



Concevoir la gestion électorale :

le manuel d'IDEA international

Concevoir la gestion électorale :

le manuel d'IDEA international

Alan Wall
Andrew Ellis
Ayman Ayoub
Carl W. Dundas
Joram Rukambe
Sara Staino

Série manuels

La série manuels d'IDEA international a pour objectif de présenter des analyses comparées, des informations et des réflexions sur un éventail d'institutions et de processus démocratiques. Ces manuels sont avant tout destinés aux décideurs, aux responsables politiques, aux acteurs de la société civile et aux professionnels travaillant sur le terrain. Ils intéressent également les universitaires, les acteurs de l'assistance démocratique et d'autres organismes.

Les publications d'IDEA international sont indépendantes de tout intérêt national ou politique spécifique. Les opinions exprimées dans la présente publication ne représentent pas nécessairement les opinions d'IDEA international, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.

© IDEA international (Institut international pour la Démocratie et l'Assistance Électorale) 2010
© Édition anglaise 2006

Toute demande d'autorisation pour la reproduction ou la traduction, intégrale ou partielle, de cette publication doit être adressée à :

IDEA international
SE -103 34 Stockholm
Suède

IDEA international encourage la diffusion de ses travaux et répondra rapidement aux demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction de ses publications.

Traduit par Strategic Agenda

Graphisme : Pernilla Eliasson

Photographie de couverture (à droite) : Claus Fisher © Scanpix

Photographie de couverture (à gauche) : Yuri Cortez © Scanpix

ISBN : 978-91-85724-98-7

Avant-propos

À la fin des années 1980 et dans les années 1990, de nombreux pays ont organisé des élections multipartites pour la première fois. Les principaux défis rencontrés lors de ces élections furent le manque d'expérience et le déficit de connaissances. En dépit d'une forte volonté d'assurer l'indépendance des administrations électorales, de nombreux organismes de gestion électorale nouvellement créés n'étaient pas suffisamment préparés et ne disposaient pas de l'expérience, des connaissances et des ressources nécessaires pour garantir la crédibilité des élections. Il n'existait aucune méthode commune de conception ou de financement de l'administration électorale ; les institutions et praticiens électoraux n'avaient pas accès aux meilleures pratiques, aux expériences pratiques et aux études comparées.

Au fil des années, la tenue d'élections disputées et successives a permis aux administrateurs électoraux de très nombreux pays d'accumuler une expérience précieuse qu'ils peuvent désormais partager. Les difficultés des précédentes décennies sont donc en voie d'être surmontées. Néanmoins, les responsables électoraux sont désormais confrontés à un défi de taille : ils doivent s'assurer que les parties prenantes fassent confiance au processus électoral et qu'elles perçoivent les administrations électorales comme des institutions crédibles. La confiance des parties prenantes, en particulier celle du public et des partis politiques, dans le processus électoral et dans sa gestion, la manière dont celui-ci est géré, est essentielle, non seulement pour l'exercice électoral lui-même, mais également pour la crédibilité du gouvernement issu des urnes.

Ce nouveau manuel d'IDEA international *Concevoir la Gestion Électorale* tente de répondre à certains de ces défis d'un point de vue pratique. Il rassemble des expériences pratiques du monde entier en matière d'administration électorale et présente des solutions qui sont de bonnes pratiques à titre d'illustration tout en étant faciles à utiliser. Il examine les différents modèles d'administration électorale et les questions liées à la conception de la gestion pouvant avoir un impact sur la confiance portée aux administrateurs électoraux ainsi que sur le champ de leur action indépendante. Pour ce faire, l'intégralité du cycle électoral, dont la période très médiatique qui précède le scrutin, est prise en compte tout en soulignant l'importance de l'analyse et de l'évaluation lors de la période postélectorale.

Ce manuel souligne également la nécessité pour les administrations électorales d'être efficaces, viables et professionnelles. Il fournit des outils utiles pour appuyer une planification détaillée des conditions élémentaires relatives aux aspects organisationnels et financiers qui sont essentiels pour garantir des élections libres, justes, crédibles et organisées efficacement. Ce manuel doit être un outil pratique pour tous ceux et celles qui cherchent des conseils professionnels pour créer, réformer et/ou consolider une administration électorale réellement autonome, neutre et professionnelle sur le long terme. Je suis convaincue que ce manuel d'IDEA international sera précieux pour les administrateurs électoraux et les parties prenantes au processus électoral dans le monde entier.



Brigalia Bam,

Présidente de la Commission électorale indépendante d'Afrique du Sud
Membre du conseil d'administration d'IDEA international

Préface

L'ambition d'IDEA international est de jouer un rôle de catalyseur dans la construction de la démocratie, en contribuant à accroître l'efficacité de l'assistance qui y est apportée et en établissant des programmes pouvant influencer les décideurs politiques, les gouvernements donateurs, le système des Nations Unies, les organisations régionales et les autres organisations travaillant sur ces questions. Dans sa tentative de mener la réflexion et l'action pour promouvoir la démocratie, IDEA international a développé une stratégie dont l'un des trois éléments clés consiste à fournir des outils de connaissance pour générer une démocratie propre à chaque pays.

Les cadres d'un processus électoral, notamment le choix du système électoral et la conception de l'administration électorale, déterminent son issue et sa crédibilité et, partant, la confiance en la démocratie. La mise en place d'une administration électorale professionnelle n'est pas qu'une question technique et managériale, c'est aussi un processus qui engage de manière déterminante des parties prenantes politiques avec leurs intérêts et objectifs propres. De nombreuses expériences montrent qu'il est important qu'une administration électorale soit capable d'agir d'une manière résolument indépendante et de gérer des processus électoraux de manière efficace et viable.

Ce manuel rassemble un savoir élémentaire, global et comparé, fondé sur la conception, l'établissement, le financement, la formation et l'évaluation des organismes de gestion électorale. Il constitue une source précieuse pour toute personne impliquée dans un processus de développement de capacité pérenne aux fins d'organiser des processus électoraux perçus comme légitimes. Néanmoins, sa valeur finale devrait être même bien plus grande. Il devrait servir en effet de référence pour innover de nouveaux documents de formation électorale. Il s'inscrira également dans le Réseau du savoir électoral ACE.

Ce manuel constitue aussi un appel à l'action. Les acteurs de l'assistance électorale ont souvent avancé à tâtons, les programmes ayant été conçus pour appuyer de nouvelles institutions électorales. Il y a une prise de conscience croissante que, pour une assistance électorale efficace, elle doit être envisagée comme un développement à long terme et non comme une activité menée pour une échéance électorale ponctuelle. Les donateurs peuvent désormais effectuer leurs choix en se fondant sur une compréhension approfondie des principes fondamentaux sous-tendant la conception d'une administration électorale ainsi que des nombreuses options disponibles.

Ce manuel est un nouvel outil majeur qui sera utilisé par tous ceux et celles qui sont impliqués ou intéressés par l'avenir de la solidité et de la légitimité de leur processus électoral.



Vidar Helgesen,

Secrétaire général d'IDEA international

Table des matières

Avant-propos	I
Préface	III
Acronymes et abréviations (à placer en ordre alphabétique)	XIII
Introduction	1
Chapitre 1. Qui organise les élections ?	4
Qu'est-ce qu'un organisme de gestion électorale (OGE) ?	5
Trois modèles de gestion électorale	6
Modèle indépendant de gestion électorale	7
Modèle gouvernemental de gestion électorale	7
Modèle mixte de gestion électorale	8
Quelles sont les différences entre les trois modèles de gestion électorale en pratique ?	11
Caractéristiques des OGE dans les trois grands modèles de gestion électorale	11
OGE permanents et OGE temporaires	16
OGE centralisés ou OGE décentralisés	17
Les OGE des pays fédéraux	18
OGE transitoires internationaux et nationaux	19
Représentation de l'OGE au sein du gouvernement et du parlement	20
Quelques principes directeurs applicables à tous les OGE	22
Indépendance	22
Impartialité	23
Intégrité	24
Transparence	24
Efficacité	25
Professionnalisme	25
Sens du service	26
Chapitre 2. Le cadre juridique : contexte du rôle et des pouvoirs d'un OGE	44
Définition des processus électoraux par des instruments juridiques	45
Les traités et accords internationaux	47
La constitution	47
La législation électorale : les lois et les ordonnances	50
Règles, réglementations et proclamations des OGE	53
Chapitre 3. Pouvoirs, responsabilités et fonctions d'un OGE	66
Pouvoirs et fonctions	67
Étendue des pouvoirs et des fonctions	69
Instruments de démocratie directe	70
Divisions fonctionnelles entre les institutions électorales	70
Découpage électoral	70
Inscription des électeurs	71

Enregistrement et financement des partis politiques	72
Campagnes électorales	72
Éducation et information de l'électeur	73
Validation des résultats de l'élection	74
Supervision de la sélection des candidats des partis politiques	74
Observation électorale	74
Activités internationales	75
Responsabilités communautaires des OGE	75
Prévention des conflits d'intérêts	76
Équilibre hommes-femmes	77
Prise en compte de l'appartenance ethnique	77
Égalité et équité	78
Un processus accessible à tous	79
Codes de conduite	80

Chapitre 4. Composition, rôles et fonctionnement d'un OGE 92

Membres des OGE	93
Statut des membres des OGE	94
Président de l'OGE : un rôle spécial ?	95
Membres des OGE : experts respectés ou chiens de garde se surveillant mutuellement ?	96
OGE multipartites	96
OGE d'experts	97
OGE à composition mixte, multipartites et d'experts	98
Membres de l'OGE à temps plein ou à temps partiel ?	100
Combien de membres dans les OGE ?	100
Mandat des membres des OGE permanents	102
Recrutement et nomination des membres des OGE	103
Recrutement par appel à candidatures ouvert	103
Nomination de candidats à un OGE par le chef de l'État et confirmation par l'assemblée législative ou en consultation avec celle-ci	103
Nominations unilatérales des membres des OGE par une des branches de l'Etat	105
Participation d'autres acteurs aux nominations des membres de l'OGE	105
Qualifications pour être nommé	105
Conditions de service et protection du statut des membres de l'OGE	108
Serment/engagement ou déclaration	109
Règlements internes	109
Processus de prise de décision de l'OGE	110
Réunions des membres de l'OGE	111
Réunions à huis clos ou publiques	111
Comités de membres de l'OGE	112
Rapports entre les membres de l'OGE et le secrétariat de l'OGE	112

Chapitre 5. Planification et mise en œuvre des activités de l’OGE 130

Le secrétariat des OGE	131
Secrétariat de l’OGE et fonction publique	132
Structurer le secrétariat	134
Organigrammes	135
Comment élaborer un organigramme	136
Modèles de structure de secrétariat	136
Planification stratégique	143
Planification opérationnelle	144
Calendrier électoral	145

Chapitre 6. Mise en place d’une gestion électorale professionnelle 162

Qu’est-ce qu’un administrateur électoral professionnel ?	163
Recrutement de fonctionnaires au secrétariat des OGE	165
Personnel permanent et personnel temporaire	165
Conditions d’emploi : personnel spécifique aux OGE ou fonctionnaires	166
Retraites du personnel	166
Plans de carrière des gestionnaires électoraux professionnels	167
Procédures de recrutement du personnel des OGE	167
Procédures de nomination du personnel du secrétariat des OGE	169
Formation et développement du personnel	169
Développement organisationnel et professionnel du personnel permanent	170
Utilisation de l’expérience internationale	171
Mentorat	171
Cours de formation et de développement pour le personnel des OGE	172
Formation opérationnelle	173
Méthodes de formation	173
Formation en cascade	173
Formation par des équipes mobiles	174
Formation simultanée	174
Matériel de formation	175
Instructions	175
Manuels de formation	175
Simulations et vidéos	175
Facteurs susceptibles d’entraver le professionnalisme des OGE	176

Chapitre 7. Financement des OGE 188

Problèmes courants du financement des OGE	189
Quelles sont les dépenses électorales nécessitant un financement ?	190
Sources et modalités de financement des OGE	192
Financement étatique ou public	192

Méthode de versement des financements étatiques	192
Approbation des propositions de budget des OGE	192
Budgets électoraux intégrés ou répartis	193
Financement par des donateurs	193
Autres sources de financement des OGE	194
Méthodes de formulation du budget des OGE	195
Processus de formulation et d'approbation du budget	197
Disponibilité de fonds budgétaires	198
Contrôle du financement des OGE	198
Politiques et procédures d'achats des OGE	199
Mesures de contrôle financier des OGE	201
Gestion des actifs	202
Gestion des archives	203
Principes de gestion financière des OGE	203
Transparence	203
Efficience et efficacité	204
Intégrité	204

Chapitre 8. Rapports avec les parties prenantes 216

Qui sont les parties prenantes et quel est leur rôle dans le processus électoral ?	217
Parties prenantes principales	217
Partis politiques et candidats	218
Personnel de l'OGE	219
Exécutif	219
Corps législatif	220
Organismes de règlement des différends électoraux	221
Organismes judiciaires	222
Inspecteurs électoraux et observateurs électoraux nationaux et internationaux	222
Médias	222
Électorat	224
Organisations de la société civile	224
Communauté des donateurs et organismes d'assistance électorale	225
Parties prenantes secondaires	225
Fournisseurs des OGE	225
Grand public	226
Réseaux régionaux et internationaux	226
Entretenir les rapports avec les parties prenantes	227
Méthodes de gestion des parties prenantes difficiles	228

Chapitre 9. Évaluation des performances des OGE 240

Pourquoi est-il important que les OGE soient responsables ?	241
Principes et bonnes pratiques de responsabilité des OGE	241

Responsabilité à l'égard des parties prenantes	242
Consultation et communication	242
Comptes rendus de performance	242
Comptes rendus de performance internes	242
Comptes rendus de performance externes	243
Responsabilité financière	244
Mécanismes de responsabilité financière internes	245
Mécanismes de responsabilité financière externes	245
Responsabilité de l'utilisation des systèmes technologiques	246
Mécanismes d'évaluation des OGE	247
Contrôles de qualité internes	247
Audit des OGE	248
Audits de performance	249
Méthodologie et cadre d'application des audits de performance	249
Résultats des audits de performance	250
Audits financiers	251
Évaluation programmatique menée par les OGE	252
Analyses postélectorales	253
Évaluations par les pairs	255
Questions liées à la supervision externe	256

Chapitre 10. Pérennité des OGE 276

Qu'est-ce que la pérennité ?	277
Pourquoi la pérennité est-elle si importante pour un OGE ?	278
Évaluation des besoins	278
Pérennité électorale et appui des donateurs	280
Pratiques favorables à la pérennité	282
Ressources humaines favorisant la pérennité	282
Matériel électoral	283
Implications structurelles et technologiques de la pérennité	285
Systèmes électoraux	285
Découpage électoral	285
Inscription des électeurs	285
Scrutin	286
Vote et dépouillement automatiques	287

Chapitre 11. Réseaux d'OGE 298

Nature et importance des réseaux électoraux	299
Réseaux électoraux nationaux	299
Réseaux d'OGE régionaux	300
Réseaux électoraux mondiaux	302
Réseaux de soutien électoral	303

Chapitre 12. Réforme des processus électoraux 314

Qu'est-ce qu'une réforme électorale ?	315
OGE en échec	317
Rôle des OGE dans les réformes électorales	317
Champ d'action de la réforme électorale	319
Gestion du changement électoral	321

Tableaux, figures et encadrés

Merci de bien vouloir noter que les tableaux, figures et encadrés datent de 2006. Aucune mise à jour n'a été effectuée pour la présente traduction publiée en 2010.

Tableau 1 : Caractéristiques des trois grands modèles de gestion électorale et de leurs composantes OGE	9
Tableau 2 : Ce qu'est, ce que peut être et ce que n'est pas un OGE de modèle indépendant	12
Tableau 3 : Ce qu'est, ce que peut être et ce que n'est pas un OGE de modèle gouvernemental	13
Tableau 4 : Exemples de caractéristiques des OGE de modèle mixte de gestion électorale	14
Tableau 5 : Avantages et inconvénients des trois modèles de gestion électorale	21
Tableau 6 : Avantages et inconvénients à confier des fonctions électorales à des institutions autres que les OGE	71
Tableau 7 : Avantages et inconvénients des OGE multipartites, d'experts et « mixtes »	99
Tableau 8 : Nombre de membres dans une sélection d'OGE multipartites et d'OGE d'experts, en 2005	101
Tableau 9 : Avantages et inconvénients de l'appel à candidatures ouvert pour les membres des OGE	104
Tableau 10 : Qualifications spécifiées dans la loi électorale pour la nomination des membres de trois OGE d'experts récemment réformés	107
Tableau 11 : Composante d'élaboration des politiques et composante d'exécution dans les trois modèles de gestion électorale	131
Tableau 12 : Avantages et inconvénients possibles du recrutement de fonctionnaires au secrétariat de l'OGE	133
Tableau 13 : Caractéristiques et exemples des coûts électoraux de base, diffus et d'intégrité	191
Tableau 14 : Quelques-uns des principaux avantages et inconvénients du financement des processus électoraux par des donateurs internationaux	195
Tableau 15 : Audits de performance électorale : critères et questions traitées	250
Tableau 16 : Résultats et recommandations possibles d'un audit de performance	251
Tableau 17 : Évaluation postélectorale au Botswana en 2004 : description de la mission	254
Tableau 18 : Liste de vérification du cycle d'analyse postélectorale d'un OGE	255
Figure 1 : Les trois modèles de gestion électorale	10
Figure 2 : Le cycle électoral	16
Figure 3 : Organigramme de la Commission électorale indépendante de l'Afrique du Sud	138
Figure 4 : Organigramme de la Commission électorale indépendante de l'Afghanistan	139
Figure 5 : Organigramme de la direction générale des élections en Nouvelle-Zélande	140
Figure 6 : Organigramme de la Commission électorale de la Papouasie-Nouvelle-Guinée	141
Figure 7 : Organigramme de la gestion électorale au Costa Rica	142

Figure 8 :	Résumé du plan directeur 2006-2007 de la Commission électorale australienne (AEC)	146
Figure 9 :	Calendrier électorale des élections présidentielles et parlementaires de 2006 en République démocratique du Congo	148
Figure 10 :	Calendrier des élections présidentielles de 2006 au Portugal	150
Encadré 1 :	Liste de questions pour examiner un cadre juridique de gestion électorale	52
Encadré 2 :	Code de conduite indien sur l'utilisation de ressources officielles à des fins électorales	79
Encadré 3 :	Exemples d'étapes importantes sur la voie de la professionnalisation de la gestion électorale	173
Encadré 4 :	Réforme du processus électorale et de la gestion électorale en Roumanie	322

Études de cas

Merci de bien vouloir noter que les études de cas ont été menées et rédigées en 2006. Aucune mise à jour n'a été effectuée pour la présente traduction publiée en 2010.

Afghanistan	124
Bosnie-Herzégovine	212
Cambodge	305
Canada	60
Costa Rica	84
Espagne	39
États-Unis d'Amérique	294
Fidji	231
Géorgie	56
Inde	207
Irak	116
Japon	185
Kenya	310
Lesotho	291
Mozambique	157
Nigeria	272
Norvège	29
Royaume-Uni	88
Sénégal	121
Suède	180
Uruguay	235
Vanuatu	266
Yémen	153
Zimbabwe	35
L'informatique – Élections et technologie	259

Annexe

A. Enquête mondiale : organismes de gestion électorale dans 214 pays et territoires	324
Remarques	344
B. Glossaire	346
C. Lectures complémentaires	358
D. Sites Internet des OGE	363
E. Sites Internet du réseau d'OGE régionaux	369
F. À propos des auteurs	370
Auteurs des études de cas	371
G. Remerciements	377
H. À propos d'IDEA international	378
Soutenir la démocratie dans le monde	378
Ses principaux domaines d'activité	378
Membres	379
Index	380

Acronymes et abréviations

AAEA	Association des autorités électorales africaines (Association African Electoral Authorities)
AAEA	Association des autorités électorales asiatiques (Association Asian Electoral Authorities)
ACE	Réseau du savoir électoral ACE
ACEEEO	Association des administrateurs d'élections européens (Association of European Election Officials)
ACEO	Association des organisations électorales des Caraïbes (Association of Caribbean Electoral Organizations)
AEA	Association des administrateurs électoraux au Royaume-Uni (Association of Electoral Administrators)
AEC	Commission électorale australienne (Australian Electoral Commission)
AEObIH	Association des administrateurs électoraux de Bosnie-Herzégovine (Udruženje izbornih zvaničnika u BiH ou Association of Election Officials in BiH)
ANFREL	Réseau asiatique pour des élections libres (Asian Network for Free Elections)
ANT	Assemblée nationale transitoire en Irak (Transitional National Assembly)
APC	Autorité provisoire de la Coalition en Irak (Coalition Provisional Authority)
APRONUC	Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge
BEAT	Formation de base en administration électorale de l'IFES (Basic Election Administration Training of IFES)
BH	Bosnie-Herzégovine
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE
BRIDGE	Bâtir des ressources en démocratie, gouvernance et élections (Building Resources in Democracy, Governance and Elections)
CAC	Conseil consultatif du Condominium (Condominium Advisory Council)
CAPEL	Centre de consultation et de promotion électorales de l'Institut inter-américain des droits de l'homme (Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos ou Center for Electoral Assistance and Promotion of the Inter-American Institute of Human Rights)
CBC	Commission de délimitation des circonscriptions au Fidji (Constituency Boundaries Commission)
CBV	Comité de bureau de vote au Cambodge
CDRIP	Cambodia Development Resource Institute
CE	Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine (Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine)

CEC	Commission électorale centrale en Géorgie ou en Russie (Central Electoral Commission of Georgia ou Central Electoral Commission of the Russian Federation)
CEC	Comité électorale des communes au Cambodge
CECi	Commission électorale de circonscription en Géorgie
CED	Commission électorale de district en Géorgie
CEDEAO	Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest
CEI	Commission électorale indépendante en Afghanistan, au Botswana, au Lesotho ou en Afrique du Sud
CEN	Commission électorale norvégienne (Riksvvalgstyret)
CENA	Commission électorale nationale autonome du Sénégal
CENI	Commission électorale nationale indépendante (Nigeria)
CEM	Commission électorale municipale
CES	Commission électorale suprême
CEP	Comité électorale provincial au Cambodge
CEU	Code électorale unifié en Géorgie
CNE	Commission nationale des élections du Mozambique (Comissão Nacional de Eleições)
CNE	Comité électorale national au Cambodge
COFFEL	Coalition pour des élections libres et justes (Coalition for Free and Fair Elections)
COMFREL	Comité pour des élections libres et justes (Committee for Free and Fair Elections)
COPCEL	Committee for the Prevention of Conflict in Cambodian Elections
CORE	Projet du PNUD et d’IFES sur le coût de l’inscription sur les listes électorales et des élections (Cost of Registration and Elections)
CSER	Commission suprême pour les élections et le référendum
CSP	Commission du service public au Vanuatu (Public Service Commission)
DC	Commission de délimitation au Zimbabwe (Delimitation Commission)
DEC	Coordinateur électorale de district au Kenya (District Election Coordinator)
DGE	Directeur général des élections en Afghanistan, au Canada, Irak ou Yémen
DGE	Direction générale des élections au Sénégal
DOP	Développement organisationnel et professionnel
EAC	Commission d’assistance électorale aux États-Unis (Electoral Assistance Commission)
ECF	Forum des commissions électorales des pays de la SADC (Electoral Commissions Forum of SADC)

ECI	Commission électorale indienne (Election Commission of India)
ECK	Commission électorale du Kenya (Election Commission of Kenya)
EED	Enregistrement électronique direct
EISA	Institut électoral de l’Afrique australe (Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa, anciennement Electoral Institute of Southern Africa)
ESC	Commission de supervision électorale au Zimbabwe (Electoral Supervisory Commission)
EUR	Euro
EVM	Machine de vote électronique (Electronic Voting Machine)
FEC	Commission électorale fédérale aux États-Unis (Federal Election Commission)
Frelimo	Front de libération du Mozambique (Frente de Libertação de Moçambique)
Funcinpec	Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif
GEO	Organisation électorale globale (Global Electoral Organization)
GFAP	Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (General Framework Agreement for Peace of 1995)
HAVA	Loi de réforme du processus électoral aux États-Unis (Help America Vote Act of 2002)
IACREOT	Association internationale des clercs, greffiers, administrateurs d’élections et trésoriers (International Association of Clerks, Records, Election Officials and Treasurers)
IAEC	Commission électorale provisoire d’Afghanistan (Interim Afghan Electoral Commission)
IDEA international	Institut international pour la démocratie et l’assistance électorale (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)
IECI	Commission électorale indépendante de l’Irak (Independent Electoral Commission of Iraq)
IFES	Fondation internationale pour les systèmes électoraux (International Foundation for Electoral Systems)
IPPG	Groupe parlementaire interpartis (Inter-Parties Parliamentary Group)
IRI	Institut républicain international (International Republican Institute)
ISO	Organisation internationale de normalisation (International Organization for Standardization)
JEC	Commission électorale centrale en Espagne (Junta Electoral Central)
JEMB	Organe mixte d’administration des élections en Afghanistan (Interim Joint Electoral Management Body)

JPPR	Réseau d'éducation électorale pour le peuple en Indonésie (Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat)
JSC	Commission des services judiciaires au Zimbabwe (Judicial Services Commission)
KBC	Société des médias du Kenya (Kenya Broadcasting Corporation)
KNA	Assemblée nationale du Kurdistan en Irak (Kurdistan National Assembly)
LAT	Loi administrative transitoire en Irak
LOREG	Loi organique sur le régime électoral général
MANUA	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan
MEC	Commission électorale municipale en Bosnie-Herzégovine (Municipal Election Commission)
MVE	Machines à voter électroniques
NACRC	Association nationale des clercs et des greffiers et secrétaires de comté aux US (National Association of Clerks and County Records)
NDI	Institut national démocrate (National Democratic Institute)
NICFEC	Neutral and Impartial Committee for Free and Fair Elections in Cambodia
OEA	Organisation des États américains
OGE	Organisme de gestion électorale
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMR	Lecture optique (Optical mark reading)
ONEL	Observatoire national des élections au Sénégal
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAC	Comité des comptes parlementaires (Parliamentary Accounts Committee)
PEMMO	Principes pour la gestion, la surveillance et l'observation des élections dans les pays de la SADC (Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region)
PIANZEA	Réseau des administrateurs électoraux des îles du Pacifique, d'Australie et de Nouvelle-Zélande (Pacific Islands, Australia, New Zealand Electoral Administrators Network)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PEO	Administrateur électoral principal au Vanuatu (Principal Electoral Officer)
PPC	Parti du peuple cambodgien

PPERA	Loi électorale au Royaume-Uni (Political Parties, Elections and Referendums Act of 2000)
RD	Décret royal en Espagne (Real Decreto)
Renamo	Résistance nationale du Mozambique (Resistencia Nacional Moçambicana)
RG	Registraire général au Zimbabwe (Registrar General)
RI	Responsable des élections
RP	Représentation proportionnelle
RPM	Représentation proportionnelle mixte
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en Afghanistan
SADC	Communauté pour le développement de l'Afrique australe (Southern African Development Community)
SARDC	Centre de documentation et de recherche de l'Afrique australe (Southern African Research and Documentation Centre)
SCER	Commission suprême des élections et des référendums au Yémen (Supreme Commission for Elections and Referendum)
SGP	Stratégie de gestion de la performance
SMP	Système mixte proportionnel
SMUT	Scrutin majoritaire à un tour
STAE	Secrétariat technique pour l'administration des élections au Mozambique (Secretariado Técnico da Administração Eleitoral)
STAPE	Secrétariat technique d'aide au processus électoral au Portugal (Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral)
SWOT	Forces, faiblesses, opportunités et menaces (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats)
TI	Technologie de l'information
TISA	État de transition islamique d'Afghanistan (Transitional Islamic State of Afghanistan)
TSE	Tribunal suprême électoral au Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones)
UCG	l'Union des citoyens de Géorgie
UK	Royaume-Uni
UNDESA	Département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies (United Nations Department of Economic and Social Affairs)
UNIORE	Union interaméricaine des organismes électoraux
UPUVUV	« Une personne, un vote, une valeur »
US	États-Unis ou États-Unis d'Amérique

USAID	Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development)
USD	Dollar américain
VA	Vote alternatif
VUNT	Vote unique non transférable
ZEC	Commission électorale du Zimbabwe (Zimbabwe Electoral Commission)
ZESN	Réseau de soutien électoral du Zimbabwe (Zimbabwe Electoral Support Network)

Introduction

1. Une élection ou une consultation démocratique directe – par exemple un référendum – constitue souvent l'un des plus grands événements qu'un pays ait à organiser. Il s'agit d'une tâche administrative très complexe qui se déroule dans une atmosphère politique chargée.

2. L'organisation et la conduite d'élections démocratiques multipartites ne suscitent traditionnellement pas l'intérêt du public et des médias. La gestion de nombreuses élections est passée en grande partie inaperçue, excepté auprès de ceux qui étaient directement concernés, et ce bien que les partis politiques ayant perdu aient souvent contesté la conduite et les résultats du scrutin. Les choses ont commencé à changer aux environs du milieu des années 1980. La conduite d'élections démocratiques a commencé à être perçue et décrite comme un élément central des processus de transition de l'autoritarisme vers la démocratie ou de règlements des conflits. Les élections ont été surveillées de plus près par les partis politiques, les médias ainsi que les observateurs électoraux nationaux et internationaux.

3. Depuis le milieu des années 1980, on observe également un engagement sans précédent en faveur des réformes électorales à travers le monde. Cela a été suscité par trois types d'acteurs : les administrations politiques et électorales qui ont réalisé que pour modifier le contexte social il fallait repenser les dispositifs électoraux, les médias et les observateurs électoraux de par leur attention critique, ainsi que les organisations internationales et régionales nouvellement créées pour promouvoir la démocratie. Face à cet intérêt croissant pour les élections, les difficultés tenant au manque d'expérience et au « déficit de connaissances » en matière de savoir-faire technique dans la gestion électorale ont été dépassées, dès le début des années 1990, par celles tenant au « déficit de crédibilité » pour beaucoup d'institutions électorales, le public perdant confiance en leur intégrité et leur diligence d'action.

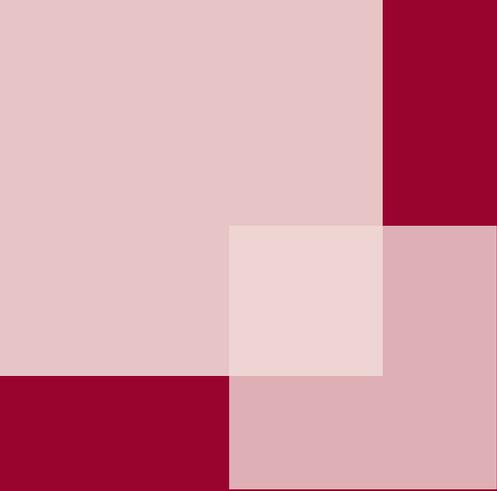
4. L'intérêt du public s'est porté le plus souvent sur la réforme du système électoral visant à améliorer la représentation. Les réformes des dispositifs d'organisation et d'administration des élections sont tout aussi importantes. On constate entre autre une tendance à créer des organismes de gestion électorale (OGE) autonomes disposant de larges pouvoirs et de responsabilités étendues ainsi qu'à améliorer l'organisation électorale afin de fournir des services électoraux de grande qualité plus efficacement tout en renforçant le caractère libre et juste des scrutins.

5. L'administration des élections étant davantage surveillée, elle est devenue plus professionnelle. Les gestionnaires d'élections ont mis à profit les diverses expériences (la leur et celle des organisations non électorales) ; Ils ont créé des liens et des réseaux à travers lesquels les idées et les pratiques sont partagées et les normes électorales sont améliorées. Il existe différentes approches organisationnelles de la conception et de la conduite des scrutins, mais le nombre de thèmes et de questions sont communs à tous les administrateurs électoraux.

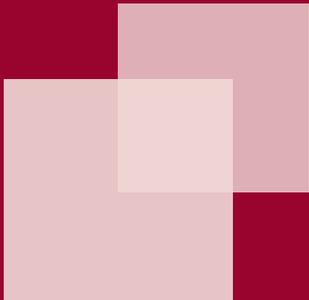
6. Ce manuel a pour objectif de rassembler les connaissances et les compétences acquises à travers le monde sur les organismes de gestion électorale, sur leurs rôles et leurs fonctions, ainsi que sur l'organisation, le financement et la gestion de l'administration électorale. Il présente des

pratiques qui ont été plus ou moins couronnées de succès. Il reconnaît que différents modèles peuvent convenir à différentes situations et cherche à n'être ni normatif ni prescriptif au-delà des critères élémentaires de tout bon processus électoral (liberté, justice, équité, intégrité, secret du vote, transparence, efficacité, pérennité, sens du service, efficience, impartialité et responsabilité).

7. L'objectif premier de ce manuel est de fournir des informations pratiques sous une forme facilement accessible et, dans la mesure du possible, exempte de grandes théories et de tout jargon électoral ou administratif. Ce manuel contient des informations utiles notamment pour les personnes qui doivent mettre en place des institutions chargées de la gestion des élections, pour celles qui œuvrent dans les institutions électorales nouvellement créées, ainsi que pour celles qui vivent dans les démocraties émergentes. Ce manuel présente également un large éventail d'expériences et de données sur les bonnes pratiques pour les personnes qui cherchent des moyens d'évaluer la performance et d'améliorer l'administration des organismes de gestion électorale déjà bien établis. Les informations contenues dans ce manuel fournissent des données utiles à tous ceux et à toutes celles qui sont intéressés par ou sont impliqués dans l'administration électorale – tant au sein des gouvernements, des partis politiques, des médias ou des organisations de la société civile qu'en qualité d'observateurs intéressés par les questions politiques et électorales.



Chapitre 1



Qui organise les élections ?

Qu'est-ce qu'un organisme de gestion électorale (OGE) ?

8. La complexité de la gestion électorale et les compétences spécifiques qu'elle requiert exigent qu'une ou des institutions soient chargées des activités électorales. Ces organismes de formes et de dimensions diverses sont connus sous des dénominations variées, comme par exemple « commission électorale », « direction des élections », « conseil électorale », « unité électorale » ou « comité électorale ». Le terme d'« organisme de gestion électorale » (OGE) a été choisi pour désigner le ou les organismes responsables de la gestion des élections, quelle que soit le cadre institutionnel plus général qui est en place.

9. Un OGE est une institution ou un organisme créé dans un but unique : il est juridiquement responsable de la gestion de certains ou de l'ensemble des éléments essentiels à la conduite des élections et à la mise en œuvre des instruments de démocratie directe – référendums, initiatives populaires et votes de révocation – si ces derniers font partie du cadre juridique. Ces éléments essentiels (ou *fondamentaux*) sont :

- a. déterminer qui est éligible pour voter ;
- b. recevoir et valider les candidatures (pour les élections, les partis politiques et/ou les candidats) ;
- c. organiser le scrutin ;
- d. dépouiller les bulletins de vote ;
- e. présenter les résultats.

10. Si divers organismes sont responsables de ces éléments essentiels, ils peuvent alors être tous considérés comme des OGE. Un OGE peut être une institution autonome ou une unité de gestion distincte au sein d'une institution qui est également chargée d'activités autres qu'électorales.

11. Outre la responsabilité de ces éléments essentiels, un OGE peut prendre en charge d'autres tâches qui *participent* à la conduite des élections et à la mise en œuvre des instruments de démocratie directe, telles que l'inscription des électeurs, le découpage électoral, l'éducation et

l'information des électeurs, la surveillance des médias et le règlement des différends électoraux. Cependant, un organisme n'ayant pas d'autre responsabilité électorale que celle, par exemple, du découpage électoral (tel qu'une commission de délimitation des circonscriptions), du règlement des différends électoraux (tel qu'un tribunal électoral), de la surveillance des médias (tel qu'une commission de surveillance des médias) ou de l'éducation et de l'information des électeurs (tel qu'une commission d'éducation civique) ne saurait être considéré comme un OGE parce qu'il n'est en charge d'aucun des « éléments essentiels » du processus électoral mentionnés ci-dessus. De même, un institut national de la démographie ou des statistiques qui produit les listes électorales dans le cadre d'un recensement général de la population ne peut être considéré comme un OGE.

12. Différents OGE peuvent être créés pour différents processus électoraux. Au Mexique et en Pologne, l'OGE est responsable à la fois des élections présidentielles et des élections parlementaires ; alors qu'en Lituanie, un OGE est chargé des élections présidentielles et un autre, distinct, des élections parlementaires. Au Royaume-Uni (UK), les dispositifs pour la conduite des élections et des référendums diffèrent complètement l'un de l'autre (voir l'étude de cas).

13. Certains organismes, bien que n'étant responsable d'aucun « élément essentiel » du processus électoral, peuvent néanmoins être considérés comme des OGE par le grand public, étant donné l'ampleur de leurs activités para-électorales. Par exemple, la Commission électorale de Nouvelle-Zélande est chargée d'enregistrer les partis politiques, de leur répartir les temps d'antenne et les fonds publics, de suivre leur financement et leurs dépenses, ainsi que de mener l'éducation et l'information des électeurs. Toutefois, selon la définition ci-dessus, des institutions comme celle-ci ne peuvent être qualifiées d'OGE.

14. Outre la répartition des responsabilités fonctionnelles des différents éléments du processus électoral, les responsabilités électorales peuvent être partagées entre des organismes de niveaux différents. Ainsi, certains éléments de la conduite des élections peuvent être gérés par une commission électorale au niveau national, un ministère (par exemple le ministère de l'Intérieur) ou une agence gouvernementale nationale, tandis que d'autres éléments sont pris en charge par des commissions au niveau local, des branches régionales de départements d'État ou des autorités locales (comme en Espagne). Le terme « OGE » peut également s'appliquer à une commission électorale nationale qui gère les processus électoraux en collaboration avec des autorités locales, à l'instar de l'Autorité électorale suédoise dont les fonctions incluent la coordination de l'impression des bulletins de vote, la répartition des sièges et la proclamation des résultats au niveau national.

Trois modèles de gestion électorale

15. Le modèle de gestion électorale d'un pays peut résulter d'une approche holistique. Il peut également être un ajout plus ou moins réussi à un système d'administration publique déjà en place. Dans les contextes postcoloniaux, le modèle de gestion électorale peut être fortement influencé par les schémas de l'administration coloniale. Malgré des différences de détails, il existe trois grands types ou modèles de gestion électorale : le modèle indépendant, le modèle

gouvernemental et le modèle mixte. Les formes de gestion électorale et les OGE de 214 pays et territoires sont présentés en annexe A.

Les trois grands modèles de gestion électorale sont les suivants :

- le modèle indépendant
- le modèle gouvernemental
- le modèle mixte

Modèle indépendant de gestion électorale

16. Le modèle indépendant de gestion électorale est utilisé dans les pays où les élections sont organisées et gérées par un OGE qui est institutionnellement indépendant et autonome par rapport à la branche exécutive du gouvernement et qui dispose de son propre budget qu'il gère. L'OGE de modèle indépendant n'a pas à rendre compte à un ministère ou à un service gouvernemental. Il peut être responsable devant la branche législative, la branche judiciaire ou le chef de l'État. Le degré d'autonomie et de responsabilité en matière financière, ainsi que les critères de performance applicables, peuvent varier d'un OGE à un autre. Les membres de ces organismes ne peuvent pas appartenir au pouvoir exécutif pendant la durée de leur mandat. Un grand nombre de démocraties nouvelles ou émergentes ont opté pour le modèle indépendant, telles que l'Afrique du Sud, l'Arménie, l'Australie, la Bosnie-Herzégovine, le Burkina Faso, le Canada, le Costa Rica, l'Estonie, la Géorgie, l'Inde, l'Indonésie, le Liberia, le Nigeria, la Pologne, la République de Maurice, la Thaïlande et l'Uruguay.

17. Dans certains pays, deux organismes, tous deux autonomes par rapport à la branche exécutive et pouvant être considérés comme des OGE indépendants, sont créés pour gérer les élections. L'un de ces organismes est généralement chargé des décisions politiques relatives au processus électoral, l'autre de la conduite et de la mise en œuvre du processus électoral. Il peut exister des dispositions afin d'empêcher toute ingérence de l'OGE chargé des politiques dans les questions liées au recrutement du personnel et au fonctionnement de l'OGE d'exécution. La Jamaïque, la Roumanie, le Suriname et le Vanuatu figurent parmi les pays ayant opté pour ce schéma de « double indépendance » du modèle indépendant.

Modèle gouvernemental de gestion électorale

18. Le modèle gouvernemental de gestion électorale est utilisé dans les pays où la branche exécutive organise et gère les élections par un ministère (par exemple le ministère de l'intérieur) et/ou par des autorités locales. Lorsque les OGE relevant de ce modèle opèrent au niveau national, ils sont dirigés par un ministre ou un fonctionnaire et ils sont responsables devant l'un des ministres du gouvernement. À quelques exceptions près, ils n'ont aucun « membre ». Leur budget est géré par un ministère et/ou par des autorités locales.

19. Les pays, dont les OGE fonctionnent selon ce modèle, sont notamment le Danemark, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni (pour les élections, non pour les référendums), Singapour, la Suisse et la Tunisie. Aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Suède et en Suisse, les élections sont organisées par des autorités locales. Dans ces deux derniers pays, l'OGE central assure la coordination des politiques.

Modèle mixte de gestion électorale

20. Le modèle mixte de gestion électorale présente généralement une structure duale, des OGE de deux types de composantes. Un OGE est indépendant de la branche exécutive (comme pour les OGE de modèle indépendant) et prend en charge les politiques, le suivi ou la supervision. L'autre, placé sous la direction d'un ministère et/ou d'une autorité locale (comme pour les OGE de modèle gouvernemental), s'occupe de la mise en œuvre du processus. Dans le modèle mixte de gestion électorale, les élections sont organisées par l'OGE, composante gouvernementale, sous un certain degré de supervision de l'autre OGE, composante indépendante. Ce modèle est utilisé en Espagne, en France, au Japon et dans beaucoup d'anciennes colonies françaises, en particulier en Afrique de l'Ouest, par exemple au Mali, au Sénégal et au Togo.

21. Les pouvoirs, les fonctions et la solidité de l'OGE, composante indépendante, comparés à ceux de l'OGE, composante gouvernementale, varient beaucoup d'un exemple à l'autre. Ainsi, la classification d'un pays donné comme relevant du modèle mixte n'est parfois pas très claire. Dans certains cas, l'OGE, composante indépendante, organise une opération qui semble s'apparenter à un peu plus qu'une observation officialisée, bien que cette version soit en train de disparaître. Elle a ainsi été abandonnée au Sénégal. Dans d'autres cas, l'OGE, composante indépendante, assure la supervision et le contrôle de la mise en œuvre des scrutins par l'autre OGE, composante gouvernementale, comme à Madagascar, et parfois également la compilation et la transmission des résultats, comme au Congo (Brazzaville) et au Togo. Dans certains pays francophones, le conseil constitutionnel prend part à la tabulation et à la proclamation des résultats et peut donc être considéré comme un OGE, composante indépendante du modèle mixte. Au Tchad, cette configuration ne s'applique qu'aux référendums, et pas aux élections. Au Mali, où les élections sont organisées par le ministère de l'Administration territoriale, ce sont la Commission électorale nationale indépendante et la Cour constitutionnelle qui sont chargées de la tabulation des votes : on peut donc estimer qu'il existe trois OGE en trois composantes, une gouvernementale et deux indépendantes.

22. Dans le modèle mixte, les rapports entre les OGE de différentes composantes ne sont pas toujours clairement définis dans la législation, ni correctement interprétés par les parties prenantes, ce qui peut entraîner des tensions. Lors des élections de 1999 en Guinée-Conakry (qui, à l'époque, utilisait le modèle mixte), les représentants de la majorité et de l'opposition au sein de l'OGE, composante indépendante, avaient des approches très différentes quant à son rôle de supervision et de contrôle des élections. En conséquence, l'efficacité de l'OGE avait été vivement contestée.

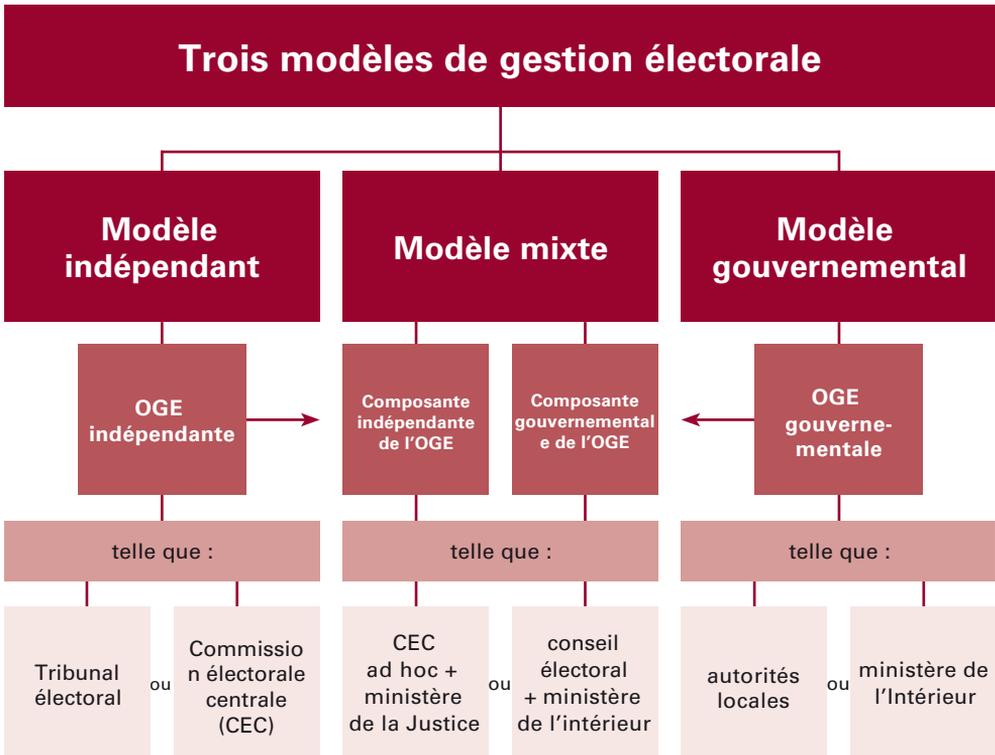
Tableau 1 : Caractéristiques des trois grands modèles de gestion électorale et de leurs composantes OGE

Caractéristiques du modèle et des composantes OGE	Modèle indépendant	Modèle mixte		Modèle gouvernemental
	OGE indépendant	Composante indépendante de l'OGE	Composante gouvernementale de l'OGE	OGE gouvernemental
Dispositifs institutionnels	Est institutionnellement indépendant de la branche exécutive du gouvernement	Est institutionnellement indépendant de la branche exécutive	Est situé dans ou sous la direction d'un département d'État et/ou d'une municipalité	Est placé dans ou sous la direction d'un département d'État et/ou d'une municipalité
Mise en œuvre	Exerce la pleine responsabilité de la mise en œuvre	Est autonome quant au suivi ou à la supervision et, dans quelques cas, pour établir la politique de mise en œuvre	La mise en œuvre dépend des directives du pouvoir exécutif. Le suivi ou la supervision et, dans certains cas, la définition des politiques, sont établis par une composante indépendante	La mise en œuvre dépend des directives du pouvoir exécutif
Responsabilité	Ne rend pas compte à la branche exécutive du gouvernement, mais, à de rares exceptions près, est officiellement responsable devant le corps législatif, le pouvoir judiciaire ou le chef de l'État	Ne rend pas compte à la branche exécutive du gouvernement, mais est officiellement responsable devant le corps législatif, le pouvoir judiciaire ou le chef de l'État	Est pleinement responsable devant le pouvoir exécutif	Est pleinement responsable devant le pouvoir exécutif
Pouvoirs	A le pouvoir de développer indépendamment le cadre électoral réglementaire conformément à la loi*	A souvent le pouvoir de développer indépendamment le cadre réglementaire électoral conformément à la loi. Assure le suivi ou supervise ceux qui mettent en place les élections	Ses pouvoirs sont limités à la mise en œuvre	Ses pouvoirs sont limités à la mise en œuvre
Composition	Est composé de membres qui ne font pas partie de l'exécutif durant leur mandat au sein de l'OGE	Est composé de membres qui ne font pas partie de l'exécutif durant leur mandat à l'OGE	Est dirigé par un ministre ou un fonctionnaire. N'a pas de membres, mais seulement un secrétariat	Est dirigé par un ministre ou un fonctionnaire. À de rares exceptions près, n'a pas de membres mais, seulement un secrétariat
Mandat	Offre la sécurité de l'emploi, mais pas nécessairement une durée de mandat garantie	Offre la sécurité de l'emploi, mais pas nécessairement une durée de mandat garantie	La durée du mandat n'est pas garantie	N'a, en général, pas de membres, donc N/A. Le personnel du secrétariat se compose de fonctionnaires dont la durée du mandat n'est pas garantie
Budget	Dispose de son propre budget qu'il gère indépendamment d'un contrôle au jour le jour par le gouvernement	Dispose d'un budget qui est alloué séparément	Le budget est une composante d'un budget ministériel ou de celui d'un gouvernement local	Le budget est une composante d'un budget ministériel ou de celui d'un gouvernement local

* Certains pays qui utilisent le modèle indépendant ou mixte de gestion électorale, comme la Hongrie, ne disposent pas d'un OGE indépendant doté de pouvoirs réglementaires.

L'enquête sur la gestion électorale menée par IDEA international en 2006 dans 214 pays et territoires a révélé que 55 % d'entre eux avaient adopté le modèle indépendant, 26 % le modèle gouvernemental et 15 % le modèle mixte (les 4 % restants correspondent aux pays qui n'organisent pas d'élections au niveau national).

Figure 1 : Les trois modèles de gestion électorale



CEC = Commission électorale centrale

Quelles sont les différences entre les trois modèles de gestion électorale en pratique ?

23. Le modèle de gestion électorale appliqué par un pays est un facteur important qui influence le comportement des OGE, mais c'est loin d'être le seul. Il serait simpliste de penser que les trois modèles répondent à des comportements bien distincts. En effet, le comportement des OGE dépend également de la structure électorale, des attentes politiques et sociales ainsi que de l'environnement culturel dans lequel évolue chaque OGE. Ainsi peuvent être des facteurs d'influence : la volonté politique de laisser l'OGE agir librement et avec impartialité ; l'éventail des pouvoirs et des fonctions attribués à l'OGE ; les qualifications des membres ou du personnel de l'OGE et la durée de leur mandat ; les critères de sélection et de nomination des membres ou du personnel ; le cadre de supervision et de responsabilité ; le fait pour l'OGE de disposer ou non de la personnalité juridique lui permettant d'engager des poursuites ou d'être poursuivi en justice. Par exemple, un OGE indépendant composé de représentants de partis politiques concurrents et un OGE indépendant composé d'universitaires neutres ou de personnes sans appartenance politique peuvent relever tous deux du même modèle, cependant ils agiront probablement de manière différente. De même, un OGE de modèle gouvernemental, dont le ministre de rattachement contrôle les bureaux locaux de gestion électorale, se comportera sans doute différemment d'un OGE qui dépend de plusieurs autorités locales pour exécuter les activités électorales.

24. Cependant, les trois modèles et leurs OGE présentent des caractéristiques communes, ainsi que des avantages et des inconvénients. Les tableaux 1, 2, 3, 4 et 5 énumèrent certains éléments importants.

Caractéristiques des OGE des trois grands modèles de gestion électorale

25. Partant de la définition donnée dans ce chapitre des trois modèles de gestion électorale et de leurs composantes, les tableaux 2 et 3 présentent leurs caractéristiques essentielles, ainsi que celles qui sont respectivement compatibles et incompatibles avec des OGE de modèles indépendant et gouvernemental.

Tableau 2 : Ce qu'est, ce que peut être et ce que n'est pas un OGE de modèle indépendant

Caractéristiques	Caractéristiques essentielles	Ce qu'il peut être	Ce qu'il n'est pas
Dispositifs institutionnels	Est institutionnellement indépendant de la branche exécutive		Ne fait PAS partie de la structure d'un ministère et/ou d'une autorité locale
Mise en œuvre	Est entièrement responsable de la mise en œuvre	Peut disposer de la personnalité juridique lui permettant d'engager des poursuites ou d'être poursuivi en justice (Azerbaïdjan, Kenya et Lituanie) ou ne pas en disposer (Botswana et Namibie)	Ne se situe PAS au-dessus de la Constitution ou de la loi
Responsabilité	Est soumis aux normes de bonne gouvernance	Est le plus souvent responsable devant la branche législative, la branche judiciaire ou le chef de l'État. Peut avoir divers degrés d'autonomie et de responsabilité en matière financière. Peut jouir d'une autonomie financière en élaborant son propre budget et peut percevoir et utiliser des fonds publics avec un contrôle minimal du pouvoir exécutif. Peut être soumis à des critères de performance variables	N'est PAS formellement responsable devant la branche exécutive. N'est PAS exempt de responsabilité en matière de politiques, de finances et de performance. N'est pas exempt de l'application des normes de bonne gouvernance
Pouvoirs	Est habilité à prendre des décisions politiques en toute indépendance dans le cadre de la loi	Est le plus souvent habilité à élaborer indépendamment le cadre réglementaire applicable aux élections conformément à la loi. Dispose le plus souvent de pouvoirs et fonctions qui sont généraux et étendus pour les activités électorales. Peut être habilité à recruter, révoquer et sanctionner son propre personnel. Peut être habilité à définir ses propres procédures d'approvisionnement et de comptabilité	
Composition	Est composé de membres qui ne font pas partie de l'exécutif pendant la durée de leur mandat au sein de l'OGE	Peut être composé d'« experts » neutres ou affiliés à un parti	
Mandat	Offre la sécurité de l'emploi	La durée du mandat peut être fixe	Les membres ne peuvent PAS être renvoyés/ révoqués arbitrairement par l'exécutif
Budget	Dispose de son propre budget qu'il gère indépendamment du contrôle au jour le jour du gouvernement	Peut disposer d'un budget alloué séparément par la branche législative. Peut recevoir des financements de la branche exécutive ou de la communauté des donateurs	Ne relève PAS du budget d'un quelconque ministère
Personnel	Dispose de l'autonomie requise pour déterminer ses besoins, ses règles et ses politiques en matière de ressources humaines	Peut avoir la possibilité de recruter son personnel au sein de la fonction publique	Son personnel n'est PAS nécessairement composé de fonctionnaires

Tableau 3 : Ce qu'est, ce que peut être et ce que n'est pas un OGE de modèle gouvernemental

Caractéristiques	Caractéristiques essentielles	Ce qu'il peut être	Ce qu'il n'est pas
Dispositifs institutionnels	Est institutionnellement indépendant de la branche exécutive		Ne fait PAS partie de la structure d'un ministère et/ou d'une autorité locale
Mise en œuvre	Est entièrement responsable de la mise en œuvre	Peut disposer de la personnalité juridique lui permettant d'engager des poursuites ou d'être poursuivi en justice (Azerbaïdjan, Kenya et Lituanie) ou ne pas en disposer (Botswana et Namibie)	Ne se situe PAS au-dessus de la Constitution ou de la loi
Responsabilité	Est soumis aux normes de bonne gouvernance	Est le plus souvent responsable devant la branche législative, la branche judiciaire ou le chef de l'État. Peut avoir divers degrés d'autonomie et de responsabilité en matière financière. Peut jouir d'une autonomie financière en élaborant son propre budget et peut percevoir et utiliser des fonds publics avec un contrôle minimal du pouvoir exécutif. Peut être soumis à des critères de performance variables	N'est PAS formellement responsable devant la branche exécutive. N'est PAS exempt de responsabilité en matière de politiques, de finances et de performance. N'est pas exempt de l'application des normes de bonne gouvernance
Pouvoirs	Est habilité à prendre des décisions politiques en toute indépendance dans le cadre de la loi	Est le plus souvent habilité à élaborer indépendamment le cadre réglementaire applicable aux élections conformément à la loi. Dispose le plus souvent de pouvoirs et fonctions qui sont généraux et étendus pour les activités électorales. Peut être habilité à recruter, révoquer et sanctionner son propre personnel. Peut être habilité à définir ses propres procédures d'approvisionnement et de comptabilité	
Composition	Est composé de membres qui ne font pas partie de l'exécutif pendant la durée de leur mandat au sein de l'OGE	Peut être composé d'« experts » neutres ou affiliés à un parti	
Mandat	Offre la sécurité de l'emploi	La durée du mandat peut être fixe	Les membres ne peuvent PAS être renvoyés/ révoqués arbitrairement par l'exécutif
Budget	Dispose de son propre budget qu'il gère indépendamment du contrôle au jour le jour du gouvernement	Peut disposer d'un budget alloué séparément par la branche législative. Peut recevoir des financements de la branche exécutive ou de la communauté des donateurs	Ne relève PAS du budget d'un quelconque ministère
Personnel	Dispose de l'autonomie requise pour déterminer ses besoins, ses règles et ses politiques en matière de ressources humaines	Peut avoir la possibilité de recruter son personnel au sein de la fonction publique	Son personnel n'est PAS nécessairement composé de fonctionnaires

26. Le modèle mixte de gestion électorale englobe une grande variété de structures, de rapports internes et d'attributs. Outre les caractéristiques indiquées dans le tableau 1, il est difficile de codifier ses caractéristiques essentielles et potentielles. Les rapports entre les OGE composantes dans un modèle mixte déterminent largement leurs caractéristiques et leurs modes de fonctionnement. Les cadres juridiques efficaces spécifieraient clairement la répartition des pouvoirs et des fonctions entre un OGE, composante chargée des politiques, du suivi ou de la supervision, et un OGE, composante responsable de la mise en œuvre ; ils détermineraient également comment ces OGE interagissent. Le tableau 4 présente des exemples de caractéristiques d'OGE, composantes du modèle mixte.

Tableau 4 : Exemples de caractéristiques des OGE de modèle mixte de gestion électorale

Pays	France		Japon	
	Composante indépendante	Composante gouvernementale	Composante indépendante	Composante gouvernementale
Titre	Conseil constitutionnel	Ministère de l'Intérieur, bureau des élections	Conseil central de gestion des élections (CEMC)	Ministère des Affaires intérieures et des communications, division des élections
Composition	Organe défini dans la Constitution et composé de 9 membres nommés, dont 3 par le président de la République, 3 par l'Assemblée nationale et 3 par le Sénat	N/A	Cinq membres nommés par le Parlement	N/A
Structure	Permanente	Permanente	Temporaire, mandat de trois ans	Permanente
Rapports entre les composantes	Supervision et résolution de certains litiges seulement	Organisation et conduite du processus électoral, dont les principales fonctions sont celles de l'administration au niveau des communes	Un secrétariat au sein du ministère apporte un soutien administratif au CEMC ; les procès-verbaux des réunions du CEMC sont consultables sur le site Internet du ministère	Exécution des instructions et des décisions du CEMC ainsi que suivi de l'exécution de celles-ci par des OGE fortement décentralisés aux niveaux régional et local
Pouvoirs et fonctions distincts des composantes	Acceptation des candidatures pour les élections présidentielles. Suivi de la régularité des élections présidentielles et des référendums et proclamation des résultats. Décision des litiges relatifs aux résultats des élections parlementaires	Organisation et administration de toutes les élections	Direction et supervision générale de la conduite administrative des élections nationales	Conduite administrative de tous les aspects des élections

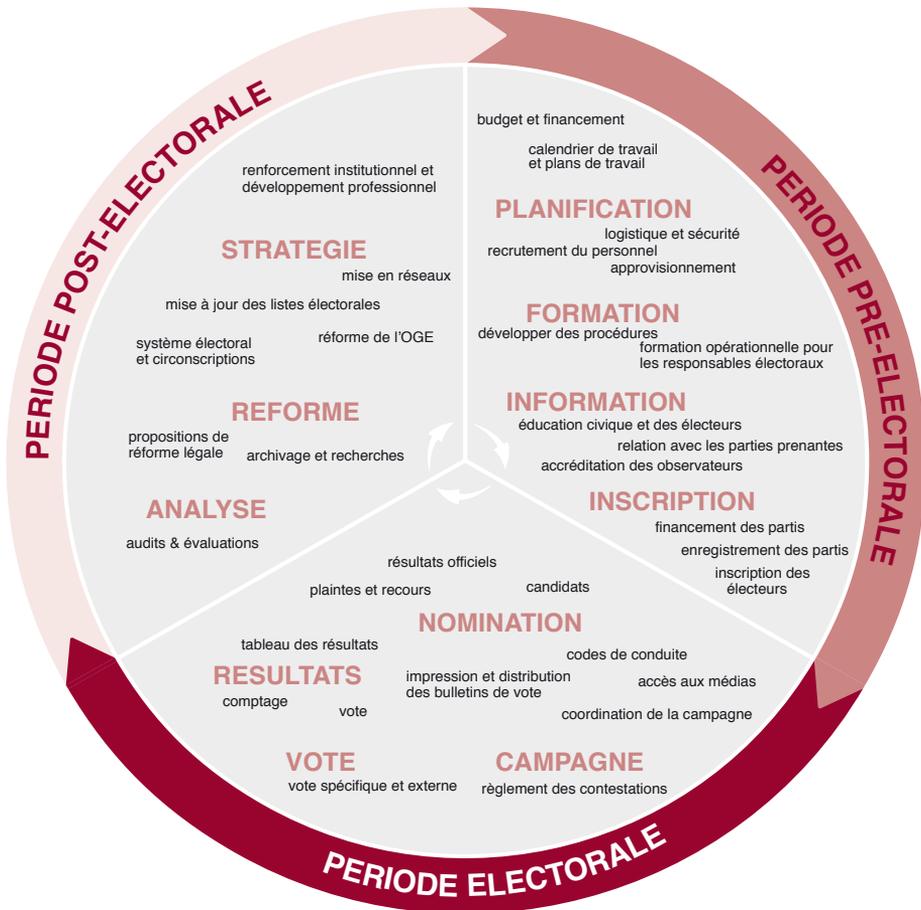
Pays	Sénégal		Espagne	
Composante	Composante indépendante	Composante gouvernementale	Composante indépendante	Composante gouvernementale
Titre	Commission électorale nationale autonome	Ministère de l'Intérieur, direction générale des élections	Commission électorale centrale	Ministère de l'Intérieur, direction générale des élections
Composition	Douze membres assermentés par le Conseil constitutionnel	N/A	8 juges de la Cour suprême + 5 experts (professeurs en sciences politiques, droit, sociologie, etc.) conjointement proposés par les partis représentés au Parlement. Le président et le vice-président sont élus par la Commission électorale centrale parmi les 8 juges	N/A
Structure	Permanente	Permanente	Permanente, renouvelée tous les quatre ans après chaque élection parlementaire	Permanente
Rapports entre les composantes	Supervision, examen et vérification indépendants du processus électoral	Organisation et administration de l'intégralité du processus électoral	Supervision de l'intégralité du processus électoral	Exercice de toutes les fonctions de mise en œuvre électorale. Doit consulter l'autre composante pour les décisions importantes
Pouvoirs et fonctions distincts des composantes	Supervision, examen et vérification indépendants de l'enregistrement et du processus électoral	Organisation et administration de l'intégralité du processus électoral	Supervision des scrutins, dépôt des candidatures, traitement des plaintes, proclamation des résultats, distribution des sièges	Inscription des électeurs, scrutin, dépouillement, logistique électorale

N/A = Non applicable

OGE permanents et OGE temporaires

27. Tout processus électoral comprend plusieurs étapes. Lors d'une élection, par exemple, cela inclut l'élaboration et la rédaction de textes législatifs, le recrutement et la formation du personnel électoral, la planification électorale, l'inscription des électeurs, l'enregistrement des partis politiques, le dépôt des candidatures des partis et de leurs candidats, la campagne électorale, le scrutin, le dépouillement, la tabulation des votes, la proclamation des résultats, le règlement des différends électoraux, les comptes rendus et les rapports, les audits, ainsi que l'archivage. À la fin d'un processus électoral, il est souhaitable de commencer à travailler sur le processus suivant. L'ensemble du processus peut être décrit comme un cycle électoral tel qu'illustré par la figure 2.

Figure 2 : Le cycle électoral



28. Différents critères interviennent pour choisir entre un OGE permanent et un OGE temporaire. Les charges de travail sur l'ensemble du cycle électoral doivent être prises en compte ; les coûts induits par un organisme permanent doivent être comparés aux coûts de la création d'un nouvel organisme ainsi qu'au temps nécessaire pour le créer lors de chaque scrutin. Lorsqu'un OGE temporaire semble approprié, il est important de réfléchir à la manière dont la mémoire institutionnelle liée aux élections sera préservée. Il est légitime de mettre en place une institution électorale permanente dans les cas où les activités électorales sont régulières (telles que la tenue régulière d'élections partielles et l'inscription en continue des électeurs) ou dans les cas où il est nécessaire de développer certaines activités électorale en continu (telles que l'éducation et information des électeurs en continu ou des réformes du code électoral). Des pays comme l'Afrique du Sud, l'Arménie, l'Australie, le Brésil, le Canada, l'Indonésie, le Mexique, les Philippines et la Thaïlande disposent d'OGE permanents.

29. D'autres pays mettent en place des OGE uniquement en période électorale. Ces pays peuvent adopter n'importe lequel des trois modèles, indépendant, gouvernemental ou mixte. Dans certains cas, l'OGE gouvernemental doit être temporaire, car les fonctionnaires qui organisent les élections remplissent d'autres fonctions à temps plein et ne sont affectés à l'OGE qu'en période électorale. Toutefois, certains pays ayant adopté le modèle gouvernemental de gestion électorale, à l'instar de la Suède, maintiennent une petite équipe pour traiter des questions électorales entre les scrutins, notamment quant à la mise à jour des listes électorales. Dans certains pays, qui ont choisi le modèle mixte, la composante gouvernementale est permanente afin de préserver la mémoire institutionnelle, tandis que la composante indépendante est temporaire et n'existe qu'en période électorale. C'est le cas au Togo, par exemple.

30. Les pays comme la Bulgarie, la Géorgie, le Niger, la Roumanie et la Russie, dont la gestion électorale suit le modèle indépendant, disposent d'un OGE central et permanent qui coexiste avec des OGE temporaires et secondaires dans les régions et les départements. En fonction des responsabilités qui leur sont attribuées et de la logistique requise, ces OGE secondaires sont nommés de deux à six mois avant le jour du scrutin. Jusqu'à une période récente, la Bulgarie et la Roumanie n'avaient pas d'OGE permanent, même au niveau national. Encouragés par l'Association des administrateurs d'élections européens (ACEEEO) et recommandés des missions d'observation électorale de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ces deux pays ont finalement créés des OGE permanents. De telles structures amélioreraient la mémoire institutionnelle et favoriseraient une continuité dans les opérations.

OGE centralisés ou OGE décentralisés

31. La nature de l'OGE, en termes de concentration ou de transfert de pouvoirs, dépend beaucoup du système de gouvernement dans un pays donné ; elle est généralement définie dans le code électoral. Le cadre juridique peut établir une distinction entre les pouvoirs et les fonctions qui sont attribués à un OGE central ou national et ceux qui sont dévolus aux OGE régionaux ou secondaires. Ces divisions verticales des pouvoirs et des fonctions peuvent intervenir entre les différents niveaux d'une branche d'un OGE national, entre un OGE national et les différents OGE provinciaux, comme en Indonésie, ou entre l'OGE national et les OGE locaux, comme au Royaume-Uni.

32. Dans des systèmes unitaires tels qu'au Costa Rica, au Ghana et aux Philippines, il est fréquent qu'un OGE central soit chargé de toutes les élections tout en disposant de bureaux secondaires aux niveaux provincial et local. Les pays, dont les lois prévoient l'existence d'OGE distincts et hiérarchiquement responsables aux niveaux national, régional, départemental ou même local, leur attribuent souvent des pouvoirs et des responsabilités différents. Dans de nombreux pays, comme la Lituanie et la Slovaquie, le cadre juridique relatif aux élections, qui institue un OGE central, prévoit fréquemment des délégations de responsabilités de mise en œuvre de certaines fonctions électorales.

33. Les pays qui utilisent un modèle gouvernemental ou mixte de gestion électorale peuvent s'appuyer sur des autorités locales pour mener à bien tout ou partie des activités liées aux élections. Ainsi, la Suède utilise une structure de gestion électorale très décentralisée qui repose sur un OGE national pour la coordination des politiques, tandis que les autorités locales gèrent les élections ; en Hongrie et en Suisse, certains pouvoirs sont délégués aux OGE locaux. La délégation de responsabilités et de pouvoirs en matière électorale aux autorités locales, sans supervision adéquate, peut toutefois compromettre la cohérence des élections, les prestations, la qualité de ses actions et, finalement, le caractère libre et juste des élections. Le cas des États-Unis illustre bien cette difficulté.

Les structures des OGE décentralisés peuvent assurer la continuité du travail de l'OGE, notamment lorsque celui-ci effectue des tâches récurrentes telles que la mise à jour des listes électorales.

Les OGE décentralisés peuvent, ne serait-ce que temporairement à un niveau secondaire, améliorer le caractère inclusif et transparent de la gestion électorale.

La pérennité et les coûts relatifs des OGE permanents, comparés à ceux des OGE temporaires aux niveaux régional et/ou secondaire, doivent être pris en compte, de même que leurs avantages.

Les OGE dans les pays fédéraux

34. Dans les pays fédéraux, des OGE distincts peuvent être mis en place au niveau national et dans chaque État/province ; ils fonctionnent souvent dans des cadres juridiques qui diffèrent et il arrive même qu'ils soient compétents pour des systèmes électoraux différents. Les OGE nationaux et provinciaux peuvent être dotés de structures distinctes et décentralisées. La nature des rapports entre ces OGE, tout comme les pouvoirs et les responsabilités qui leur sont attribués, dépend de ce que prévoit la loi.

35. Les rapports entre les OGE varient beaucoup de pays à pays. En voici quelques exemples :

- En Australie et au Canada, l'OGE national est responsable des élections nationales (fédérales) tandis que les OGE provinciaux sont responsables des élections provinciales et locales.
- Au Brésil, les OGE d'État sont en général chargés de conduire toutes les élections, l'OGE national étant responsable du dépouillement des votes et de la proclamation des résultats pour les bureaux nationaux.
- En Inde, l'OGE national assure de façon générale la surveillance, la direction et le contrôle des élections d'État. La conduite de ces élections relève de la responsabilité directe du directeur général des élections, un haut fonctionnaire nommé par l'OGE national.
- Au Nigeria, l'OGE national assume la responsabilité des élections fédérales et des élections d'État, tandis que les OGE provinciaux ne sont chargés que des élections locales.
- Dans la Fédération de Russie, un OGE central et national est responsable de toutes les élections fédérales. Les OGE régionaux s'occupent des élections ayant lieu dans les 89 régions qui composent la fédération. Les OGE secondaires sont responsables des élections fédérales devant l'OGE central ; ils sont également responsables des élections républicaines, régionales et locales mais devant les OGE régionaux.
- En Suisse, un OGE national est chargé de coordonner les politiques, tandis que les autorités locales organisent les élections.

36. Si, dans les systèmes fédéraux, il existe souvent des rivalités entre les OGE aux niveaux national et provincial, on observe également des cas de coopération. En Australie, par exemple, les lois électorales fédérales stipulent spécifiquement que les registres électoraux des élections provinciales et locales doivent être tenus conjointement avec l'OGE national afin que les provinces n'aient pas à tenir leur propre registre. Cette coordination prévue par les lois électorales permet une réduction substantielle des coûts engagés.

OGE transitoires internationaux et nationaux

37. Le terme « OGE transitoire » se réfère aux OGE qui sont mis en place temporairement pour faciliter des élections transitoires. Les OGE transitoires internationaux sont habituellement établis sous les auspices de la communauté internationale, par exemple à travers les Nations Unies (ONU). Ils peuvent se composer exclusivement ou partiellement d'experts internationaux. Le Cambodge (1993), la Bosnie-Herzégovine (1996) et le Timor oriental (2000) figurent parmi les pays dans lesquels des OGE transitoires internationaux ont été instaurés.

38. Bien qu'ils ne soient pas à strictement parler « internationaux », les OGE mis en place en Afghanistan (2004) et en Afrique du Sud (1994) étaient des institutions nationales qui prévoyaient la nomination de membres internationaux. En 1994, l'OGE de l'Afrique du Sud se

composait de cinq experts internationaux. Cependant, depuis 1996, le pays dispose d'un OGE national de modèle indépendant.

39. La mise en place d'un OGE transitoire international présente des avantages : l'OGE bénéficie, par exemple, de la présence d'experts électoraux internationaux ayant de vastes connaissances techniques et une expérience comparée en matière d'élections. Ce type de structure est utile dans les situations de conflits profondément enracinés où il est important d'obtenir un consensus par la médiation et le dialogue. La présence d'experts internationaux spécialisés dans les OGE peut renforcer la confiance des parties prenantes nationales et internationales dans le processus électoral.

40. Les OGE transitoires peuvent être composés uniquement de ressortissants du pays qui sont, le plus souvent, des représentants de partis politiques. Ainsi, en 1999, l'OGE en Indonésie comprenait 53 experts, un nombre plus important qu'à l'accoutumée afin de garantir la représentativité et la participation. En 2001, l'Indonésie a modifié sa loi électorale afin de réduire à onze le nombre des experts de l'OGE.

Représentation de l'OGE au sein du gouvernement et du parlement

41. Tout OGE, quel que soit son modèle, doit traiter avec les pouvoirs exécutif et législatif des questions liées à la législation électorale ou aux budgets électoraux. Il est recommandé qu'un comité multipartite émanant du pouvoir législatif, à l'instar du Comité permanent conjoint pour les questions électorales en Australie, s'occupe des questions liées à l'OGE, tandis qu'un membre du gouvernement traite de toutes les questions liées à l'OGE au sein du gouvernement et parle en son nom devant le gouvernement et le parlement. Dans un OGE de modèle gouvernemental, le ministre compétent en la matière est habituellement celui du ministère sous lequel l'OGE est placé.

42. À moins qu'un OGE de modèle indépendant ou que l'OGE, composante indépendante d'un modèle mixte, ne dispose aussi d'un porte-parole (une fonction pouvant être confiée à un ministre précis), il peut s'avérer difficile d'attirer l'attention du pouvoir législatif ou du gouvernement sur les questions relatives aux OGE. En Namibie, par exemple, le système en vertu duquel le président de l'Assemblée nationale traite de toutes les questions liées à l'OGE, y compris le budget et la loi électorale, a soulevé par le passé quelques difficultés à l'OGE, car le président de l'Assemblée nationale n'était pas représenté au gouvernement. Or, dans ce pays, tout projet de loi doit d'abord être présenté au Conseil des ministres par l'un de ses membres. En 2003, une crise due aux lenteurs de la réforme de la loi électorale a conduit à la nomination temporaire d'un ministre « de rattachement » pour l'OGE ainsi qu'à une révision des rapports entre l'OGE et le gouvernement.

Tableau 5 : Avantages et inconvénients des trois modèles de gestion électorale

	Avantages	Inconvénients
Indépendant	<ul style="list-style-type: none"> • Offre un environnement favorable au développement d'une identité électorale et au professionnalisme du personnel • Risque moins d'être soumis à des restrictions quant aux personnes pouvant participer à la gestion électorale puisqu'il peut attirer des talents extérieurs • L'attention portée aux questions électorales peut permettre une meilleure planification et une institutionnalisation des tâches électorales plus cohérente. • Contrôle son propre financement ainsi que l'exécution des activités électorales • L'administration électorale tend à être sous un contrôle unifié même si différents prestataires de service sont utilisés • La légitimité électorale est accrue car l'OGÉ est considéré comme impartial et non soumis à un contrôle politique 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut être isolé de ceux qui décident des politiques et du cadre électorale • Peut ne pas disposer de l'influence politique nécessaire pour obtenir un financement suffisant ou opportun • Le renouvellement des membres risque de diminuer l'expérience professionnelle et la mémoire institutionnelle • Ne possède peut-être pas les compétences ou l'expérience pour gérer des environnements bureaucratiques et professionnels • Risque d'entraîner des coûts plus élevés dans la mesure où l'indépendance institutionnelle rend difficile la cooptation de structures gouvernementales à coût faible ou nul qui faciliteraient l'exécution électorale
Gouvernemental	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéficie d'un auto-renouvellement de sa mémoire institutionnelle et de sa pérennité • Dispose d'un vivier de collaborateurs dotés d'une expérience bureaucratique • Est bien placé pour coopérer avec d'autres ministères pour fournir les services électoraux • A des coûts avantageux grâce aux synergies en matière de ressources au sein des ministères et entre les ministères • Dispose de pouvoirs et d'une influence au sein du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> • Crédibilité susceptible d'être compromise par la perception qu'il est aligné sur le gouvernement actuel ou soumis à une influence politique • Est dépendant des décisions internes des ministères ou des autorités locales en matière d'allocations financières et de politiques électorales • Ne dispose peut-être pas du personnel doté des compétences électorales appropriées • Le style bureaucratique risque d'être inadapté aux besoins de la gestion électorale • L'administration électorale risque d'être fragmentée entre un certain nombre de branches du pouvoir exécutif dont les agendas diffèrent
Mixte	<ul style="list-style-type: none"> • La crédibilité des membres éminents de l'OGÉ, composante indépendante, peut renforcer la légitimité électorale. L'OGÉ, composante d'exécution, bénéficie d'un auto-renouvellement de sa mémoire institutionnelle et de sa pérennité • Dispose d'un vivier de collaborateurs dotés d'une expérience bureaucratique, complété par des talents indépendants extérieurs • L'OGÉ, composante d'exécution, est bien placé pour coopérer avec les ministères pour fournir les services électoraux • L'OGÉ, composante indépendante, contrôle ses politiques et son financement. L'OGÉ, composante d'exécution, bénéficie de coûts avantageux grâce aux synergies en matière de ressources au sein des ministères et entre les ministères • La structure duale permet des mécanismes de vérifications indépendantes de l'observation externe 	<ul style="list-style-type: none"> • La crédibilité risque d'être compromise au moment de l'exécution des activités électorales par les organes gouvernementaux ; les pouvoirs de surveillance risquent de ne pas suffire pour corriger les irrégularités électorales • Le renouvellement des membres de l'OGÉ, composante indépendante, risque de diminuer l'expérience professionnelle et la mémoire institutionnelle • L'OGÉ, composante indépendante, risque de ne pas disposer de l'influence politique nécessaire pour obtenir un financement suffisant ou opportun. L'OGÉ, composante d'exécution, dépend des décisions internes des ministères ou des autorités locales en matière d'allocation de financements et de politiques électorales • L'OGÉ, composante indépendante, risque de manquer de compétences politiques en pratique. Le style bureaucratique de l'OGÉ, composante d'exécution, peut se révéler inadapté aux besoins de la gestion électorale • L'administration électorale peut être fragmentée entre un certain nombre de branches du pouvoir exécutif dont les agendas diffèrent

Quelques principes directeurs applicables à tous les OGE

43. Quel que soit le modèle utilisé, tout OGE doit être sûr de pouvoir garantir la légitimité et la crédibilité des processus dont il est responsable. À cette fin, la gestion électorale doit reposer sur des principes directeurs fondamentaux :

Principes directeurs applicables aux OGE :

- l'indépendance ;
- l'impartialité ;
- l'intégrité ;
- la transparence ;
- l'efficacité ;
- le professionnalisme ;
- le sens du service

Ces principes directeurs forment la base de l'administration électorale et sont essentiels pour garantir l'intégrité réelle et perçue du processus électoral.

Indépendance

44. Bien que l'indépendance de l'OGE soit l'une des questions les plus ardemment débattues dans le domaine de l'administration électorale, il n'y a toujours pas de consensus clair et accepté sur la définition exacte de ce terme. Cela est en partie dû au fait que le terme « indépendant » renvoie à deux concepts différents : celui de l'indépendance structurelle par rapport au gouvernement (le « modèle indépendant » de gestion électorale) et celui de l'« indépendance comme état d'esprit » qui est censée être commune à tous les OGE (quel que soit le modèle utilisé), lesquels se doivent de résister aux influences gouvernementales, politiques ou partisans dans leurs prises de décision. Il s'agit de deux problématiques différentes, l'une tient à la forme et l'autre à la substance. Néanmoins, elles sont perçues comme étant liées, car, dans beaucoup de régions du monde, le modèle indépendant de gestion électorale est considéré comme le plus à même de garantir l'indépendance de l'OGE, de ses décisions et de son action.

45. L'indépendance institutionnelle ou « structurelle » n'apparaît que dans la Constitution ou dans la loi. La façon la plus simple de promouvoir l'indépendance des décisions et de l'action d'un OGE est de créer un cadre juridique qui garantisse son indépendance, ainsi que le prévoient les constitutions et les principales lois relatives aux OGE de nombreux pays (par exemple, le Mexique et l'Uruguay). Bien que cela soit toujours possible avec le modèle indépendant et que cela puisse l'être avec le modèle mixte, cela se révèle plus difficile à intégrer dans le modèle gouvernemental, compte tenu de son rattachement à un ministère ou à une autorité locale, et ce au-delà des exigences strictes qui entourent l'impartialité de l'action de l'OGE.

46. Pour les modèles indépendant et mixte de gestion électorale, une culture de l'indépendance et la détermination des membres de l'OGE à prendre des décisions indépendantes, ont plus de poids que la seule indépendance « structurelle » formelle. Un fort leadership est également important pour maintenir l'indépendance d'action de l'OGE. Ainsi, un magistrat de haut rang peut prendre la présidence d'un OGE indépendant ou d'un OGE, composante indépendante du modèle mixte. Ce lien avec le pouvoir judiciaire peut permettre d'éviter une ingérence excessive du gouvernement ou des partis d'opposition dans les activités de l'OGE. Cependant, une telle nomination ne serait pas appropriée dans une situation où le pouvoir judiciaire n'est pas perçu comme impartial ou exempt de corruption ou dans une situation dans laquelle le pouvoir judiciaire ne dispose pas de suffisamment de juges pour éviter des conflits d'intérêts lorsque des affaires électorales sont portées devant la justice. L'Australie, le Brésil, le Costa Rica et la Zambie figurent parmi les pays qui font appel à des juges ou à d'anciens juges pour présider les OGE.

47. Alternativement, la nomination d'une personnalité publique respectée, d'une personne connue pour sa neutralité politique, peut également favoriser l'indépendance de l'OGE. Certains pays, comme le Burkina Faso et le Mozambique, prévoient la nomination d'un responsable de la société civile à la présidence de l'OGE. Dans les OGE gouvernementaux, la nomination à ce poste de direction d'un(e) fonctionnaire connu(e) pour son intégrité et son indépendance politique, comme cela a été le cas en Irlande du Nord, peut avoir un effet tout aussi positif.

Impartialité

48. Pour établir l'intégrité et la crédibilité des processus électoraux et pour promouvoir une large acceptation des résultats des élections, un OGE se doit non seulement de gérer les scrutins en totale indépendance, mais également de mener ses actions de manière impartiale. Sans cette impartialité dans sa gestion et sans cette indépendance d'action, l'intégrité de l'élection risque d'être compromise et les processus électoraux seraient difficilement perçus comme crédibles, en particulier par les perdants.

49. Tout OGE se doit de gérer les élections de manière impartiale. Quel que soit son modèle, sa source de responsabilité, son contrôle de gestion ou son mode de financement, l'OGE doit traiter tous les participants aux élections de manière juste et équitable, sans consentir d'avantage à une quelconque tendance politique ou à un groupement d'intérêt quel qu'il soit.

50. En théorie, l'OGE le plus à même d'être impartial est l'OGE indépendant composé d'« experts » neutres. D'autres OGE indépendants, par exemple, ceux composés de personnes désignées par des partis politiques participants aux élections, peuvent rencontrer davantage de difficultés à se faire accepter du grand public en tant qu'organismes entièrement impartiaux. À l'exception des pays ayant une tradition de service public neutre, les décisions et les activités des OGE gouvernementaux ou mixtes peuvent être considérées par le grand public comme étant susceptibles de favoriser le gouvernement en place.

51. En revanche, certains OGE, composantes gouvernementales de modèle mixte, (par exemple, en Espagne) ou des OGE de modèle gouvernemental (par exemple, en Nouvelle-Zélande et

en Suède) sont généralement considérés comme impartiaux. Inversement, certains OGE fonctionnant selon le modèle indépendant peuvent être indépendants en théorie et ne pas l'être en pratique. Même si l'impartialité peut être imposée par le cadre juridique ou par la structure de l'OGE, elle doit être mise en pratique par l'OGE dans sa conduite et son attitude à l'égard des parties prenantes. L'impartialité est davantage un état d'esprit qu'un principe de droit, bien que cet état d'esprit puisse être encouragé par des mécanismes externes et efficaces pour examiner les décisions de l'OGE ainsi que par la mise en place d'un code de conduite au sein de l'OGE prévoyant de lourdes sanctions.

52. Il est important que les OGE soient perçus comme devant être impartiaux par le grand public. La meilleure façon d'y parvenir est d'agir en toute transparence en s'efforçant à une communication énergique et à des relations publiques dynamiques.

Intégrité

53. L'OGE est le premier garant de l'intégrité et de l'authenticité du processus électoral ; ses membres en ont la responsabilité directe. Il sera plus facile d'en assurer l'intégrité si l'OGE bénéficie d'une indépendance d'action entière et s'il exerce un plein contrôle de tous les principaux processus électoraux. Lorsque d'autres organismes ont des fonctions électorales, les OGE doivent être habilités à surveiller leurs activités afin de s'assurer qu'ils satisfont aux critères d'intégrité les plus stricts.

54. Il est important que la législation électorale ou que la réglementation relative à l'OGE lui donne des pouvoirs précis lui permettant de sanctionner les agents électoraux qui menacent l'intégrité du processus électoral en favorisant certains intérêts politiques ou qui sont corrompus. Ignorer de tels problèmes peut provoquer de plus âpres débats publics sur les questions d'intégrité et de crédibilité que ne le ferait l'utilisation publique des pouvoirs disciplinaires. Dans la mesure du possible, il est de l'intérêt de l'OGE de veiller à ce que les manquements aux lois, règlements et codes de conduite électoraux soient sanctionnés de façon appropriée. Un examen plus détaillé des principes d'intégrité électorale peut être consulté dans le module sur l'intégrité électorale du Réseau du savoir électoral ACE à l'adresse <<http://www.aceproject.org>>.

Transparence

55. La transparence de la gestion opérationnelle et financière nécessite un droit de regard du public sur les décisions de l'OGE et leur motivation. La transparence est une bonne pratique élémentaire pour toutes les activités de l'OGE. Une telle pratique peut conduire l'OGE à lutter contre ce qui est perçu comme des délits de fraude financière ou électorale, un manque de compétence ou du favoritisme envers certaines tendances politiques, ainsi qu'à les identifier lorsque révélés. Cela peut lui permettre de renforcer sa crédibilité. La transparence électorale peut être fondée sur la loi électorale, ainsi que l'illustre l'obligation pour l'OGE d'informer le public de ses activités, comme par exemple en Indonésie. La transparence peut constituer une pratique imposée par le code de conduite de l'OGE ou être adoptée par l'OGE en tant que politique institutionnelle. Cette dernière pratique a été illustrée lors des élections au Liberia

en 2005 : l'OGE mena de fréquentes communications et conférences de presse et consulta régulièrement les parties prenantes. L'absence de transparence dans les processus électoraux conduit inévitablement à des soupçons de fraude. Lorsque, par exemple, les observateurs et le public n'ont pas accès au dépouillement des bulletins de vote et à la compilation des données ou lorsque la proclamation et la validation des résultats d'un scrutin interviennent après un retard conséquent (comme au Biélorussie ou en Ukraine en 2004 et en Éthiopie en 2005), c'est la crédibilité de l'élection qui est remise en cause.

Effacité

56. Les gouvernements et le grand public s'attendent à ce que les fonds destinés à l'organisation des élections soient utilisés à bon escient et que les services soient fournis de manière efficace. Face à une utilisation croissante d'outils technologiques de plus en plus coûteux et une demande pour un supplément d'efforts dans des domaines à coûts élevés, tels que l'éducation et l'information des électeurs, les OGE doivent veiller à ce que leurs programmes satisfassent durablement l'efficacité électorale, l'intégrité et la modernité.

57. Pour réussir dans sa mission, l'OGE doit faire preuve d'intégrité, de compétence et d'efficacité. Ces qualités peuvent susciter une confiance du public et des partis politiques dans les processus électoraux. Le cadre juridique peut également y contribuer en définissant des normes efficaces en matière de gestion électorale et financière. Cependant, les membres d'un OGE ne connaissent pas toujours les procédures et les pratiques électorales ; dans certains cas, ils ne sont pas habitués à négocier des contrats d'approvisionnement en équipements et matériaux dans un contexte de concurrence acharnée. L'organisation du processus électoral pâtit de cette inefficacité qui peut être assimilée à un comportement frauduleux ou immoral et peut sérieusement remettre en cause la crédibilité de l'OGE.

Professionnalisme

58. Il existe plusieurs critères de professionnalisme dans le domaine de la gestion électorale. La mise en œuvre méticuleuse et précise des procédures électorales et la présence d'un personnel compétent et adéquat sont les deux éléments clés pour une élection crédible. Les OGE doivent s'assurer que les agents électoraux, qu'ils soient permanents ou temporaires, sont tous bien formés et au fait des compétences requises pour se conformer à de strictes normes professionnelles dans la réalisation de leurs tâches techniques. La formation professionnelle est propre à inspirer une confiance publique que l'ensemble du processus est « entre de bonnes mains ». Cependant, si un programme de développement continu des formations et des compétences est essentiel pour créer et faire fonctionner un organisme de gestion électorale professionnel, le professionnalisme d'un OGE dépend tout autant de l'attitude de chacun de ses membres et du personnel de son secrétariat. Afin d'assurer le professionnalisme dans la gestion électorale, il est nécessaire que chaque individu travaillant au sein d'un OGE s'engage personnellement à ce que ses actions soient conformes à l'équité, à la rigueur, à la diligence et au service et à ce qu'il en soit de même quant à son propre développement personnel.

59. La visibilité de ce professionnalisme au sein d'un organisme de gestion électorale permet également aux partis politiques, à la société civile, aux électeurs, aux donateurs, aux médias et à d'autres parties prenantes de se fier à la capacité des administrateurs électoraux à entreprendre leurs tâches de manière efficace. En revanche, un manque évident de professionnalisme provoquera des soupçons d'activités injustifiables, voire frauduleuses, ainsi qu'une perte de confiance. Il serait alors plus facile aux perdants contestant le scrutin de gagner le soutien du public, que leurs contestations soient ou non justifiées.

Sens du service

60. Les OGE ne sont pas seulement chargés de fournir des services aux parties prenantes, c'est la principale raison de leur existence. Le développement et la publication de normes de service applicables à toutes les activités d'un OGE, non seulement motivent ses membres et son personnel à fournir un service de grande qualité, mais constituent également des critères qui permettent aux parties prenantes d'évaluer la performance de cet OGE. Des normes de service élémentaires sont souvent incluses dans le cadre juridique relatif aux élections. Par exemple, au Canada, celles-ci comprennent des normes temporelles, telles que des délais applicables à la proclamation des résultats du scrutin, à la compilation des registres électoraux, à la distribution des cartes d'électeurs ou à la diffusion de l'information relative aux bureaux de vote.

61. D'autres normes de prestation de service importantes peuvent être adoptées par l'OGE lui-même dans le cadre des procédures qu'il applique lors de chaque processus électoral. Il peut s'agir de normes de service relatives au temps, telles que le délai moyen, maximal et minimal d'attente un électeur pour recevoir un bulletin de vote, le délai imparti pour répondre à une requête d'un particulier ou le temps moyen nécessaire pour recueillir les informations nécessaires à l'inscription d'un électeur sur les listes électorales. Il peut également s'agir de normes qualitatives, telles que le pourcentage d'électeurs qui n'ont pas pu voter à cause d'une erreur sur la liste électorale, la quantité de matériel de vote manquant ou n'ayant pas été livré à temps aux bureaux de vote, le nombre de bureaux de vote ayant été ouverts en retard le jour du scrutin ou encore l'authenticité et la disponibilité des résultats provisoires en temps et en heure.

62. Outre ces données brutes, la manière dont les parties prenantes perçoivent la prestation de service fournie par l'OGE influence considérablement le jugement du public à l'égard de l'intégrité et de l'efficacité de l'OGE. Les évaluations postélectorales sont un bon moyen d'analyser comment les parties prenantes perçoivent la qualité des services assurés par l'OGE. Ces évaluations peuvent être menées par l'OGE lui-même ou par un organisme externe, par exemple, comme une obligation de rendre compte faite à l'OGE (telle qu'une évaluation de la performance de l'OGE par le pouvoir législatif).

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

- Les élections sont des processus complexes et spécialisés qui sont menés plus efficacement par un organisme chargé de responsabilités spécifiques en matière de gestion électorale.
- Un organisme de gestion électorale (OGE) est une institution ou un organisme créé dans le seul but de gérer tout ou partie des éléments essentiels de la gestion électorale, à savoir :
 - déterminer qui est éligible pour voter ;
 - recevoir et valider les candidatures (pour les élections, les partis politiques et/ou les candidats) ;
 - organiser le scrutin ;
 - dépouiller les bulletins de vote ;
 - présenter les résultats.
- Les tâches électorales essentielles ainsi que les autres peuvent être exécutées par un seul organisme ou être assignées à plusieurs d'entre eux.
- Il existe trois grands modèles de gestion électorale :
 - le modèle indépendant ;
 - le modèle gouvernemental ;
 - le modèle mixte.
- Chacun de ces modèles de gestion électorale peut englober un ou plusieurs OGE chargé(s) de diverses fonctions.
- L'une des principales caractéristiques du modèle indépendant est qu'il comprend un OGE (parfois deux) institutionnellement indépendant du pouvoir exécutif. En revanche, les OGE de modèle gouvernemental sont rattachés au pouvoir exécutif et doivent lui rendre compte.
- Un modèle mixte comprend généralement deux OGE composantes : un OGE indépendant chargé des politiques et/ou de la supervision et un OGE gouvernemental chargé de la mise en œuvre du processus électoral.
- Chaque modèle de gestion électorale présente quelques caractéristiques fondamentales, mais également de nombreuses variations. La manière dont les

OGE travaillent ne dépend pas uniquement du modèle appliqué, mais d'autres facteurs liés au cadre électoral et au contexte social, culturel et politique.

- Il existe de nombreux types d'organismes de gestion électorale parmi ces trois grands modèles. Les OGE peuvent être permanents ou temporaires, centralisés ou décentralisés et ce, à divers degrés. Chaque structure présente des avantages et des inconvénients, lesquels doivent être soigneusement évalués selon le contexte particulier du pays.
- Une attention particulière en matière de coordination peut être nécessaire pour les OGE dans les pays fédéraux et dans les pays en transition. Dans ces derniers, une présence internationale au sein de l'OGE peut faciliter la gestion des conflits.
- Il est préférable qu'un ministre soit désigné pour représenter l'agenda des OGE au sein du gouvernement et d'un comité multipartite du pouvoir législatif responsable des questions électorales.
- Quel que soit le modèle utilisé, les OGE doivent tous suivre des principes directeurs, notamment l'indépendance dans la prise de décision et dans l'action, l'impartialité, l'intégrité, la transparence, l'efficacité, le professionnalisme et le sens du service. Ces principes sont parfois mieux réalisés dans les OGE de modèle indépendant que dans les autres OGE.

La Norvège : une gestion gouvernementale, décentralisée et fiable

Kåre Vollan

Il est difficile de donner une réponse tranchée à la question de savoir quel organisme correspond à la définition d'un organisme de gestion électorale (OGE) en Norvège. La responsabilité administrative et juridique des élections est partagée verticalement par une décentralisation du niveau national vers le niveau local et horizontalement entre les organismes au niveau central. Il n'existe pas de structure unique au sein de laquelle les pouvoirs des organismes locaux découleraient d'un organisme central.

Au niveau central, le ministère des Pouvoirs locaux (Kommunal- og regionaldepartementet) est chargé de la plupart des tâches fondamentales propre à un OGE. Toutefois, une Commission électorale nationale (Riksvalgstyret, CEN) est dotée de pouvoirs limités et le Parlement a le dernier mot en certifiant ses propres membres (en approuvant de leur élection).

La CEN et le Parlement interviennent uniquement lors des élections parlementaires. Les élections locales sont gérées par les autorités locales sous la supervision et la direction partielle du ministère des Pouvoirs locaux.

Élections en Norvège

Les élections aux assemblées se déroulent à trois niveaux de l'administration :

- le Parlement (Stortinget) au niveau national ;
- les 19 assemblées de comté (fylkesting) ;
- les 431 conseils municipaux (kommunestyret).

(Les élections au Parlement sámi (Sametinget), qui est une assemblée représentative élue par les populations autochtones sámiés conformément à une loi de 1987 (*Sameloven*), sont exclues du champ de cette étude.)

Sur les 169 députés du Parlement, 150 sont élus à la proportionnelle en tant que représentants de comté tandis que les 19 autres sont élus en tant que membres à mandat général aux sièges compensatoires par lesquels tout décalage par rapport au résultat proportionnel du pays est compensé. Leur mandat est de quatre ans. Leur renouvellement s'effectue par roulement, les élections de comté et les élections municipales ayant lieu simultanément deux ans après les

élections législatives. Aucune assemblée ne peut être dissoute et il n'y a pas d'élections partielles. Les élections peuvent donc être planifiées longtemps à l'avance.

Contexte historique

La Norvège est dotée d'un Parlement élu depuis 1814. Jusqu'en 1906, les Norvégiens élisaient de grands électeurs qui à leur tour désignaient les députés, mais depuis cette date, les députés sont élus au suffrage direct. Le droit de vote a été accordé à tous les hommes à partir de 1898 et aux femmes à partir de 1913. L'élection au suffrage direct des conseils municipaux a été introduite dès 1836 (le droit de vote restant limité).

L'administration électorale n'a jamais été considérée comme un service différent des autres services publics et la conduite des élections a de ce fait été laissée aux mains d'organes administratifs issus des urnes. Les élections locales et parlementaires sont conduites par les autorités locales élues, avec l'appui de l'administration locale.

Jusqu'en 1985, les autorités électorales étaient les suivantes :

- Les comités exécutifs des conseils municipaux, élus à la proportionnelle par les conseils et composés de membres du conseil. Ils constituaient les plus hautes autorités politiques de la municipalité et étaient dirigés par le maire. Ces comités nommaient à leur tour le personnel des bureaux de vote avec l'appui de l'administration municipale. Ils organisaient le scrutin pour toutes sortes d'élections. Pour les élections municipales, ces comités octroyaient aux candidats les certificats confirmant leur élection.
- Les comités électoraux locaux, élus à la proportionnelle par les assemblées des conseils de comté. Ils étaient chargés de collecter les protocoles des résultats électoraux auprès des comités exécutifs municipaux lors des élections aux assemblées de comté et au Parlement. Ils devaient également émettre les certificats destinés aux membres élus de l'assemblée du comté et aux députés du Parlement.

Lors de sa première séance, le Parlement reconnaissait la validité des élections. Toute réclamation était traitée par le comité exécutif pour les élections municipales, par le comité électoral du comté pour les élections de comté et par le Parlement lui-même pour les élections parlementaires. À chaque élection, le ministère des Pouvoirs locaux émettait des directives et des instructions et supervisait le scrutin si nécessaire.

En 1985, une nouvelle loi électorale fut adoptée, consolidant pour la première fois les dispositions en matière électorale aux trois niveaux administratifs. Auparavant, il existait une loi pour les élections parlementaires et une loi pour les deux niveaux locaux. Le principal changement dans l'administration électorale fut l'instauration de la CEN. Cet organisme nommé par le gouvernement se compose de représentants de tous les partis ayant des députés au Parlement (bien que ce ne soit pas prévu par la loi, c'est un usage). L'instauration de la CEN ne répondait pas à un besoin identifié pour un OGE indépendant, mais plutôt à la nécessité de disposer d'un organisme chargé d'allouer les mandats compensatoires au niveau national, lesquels furent créés par cette loi. À la suite de cette loi, la validation des élections des membres du Parlement était assurée par la CEN même si le dernier mot quant à la validité de ces élections revenait toujours, partiellement ou entièrement, au Parlement lui-même, la CEN n'ayant pas reçu de mandat général pour surveiller ou superviser les élections.

En 2002, une nouvelle loi électorale fut adoptée. En dépit de propositions pour des changements drastiques au sein de l'administration électorale, cette loi a avant tout organisé les textes juridiques en vigueur, même si elle a introduit d'importants changements quant

au système de représentation et quant à la conduite des élections. La modification la plus importante apportée à l'administration électorale a été d'investir la CEN de l'autorité nécessaire pour décider de tous les recours relatifs aux élections parlementaires. Pour les appels concernant le droit de vote, c'est le Parlement qui représente le dernier recours, mais dans tous les autres cas, c'est la CEN qui dispose du pouvoir de décider en dernier recours (sauf en cas de poursuites pénales à l'encontre de personnes). Le Parlement continue à statuer sur la validité d'une élection et à décider de la nécessité de répéter le scrutin. Au niveau local, le conseil municipal décide désormais soit de confier l'administration des élections au comité exécutif, soit d'élire un comité électoral municipal *ad hoc*. Dans ce dernier cas, la composition politique du comité électoral doit refléter celle du conseil municipal, à l'instar des autres commissions du conseil.

Cadre législatif et institutionnel

Les élections sont régies par la Constitution et par la loi électorale de 2002. Les dispositions constitutionnelles ne concernent que les élections parlementaires. Elles confèrent la responsabilité de la conduite des élections aux municipalités et disposent que la tenue des registres électoraux et la conduite des scrutins sont réglementées par la loi. La Constitution établit le rôle du Parlement dans la validation des mandats de ses membres nouvellement élus et elle lui donne le pouvoir de décider des appels formés contre les décisions dans les affaires concernant le droit de vote.

Suite à un nouvel amendement en 2005, la loi électorale définit les organismes électoraux suivants :

- les comités électoraux, élus par les conseils municipaux ;
- les commissions de bureaux de vote, nommées par les conseils municipaux ou, sur décision de ces derniers, par le comité électoral ;
- les comités électoraux de comté, élus par les assemblées de comté ;
- la Commission électorale nationale nommée par le gouvernement lors de la tenue des élections parlementaires.

Les deux premiers organismes jouent un rôle dans toutes les élections, le comité électoral de comté intervient dans les élections aux assemblées de comté et au Parlement et la CEN n'intervient que lors des élections parlementaires.

Une loi sur les partis, votée séparément en 2005, régit entre autres l'enregistrement obligatoire des partis présentant des candidats aux élections. L'organe administratif national, chargé de tenir le registre des sociétés, est administrativement responsable de l'enregistrement des partis. Une commission, présidée par un juge, est nommée par le gouvernement pour décider des plaintes relatives à la loi sur les partis, à leur enregistrement et à leur financement.

La compétence administrative pour conduire les élections est donc fortement décentralisée. Au niveau central, l'organisme multipartite, la CEN, dispose d'une autorité limitée. Au niveau national, la plupart des tâches sont assumées par le ministère des Pouvoirs locaux. Toutefois, d'autres organes administratifs jouent un rôle dans les élections. Les registres électoraux sont extraits des registres civils administrés par une unité placée sous l'autorité du Trésor public. Des recours peuvent être portés devant un comité nommé par le ministère.

Ministère des Pouvoirs locaux

En matière d'élections, la responsabilité du ministère s'étend à trois domaines :

1. *Les lois, règles et règlements.* Cela inclut la préparation de tous les amendements apportés aux lois régissant les élections, la publication d'instructions détaillées s'inscrivant dans le cadre juridique, ainsi que l'assistance aux administrateurs électoraux et au grand public dans l'interprétation de la loi et des instructions.
2. *La conduite des élections.* Les fonctions du ministère incluent la présentation d'instructions détaillées, notamment la définition des procédures électorales ; la production de documents électoraux, y compris les formulaires et la conception des bulletins de vote ; l'information du personnel électoral ; l'envoi de directives aux administrateurs locaux, notamment de modèles de comptes rendus ; les campagnes d'information auprès des électeurs ; l'approbation des dispositifs de vote électronique (e-vote) ; la coordination des flux d'information concernant les résultats du scrutin, en partenariat avec les médias et les sociétés privées de technologies de l'information (TI) ; les fonctions de secrétariat de la CEN ; la préparation de toute plainte liée aux élections parlementaires pour décision finale du Parlement ; le traitement des plaintes relatives aux élections locales.
3. *Le budget et le contrôle budgétaire.* Le ministère gère et contrôle le budget électoral ; des budgets électoraux sont établis à chaque niveau administratif. Au niveau national, le budget (moins de 20 millions d'euros) couvre les dépenses engendrées par le cadre juridique. Pour les élections parlementaires, ce même budget inclut également certaines dépenses engagées au niveau local. Autrement, les dépenses locales sont couvertes par les budgets locaux.

Pour les élections locales, les plaintes sont traitées par le ministère des Pouvoirs locaux qui agit en dernier ressort. Le cas échéant, le ministère peut ordonner l'organisation d'une nouvelle élection si des irrégularités ont eu un impact sur les résultats.

Le ministère emploie cinq à six personnes pour travailler sur les élections, mais aucune d'elle n'est engagée à temps plein. Les comités électoraux au niveau municipal sont les principales autorités chargées de maintenir un personnel électoral qualifié.

La Commission électorale nationale

La CEN n'est pas un organisme permanent et son mandat prend fin lorsque les élections parlementaires sont validées. La CEN compte au moins cinq membres. Chaque parti siégeant au Parlement propose un homme et une femme : le gouvernement nomme l'un des deux en qualité de membre et l'autre en qualité de membre adjoint. L'autorité de la CEN se limite à :

- distribuer les sièges compensatoires nationaux ;
- émettre des certificats destinés à tous les membres élus du Parlement et communiquer les résultats aux comités électoraux de comté ;
- traiter les plaintes. Concernant les affaires relatives au droit de vote, le Parlement intervient en dernière instance, après avoir entendu la CEN ; dans les autres affaires, c'est la CEN qui décide en dernier ressort. La décision finale sur la validité d'une élection parlementaire et sur la nécessité de réitérer une élection dans une municipalité ou dans un comté reste aux mains du Parlement lui-même.

Réforme électorale et nouvelles technologies

En 1985 et en 2002, le débat politique sur les questions relatives au système de représentation a conduit à la nomination par le gouvernement d'une commission composée d'experts et de représentants politiques, chargée de proposer des réformes.

D'autres réformes peuvent être initiées par le ministère des Pouvoirs locaux ou par les municipalités. Les propositions concernant les innovations technologiques émanent souvent des municipalités qui souhaitent faire des économies et accroître l'efficacité du processus. L'introduction du vote électronique en Norvège est un exemple. Les municipalités, qui subissent souvent la pression des fournisseurs de TI, ont conduit des projets pilotes et une commission gouvernementale a rendu un rapport proposant une stratégie pour le vote électronique en février 2006.

Opportunités et contraintes

L'approche norvégienne en matière de gestion électorale n'a jamais été sérieusement mise à l'épreuve par les partis politiques. D'une manière générale, l'administration gouvernementale jouit d'une grande confiance basée sur son intégrité et son indépendance, bien que cette dernière soit subordonnée à des ministres nommés politiquement. Il n'est pas perçu comme particulièrement nécessaire que les élections soient organisées par une administration indépendante. Les rares occasions, où de graves erreurs ont été commises (par exemple lorsque le système informatique de marquage des registres électoraux est tombé en panne à Oslo durant les élections parlementaires de 1993), ont été considérées comme des défaillances contingentes. Aucune difficulté fondamentale dans l'organisation des élections n'a été soulevée jusqu'à maintenant.

La structure de la gestion électorale a été évaluée pour la dernière fois par une commission en charge de la réforme électorale qui a rendu son rapport en 2001. S'inspirant du modèle britannique, elle a proposé de créer une commission électorale indépendante principalement chargée de fonctions politiques et de tâches administratives secondaires. Cette proposition se fondait plus sur les avantages supposés d'un organisme se focalisant principalement sur la réforme électorale, en laissant la gestion des élections aux organes ordinaires de l'administration gouvernementale, que sur un appel à une plus grande indépendance de l'administration des élections. Cette commission aurait été plus conforme aux tendances internationales et aux normes recommandées dans les nouvelles démocraties.

Si elle avait été mise en œuvre, cette proposition aurait établi une commission électorale permanente chargée des missions suivantes :

- l'enregistrement des partis politiques ;
- l'évaluation du cadre juridique et la modernisation des processus électoraux ;
- le respect des règles régissant le vote par anticipation ;
- la responsabilité générale de la tenue des registres électoraux ;
- le calcul et la publication des résultats à l'issue des élections parlementaires ;
- la conduite des campagnes d'information des électeurs ;
- la promotion de la recherche en matière électorale ;
- la gestion des tests et des projets pilotes sur la réforme électorale ;
- la communication avec les OGE des autres pays.

La commission aurait été nommée par le Parlement ; ses membres auraient été des professionnels des élections plutôt que des représentants de partis politiques.

La proposition n'a pas reçu beaucoup de soutien, car les dispositifs actuels sont efficaces. Une seconde proposition de réforme, qui visait à transférer les activités administratives du ministère des Pouvoirs locaux en matière électorale au département des autorités fiscales, chargé de la tenue du registre civil, n'a pas non plus été retenue. Le proverbe « le mieux est l'ennemi du bien » s'est jusqu'ici révélé déterminant dans les prises de décision sur l'administration électorale en Norvège.

Le Zimbabwe : une nouvelle ère dans la gestion électorale

Belinda Musanhu

Contexte historique

Après l'indépendance de 1980, le nouveau gouvernement du Zimbabwe a mis en place un nouveau système électoral (scrutin majoritaire à un tour) et a créé une structure de gestion électorale qui comprenait la Commission de délimitation (DC), chargée du découpage électoral, et la Commission de supervision électorale (ESC), chargée de la supervision de la conduite des élections. Les élections auraient été gérées par le Secrétaire général (Registrar-General of Elections, RG) qui était chargé d'inscrire les électeurs, de compiler les listes électorales, de mener le scrutin et le dépouillement et de proclamer les résultats, avec l'appui logistique de la Direction des élections, un comité composé de représentants de plusieurs ministères du gouvernement. Le département du RG était rattaché au ministère des Affaires intérieures.

Cette structure fut critiquée car perçue comme partisane. Les deux commissions – la DC et l'ESC – étaient en effet nommées par le président du pays qui, bien qu'obligé de consulter le juge en chef (Chief Justice) et la Commission des services judiciaires (JSC), n'était pas tenu de se conformer à leurs recommandations. Le RG et la Direction des élections, qui font tous deux partie du pouvoir exécutif, comprenaient des agents ayant un intérêt personnel dans les résultats des élections.

Fin 2004, sous les pressions internes et externes, une nouvelle législation fut adoptée et instaura la Commission électorale du Zimbabwe (ZEC), le RG des électeurs et la Cour électorale. L'ESC a finalement été abolie en 2005 par l'amendement constitutionnel n° 17.

Le cadre législatif

Le cadre juridique qui régit les élections au Zimbabwe inclut la Constitution de 1979, telle qu'amendée en 2005, la loi sur la Commission électorale (*Electoral Commission Act*, chapitre 2-12) et la loi électorale (*Electoral Act*), toutes deux promulguées en 2004. La législation fixe les conditions de l'organisation des élections ainsi que le système électoral devant être utilisé. La loi sur la Commission électorale définit le mode opératoire de la ZEC, tandis que la loi électorale fixe l'organisation du processus électoral, y compris les tâches du RG des électeurs.

Structure institutionnelle, pouvoirs et fonctions

Trois organes sont en charge des activités relatives à la gestion électorale au Zimbabwe :

1. La *Commission de délimitation (DC)* est nommée par le président. Elle est présidée par le juge en chef (Chief Justice) ou par un autre juge, appartenant à la Haute cour ou à la Cour suprême et recommandé par le juge en chef (Chief Justice). En outre, trois autres membres de la DC sont nommés sur recommandation du juge en chef (Chief Justice). La DC est chargée d'établir les limites des circonscriptions électorales au moins une fois tous les cinq ans. Le président peut également ordonner une révision de ce découpage avant la fin de la période de cinq ans.
2. La Commission électorale du Zimbabwe (ZEC). Outre un président qui doit remplir les critères de qualification pour être juge à la Haute cour ou à la Cour suprême et qui est nommé par le président du pays en collaboration avec la JSC, la ZEC compte six commissaires, dont trois au moins doivent être des femmes, nommés sur une liste de neuf candidats soumise par le Comité parlementaire sur les règles et ordres permanents.

La ZEC est chargée de :

- préparer, conduire et superviser toutes les élections parlementaires et présidentielles ainsi que les référendums nationaux ;
 - diriger et superviser l'inscription des électeurs ainsi que la compilation et la conservation du registre électoral ;
 - concevoir, imprimer et distribuer les bulletins de vote et autres documents électoraux, établir les bureaux de vote et en assurer le fonctionnement ;
 - mener les campagnes d'éducation et d'information auprès des électeurs ;
 - accréditer les observateurs électoraux.
3. Le Secrétaire général (Registrar-General of Electors). Le RG est chargé d'inscrire les électeurs, de compiler et de tenir le registre électoral.

Cette structure est complétée par la Cour électorale qui se compose de juges et d'anciens juges. Elle est nommée par la JSC et jouit du même statut que la Haute Cour. Elle a pour fonction de statuer sur le contentieux électoral.

Financement

Historiquement, les élections au Zimbabwe ont toujours été correctement financées par le pouvoir exécutif. Toutefois, cela a changé suite à l'amendement de l'article 61 de la Constitution énonçant que la ZEC doit être financée par le Fonds consolidé du revenu. La Commission peut également recevoir des financements de sources étrangères pour assurer l'éducation électorale, conjointement avec des organisations non gouvernementales. Lors des élections parlementaires de mars 2005 et des élections sénatoriales de septembre 2005, il y avait un manque manifeste de documentation électorale et de personnel électoral. Néanmoins, il est important de noter que la ZEC est parvenue à accroître le nombre de bureaux de vote et à acheter les urnes translucides utilisées en mars 2005.

Responsabilité

En vertu du paragraphe 5 de l'article 61 de la Constitution, la ZEC ne doit pas être placée sous la direction ou le contrôle d'une quelconque personne ou autorité que ce soit dans l'exercice de ses devoirs et de ses fonctions ou dans l'organisation de ses procédures et de ses processus en matière de recrutement de son personnel. C'est un changement qui a été bien accueilli au regard des dispositions précédentes qui n'accordaient pas explicitement cette autonomie à l'ancienne ESC.

Les relations hiérarchiques ont également été clarifiées puisque le RG rend compte à la ZEC pour toutes les questions liées à l'inscription des électeurs et au registre électoral. Le fait que le Parlement participe au processus de nomination de la Commission a permis d'introduire un élément de transparence qui manquait auparavant. Cela compense, dans une certaine mesure, le fait que les nominations soient en définitive toujours décidées par le président.

Professionnalisme

D'un point de vue technique et administratif, le scrutin et le dépouillement ont toujours été menés efficacement et les agents électoraux du Zimbabwe ont été applaudis pour la connaissance de leurs fonctions. Toutefois, des recours juridiques, qui ont été couronnés de succès, ont mis à jour des erreurs dans le registre électoral, lesquelles ne peuvent être attribuées qu'à une inefficacité administrative ou à une fraude délibérée. Suite aux élections de mars 2005, la ZEC fut critiquée pour avoir proclamé différents résultats à différents moments sans être en mesure de s'expliquer clairement.

Rapports avec les médias

Par le passé, les rapports entre les organismes de gestion électorale (OGE) et les médias publics contrôlés par l'État étaient bons, alors que ceux entre les OGE et les médias privés étaient médiocres. Lors des élections de mars 2005, pour la première fois depuis longtemps, la documentation de promotion électorale et d'éducation des électeurs conçue par les OGE furent publiés à la fois dans les médias publics et dans les médias privés, ce qui a ouvert une nouvelle ère de coopération entre les OGE et les médias privés.

Rapports avec les autres institutions

Les rapports entre les OGE et les acteurs non gouvernementaux, notamment les ONG et les partis politiques d'opposition, étaient au mieux tendus, voire hostiles. Toutefois, on a observé un dégel de ces rapports à l'approche des élections de mars et de septembre 2005. La ZEC a fait preuve d'ouverture en abordant diverses questions et en coopérant avec les principales parties prenantes électorales. Il convient cependant de noter que certains problèmes n'ont pas été résolus, tels que le fait que les partis politiques ne puissent pas accéder au registre électoral, éternel point d'achoppement dans les relations entre les OGE et les parties prenantes.

Pérennité

Les processus électoraux ont toujours été bien financés au Zimbabwe. Le grand défi reste le financement institutionnel. Pendant des années, les membres de l'ancienne ESC se sont plaints

de l'insuffisance du financement des dépenses administratives et salariales. Selon l'article 61 de la Constitution, la ZEC devrait recevoir suffisamment de fonds du Fonds consolidé du revenu pour être en mesure de mener à bien ses fonctions. Conjugué à la simplification du système de gestion électorale, ce financement constitue une bonne base pour assurer la future pérennité des dispositifs actuels. Il convient toutefois de noter que la ZEC n'intervient toujours pas dans les opérations d'inscription sur les listes électorales et de délimitation des circonscriptions – une situation qu'il faudrait peut-être revoir à des fins de rentabilité.

Gestion de la réforme électorale

La gestion du processus de réforme électorale était autrefois médiocre au Zimbabwe. À un moment donné, les réformes n'ont fait qu'accentuer la multiplicité des OGE, multiplicité qui avait rendu ces réformes nécessaires en premier lieu. Lors des élections de mars 2005, la ZEC était censée être responsable de certains processus qui s'étaient déjà déroulés avant sa nomination, comme les principales étapes de l'inscription des électeurs et de la délimitation des circonscriptions. Grâce aux dernières réformes, notamment à l'amendement constitutionnel n° 17 de 2005, la ZEC est devenue un organe constitutionnel financé par un budget séparé ce qui devrait lui donner plus de poids et accroître son efficacité. D'autres réformes pourraient être envisagées pour charger la ZEC du découpage électoral ainsi que pour lui donner un total contrôle de l'inscription des électeurs et de la gestion du registre électoral.

Les élections des autorités locales et les élections partielles, qui sont régulières, seront l'occasion de tester le nouveau système de gestion électorale avant les élections présidentielles et législatives, élections cruciales qui sont prévues respectivement en 2008 et 2010. Ces élections permettront à la ZEC d'évaluer son propre niveau de préparation face aux exigences logistiques et administratives des élections nationales ; elles donneront également aux différents OGE le temps de rationaliser leurs rapports.

Plus important encore, ces élections permettront d'évaluer l'impartialité et l'indépendance des OGE. Autrefois, ils étaient critiqués pour leur nomination par le président du pays et leur manque d'autonomie financière. Les nouvelles réformes ont modifié la donne, d'une part en instaurant un processus de nomination qui implique dorénavant le Parlement et d'autre part en prévoyant un financement institutionnel. Néanmoins, se protéger de toute manipulation politique réelle ou perçue, en particulier dans le contexte politique très polarisé du Zimbabwe, reste un défi de tous les instants pour la ZEC.

L'Espagne : un modèle mixte de gestion électorale bien établi

Pedro J. Hernando

En Espagne, les premières élections démocratiques après la dictature de Franco ont eu lieu en 1977, en vertu du décret-loi royal (*Real Decreto*, RD) du 18 mars 1977 sur les normes électorales, pour élire les chambres parlementaires qui ont ensuite élaboré la Constitution de 1978.

L'article 23(1) de la Constitution de 1978 reconnaît le droit de participation politique. L'article 66 et les suivants établissent les conditions constitutionnelles de l'élection des membres du Congrès des députés et du Sénat. Ces dispositions se prononcent sur des questions fondamentales, telles que le nombre de membres, les critères d'éligibilité et les conflits d'intérêt ou les incompatibilités du mandat de membre élu au Congrès ou au Sénat avec d'autres emplois ou postes. La Constitution exige également l'adoption d'une loi organique pour déterminer l'ensemble du processus électoral, y compris l'administration électorale assurant la supervision de tous les aspects susmentionnés.

La loi organique sur le régime électoral général (LOREG), qui émane du décret-loi de 1977, a été approuvée en 1985 ; elle est toujours en vigueur aujourd'hui, même si elle a fait l'objet d'importants amendements en 1994, 1995, 1999 et 2003. Durant cette période, six élections ont été organisées dans des conditions normales (en 1986, 1989, 1993, 1996, 2000 et 2004) sous la supervision du comité électoral central et des comités électoraux régionaux, provinciaux et locaux (*juntas electorales*). Ces élections ont permis à l'Espagne de consolider son système démocratique et de renforcer les canaux de participation politique.

Structure institutionnelle

L'Espagne est dotée d'un système décentralisé de gouvernements autonomes basé sur une répartition territoriale du pouvoir. Il existe ainsi trois niveaux d'élections : les élections nationales (pour le Congrès et le Sénat), les élections régionales (pour les assemblées législatives des 17 communautés autonomes ou *comunidades autónomas*) et les élections locales. À tous ces niveaux, la loi organique prévoit que les élections et les référendums sont organisés sous l'entière supervision des comités électoraux, soit la Commission électorale centrale (*Junta Electoral Central*, JEC) avec l'appui des comités électoraux régionaux, provinciaux ou locaux lors des élections correspondantes. Tous sont des organismes indépendants. Au sein de ce dispositif, la JEC et les comités électoraux de niveau secondaire sont en grande partie chargés d'établir la politique régissant l'administration des élections dans le cadre de la loi électorale, ainsi que de

superviser la mise en œuvre de l'administration et de la logistique électorale par les commissions de bureaux de vote et les fonctionnaires affectés à ces tâches.

Cette supervision des processus électoraux par les comités électoraux est renforcée par une procédure d'arbitrage qui doit être utilisée avant que les plaintes et les recours relatifs aux élections ne puissent être portés devant la justice.

La JEC, avec sa composition de nature quasi-judiciaire (voir ci-après), est un organisme permanent tandis que tous les autres comités n'interviennent qu'en période électorale, agissant sur une base temporaire.

Les organismes de gestion électorale (OGE) des différents niveaux sont organisés hiérarchiquement. La JEC est l'organe d'élaboration des politiques. Ses décisions sont contraignantes pour tous les autres comités.

La JEC comprend treize membres. Huit d'entre eux émanent de la Cour suprême et les cinq autres sont des professeurs de droit, de science politique ou de sociologie choisis sur propositions conjointes des partis représentés au Parlement. La JEC comprend également deux membres sans droit de vote : le secrétaire général du Congrès et le directeur du Bureau de recensement électoral de l'Institut national des statistiques (organe chargé d'établir les registres électoraux).

La composition des comités électoraux de niveau secondaire suit la même structure, bien que chacun d'eux comprenne seulement cinq membres et que les niveaux de qualification juridique ou professionnelle requis ne sont pas aussi élevés. Aucun membre de ces comités ne peut être révoqué, sauf en cas de délit ou d'infraction électorale vérifiée par le comité qui est son supérieur hiérarchique immédiat.

Pouvoirs et fonctions

Les comités électoraux ne sont rattachés à aucun autre organisme public ni à aucune autre autorité gouvernementale. Ces entités autonomes, neutres et indépendantes opèrent, au sein de la structure organisationnelle de la JEC, dans leurs domaines fonctionnels de responsabilité.

Leur mission, telle que définie dans l'article 8 de la loi organique, consiste à garantir la transparence et l'objectivité du processus électoral et à s'assurer que les élections sont justes et qu'elles se déroulent en toute légalité. Pour ce faire, ils sont appuyés par les commissions de bureaux de vote (mesas electorales), composées de citoyens choisis par tirage au sort. Elles dirigent le scrutin ainsi que le dépouillement et veillent au bon déroulement du processus le jour du scrutin. Le ministère de l'Intérieur, conjointement avec les gouvernements locaux et le Bureau de recensement électoral, fournit le soutien logistique nécessaire durant tout le processus, en travaillant sous la supervision et la direction permanentes et directes de la JEC et des autres comités.

Le travail des comités consiste à traiter, à sanctionner et à résoudre les questions d'ordre électoral. La procédure d'appel a pour dernière instance la JEC, bien qu'il puisse y avoir un autre recours auprès des tribunaux ordinaires ou de la Cour constitutionnelle dans les affaires concernant la protection des droits constitutionnels des citoyens.

Les principales fonctions de la JEC sont les suivantes :

- diriger l'activité du Bureau de recensement électoral, l'organe chargé d'établir les registres électoraux et d'organiser le vote à distance (en collaboration avec le service postal) ;
- donner des instructions (contraignantes) aux comités électoraux de niveau secondaire sur toute question liée aux élections ;
- statuer sur toutes les requêtes pour avis transmises par les comités électoraux,

invalider celles contraires à l'interprétation de la JEC et ainsi uniformiser les critères d'interprétation des lois, des réglementations et des normes électorales. Ses décisions sont contraignantes ;

- coordonner, en collaboration avec le gouvernement central ou l'administration des communautés autonomes, l'organisation formelle et pratique des élections, y compris l'établissement des calendriers électoraux, la conception, l'impression et la distribution des protocoles électoraux et des bulletins de vote, la conception et la distribution des urnes, l'attribution des accréditations et l'organisation du dépouillement ;
- traiter les plaintes, réclamations et recours relatifs à des questions électorales ;
- s'assurer que les comptes de campagne et les dépenses de tous les candidats et de tous les partis durant la période de la campagne électorale sont conformes aux lois et règlements y afférant ;
- proclamer les résultats des élections et accréditer formellement les autorités et les représentants élus de chaque élection.

Chaque comité électoral de niveau secondaire exécute ces fonctions dans son propre domaine de compétence.

Financement et responsabilité

La JEC est le seul OGE permanent. Elle dépend entièrement du Congrès des députés pour ses ressources matérielles et humaines et est financée sur le budget de celui-ci. Les comités électoraux de niveau secondaire n'opèrent que pendant la période électorale et leur financement reflète leur nature temporaire. Leurs dépenses sont financées par le budget général de l'État par l'intermédiaire du pouvoir exécutif lequel veille à ce que leurs membres soient rémunérés pour leur travail et à ce que leurs dépenses de fonctionnement soient couvertes.

Dans la législation, aucune disposition spécifique ne prévoit un droit de regard sur les dépenses, puisque le personnel des comités électoraux est généralement composé de fonctionnaires temporairement affectés aux fonctions électorales et que les services administratifs chargés d'organiser le processus électoral utilisent leur propre budget et gèrent les dépenses.

Professionalisme des agents électoraux

Les membres des comités électoraux se consacrent exclusivement à leurs fonctions électorales lors des élections, mais ne reçoivent aucune rémunération spéciale en retour, excepté la prise en charge des frais quotidiens. Ils continuent de percevoir le salaire que leur employeur leur verse habituellement.

Les Commissions de bureau de vote sont chargées de conduire le scrutin et le dépouillement. Les membres de ces commissions ne sont pas non plus des professionnels. Ils sont choisis par lots dans les municipalités, parmi les électeurs inscrits sachant lire et écrire et âgés de plus de 18 ans et de moins de 65 ans. Le président de chaque commission (mesa) doit avoir terminé ses études secondaires. En vertu de la loi, ce travail électoral est un devoir civique qui inclut une compensation financière limitée. Se dérober à ce devoir peut entraîner des sanctions administratives et pénales. Ce système a jusqu'ici fonctionné sans trop de problèmes, ce qui atteste du bon niveau d'engagement civique et public dans le pays.

Rapports avec les partis politiques, les médias et d'autres institutions

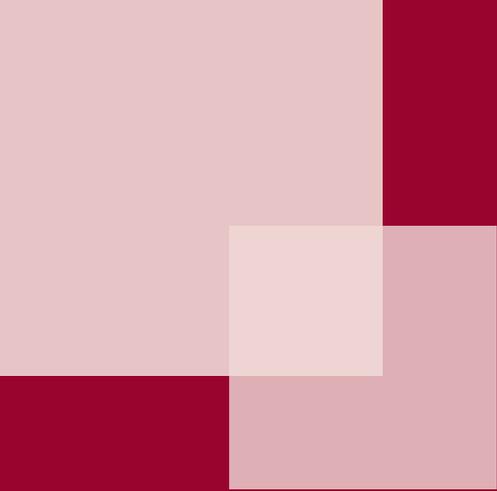
L'objectivité et l'impartialité d'action des comités électoraux leurs ont permis de tisser de bons rapports avec le gouvernement comme avec les partis d'opposition. Les membres des comités électoraux ont fait preuve de professionnalisme au fil des ans. Ils sont des acteurs respectés de la machine électorale et ils ne sont pas considérés comme une source de conflits partisans. Pour faciliter les relations avec les partis politiques, chaque parti désigne, au début de la période électorale, un représentant général auprès de la JEC et un représentant auprès de chaque comité électoral de niveau secondaire, représentants qui serviront d'interlocuteurs uniques entre le parti et l'OGE.

Les rapports avec l'administration publique, en particulier avec les ministères de l'Intérieur et de la Justice, ainsi qu'avec les administrations autonomes et locales, sont efficaces et souples et il en va de même pour les rapports avec le Bureau de recensement électoral. Ces rapports permettent à la JEC de maintenir une solide mémoire institutionnelle des élections dans le pays.

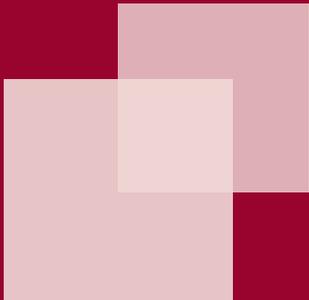
Si les principales fonctions des comités électoraux consistent à arbitrer et à traiter de questions quasi-judiciaires, elles incluent également un rôle de coordination dans l'attribution des temps d'antenne gratuits dans les médias publics ainsi qu'un rôle de supervision de la couverture médiatique de la campagne électorale. Au-delà de ces fonctions, les rapports entre les comités électoraux et les médias sont limités : les comités fournissent aux médias des informations portant sur des questions d'intérêt général, comme par exemple le dépôt des candidatures ou la proclamation officielle des résultats. Ils gardent toutefois leurs distances avec les médias qui couvrent la campagne électorale et sont ainsi perçus comme des organisations fonctionnelles et administratives indépendantes par le public.

Gestion de la réforme électorale

Depuis que la loi organique sur le régime électoral général est entrée en vigueur, il y a vingt ans, la performance des comités électoraux a globalement été considérée comme très satisfaisante. Bien qu'il y ait une discussion constante d'une possible réforme de la loi organique sur des questions, comme le système des listes de partis (l'Espagne utilise la représentation proportionnelle à scrutin de liste), la proportionnalité des systèmes de distribution des sièges ou le financement des élections, le travail des OGE n'a jamais été remis en cause par les parties prenantes aux élections. Le modèle mixte de gestion électorale instauré en 1977, combiné à la composition quasi-judiciaire des comités électoraux et complété par une administration étatique considérée comme efficace et impartiale, semble bien parti pour durer.



Chapitre 2



Le cadre juridique : contexte du rôle et des pouvoirs d'un OGE

Définition des processus électoraux par des instruments juridiques

63. La structure, les pouvoirs, les fonctions et les responsabilités des organismes de gestion électorale (OGE) sont définis dans le cadre juridique d'un pays, plus précisément dans les dispositions qui traitent des processus électoraux. La tendance actuelle, en particulier dans les démocraties émergentes, est de développer un cadre juridique complet garantissant l'indépendance et l'intégrité du processus électoral, favorisant la cohérence et l'égalité dans la gestion électorale et encourageant la pleine participation informée des partis politiques, des organisations de la société civile ainsi que des électeurs aux événements électoraux. Le cadre juridique complet en matière d'élections peut se baser sur une grande variété de sources, comprenant :

- a. des documents internationaux, par exemple, l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui énonce à ses alinéas (1) et (3) que « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis » et que « La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote » ;
- b. la Constitution ;
- c. les lois nationales qui peuvent prendre la forme d'un code électoral complet, comme en Albanie, en Argentine, en Arménie et aux Philippines. À défaut, un ensemble de lois peut couvrir les différents aspects du processus électoral. L'Indonésie, par exemple, dispose de plusieurs textes de loi portant respectivement sur les élections générales, les élections présidentielles, les partis politiques, l'organisation de la Cour constitutionnelle (dont l'une des fonctions est la résolution de certains différends électoraux) et la gouvernance locale laquelle inclut les dispositions relatives à l'élection de responsables des autorités régionales. D'autres pays (par exemple, l'Afrique du Sud, l'Azerbaïdjan, la Lettonie, le Nigeria, l'Ouzbékistan et la Zambie) définissent la structure, la composition et les pouvoirs de leur OGE dans une loi distincte ;

- d. les lois provinciales ou les lois d'États qui, dans les pays fédéraux, peuvent régir les processus électoraux dans les provinces, dans les États et au niveau local (comme en Australie) ou les consultations électorales nationales (comme aux États-Unis) ;
- e. les ordonnances et les règlements élaborés par les autorités au niveau national ou au niveau secondaire ;
- f. les réglementations, les proclamations et les directives émises par un OGE lorsque celui-ci a le pouvoir de le faire ;
- g. les lois et les conventions coutumières pouvant être intégrées au code électoral ou aux réglementations ou politiques des OGE, traitant de questions comme celle des dispositifs d'inscription sur les listes électorales et de vote séparant les hommes et les femmes ;
- h. les politiques administratives élaborées par un OGE ou d'autres organismes ;
- i. les codes de conduite (volontaires ou non) pouvant avoir un impact direct ou indirect sur le processus électoral, par exemple, concernant les OGE, les participants aux élections, les observateurs et les médias couvrant les élections.

64. L'organisation et l'administration des processus électoraux sont complexes et impliquent une quantité substantielle de détails. Ils sont donc généralement définis dans les lois et les réglementations écrites plutôt que par une coutume orale ou une décision administrative. Les lois et les réglementations écrites présentent les avantages de la certitude, de la visibilité et de la transparence ; elles sont plus faciles à examiner lors d'un recours judiciaire et sont accessibles aux parties intéressées, y compris aux électeurs. La certitude juridique se fondant sur un énoncé détaillé des processus électoraux, incorporé dans la loi et garanti par l'autorité constitutionnelle, tend à renforcer la confiance dans la cohérence, l'équité et l'impartialité de l'administration électorale ; elle permet également des possibilités claires de recours juridique. Le degré de détails apporté aux différents niveaux du cadre juridique varie d'un pays à l'autre, en fonction de facteurs tels que le système juridique et le niveau de confiance dans la volonté et l'aptitude des OGE à façonner des décisions et des politiques justes et cohérentes.

Pour des discussions plus détaillées sur le cadre juridique relatif aux élections, peuvent être consultées la publication d'IDEA international, *International Electoral Standards : IDEA's Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* [Les normes électorales internationales : le manuel d'IDEA International pour l'examen et l'analyse du cadre juridique des élections] (<<http://www.idea.int/publications/browse/electoral.cfm>>), ainsi que la rubrique « Cadre législatif » de l'encyclopédie ACE (<<http://aceproject.org/main/francais/lf>>).

Les traités et accords internationaux

65. De nombreux pays membres de l'ONU intègrent dans leur législation nationale (en utilisant divers voies constitutionnelles) d'importants traités et décisions de l'ONU, comme par exemple la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Convention sur les droits politiques de la femme de 1952. Dans ce cas, les lois électorales nationales ainsi que les politiques et les actions des OGE doivent tenir compte des dispositions de ces traités portant sur des questions telles que le suffrage universel et non discriminatoire, le vote libre et secret, le droit des femmes à être élues et à exercer une charge publique, ainsi que les droits des communautés linguistiques minoritaires. Les accords bilatéraux entre pays et les traités régionaux sur les organismes supranationaux (par exemple, pour l'Union européenne) peuvent également comprendre des exigences électorales. Bien que des lois complémentaires soient généralement nécessaires pour que ces traités prennent effet, les actions des OGE qui contredisent les droits stipulés dans les traités ratifiés peuvent être contestables juridiquement.

66. Dans les régions de l'OSCE, de l'Organisation des États américains (OEA), de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), il est également fréquent que les pouvoirs législatif ou exécutif des pays membres ratifient les traités et les décisions, adoptés par ces organismes régionaux, pour les mettre en application. Le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance adopté par la CEDEAO en 2001 est un exemple de traité régional et exécutoire affectant le cadre juridique des OGE. En vertu de ce Protocole, les pays membres s'engagent à ce qu'une administration électorale soit indépendante ou impartiale et que les différends électoraux soit traités dans les temps.

67. Outre les traités et les décisions ratifiés, donc contraignants, les organes internationaux et régionaux émettent des décisions non contraignantes. En octobre 2005, la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux ont été adoptés par l'ONU et par un large éventail d'organisations internationales et régionales. Dans la région de la SADC, l'Institut électoral d'Afrique australe (EISA) et le Forum des commissions électorales (ECF) des pays de la SADC ont développé et adopté conjointement les Principes pour la gestion, la surveillance et l'observation des élections (PEMMO), tandis que le Forum parlementaire de la SADC établissait ses propres normes et principes électoraux. Ces ensembles de principes, de directives et de normes servent de cadre de référence aux missions d'observations déployées dans la région pour évaluer si une élection est libre et transparente.

La constitution

68. Un nombre croissant de pays intègrent des dispositions électorales fondamentales dans leur Constitution, lesquelles incluent souvent le type, la composition et les responsabilités de l'OGE. Des pays comme le Bangladesh, le Costa Rica, les Fidji, le Ghana, l'Inde, l'Indonésie et l'Uruguay ont établi leur OGE en qualité d'organisme constitutionnel. La modification du statut et des autres éléments de l'OGE constitutionnellement définis devient ainsi plus difficile. Les dispositions constitutionnelles sont en général plus figées que les simples lois, exigeant, par

exemple, une majorité qualifiée de l'assemblée législative ou un référendum sur l'amendement constitutionnel proposé. Cette stabilité constitutionnelle constitue un obstacle pour les partis au pouvoir qui souhaiteraient changer les dispositions électorales à leur avantage. Elle donne ainsi un sentiment de plus grande protection aux partis d'opposition. En effet, si ces dispositions étaient intégrées dans une loi, elles pourraient être modifiées par une majorité de l'assemblée législative ou par des décrets de l'exécutif.

Les dispositions électorales dont les principes sont souvent inclus dans les constitutions comprennent notamment :

- l'indépendance de l'OGE ;
- la composition de l'OGE ;
- la durée du mandat de l'OGE ;
- les pouvoirs et les fonctions de l'OGE ;
- le droit de vote ou les critères d'éligibilité des électeurs ;
- les droits des partis politiques ;
- l'autorité compétente ou les paramètres en matière de découpage électoral ;
- les systèmes d'élections présidentielles ;
- les systèmes d'élections législatives nationales ;
- les droits ou l'éligibilité pour se présenter aux élections ;
- les intervalles ou les délais maximums dans lesquels les élections doivent avoir lieu ;
- les mécanismes de règlement des différends électoraux.

69. L'éventail et la nature des dispositions électorales qu'il est considéré comme approprié d'intégrer dans la constitution d'un pays varient beaucoup en fonction de son contexte local. Ainsi :

- a. La Constitution de l'Autriche définit les critères à remplir pour devenir membre d'un OGE, les conditions du droit de vote, ainsi que le rôle de la Cour constitutionnelle dans les différends électoraux et le système électoral.
- b. La Constitution du Bangladesh détermine les pouvoirs, l'indépendance et les fonctions de l'OGE, le droit de vote, les critères d'éligibilité pour être candidat et le délai maximum entre deux élections.
- c. La Constitution du Cameroun traite des droits des partis politiques, des critères d'éligibilité pour être candidat, les intervalles de temps auxquels les élections doivent avoir lieu, ainsi que les pouvoirs de la Cour suprême et du Conseil constitutionnel en matière de différends électoraux.

- d. La Constitution du Costa Rica établit l'indépendance, la composition et les fonctions de l'OGE ; elle comprend également des dispositions concernant le droit de vote, les droits des partis politiques (y compris leur financement public), les systèmes électoraux et les critères d'éligibilité pour être candidat.
- e. La Constitution de la République tchèque définit le droit de vote, le système électoral et le délai maximum entre deux élections.
- f. La Constitution du Ghana traite du droit de vote, de la création de l'OGE, du droit de former un parti politique ou d'y adhérer, ainsi que du découpage électoral.
- g. La Constitution de l'Inde comporte des dispositions relatives à la création d'un OGE, au droit de vote, au registre électoral, à l'interdiction des tribunaux d'interférer dans les questions électorales, ainsi qu'à l'attribution aux « castes » et aux « tribus », légalement définies, de sièges dans la Maison du peuple.
- h. La Constitution de Madagascar définit les droits des candidats, les systèmes électoraux pour le Sénat et la présidence, ainsi que le rôle de la Cour constitutionnelle dans les élections et les différends électoraux.
- i. La Constitution de la Namibie explicite les qualifications et les procédures pour les élections présidentielles.
- j. La Constitution du Pérou établit l'autonomie, la composition et les fonctions du Tribunal électoral national qui supervise les processus électoraux et assure l'enregistrement des partis, la proclamation des résultats et le règlement des différends électoraux. Par ailleurs, la Constitution habilite le Conseil national des processus électoraux à organiser le matériel, la logistique, le financement ainsi que l'information sur le dépouillement pour tous les scrutins ; elle définit aussi les compétences de son directeur général. Elle autorise également le Registre national de l'identification et de l'état civil à créer le registre électoral à partir des données du registre de l'état civil.
- k. La Constitution de la Roumanie définit le droit des citoyens à élire et à être élu. Elle comprend également des dispositions sur la création de l'Autorité électorale permanente.

70. Des dispositions électorales ayant le même objectif peuvent être formulées de manière très différente d'une constitution à l'autre, comme le montrent les deux définitions constitutionnelles suivantes de l'« indépendance » d'un OGE :

« Except as provided in this Constitution or in any other law not inconsistent with this Constitution, in the performance of its functions, the Electoral Commission, shall not be subject to the direction or control of any person or authority. » [Nonobstant ce qui est stipulé dans cette Constitution ou dans toute autre loi qui n'est pas anticonstitutionnelle, dans l'accomplissement de ses fonctions, la Commission électorale ne sera soumise ni à la direction ni au contrôle de toute autorité ou personne.] (Article 46 de la Constitution du Ghana, traduction officieuse).

« Les élections générales seront organisées par une commission générale des élections à caractère national, permanent et indépendant. » (Article 22E(5) de la Constitution indonésienne, traduction officieuse).

Si la consécration des principales dispositions électorales dans la constitution inspire la confiance dans le système électoral, cela peut également être source d'inconvénients si ces dispositions sont trop détaillées. En effet, le cadre juridique pourrait alors s'avérer difficile à modifier à la lumière de l'expérience à cause du temps nécessaire ou de la difficulté des conditions à remplir pour amender la constitution.

71. Le degré d'intégration des dispositions électorales dans la constitution dépend principalement du niveau de confiance du public dans l'administration électorale du pays. Dans de nombreuses démocraties, où l'élaboration des lois, l'administration publique et l'organisation des élections jouissent d'une grande confiance du public, la constitution ne comporte pas de disposition sur la création de l'OGE. Il est cependant fréquent (et pas seulement dans les démocraties en cours de consolidation) que des OGE indépendants et solides s'appuient sur un cadre juridique élaboré et détaillé qui intègre des dispositions électorales clés dans la constitution. La clarté et l'autorité de la constitution affermissent la confiance des parties prenantes dans le processus électoral.

La législation électorale : les lois et les ordonnances

72. Un OGE peut être créé par une loi édictée par le pouvoir législatif. Des pays comme le Royaume-Uni (voir l'étude de cas) qui ne dispose pas d'une constitution écrite, l'Australie, le Burkina Faso et le Canada ont ainsi créé leurs OGE par voie législative. Il est généralement de bonne pratique d'instaurer le cadre législatif des processus électoraux en toute transparence et de définir clairement qui a la responsabilité de les compléter ou de les détailler par le biais d'une législation ou d'une réglementation dérivée ou encore par le biais des procédures administratives de l'OGE.

73. Il est de bonne pratique que ces textes de loi définissent le statut de l'OGE national ou des OGE nationaux et de tous les OGE secondaires, y compris leur obligation de rendre compte, leurs pouvoirs, leurs responsabilités et leurs fonctions. Il est également de bonne pratique que cette législation fournisse un cadre clair et suffisamment détaillé pour garantir l'efficacité et l'intégrité de tous les aspects de l'administration électorale, tels que la nomination et la durée du mandat des membres et du personnel de l'OGE ; les questions de gestion opérationnelle concernant l'inscription des électeurs, l'enregistrement des partis politiques et des candidats, les campagnes politiques, l'éducation et l'information des électeurs ; la transparence de l'OGE ; le scrutin, le dépouillement des votes et la proclamation des résultats ; les questions de gestion des finances et des actifs ; les infractions électorales et les procédures de règlement des différends électoraux. D'autres questions peuvent être couvertes par la législation électorale, notamment les principes et les modalités du découpage électoral, ainsi que les codes de conduite applicables aux membres et au personnel des OGE, aux partis politiques, aux médias de service public et aux observateurs électoraux.

74. Certaines parties du cadre juridique peuvent également être établies sous la forme d'une législation dérivée, par exemple, par un OGE habilité à prendre un équivalent de décret exécutif ; par le pouvoir législatif d'un État ou d'une province, dans un pays fédéral, sous la forme d'une législation dérivée ; par des autorités municipales sous la forme d'ordonnances.

75. Les dispositions concernant la conduite des élections provinciales et locales sont souvent contenues dans une législation séparée. Dans les pays fédéraux, il peut s'avérer nécessaire de définir des cadres juridiques électoraux nationaux et provinciaux en fonction de la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre les niveaux national et provincial. Les incohérences ou les chevauchements entre les législations électorales nationales et provinciales, par exemple en matière d'inscription des électeurs ou de procédures de vote, peuvent être une source de confusion pour les électeurs. Des consultations régulières entre les législateurs fédéraux et provinciaux et les administrateurs électoraux peuvent contribuer à réduire les cas de confusion et de double emploi.

76. De plus, lorsque des élections à un organisme supranational sont envisagées, une législation nationale sera probablement nécessaire pour définir la structure de gestion électorale dans le cadre de l'accord supranational. Dans le cas du Parlement européen, par exemple, les dispositions contenues dans les instruments juridiques au niveau européen sont pour la plupart de nature très générale ; la définition de la structure de gestion électorale pour les élections au Parlement est laissée à la charge de chaque État membre de l'UE.

77. L'équilibre entre les dispositions électorales inscrites dans la constitution et celles contenues dans la législation doit être finement évalué, tout comme l'équilibre entre les dispositions électorales contenues dans la législation et celles prévues dans les réglementations ou les procédures dérivées. La législation électorale doit être suffisamment précise pour garantir l'intégrité et l'efficacité, sans être trop détaillée, afin d'éviter que toute modification mineure des opérations de l'OGE nécessite un amendement législatif. Une législation trop détaillée pourrait, par exemple, empêcher un OGE de modifier l'organisation de son personnel au sein de ses divisions, de modifier un formulaire administratif ou d'introduire des systèmes bureautiques, si la loi n'est pas amendée. La législation électorale doit donner aux OGE la flexibilité nécessaire pour faire face aux évolutions du contexte électoral, en particulier lorsque des processus électoraux sont organisés une fois que la législature est son terme.

78. Une législation électorale moderne peut nécessiter de s'articuler autour d'une ou plusieurs lois différentes. L'élaboration juridique et traditionnelle de la législation électorale a souvent été précise, mais présentée d'une manière et dans un langage peu accessibles. La législation peut être particulièrement difficile à comprendre si, au fil des ans, elle fait l'objet d'amendements successifs sans qu'elle ne soit entièrement révisée et consolidée en une loi.

79. Une loi unique de portée générale couvrant toute l'activité électorale peut être encombrante, mais s'y référer ou la réviser peut s'avérer plus facile. Des lois distinctes traitant de questions spécifiques – telles que celles de l'OGE, des partis politiques, des registres électoraux, des élections législatives, présidentielles ou locales (comme en Azerbaïdjan et en Indonésie) – constituent des références claires et simples quant à ces activités électorales spécifiques ; cependant, il peut paraître trop long ou trop difficile de s'assurer que leurs contenus respectifs

ne soient pas en contradiction. Une autre solution possible (choisie par la Hongrie) consiste à intégrer les normes fondamentales (par exemple, les droits de suffrage, l'éligibilité, le nombre de tours de scrutin et le système électoral) dans des lois séparées (relatives aux élections législatives, aux élections locales et aux référendums) tout en aménageant le processus électoral au sein d'une loi de droit commun comprenant une partie générale (contraignante pour tous les types de scrutins) et des normes spéciales pour chaque type de scrutin.

80. La publication d'IDEA international, intitulée *International Electoral Standards: IDEA's Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* [Les normes électorales internationales : le manuel d'IDEA International pour l'examen et l'analyse du cadre juridique des élections], couvre de nombreuses questions à envisager lors de la conception ou de la révision du cadre juridique régissant la gestion électorale. Les principales questions sont résumées dans l'encadré 1.

Encadré 1 : Liste de questions pour examiner un cadre juridique de gestion électorale

- a. Le cadre juridique prévoit-il que l'OGÉ est une institution indépendante et impartiale ?
- b. Le cadre juridique requiert-il et permet-il que l'OGÉ opère d'une manière impartiale et transparente ?
- c. Le cadre juridique protège-t-il les membres et le personnel de l'OGÉ contre des révocations arbitraires ?
- d. Le cadre juridique définit-il la responsabilité, les pouvoirs, les fonctions et les obligations de l'OGÉ à chaque niveau ainsi que les rapports entre les différents niveaux ?
- e. Le cadre juridique définit-il de manière adéquate les rapports de l'OGÉ avec les parties prenantes externes ?
- f. Le cadre juridique fournit-il des directives claires pour toutes les activités de l'OGÉ tout en prévoyant une souplesse pratique dans sa mise en œuvre ?
- g. Le cadre juridique permet-il qu'une décision de l'OGÉ soit revue de façon opportune et obligatoire ?
- h. Le cadre juridique donne-t-il suffisamment de temps à l'OGÉ pour organiser les scrutins efficacement ?
- i. Le cadre juridique garantit-t-il que l'OGÉ reçoive un financement suffisant et opportun afin de gérer efficacement ses fonctions et ses responsabilités ?

Règles, réglementations et proclamations des OGE

81. Dans certains pays, l'OGE dispose du pouvoir légal de réglementer le cadre électoral, soit en promulguant de nouvelles lois, soit en établissant des règles et des réglementations qui complètent la législation existante. Ce mécanisme permet de gagner du temps en procédant rapidement aux modifications du cadre juridique. Par exemple, l'OGE de l'Uruguay peut prendre des décisions et ordonner des actions qui ne peuvent être remises en cause par aucune autre branche du gouvernement. Cela signifie que l'OGE exerce des *pouvoirs législatifs* (élaboration de lois régissant les élections), des *pouvoirs judiciaires* (examen et interprétation des lois avec effet exécutoire) et des *pouvoirs de mise en œuvre* des lois et des normes qu'il a adoptées.

82. Il est cependant d'usage plus fréquent que l'OGE, notamment s'il s'agit d'un OGE de modèle indépendant, soit habilité à élaborer des réglementations qui peuvent être remises en cause et qui détaillent les concepts contenus dans la loi ou comblent les lacunes de la loi. Dans le cas des OGE de modèle gouvernemental, ce pouvoir peut être détenu par le ministère auquel est rattaché l'OGE. Dans la plupart des pays, ces réglementations sont susceptibles de recours généralement devant un tribunal ou une cour constitutionnelle afin de vérifier si elles relèvent des pouvoirs de l'OGE (ou du ministère) et si elles sont par ailleurs conformes à la loi.

83. Dans des pays comme les Fidji (voir l'étude de cas), la Gambie et le Yémen (voir l'étude de cas), les OGE ont le pouvoir d'élaborer des règlements pour faciliter leur mandat, notamment quant à l'organisation des élections. En Namibie, l'OGE a le pouvoir d'édicter des proclamations qui, en vertu de la loi, doivent être publiées au Journal officiel ; ces proclamations traitent de questions telles que le code de conduite des partis politiques, la procédure d'inscription des électeurs et la publication des donations reçues de l'étranger par les partis. L'OGE indonésien jouit de pouvoirs spécifiques de réglementation dans certains domaines clés, notamment le découpage électoral, l'inscription des électeurs, l'enregistrement des candidats, la conduite des campagnes électorales, les rapports sur le financement des campagnes et les procédures de vote.

Les pouvoirs des OGE pour élaborer des réglementations doivent toujours être exercés conformément à la constitution et au code électoral.

84. Beaucoup d'OGE sont habilités à élaborer des politiques administratives ainsi que des directives sur des questions opérationnelles. Celles-ci comprennent notamment les rapports avec leur propre personnel (sur des questions telles que la parité hommes-femmes, la discrimination positive, la gestion de la performance et le développement professionnel), ainsi que les rapports avec les parties prenantes externes, à savoir les ministères du gouvernement, notamment le ministère des Finances, le pouvoir législatif, les partis politiques, les organisations de la société civile et les médias.

85. Contrairement aux réglementations qui, aux termes de la loi, doivent être portées à la connaissance du public, un OGE n'est pas nécessairement obligé légalement de publier ses directives et ses politiques administratives, bien que cela soit toujours de bonne pratique. Il est important qu'un OGE consulte les parties prenantes lorsqu'il formule de nouvelles politiques ou révisé des anciennes, afin de les sensibiliser et de les impliquer.

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

- Les processus électoraux sont des activités complexes et normalisées qui requièrent une définition juridique claire, simple et relativement complète afin de promouvoir la cohérence, l'équité et une compréhension similaire des cadres électoraux par toutes les parties prenantes.
- Le cadre juridique en matière électorale au sein duquel un OGE opère peut être défini par différents types d'instruments : les traités internationaux, la constitution, une législation nationale et infranationale, des réglementations émanant d'un OGE et d'autres organismes.
- Les traités et les accords internationaux présentent un cadre de normes permettant de définir et d'évaluer les dispositifs juridiques en matière électorale dans un pays.
- Il est fréquent de définir les questions électorales clés dans la constitution ce qui est un moyen pratique de stabiliser les normes électorales et d'empêcher des manipulations par le parti au pouvoir. Les dispositifs électoraux peuvent également être définis plus en détails dans une loi, une législation dérivée et des réglementations.
- La législation électorale peut consister en une seule loi ou en plusieurs lois lesquelles doivent être maintenue en harmonie. Les OGE ou le pouvoir exécutif peuvent être en mesure d'élaborer des réglementations qui comblent les vides de la loi ; celles-ci sont généralement susceptibles de recours judiciaire ou autres. Les OGE peuvent également établir leurs propres politiques administratives. Pour des processus électoraux inspirant la confiance, il est important que toutes les composantes du cadre électoral – les traités, la constitution, les législations, les réglementations des OGE et d'autres organismes, ainsi que les politiques administratives – soient mises à la disposition du public et que les modifications soient discutées et partagées avec les principales parties prenantes.
- Il est important de trouver un équilibre entre le souci d'assurer la stabilité et la cohérence du cadre juridique et celui de donner la souplesse nécessaire à un OGE pour qu'il réponde efficacement aux évolutions du contexte électoral. Le degré

de détails dans les instruments de haut niveau – constitutions et législations – en matière électorale dépendra souvent du niveau de confiance accordée aux participants politiques et à la performance de l'OGE.

- La publication d'IDEA international, intitulée *International Electoral Standards: IDEA's Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* [Les normes électorales internationales : le manuel d'IDEA International pour l'examen et l'analyse du cadre juridique des élections], donne des indications pour évaluer les cadres juridiques en matière électorale.
- Les pouvoirs des OGE pour élaborer des réglementations doivent toujours être exercés conformément à la constitution et au cadre juridique.

La République de Géorgie : une commission en transition

Robert Patterson

Première république soviétique à se séparer de l'URSS, la Géorgie a organisé ses premières élections présidentielles en mai 1991. Puis, elle a connu une situation d'instabilité causée par de violents conflits sécessionnistes jusqu'en 1995. De 1995 à 2001, l'Union des citoyens de Géorgie (UCG) du Président Edouard Chevardnadze était majoritaire au Parlement. L'UCG a ensuite commencé à se disloquer à la mi-2001. En 2002, il n'existait plus de majorité claire et le Parlement pouvait difficilement voter sur les propositions de loi en temps opportun.

Après 1991, l'État et les partis politiques agrégés ont, par diverses formules, défini les conditions pour devenir membre de la Commission électorale centrale (CEC). En 2003, suite à des irrégularités survenues lors des élections précédentes et en raison de la méfiance inspirée par les anciennes commissions, les interlocuteurs ont exprimé leur crainte de voir le caractère juste des prochaines élections parlementaires contesté, ce qui pourrait entraîner de l'instabilité et des violences, à moins que la CEC n'évoluât. En conséquence, le Parlement a adopté en août 2003 des dispositions transitoires qui sont venues compléter le Code électoral unifié (CEU) : ces dispositions modifiaient la nomination des membres de la CEC et exigeaient que son président soit proposé par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et nommé par le président géorgien.

Nombre de groupes d'observateurs ont estimé que les élections parlementaires de novembre 2003 ne satisfaisaient pas aux normes internationales. De nombreux électeurs n'ont pas pu voter à cause d'irrégularités dans les listes électorales et des écarts entre le calcul parallèle des votes mené par les observateurs et les résultats officiels ont étayé des allégations de fraude. Les manifestations publiques, appelées la Révolution des roses, ont duré deux semaines et ont abouti à la démission du Président Chevardnadze. A la suite de cette révolution, le Parlement a amendé le CEU, le 29 novembre 2003, afin d'autoriser le président à nommer le président de la CEC unilatéralement.

Cadre législatif

La Constitution de 1995 établit les systèmes électoraux des élections présidentielles et parlementaires, fixe l'âge minimum pour se porter candidat et spécifie la procédure d'enregistrement des partis politiques et des candidats en vue d'une élection. Elle garantit également la liberté d'association et le droit de créer des partis politiques.

Le CEU de 2001 énonce la composition et la structure des différents niveaux de l'administration électorale, ainsi que les dispositions détaillées relatives à l'élection du président, du Parlement et des organismes locaux ayant une autonomie de gouvernance. Par ailleurs, le même Code exige que la préparation et la conduite des scrutins soient transparentes et que les observateurs nationaux et internationaux soient accueillis.

Le CEU fait de la CEC l'organisme électorale suprême de la Géorgie et l'autorise à prendre des décrets et des ordonnances qui deviennent des législations dérivées. La CEC est indépendante des autres agences gouvernementales dans les limites de sa sphère de compétence.

Structure institutionnelle

En Géorgie, l'administration électorale est un système centralisé comprenant trois niveaux : la CEC, les commissions électorales de district (CED), une pour chaque district électoral, et les commissions électorales de circonscription (CECi) dont le nombre dans chaque district varie selon la taille du district. La CEC et les CED sont des organismes permanents tandis que les CECi ne fonctionnent qu'en période électorale.

La CEC se compose de sept membres, dont un président. Leur mandat est de six ans. Soixante jours au plus tard avant la fin de leur mandat, le président publie un appel à candidatures aux fins de renouvellement de la Commission. Les collaborateurs du président dressent une liste des candidats présélectionnés et le président en choisit un pour la présidence de la Commission et deux pour chacun des six autres sièges. Cette sélection est ensuite soumise au vote du Parlement nom par nom pour chaque siège.

Chaque CED se compose de cinq membres. Leur mandat est également de six ans. Soixante jours au plus tard avant la fin de celui-ci, la CEC publie un appel à candidatures pour chacun des 75 districts électoraux. Une fois la date limite de candidature passée, la CEC choisit les membres des CED en votant sur chaque candidat individuellement.

L'une des conditions requises pour être candidat à la CEC et aux CED est la maîtrise de la langue géorgienne. Cela exclut un nombre important d'Arméniens et d'Azerbaïdjanais ayant grandi dans des régions dépourvues d'écoles enseignant en géorgien.

Chaque CECi se compose de neuf membres maximum. Trois sont élus par la CED, dont ils relèvent. Les autres sont nommés par les trois partis politiques ayant remporté le plus grand nombre de voix aux dernières élections parlementaires ; chacun d'eux nomme deux membres.

Pendant toute la durée de leur mandat, les membres des CEC et les présidents des CED perçoivent un salaire. Les autres membres des CED et tous les membres des CECi ne sont rémunérés que lorsqu'ils accomplissent leurs fonctions. Les employés de la CEC sont des fonctionnaires.

Depuis la Révolution des roses, la CEC s'est efforcée d'améliorer les compétences et le professionnalisme des agents électoraux en créant de nouvelles structures organisationnelles, en établissant des normes et en adoptant des méthodes d'évaluation, des formations et des tests d'examen. La structure administrative a été développée afin de permettre à la CEC d'assumer ces fonctions. La CEC est habilitée à signer des accords bilatéraux avec des donateurs pour améliorer le développement technologique, la formation du personnel et l'éducation civique.

Pouvoirs et fonctions

La CEC se charge d'organiser les élections et les référendums et garantit l'application uniforme de la législation électorale. Elle définit et surveille l'application des règles de participation aux

scrutins ainsi que l'utilisation des médias publics et privés pendant les élections. Elle établit les limites des circonscriptions ; elle répartit les fonds aux CED et aux CECi ; elle décide également du contenu, de la forme et de la production de toute documentation électorale.

La CEC dispose de pouvoirs étendus quant à l'enregistrement des partis politiques, des alliances de partis et des candidats ; elle est également chargée de compiler les listes électorales ainsi que de traiter puis de proclamer les résultats des élections.

Financement

La CEC soumet son budget de dépenses annuelles au Parlement. Une fois approuvé, il est intégré au budget annuel de l'État. Pour chaque scrutin, la CEC soumet son plan de dépenses au ministère des Finances 55 jours avant le jour du vote et le ministère est tenu de lui transférer les fonds dans un délai de dix jours. Si les fonds ne sont pas transférés, la CEC peut introduire un recours auprès de la Cour suprême. Pour l'élection de novembre 2003, le gouvernement a mis du temps à débloquer les fonds, cela s'est cependant amélioré pour l'élection d'avril 2004.

Responsabilité

La CEC est responsable devant le Parlement. Dans les soixante jours suivant une élection, elle doit lui soumettre un rapport soulignant les allégations d'infractions électorales, les agents électoraux ayant commis une infraction, les affaires renvoyées au procureur général, les recours soumis par la CEC aux tribunaux ainsi que les autres jugements de tribunaux pertinents.

Une commission parlementaire provisoire est habilitée à examiner les activités de la CEC et des commissions qui lui sont subordonnées. Toutes les violations électorales sont traitées par le tribunal général, tandis que les affaires criminelles sont renvoyées devant le procureur général.

Rapports avec les médias, ainsi qu'avec les autres institutions et agences

En période électorale, la CEU stipule que la télévision et la radio publiques sont tenues d'allouer deux heures de temps d'antenne quotidiennes à la campagne électorale et à la communication politique, gratuitement, et ce pendant au moins 15 jours avant le scrutin. Le temps d'antenne doit être réparti équitablement entre les partis et/ou les candidats. Aucune chaîne n'a le droit de consacrer plus de 15 % de son temps d'antenne à la campagne électorale. Les journaux peuvent également attribuer des espaces gratuits. Tout parti ou candidat qui recourt à la publicité gratuite doit informer la CEC du coût correspondant en temps ou en espace payant. La CEC exige de chaque média qu'il soumette un tableau hebdomadaire du temps alloué à la communication politique ainsi que ses tarifs.

Lors des dernières élections, la CEC a souvent fait des communiqués de presse afin d'informer le public sur la campagne, les événements à venir et les dates importantes. Elle a ainsi développé et entretenu de bonnes relations de travail avec les médias.

La CEC entretient également de bonnes relations avec la société civile/les ONG, les groupes d'observateurs internationaux et les agences donatrices. Toutefois, on observe un manque de séparation entre la CEC, les fonctionnaires des partis politiques et l'administration gouvernementale – en particulier aux niveaux des régions et des districts, où certains gouverneurs et responsables locaux essaient d'influencer les décisions des CED.

Gestion de la réforme électorale

La CEC a compétence pour approuver des réglementations par décret ; elle ne peut cependant n'adresser que des recommandations au Parlement sur les amendements au CEU.

Elle a la possibilité de poursuivre sa révision structurelle, d'étoffer ses services administratifs, ainsi que de développer sa politique et ses opérations de planification. Afin d'appuyer les progrès de la Commission depuis la Révolution des roses, le Parlement pourrait mettre en vigueur un certain nombre de dispositions générales du Code électoral unifié qui ne sont pas encore effectives.

L'aptitude de la CEC à se développer en tant qu'agence indépendante, inspirant la confiance du public en son intégrité, pourrait être limitée par le processus politique de présélection des candidats ainsi que par la composition politique des CECi.

Le Canada : stabilité, indépendance et confiance du public

Ron Gould

Le Bureau du directeur général des élections, appelé Élections Canada, est l'organisme de gestion électorale (OGE) national chargé de la gestion des élections nationales, des élections partielles et des référendums. Les élections provinciales et territoriales sont gérées séparément par les OGE, chacun dans leurs compétences respectives.

Cadre législatif

Les premières élections canadiennes ont eu lieu dans les années 1800 ; c'est cependant la loi sur les élections fédérales (*Dominion Elections Act*) de 1920 qui a ouvert la voie à une véritable démocratie électorale dans le pays. Cette loi a en effet renforcé le contrôle du Parlement sur les droits de vote au niveau fédéral et elle a créé le poste de directeur général des élections (DGE). Au fil des ans, la législation électorale a évolué sous la forme d'amendements portés à cette loi (aujourd'hui appelée Loi électorale du Canada). Ces amendements comprennent :

- l'abolition des inéligibilités fondées sur la race en 1948 ;
- l'abaissement de l'âge du droit de vote de 21 ans à 18 ans en 1970 ;
- l'introduction d'une législation sur le financement des campagnes dans les années 1970 ;
- la garantie de l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite en 1992 ;
- l'introduction en 1993 du vote spécial permettant à tout Canadien éligible, se trouvant sur ou en dehors du territoire canadien, de voter bien qu'il ne puisse le faire en personne le jour du scrutin ;
- la suppression du recensement effectué de porte-à-porte pour le remplacer par la tenue d'une liste électorale nationale permanente ;
- l'introduction d'horaires de scrutin allongés et décalés en 1996 ;
- le renforcement et l'élargissement des règles du financement politique en 2003, comprenant notamment des exigences accrues en matière de publication et d'enregistrement quant aux entités politiques, l'introduction de nouvelles restrictions sur les contributions politiques des personnes physiques aux candidats et aux entités politiques, ainsi que la prohibition de contributions des syndicats et des entreprises aux partis politiques et aux candidats à la direction du parti.

La loi, telle qu'amendée, prévoit également le versement d'une allocation trimestrielle aux partis politiques agréés en fonction du pourcentage de votes obtenu lors de la précédente élection générale. La loi de l'impôt sur le revenu a également été modifiée afin d'augmenter le crédit d'impôt maximum pour une contribution politique et de permettre la délivrance de reçus fiscaux par les associations de circonscription des partis politiques, ainsi que par les partis politiques et les candidats.

La Charte canadienne des droits et libertés de 1982, qui fait partie intégrante de la nouvelle Constitution canadienne, prévoit que « Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales ». L'avènement de ces droits a permis aux tribunaux d'invalider certaines dispositions de la Loi électorale du Canada, notamment celles qui précisait que les juges, les personnes purgeant une peine de prison et les personnes souffrant de maladie mentale ne pouvaient pas voter.

Les dispositions de la Loi électorale du Canada sont assez détaillées sur les opérations électorales et les pouvoirs du DGE. Mais il n'existe aucune réglementation détaillée dans la législation. Le DGE dispose toutefois d'une discrétion raisonnable pour gérer les opérations et publier les documents, les directives et les instructions y afférant ; il peut en outre adapter de nombreuses dispositions de la loi pour faire face à des circonstances imprévues qui surviendraient lors d'un scrutin.

Structure institutionnelle

En dépit de la superficie du pays, Élections Canada est un organisme entièrement centralisé dont le siège social et le centre de distribution se trouvent à Ottawa, la capitale du pays. Le Canada comprend actuellement 308 circonscriptions (ou districts électoraux), chacune étant placée sous la responsabilité d'un attributaire politique, le directeur du scrutin. Les directeurs de scrutin sont issus de tous les horizons et sont nommés par le gouvernement en place. Le DGE n'est pas consulté dans ce processus de sélection ; il ne peut pas non plus sanctionner ou congédier les directeurs de scrutin, mais seulement émettre des recommandations au gouvernement quant à leur maintien ou non dans leurs fonctions. Les responsabilités d'un directeur de scrutin sont équivalentes à celles d'un très haut responsable opérationnel et technique, mais le processus de sélection n'en tient généralement pas compte. Ainsi, en dépit d'une formation intensive, les compétences des directeurs de scrutin varient de l'excellence à l'inadéquation. Il s'agit du maillon faible de la structure institutionnelle d'Élections Canada.

En vertu des dispositions de la loi, le DGE est nommé à temps plein par une résolution de la Chambre des communes (la chambre basse) – en général par un vote unanime – et reste en poste jusqu'à l'âge de 65 ans, quelle que soit la durée de son service. Il ne peut être démis de ses fonctions que pour un motif légitime et suite à un vote majoritaire des deux chambres du Parlement. Le salaire du DGE est garanti au niveau de celui d'un juge de la Cour fédérale ; le DGE ne peut voter aux élections fédérales. Ces dispositions garantissent la totale impartialité et la pleine indépendance d'action du DGE dans la gestion des élections fédérales du pays.

Le pays n'a compté que cinq DGE entre 1920 et 2006.

Pouvoirs et fonctions

Élections Canada est responsable de la conduite de toutes les élections fédérales, des élections partielles et des référendums.

En vertu de cette loi, Élections Canada est chargé de :

- veiller à ce que tous les électeurs aient accès au système électoral ;
- informer les citoyens sur le système électoral ;
- tenir le registre électoral national ;
- faire appliquer la Loi électorale du Canada ;
- former les agents électoraux ;
- élaborer les cartes des circonscriptions ;
- enregistrer les partis politiques, les associations de circonscription et les tiers qui s'engagent dans la publicité électorale ;
- gérer les allocations versées aux partis politiques enregistrés ;
- suivre et d'appliquer les règles de dépenses électorales pour les candidats, les partis politiques et les tierces parties ;
- publier les informations financières sur ces derniers ainsi que sur les associations de circonscription, ceux qui se présentent comme candidats et ceux qui se présentent à la direction d'un parti ;
- appuyer les commissions indépendantes chargées d'ajuster les limites des circonscriptions fédérales après chaque recensement décennal ;
- rendre compte au Parlement de l'administration des élections et des référendums.

En outre, Élections Canada donne des conseils et des recommandations techniques aux commissions de délimitation des circonscriptions indépendantes, qui réexaminent chaque province et chaque territoire une fois tous les dix ans en moyenne. Une fois les rapports des commissions de délimitation établis, le DGE annonce le nombre de sièges de la Chambre des communes alloués à chaque province et à chaque territoire, en appliquant une formule constitutionnelle.

Un commissaire aux élections fédérales est nommé par le DGE afin d'assurer l'application et le respect des dispositions de la Loi électorale du Canada, ainsi que d'enquêter et d'appliquer des sanctions. Cela inclut, le cas échéant, le déclenchement de poursuites en cas d'infractions, y compris d'infractions impliquant des partis politiques et des candidats.

Le DGE nomme également un arbitre en matière de média, chargé de répartir entre les partis politiques agréés les temps d'antenne payant et gratuit sur les réseaux de diffusion électronique.

Élections Canada n'a pas de mandat international, mais participe à un petit nombre d'activités internationales, notamment le suivi d'élections et des prestations d'assistance technique. Il reçoit également les délégations étrangères.

Financement

Élections Canada est financé par un crédit parlementaire et par une autorisation législative de financement.

Crédit parlementaire. Chaque année, comme tout service du gouvernement, Élections Canada doit préparer un budget couvrant uniquement les coûts salariaux des quelques 300 membres permanents de son personnel ainsi que les coûts de son fonctionnement. Ces estimations peuvent être modifiées par le gouvernement.

Autorisation législative de financement. Au moment de présenter son budget, Élections Canada donne également une estimation des fonds qu'il envisage de dépenser au cours de l'année fiscale suivante pour toutes ses activités directement liées à la préparation et à la gestion des élections, y compris le redécoupage électoral, la rémunération du DGE, les ressources technologiques et l'emploi de personnel à temps partiel. Cette estimation ne peut pas être modifiée par le gouvernement car, en vertu de la loi, Élections Canada jouit d'un accès direct au Fonds consolidé du revenu (le Trésor) pour ces « fonds statutaires ».

Aucun donateur externe ne participe au financement des scrutins au Canada.

Responsabilité

Élections Canada est pleinement responsable de ses dépenses statutaires et non statutaires et fait l'objet d'un audit diligenté par le vérificateur général du Canada. Le DGE rend compte au Parlement et se présente devant un comité parlementaire plusieurs fois par an. Bien qu'aucune autorisation préalable ne soit requise pour dépenser les fonds statutaires, Élections Canada doit justifier de toutes ses dépenses engagées devant le Parlement.

Professionnalisme des agents électoraux

Le personnel du siège d'Élections Canada est en grande partie composé de responsables ou d'administrateurs publics recrutés sur concours, auprès d'autres services et agences du gouvernement ou du secteur privé, ou formés sur le tas en interne. À l'autre bout de l'échiquier, se trouvent les directeurs de scrutin – un dans chacune des 308 circonscriptions où sont localisés leurs bureaux – sélectionnés par le parti au pouvoir. Élections Canada offre aux directeurs de scrutin une formation professionnelle intensive et complète sur la gestion électorale de leur circonscription, y compris sur leurs responsabilités en matière de ressources technologiques. À leur tour, les directeurs de scrutin sont chargés de former tous les agents électoraux et de gérer les scrutins ayant lieu dans leur circonscription.

Rapports avec les médias

Hormis le rôle joué par l'arbitre en matière de média, Élections Canada n'est pas chargé de la surveillance ou de la régulation de la presse ou des médias électroniques, à deux exceptions près : la diffusion de la campagne électorale depuis l'étranger, ce qui est interdit, et certaines restrictions pesant sur la publication de sondages d'opinion et la diffusion des résultats le jour du scrutin. Élections Canada est en effet l'agence chargée de faire appliquer la loi en cas de violation de ces dispositions : le commissaire aux élections fédérales enquête sur toutes les infractions et engage des poursuites. Toute personne coupable d'un acte illégal (par exemple la radiodiffusion depuis l'étranger) ou de corruption perdra le droit de se présenter aux élections, de siéger à la Chambre des communes ou d'occuper un poste sur investiture de la Couronne.

En matière d'information publique durant un scrutin, Élections Canada signe un contrat avec une agence de communication, choisie sur appel d'offres, pour mener les campagnes nationales de communication durant la période électorale, afin d'informer les électeurs et de les encourager à participer au scrutin.

Rapports avec les autres institutions et agences

En tant qu'organisme du Parlement, Élections Canada n'est rattaché à aucun ministère ou ministre, mais rend compte au Parlement par l'intermédiaire du président de la Chambre des communes. Afin de faciliter la communication avec le gouvernement, c'est un ministre, en général le chef de file du parti majoritaire à la Chambre, qui est chargé des relations avec Élections Canada.

Après chaque élection, le DGE doit soumettre un rapport au Parlement. Le DGE présente régulièrement un rapport devant un comité pluripartite de la Chambre des communes et justifie des dépenses et des activités.

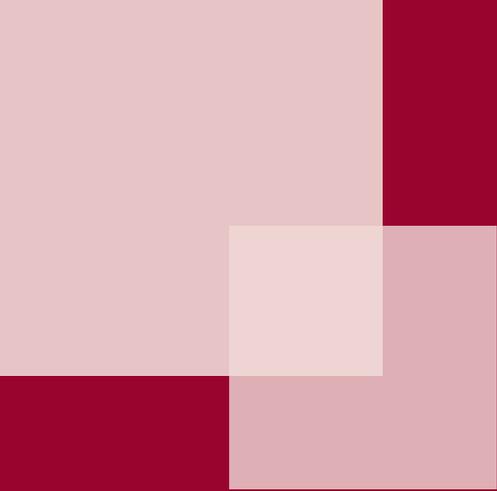
Bien qu'Élections Canada ne soit pas légalement tenu de rencontrer les partenaires de la société civile, des réunions sont régulièrement organisées avec des représentants de tous les partis enregistrés afin de discuter des plans et des programmes d'Élections Canada ainsi que des questions concernant les partis.

La Loi électorale du Canada détermine quelles personnes sont autorisées à se trouver dans les bureaux de vote. Avant la modification de la loi en 2000, personne ne pouvait s'y trouver – pas même les observateurs. Seuls les responsables en charge y étaient autorisés et le DGE n'était pas habilité à autoriser d'autre personne. Un amendement lui permet désormais d'autoriser la présence d'observateurs dans les bureaux de vote.

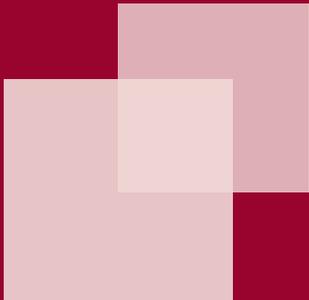
Gestion de la réforme électorale

Seul le Parlement peut procéder aux réformes électorales qui exigent un amendement de la législation. Dans le cadre de cette restriction, le DGE dispose du pouvoir et de l'accès aux ressources financières nécessaires pour examiner et modifier une partie ou l'ensemble de ses activités électorales relevant des dispositions de la Loi électorale du Canada. Par ailleurs, le DGE émet fréquemment des recommandations au Parlement quant aux modifications de la législation électorale ; parfois, il conseille et assiste les rédacteurs juridiques chargés d'élaborer les amendements de réforme électorale.

Élections Canada est solidement établi, bien financé et activement engagé dans l'étude et l'acquisition de nouvelles technologies et d'autres ressources. La pérennité de ses activités est assurée. Les Canadiens affichent une grande confiance dans le processus électoral de leur pays et dans Élections Canada lui-même, facteur qui contribue à la stabilité de l'environnement politique du Canada. Les points forts d'Élections Canada incluent son indépendance à l'égard du gouvernement dans presque tous les aspects de ses activités, y compris son indépendance financière, ainsi que la possibilité d'enquêter sur les infractions et d'agir rapidement pour résoudre les problèmes. Les trois contraintes, qui pourraient entraver son efficacité, sont le contrôle du gouvernement sur le budget lié au personnel permanent d'Élections Canada ; les problèmes inhérents à la structure d'un OGE ayant un seul DGE dont le mandat ne prend fin que lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans et qui dispose virtuellement des « pleins pouvoirs » ; les nominations aux postes clés de directeurs de scrutin par le gouvernement. Cependant, mi-2006, ce dernier a proposé de modifier la législation afin de permettre la nomination des directeurs de scrutin par le DGE sur la base d'un processus d'appel à candidatures.



Chapitre 3



Pouvoirs, responsabilités et fonctions d'un OGE

86. La distinction établit par une législation ou une pratique électorale entre les pouvoirs et les fonctions d'un organisme de gestion électorale (OGE) est rarement claire. Dans certaines législations électorales, toutes les activités de l'OGE entérinées par la loi sont qualifiées de pouvoirs. Ainsi, dans certains pays comme l'Afrique du Sud, l'Australie et l'Indonésie, les « pouvoirs et fonctions » forment un tout, tandis que dans d'autres pays, par exemple en Bosnie-Herzégovine, la législation se contente d'énumérer les activités que l'OGE « doit » mener. On pourrait considérer que les pouvoirs d'un OGE se réfèrent aux activités pour lesquelles il est habilité à adopter, de son propre chef, des règles, des directives ou des décisions qui affectent les droits et les activités d'autrui, tels que l'élaboration de réglementations et la résolution de différends électoraux. Ces pouvoirs peuvent faire l'objet d'un contrôle par d'autres organismes. Dès lors, les fonctions d'un OGE pourraient être décrites comme les activités pour lesquelles il se contente de mettre en œuvre des décisions, par exemple en matière de formation du personnel ou d'information des électeurs. Ces fonctions peuvent également faire l'objet d'un contrôle externe.

87. Les pouvoirs et les fonctions d'un OGE sont influencés par divers facteurs. Ils sont généralement influencés par le résultat des négociations entre les forces politiques, au sein du pays ou au-delà, qui ont ouvert la voie à la création de l'OGE, en particulier dans les démocraties émergentes. D'autres facteurs particuliers, qu'ils soient politiques, administratifs et géographiques, peuvent être d'influence comme la structure de l'État (État unitaire ou fédéral, régime présidentiel ou parlementaire), les données démographiques, le système électoral (circonscriptions représentées par un seul ou plusieurs députés) et l'existence d'autres prestataires de services électoraux. Dans chaque pays, l'interaction historique de ces facteurs a entraîné la création d'une grande variété de modèles en matière de pouvoirs et de fonctions des OGE.

Pouvoirs et fonctions

88. La majorité des OGE est habilitée à élaborer des règles, des réglementations et des décisions contraignantes pour tous les acteurs du processus électoral (les électeurs, les partis politiques et les candidats, les médias et les observateurs) à condition que ces règles, ces réglementations et ces décisions soient conformes à la Constitution et aux lois électorales.

89. Certains OGE jouissent de pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires. Par exemple, la création de puissants OGE s'est avérée nécessaire pour atténuer la prépondérance de l'exécutif sur les autres branches du pouvoir des gouvernements oligarchiques en Amérique Latine. Dans des pays tels que le Costa Rica et l'Uruguay (voir l'étude de cas), les OGE sont devenus le quatrième pouvoir de l'Etat. Ils peuvent élaborer des réglementations et des directives ainsi que revoir des réglementations, lesquelles sont contraignantes pour les processus électoraux sans que leurs décisions ne puissent être modifiées par aucun autre pouvoir de l'Etat. Ils disposent également du pouvoir exécutif qui leur permet de convoquer et de conduire des élections, de valider ou d'annuler des résultats électoraux et de décider de différends électoraux.

90. Dans d'autres parties du monde, les réglementations adoptées par les OGE sont soumises au contrôle des tribunaux et doivent être conformes aux lois électorales. Certains OGE disposent de pouvoirs combinant pouvoirs exécutifs avec un certain degré de pouvoir décisionnel. Ainsi, au Cameroun, au Canada, en Lituanie, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, aux Philippines et en Roumanie, les OGE sont habilités à examiner et à poursuivre, le cas échéant, les violations des lois électorales. En Afrique du Sud et au Cambodge, l'OGE peut examiner et trancher les litiges de nature administrative ou les différends qui ne relèvent pas nécessairement de la compétence des tribunaux.

91. La plupart des OGE sont dotés de compétences de nature essentiellement exécutive liées à la mise en œuvre des activités électorales. Au Yémen, l'OGE peut initier une législation dérivée, tandis que dans de nombreux pays (la Gambie, le Ghana, le Mozambique et la Thaïlande, pour ne citer qu'eux), les OGE peuvent élaborer des réglementations ou publier des proclamations.

92. Dans certains pays, ces pouvoirs s'étendent aux choix des dates de scrutin, en fonction de paramètres établis par la loi, lesquels sont souvent liés à une période de temps définie par la fin du mandat de l'organe élu. En Inde et au Pakistan, l'OGE a le pouvoir d'élaborer le calendrier électoral et de publier le décret de convocation des électeurs. En Russie, l'OGE peut convoquer une élection si le pouvoir législatif ne l'a pas fait, tandis qu'au Yémen (voir l'étude de cas), l'OGE a le pouvoir de convoquer une élection partielle, mais pas une élection générale. Dans certains cas, comme en Thaïlande ou en Uruguay, l'OGE peut ordonner l'organisation d'un nouveau scrutin si une élection ne s'est pas déroulée d'une manière honnête et juste aux termes de la loi. En Indonésie, les comités de sous-district peuvent faire de même pour des bureaux de vote individuels, tandis qu'en Namibie, cela n'est possible qu'en cas de violences ou de situation d'urgence.

93. Toutefois, beaucoup d'OGE n'ont aucune influence sur la date des élections. Au Mexique et aux États-Unis, pays dont les Constitutions respectives instaurent un régime présidentiel et prévoient la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, les élections se déroulent à date fixe. En revanche, dans les pays dotés d'un système parlementaire suivant le modèle de Westminster, le mandat du gouvernement dépend de son aptitude à obtenir le soutien de la majorité des membres de l'assemblée législative. Le pouvoir de convoquer des élections peut appartenir, formellement ou par usage, au chef du gouvernement, qui peut l'utiliser à son avantage.

Étendue des pouvoirs et des fonctions

94. Tout particulièrement dans les nouvelles démocraties, le cadre juridique relatif aux élections est conçu pour couvrir l'ensemble des questions pour la tenue d'élections libres et transparentes. Cela présente l'avantage de promouvoir l'intégrité électorale en s'assurant que les OGE exercent un contrôle reflétant leur responsabilité sur la totalité du processus. Dans de nombreux pays, les OGE sont chargés d'un large éventail d'activités tout au long du cycle électoral. Outre les pouvoirs et les fonctions essentiels (ou fondamentaux) suivants :

- déterminer qui est éligible pour voter ;
- recevoir et valider les candidatures (pour les élections, les partis politiques et/ou les candidats) ;
- organiser le scrutin ;
- dépouiller les bulletins de vote ;
- présenter les résultats.

les activités des OGE peuvent comprendre :

- l'élaboration de politiques électorales nationales ou régionales ;
- la planification des services électoraux ;
- la formation du personnel électoral ;
- l'information/éducation des électeurs et l'éducation civique ;
- le découpage électoral ;
- la planification et la mise en œuvre de la logistique électorale ;
- l'identification et l'inscription des électeurs ;
- la création et la tenue d'un registre électoral national ;
- l'enregistrement des partis politiques ;
- la réglementation du financement des partis politiques ;
- les présélections ou primaires au sein des partis politiques ;
- la réglementation du comportement des partis et des candidats ;
- la réglementation du comportement des médias pendant les élections ;
- la réglementation des sondages d'opinion ;
- la formation des agents représentant les partis et les candidats à l'observation du scrutin ;
- l'accréditation et la réglementation du comportement des observateurs électoraux ;
- la proclamation et la validation des résultats de l'élection ;
- le règlement des différends électoraux ;
- l'examen et l'évaluation de l'adéquation du cadre électoral et de la performance de l'OGE ;

- des conseils au gouvernement et au pouvoir législatif sur les questions de réforme électorale ;
- la participation à des prestations de service d'assistance électorale internationale.

Instruments de démocratie directe

95. La mise en œuvre des instruments de démocratie directe (référendums, initiatives populaires et votes de révocation) soulève des questions pour la plupart semblables à celles soulevées par la conduite des élections. D'autres questions peuvent inclure de vérifier que les procédures de convocation aux scrutins de démocratie directe sont correctement appliquées (question polémique lors du vote de révocation de la présidence du Venezuela en 2004) ainsi que la réglementation des campagnes électorales, de l'éducation et de l'information des électeurs. Dans l'État américain de l'Oregon, l'OGE est tenu de distribuer dans chaque foyer une synthèse des prises de position des citoyens sur chaque question soumise au référendum.

96. Les OGE sont habituellement chargés de l'organisation des élections et de la mise en œuvre des instruments de démocratie directe. Au Royaume-Uni, bien que la Commission électorale ne joue pas le rôle d'un OGE pour les élections (lesquelles sont gérées par une structure de gestion électorale de modèle gouvernemental), elle est en charge des référendums en tant qu'OGE.

Divisions fonctionnelles entre les institutions électorales

97. Il est courant que certaines des fonctions non fondamentales d'un OGE soient assignées à une autre institution, dans le cadre juridique électorale. Il devient de plus en plus fréquent que l'OGE sous-traite certaines fonctions non essentielles – mais il s'agit davantage d'une question de gestion que de cadre juridique. Les fonctions souvent confiées à une institution distincte de l'OGE dans le cadre juridique incluent le découpage électorale, l'inscription des électeurs, l'enregistrement et le financement des partis, la résolution des différends électoraux, la validation et la proclamation des résultats électoraux ainsi que l'éducation et l'information des électeurs. Si les fonctions électorales sont assignées à plus d'une institution, les cadres juridique et politique doivent être très clairs quant aux responsabilités fonctionnelles de chaque institution.

Découpage électorale

98. Dans de nombreux pays, surtout ceux qui suivent la tradition du Commonwealth, il est courant que le cadre juridique électorale crée un organe ou une commission *ad hoc* qui endosse la responsabilité du découpage électorale. C'est le cas de l'Australie, du Botswana, du Canada et de l'Inde. Les pays dans lesquels l'OGE se charge du découpage électorale comprennent la Barbade, le Belize, le Costa Rica, la Géorgie, l'Indonésie, le Nigeria, l'Ouganda et le Yémen. Dans d'autres pays comme les États-Unis, la législation électorale confie cette tâche au pouvoir législatif. Toutefois, cette pratique peut facilement conduire à une modification du découpage électorale favorisant le parti actuellement majoritaire à l'assemblée législative qui peut ainsi asseoir sa mainmise sur le pouvoir.

Tableau 6 : Avantages et inconvénients à confier des fonctions électorales à des institutions autres que les OGE

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Peut préserver l'OGE de certaines décisions sensibles politiquement (p. ex. l'enregistrement des partis politiques, le découpage électoral) • Permet aux OGE de se concentrer sur ses fonctions essentielles • Peut permettre de confier des activités électorales à des institutions dotées de compétences techniques plus pertinentes que celles dont dispose l'OGE • Peut se traduire par des opportunités de financement intéressantes pour des fonctions que les OGE peuvent trouver difficiles à financer • Peut servir de mécanisme de contrepois aux fonctions exécutées par les OGE 	<ul style="list-style-type: none"> • Les autres institutions n'ont peut-être pas autant de crédibilité qu'un OGE pour assumer des fonctions électorales de manière impartiale • Il peut exister un manque de coordination et d'objectifs communs entre des institutions dont les agendas diffèrent • Peut confier des activités électorales à des institutions pour lesquelles celles-ci ne sont pas une priorité et qui ont peu d'expérience électorale, voir une expérience insuffisante • Peut ne pas être rentable. Il peut également s'avérer difficile d'identifier le financement consacré aux fonctions électorales, d'empêcher que les fonds alloués aux fonctions électorales ne soient canalisés vers d'autres activités • Peut servir d'outils pour contrecarrer les actions indépendantes d'un OGE qui refuse de suivre les instructions du gouvernement

99. Il existe des avantages opérationnels et économiques à ce que la responsabilité du découpage électoral revienne à l'OGE. Toutefois, la question du découpage électoral divise la classe politique et expose l'OGE à de possibles attaques de la part de ceux qui estiment que les résultats ne servent pas leurs intérêts. Certains analystes électoraux affirment par conséquent qu'il vaut mieux confier le découpage électoral à un organe autre que l'OGE, afin de protéger celui-ci d'éventuelles attaques motivées par des considérations politiques qui pourraient ternir sa crédibilité.

Inscription des électeurs

100. Dans certains pays, le cadre juridique électoral exige que l'inscription des électeurs soit liée à un système national d'identification ou d'état civil, contrôlé par une autorité autre que l'OGE. C'est le cas au Brésil, en Bulgarie, en Colombie, en Hongrie, aux Pays-Bas, en Roumanie, au Sénégal, en Suède et au Tchad. L'inscription des électeurs est alors un acte purement administratif. En cas de litige (par exemple si quelqu'un est soupçonné de s'être inscrit alors qu'il n'est pas qualifié pour voter ou qu'il estime avoir été exclu par erreur des listes électorales), c'est l'OGE qui doit statuer sur l'éligibilité de l'électeur, et non le service d'état civil. Dans

d'autres pays, un organisme autre que l'OGE est chargé, en vertu de la loi électorale, de créer et de compiler les listes électorales. En Espagne, c'est le Bureau de recensement électoral de l'Institut national des statistiques qui en a la charge et, dans des pays comme la Moldavie et la République de Corée, les autorités locales les préparent pour l'OGE indépendant.

101. Quel que soit le mode de compilation du registre des électeurs, le principal est que les données qu'il contient soient exactes et crédibles. Si l'inscription des électeurs est effectuée par un OGE relevant du modèle indépendant, les listes électorales peuvent bénéficier d'une plus grande crédibilité auprès du public que si elles étaient créées ou compilées par un ministère, même si l'utilisation des registres d'état civil ou des données d'un système d'identification existant déjà peut être plus rentable. Quelle que soit l'institution qui prépare ces données, un OGE doit vérifier que les listes électorales devant être utilisées dans les bureaux de vote sont exactes.

102. Au Ghana et au Pérou, le cadre électoral confère à l'OGE la responsabilité de délivrer les documents d'identification nationale et les cartes d'électeur. Cette méthode a bien fonctionné dans ces deux pays et a considérablement facilité la tâche de compilation et de tenue du registre électoral pour l'OGE. Les mesures de contrôle de qualité sur l'inscription des électeurs, qui peuvent prendre la forme d'inspections publiques par les électeurs, sont couramment intégrées aux lois électorales. En Afrique du Sud, comme dans de nombreux pays développés dotés de registres électroniques, l'OGE compare régulièrement les données de ses listes électorales avec celles du registre de la population afin d'identifier les électeurs non admissibles ou les électeurs « fantômes » et les radier.

Enregistrement et financement des partis politiques

103. L'enregistrement des partis politiques, le contrôle des contributions qu'ils reçoivent et/ou de leurs dépenses et l'octroi de tout financement public destiné aux partis et aux candidats relèvent aussi parfois des fonctions confiées par le cadre juridique à d'autres organismes que les OGE. C'est le cas en Zambie, où l'enregistrement des partis politiques est assuré par le Registre des sociétés, en Indonésie où c'est le ministère de la Justice et des droits de l'homme qui s'en charge et en Hongrie où les partis sont enregistrés par les tribunaux de comté. Dans des pays comme l'Espagne, les États-Unis et la France, le financement et les dépenses des partis ne sont pas contrôlés par un OGE. En Afrique du Sud, aux Fidji, en Russie et en Thaïlande, l'OGE gère l'enregistrement des partis, leur financement ainsi que les procédures de divulgation. Il est également le gardien des symboles des partis et des logos des candidats indépendants. Au Canada, au Liberia et au Mexique, l'OGE est chargé de vérifier les comptes des partis politiques, bien qu'au Liberia, il n'existe pas de financement public des partis politiques.

Campagnes électorales

104. Les codes de conduite relatifs à la campagne des partis politiques et des candidats peuvent être inclus dans le cadre juridique, comme en Afrique du Sud, ou faire l'objet d'un accord volontaire entre les partis négocié par l'OGE, comme en Indonésie. Ces codes sont plus efficaces

s'ils sont volontairement acceptés par les partis, tout en bénéficiant du fait que l'OGE ou les organismes de résolution des différends électoraux sont légalement habilités à imposer des sanctions en cas de manquements.

105. Plusieurs OGE, comme en Indonésie et en Russie, sont dotés par le cadre juridique d'un mandat pour régler les méthodes et les conduites de campagne des partis politiques en général. D'autres OGE réglementent l'accès aux médias des partis politiques en période de campagne électorale. Au Canada, en Géorgie, en Inde, aux Philippines et en Russie, les OGE régissent la répartition des temps d'antenne publique entre les partis et les candidats. Au Canada, l'OGE nomme également un arbitre en matière de média : celui-ci est chargé de répartir entre les partis politiques enregistrés les temps d'antenne payant et gratuit sur les réseaux de diffusion électronique.

106. Certains éléments de la campagne électorale, qui ne sont pas directement liés aux activités des partis, relèvent également de la compétence d'un OGE. Par exemple, la loi électorale de certains pays (Bosnie-Herzégovine, Russie) réglemente la publication des sondages d'opinion politiques. Cependant, la compétence dans ce domaine et d'autres liés au traitement médiatique des « informations » électorales est le plus souvent laissée à l'autorégulation ou à un conseil des médias. C'est le cas en Namibie et en Zambie, par exemple.

Éducation et information de l'électeur

107. La responsabilité de l'éducation et l'information des électeurs revient de plus en plus souvent aux OGE. Certains cadres juridiques confient clairement cette tâche à l'OGE, par exemple à Antigua-et-Barbuda, en Lettonie, en Lituanie, en Thaïlande et au Togo, et d'autres non (Indonésie et Suède, entre autres). Il est préférable que le cadre juridique d'un OGE prévienne une fonction d'éducation et d'information des électeurs, car celles-ci sont indispensables à la consolidation démocratique, en particulier dans les démocraties émergentes où l'art et l'essence de la pratique du vote doivent encore être maîtrisés et assimilés. Cependant, il serait préjudiciable d'octroyer à un OGE ou à tout autre organisme un droit exclusif d'assurer l'éducation et l'information des électeurs ou un pouvoir de décider qui peut en être chargé.

L'une des principales raisons pour lesquelles le cadre juridique devrait habiliter un OGE à prendre en charge l'éducation et l'information des électeurs afin de consolider la démocratie est que le gouvernement pourrait hésiter à financer une activité qui ne fait pas partie du mandat officiel d'un OGE.

108. L'éducation et l'information des électeurs sont trop importantes et leur mise en œuvre trop complexe pour être entièrement confiées à un OGE. Les partis politiques, la société civile, les grandes entreprises et les agences gouvernementales telles que les systèmes éducatifs, peuvent tous jouer un rôle complémentaire majeur pour garantir que les électeurs disposent de toute

l'information dont ils ont besoin pour faire des choix éclairés. Les responsabilités d'un OGE en matière d'éducation et d'information du citoyen peuvent être partiellement ou entièrement déléguées à d'autres institutions, y compris des organisations de la société civile. Au Ghana, par exemple, c'est une commission sœur de l'OGE qui est chargée de l'éducation civique et de l'information des électeurs. En Thaïlande, l'OGE est autorisé à sous-traiter l'éducation et l'information des électeurs à des organisations privées.

Validation des résultats de l'élection

109. Il est fréquent que les cadres juridiques relatifs aux élections confient à un OGE la fonction de validation et de proclamation des résultats d'une élection et qu'ils imposent un délai pour la proclamation des résultats. C'est par exemple le cas en Afrique du Sud, en Arménie, au Cambodge, au Honduras et en Pologne. Dans de rares cas, ces fonctions sont attribuées à la Cour constitutionnelle (Niger) ou au Conseil constitutionnel (Cameroun et France). Au Danemark, le pouvoir législatif est responsable de la validation des résultats des élections nationales.

110. En Zambie, le juge en chef (Chief Justice) est le responsable du scrutin pour l'élection présidentielle et il est ainsi chargé de la proclamation des résultats. Le Comité technique national sur les élections mis en place après les élections générales de 2001 a recommandé que la responsabilité du scrutin pour l'élection présidentielle soit confiée à l'OGE.

Supervision de la sélection des candidats des partis politiques

111. Il n'est pas d'usage que l'OGE assume la responsabilité des procédures de sélection des candidats au sein des partis, mais la pression croissante en faveur de la démocratisation interne des partis a amené certains analystes électoraux à demander que ce rôle soit confié aux OGE. Aux États-Unis, de nombreux OGE participent à la conduite d'élections primaires pour désigner les candidats à des mandats électifs. En Australie, l'OGE de l'État du Queensland peut mener des enquêtes et des audits sur la présélection ou les primaires de désignation de candidats aux élections locales ou d'État. En Indonésie, au Kenya et au Nigeria, la loi exige que les candidats soumettent à l'OGE les procès-verbaux des réunions au cours desquelles les candidats à une élection ont été désignés.

Observation électorale

112. Alors que l'observation indépendante des élections est, de par sa nature, menée en dehors du contrôle de l'OGE, les cadres juridiques électoraux octroient souvent aux OGE des fonctions liées à l'observation. Une bonne pratique consiste pour un OGE à accréditer des observateurs, à garantir leurs droits d'observation, à leur fournir une documentation de support complète et à définir leurs responsabilités, souvent dans un code de conduite juridiquement contraignant. L'observation indépendante, surtout dans les nouvelles démocraties, peut être un facteur crucial de la confiance du public dans les processus électoraux.

113. L'observation indépendante par des observateurs nationaux et internationaux doit par nature être exempte de tout contrôle ou intervention de la part des OGE ou de toute autre autorité, à l'exception des contrôles nécessaires pour garantir l'authenticité, l'impartialité et la sécurité des observateurs, ainsi que pour empêcher des perturbations lors des processus électoraux. De même que les lois électorales prennent en compte les obligations d'un pays fondés sur des traités internationaux, les pouvoirs et les fonctions d'un OGE relatifs aux observateurs doivent également reconnaître les normes internationales (par exemple, la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux adoptés par l'ONU). Les tentatives d'entraver l'observation, par exemple, en imposant des frais d'inscription très élevés pour chaque observateur (100 dollars américains (USD) par observateur en Zambie) ou en imposant une réglementation trop lourde (comme l'obligation faite aux observateurs par la loi électorale indonésienne de rapporter tous les résultats de leurs observation à l'OGE avant de les annoncer publiquement), peuvent être perçues comme contraires aux normes internationales.

Activités internationales

114. Bien que le cadre juridique de nombreux OGE ne prévoit pas leur participation à des missions internationales d'assistance électorale, beaucoup d'OGE assument tout de même ces tâches, à petite et à grande échelle. Les OGE qui participent régulièrement à la coopération technique internationale, de manière bilatérale et multilatérale, incluent ceux de l'Afrique du Sud, de l'Australie, du Canada, de la France, du Ghana, de l'Inde et du Mexique. Nombre d'autres OGE participent régulièrement à des missions internationales d'observation ou à des activités de contact et d'échanges professionnels facilités par des réseaux régionaux de responsables électoraux. Le mandat de l'OGE du Bangladesh prévoit un « soutien aux Nations Unies et à ses États membres dans l'organisation d'élections par la fourniture de superviseurs et d'observateurs et par l'organisation de formation du personnel électoral » (traduction officieuse). Il est important que le cadre juridique électoral donne à l'OGE le mandat de participer à des activités électorales internationales. Aucun OGE ni pays ne peut fonctionner en vase clos ; de nombreux OGE sont ainsi parfois appelés à fournir une assistance à leurs homologues – par l'envoi d'observateurs ou de conseillers techniques – ou à accueillir des missions d'études provenant d'autres OGE.

Responsabilités communautaires des OGE

115. Dans certains pays, la législation électorale définit non seulement les pouvoirs et les fonctions de l'OGE, mais aussi ses responsabilités ou ses obligations. Celles-ci comprennent souvent des mesures de responsabilisation, comme par exemple l'obligation d'effectuer un audit (par exemple en Afrique du Sud et en Arménie) ou de rendre compte de ses activités à un organisme externe tel que l'assemblée législative (par exemple en Australie, au Canada et en Moldavie).

116. Les responsabilités d'un OGE peuvent aussi inclure des éléments plus normatifs sur le comportement qu'il est supposé adopter, ce qui peut être davantage précisé dans un code de

conduite de l'OGE. En Indonésie, la législation électorale oblige l'OGE à fournir un service de qualité à tous les participants électoraux et à les traiter équitablement, à définir et à mettre en place des normes de qualité pour tout matériel électoral, à conserver des archives électorales complètes, à informer le public de ses activités, à rendre compte de ses finances et à faire rapport au président sur la conduite de chaque élection.

117. En tant que défenseurs des valeurs démocratiques, les OGE ont des responsabilités vis-à-vis de la communauté qu'ils servent, même si celles-ci ne sont pas définies dans le cadre juridique électoral. Ils doivent notamment avoir un comportement irréprochable et être accessibles. Certaines de leurs responsabilités sont liées à la probité et à l'intégrité de la gestion des élections, d'autres se rapportent à des questions telles que la transparence, l'équilibre hommes-femmes, la sensibilité aux coutumes et aux traditions, le traitement de l'appartenance ethnique, l'accès au vote des groupes marginalisés et la mise en place de conditions propices à des élections équitables. D'importantes responsabilités, comme les comptes rendus de performance et la justification des finances, les rapports avec les parties prenantes et le développement de processus électoraux durables, sont traitées de manière détaillée dans les chapitres suivants du présent ouvrage.

118. Les OGE ont l'obligation générale d'adopter de bonnes pratiques afin que leur niveau d'intégrité favorise la tenue d'élections libres et transparentes, que leur efficacité garantisse que les fonds publics ne soient pas gaspillés et que leurs normes de service obtiennent l'approbation du public. Si la meilleure pratique en matière d'organisation électorale pouvait être facilement identifiée, elle serait l'objectif vers lequel les OGE tendraient. Il est peut-être plus réaliste de viser la réalisation d'éléments ciblés de bonne pratique : cette approche peut être appliquée quelles que soient les différences entre les systèmes électoraux, tout en assurant la tenue d'élections libres et transparentes.

Prévention des conflits d'intérêts

119. Les OGE prennent des décisions qui impliquent une dépense rapide et efficace de fonds importants. Des contrats d'approvisionnement de grande valeur (pour des biens tels que les urnes, les bulletins de vote et le matériel informatique) peuvent s'avérer très lucratifs pour le fournisseur qui remporte ces contrats. Les relations entre les membres ou le personnel de l'OGE et les fournisseurs, les autres participants électoraux ou les parties prenantes pouvant tirer profit des décisions de l'OGE, peuvent être perçues comme des conflits d'intérêts préjudiciables à la crédibilité publique de l'OGE ou constituer de réels conflits d'intérêts qui nuisent à son intégrité. La législation générale de la fonction publique peut couvrir ces questions qui intéressent les fonctionnaires servant dans les OGE. En Hongrie, la loi sur les marchés publics, qui traite des conflits d'intérêts, s'applique aussi au processus électoral.

120. Des dispositions relatives aux conflits d'intérêts peuvent être incluses dans la législation ou dans les règlements de l'OGE et faire partie d'un code de conduite contraignant destiné aux membres et au personnel de l'OGE (comme en Indonésie). Généralement, ces dispositions spécifient que les membres et le personnel de l'OGE qui ont un intérêt réel ou potentiel dans une question soumise à l'examen et à la décision de l'OGE doivent en faire part, en temps opportun, et s'abstenir de participer à l'examen de cette question. Pour que ces dispositions soient efficaces,

elles doivent prévoir des sanctions réalistes et applicables en cas de non-respect des dispositions relatives aux conflits d'intérêts, telles que le renvoi de l'OGE ou d'autres mesures disciplinaires. De telles dispositions (applicable à un membre d'un OGE) existent dans les cadres juridiques relatifs aux élections en Australie et en Malaisie.

121. Le même principe s'applique aux contacts ou aux rapports que les membres et le personnel de l'OGE peuvent entretenir avec des partis politiques et des candidats. De tels contacts ou rapports doivent être signalés en temps opportun et les membres concernés doivent s'abstenir de participer à toute décision susceptible de profiter aux partis ou candidats concernés.

Équilibre hommes-femmes

122. Les OGE doivent veiller à ce que la composition de la société en termes de genre se reflète dans la conduite de leurs activités internes et externes. Des éléments de cette responsabilité peuvent être définis dans la loi électorale : l'OGE peut, par exemple, s'assurer que les partis politiques nomment le nombre de femmes minimum requis par la loi (comme en Argentine, en Belgique, en Irak et en Palestine). D'autres éléments peuvent faire l'objet d'une campagne sociale menée par l'OGE : en 2004, l'OGE indonésien a ainsi demandé aux partis de revoir leurs listes de candidats lorsqu'elles ne respectaient pas le quota recommandé (mais non obligatoire) de 30 % de femmes. Il est préconisé que les OGE promeuvent l'équité en plaidant pour que des mesures favorisant l'équilibre hommes-femmes soient incluses dans la législation électorale ainsi que dans leurs propres règlements ou codes de conduite.

123. En veillant à ce que l'équilibre hommes-femmes soit respecté au sein de son propre personnel et dans ses activités, que cela soit exigé ou non par la législation électorale ou la politique gouvernementale, un OGE gagnera en crédibilité et pourra pleinement utiliser les ressources disponibles pour ses membres, son personnel professionnel, son personnel de soutien (qu'il soit permanent, temporaire ou *ad hoc*), ses consultants et ses conseillers. En 2004 par exemple, deux des cinq membres des OGE d'Afrique du Sud, du Cambodge et de la Jamaïque étaient des femmes, de même que cinq des neuf membres en Lettonie et deux des neuf membres en Palestine. Il est tout aussi important de veiller à ce que les femmes soient pleinement représentées à tous les niveaux du secrétariat de l'OGE et de son personnel électoral temporaire (responsables et personnels des bureaux de vote). L'OGE doit donner l'exemple en matière d'équilibre hommes-femmes dans toutes ses activités. Il est important de garantir l'équilibre hommes-femmes parmi les invités et les participants aux ateliers et séminaires organisés par l'OGE, mais aussi d'inclure les questions de genre dans les programmes de formation ou d'éducation et d'information des électeurs. Cela permet d'encourager la participation des femmes dans la vie politique, de renforcer l'efficacité de communication de l'OGE et de répondre aux besoins de toute la société.

Prise en compte de l'appartenance ethnique

124. L'appartenance ethnique et la diversité sont devenues des facteurs importants de l'organisation d'élections démocratiques et multipartites, en particulier dans de nombreuses

sociétés démocratiques émergentes telles que la Bosnie-Herzégovine. Dans certains pays, cela a eu un effet sur ce qu'attendait le public de l'OGE. Au Nigeria, un nombre de parties prenantes aux élections ont fait valoir avec force que le système électoral de ce pays devait être révisé afin de prendre en compte les questions d'appartenance ethnique (diversité) qui entraînent fréquemment des conflits régionaux et locaux. S'il sélectionne et nomme ses membres et son personnel de direction en tenant compte de l'équilibre ethnique, régional et linguistique, un OGE peut transmettre un signal positif sur le caractère inclusif de sa gestion. Cette approche peut permettre à l'OGE d'obtenir l'appui de tous les groupes ethniques, de renforcer leur confiance dans sa crédibilité et son impartialité, avec des conséquences positives sur l'acceptation éventuelle de résultats électoraux.

Égalité et équité

125. La neutralité et l'aptitude à créer des règles du jeu équitables pour tous les participants politiques qui sont des piliers sur lesquels un OGE peut élaborer de bonnes pratiques de gestion électorale. Un manque d'équité électorale (par exemple, un environnement électoral qui penche en faveur du parti au pouvoir) peut nuire au caractère libre et transparent des élections et à la crédibilité d'un OGE. Même lorsque certains des facteurs et des pratiques qui contribuent à l'équité électorale se trouvent hors de la sphère restreinte des pouvoirs et fonctions des OGE, ces derniers peuvent s'efforcer à ce que le cadre juridique soit pleinement utilisé pour favoriser l'égalité et l'équité.

126. Le concept de règles du jeu équitables n'est pas nécessairement familier à certaines démocraties émergentes. Dans les pays influencés par le modèle de gouvernement de Westminster ou ceux dont la fonction publique et les médias d'État doivent faire preuve d'une loyauté politique stricte à l'égard du parti au pouvoir, il est de tradition que le gouvernement jouisse de certains avantages électoraux. Parmi ces avantages peuvent figurer le pouvoir de fixer la date de l'élection sans consultation, l'utilisation des ressources publiques pour des activités de campagne et un accès privilégié aux médias pour le parti au pouvoir.

127. Dans des pays comme l'Indonésie, le code électoral relatif aux élections de transition a tenté d'assurer des règles du jeu équitables en contrôlant et en limitant de manière stricte la campagne des candidats politiques dans les médias, en exigeant que l'OGE répartisse toutes les activités de campagne de manière équitable entre les candidats et en interdisant l'utilisation des ressources publiques pour les campagnes électorales.

128. L'utilisation de ressources publiques pour des campagnes électorales représente un défi pour les OGE de tous les pays. Il s'agit d'une question rarement abordée dans la législation électorale elle-même, sauf en Indonésie et au Pérou. Certains OGE, tels ceux du Bangladesh et de l'Inde (voir encadré 2), ont instauré un code de conduite qui régleme l'utilisation des ressources publiques à des fins électorales par les ministères du gouvernement.

Encadré 2 : Code de conduite indien sur l'utilisation de ressources officielles à des fins électorales

S'applique aux partis au pouvoir au niveau national et au niveau des États.

Exige :

- un accès égal aux établissements publics pour les campagnes des partis d'opposition.

Interdit :

- l'utilisation par les ministères de dispositifs ou de personnel gouvernementaux pour les campagnes ;
- le fait de faire campagne au cours de visites ministérielles officielles ;
- l'utilisation des moyens de transport du gouvernement pour faire campagne ;
- l'utilisation de fonds publics pour financer des publicités liées à la campagne ;
- l'usage inadéquat de médias publics à des fins de couverture partisane d'événements politiques ;
- l'octroi de subventions et de paiements issus de fonds discrétionnaires, après l'annonce d'une élection ;
- l'annonce ou le lancement de travaux publics, la nomination ou les prises d'engagement pouvant influencer les électeurs une fois que l'élection a été annoncée.

Source : Extrait du « Model Code of Conduct for the Guidance of Political Parties and Candidates » [Modèle de Code de conduite à l'attention des partis politiques et des candidats, traduction officieuse] de la Commission électorale indienne (<<http://india.gov.in/allimpfrms/alldocs/11949.pdf>>).

Un processus accessible à tous

129. La législation électorale et la pression du public incitent les OGE à fournir des services garantissant que tous les électeurs éligibles aient véritablement accès au processus électoral. Par exemple, la Déclaration des droits électoraux des citoyens handicapés, adoptée en 2002, préconise des droits d'accès égaux à tous les processus électoraux pour les personnes à mobilité réduite. Tous les services qui rendent les processus plus accessibles sont coûteux et doivent être envisagés par l'OGE (et les législateurs) en fonction de ses contraintes budgétaires.

130. Les besoins spéciaux d'accès peuvent inclure des dispositifs mobiles d'inscription et de vote pour les personnes hospitalisées, immobilisées chez elles ou en détention ; de vote à l'étranger ; des mécanismes d'inscription électorale et de vote pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays, ainsi que dans les pays étrangers où se trouvent d'importantes populations de réfugiés (comme mis en œuvre pour les élections en Afghanistan, en Irak, au Liberia et en Sierra Leone) ; des dispositifs permettant de voter par correspondance ou avant le jour du scrutin ; des mesures assurant que les bureaux d'inscription sur les listes électorales, les bureaux de vote et le matériel sont accessibles aux électeurs handicapés ; la fourniture de documents d'information électorale adaptés aux personnes souffrant d'une déficience visuelle ou auditive et, si nécessaire, la fourniture d'une assistance lors de l'inscription ou du vote de ces personnes ; la fourniture de matériel de scrutin tels que des modèles de bulletins de vote pour les personnes malvoyantes (comme au Canada et au Ghana). Les procédures des OGE peuvent également adopter un traitement préférentiel pour les femmes enceintes, les mères allaitantes, les personnes âgées et les personnes handicapées, surtout au moment de l'inscription sur les listes électorales et du scrutin.

Des partenariats avec des organisations de la société civile ou les organes subsidiaires gouvernementaux compétents aideront l'OGE à identifier les besoins précis des groupes marginalisés et pourront même contribuer à couvrir les coûts pour leur donner un accès au processus électoral.

131. Le cadre juridique ou les politiques de l'OGE en matière d'accès au processus électoral peuvent être influencés ou limités par des règles coutumières ou des traditions. Celles-ci peuvent concerner des questions telles que l'autorité de nommer des candidats à des postes particuliers ou la nécessité de prévoir des files d'attente ou des emplacements séparés pour les hommes et les femmes lors du scrutin. La coutume et la tradition peuvent également affecter l'accès au (et l'intégrité du) processus électoral par d'autres biais, comme le fait de photographier les femmes pour établir leur carte d'électeur, les méthodes de vote et l'utilisation de l'encre indélébile pour marquer les électeurs ayant voté. Lorsque les lois coutumières sont profondément enracinées, l'OGE peut améliorer son degré d'acceptation dans l'ensemble de la société si ses structures, ses politiques et ses procédures respectent ces pratiques coutumières, en particulier si cela ne contredit pas les lois électorales et les politiques de l'OGE et n'entrave pas ses activités.

Codes de conduite

132. Il est avantageux pour les OGE d'établir des règles régissant le comportement et la conduite des membres de l'OGE et de tout son personnel. Ces règles doivent respecter (et peuvent compléter) toute exigence de comportement établie dans la Constitution ou une quelconque loi. De telles règles sont couramment émises sous la forme d'un code de conduite.

133. Exiger que l'ensemble des membres, du personnel et des sous-traitants d'un OGE signent un document indiquant qu'ils acceptent le code de conduite de l'OGE et y adhèrent, comme condition préalable à leur recrutement, constitue une bonne pratique. Pour être efficace, le code doit comprendre des sanctions appropriées et exécutoires en cas de violation de ce code, ainsi qu'un processus équitable permettant de décider des allégations de violations. Dans certains pays, ces allégations de violations du code sont traitées en interne en vertu des dispositions propres à l'OGE ou, comme au Portugal, aux termes de dispositions relatives à la fonction publique générale ou de dispositions disciplinaires applicables aux employés. Dans d'autres pays, par exemple au Nigeria, en Tanzanie et en Zambie, un tribunal indépendant peut être créé afin de statuer sur les allégations de violations du code faites à l'encontre de membres de l'OGE.

134. Un code peut s'appliquer à tous les membres et à tout le personnel d'un OGE. Des codes plus ou moins longs et détaillés peuvent s'appliquer aux différents niveaux hiérarchiques, en fonction des responsabilités. Les dispositions élémentaires devant être intégrées dans un code de conduite sont les suivantes :

- a. l'engagement d'assurer l'intégrité de tous les processus électoraux ;
- b. l'adhésion au principe de neutralité politique ;
- c. la prévention des conflits d'intérêt ;
- d. la fourniture d'un service de qualité aux électeurs et autres parties prenantes ;
- e. l'adhésion aux règlements et aux décisions de la direction.

135. Les codes de conduite détaillés destinés aux membres des OGE et au personnel cadre peuvent également comprendre des obligations pour des actions transparentes et responsables basées sur la loi, un comportement professionnel dans toute action et la précision dans tout travail.

136. Rédiger un code simplifié, destiné au personnel non-cadre ou temporaire dont les responsabilités sont limitées, est approprié. Ainsi, une simple déclaration engageant les agents de bureaux de vote à se conformer à toutes les lois, réglementations et décisions qui les concernent et à assurer l'impartialité et le secret du scrutin, peut suffire.

137. Tout OGE, quel que soit son modèle ou sa composition, se doit d'avoir un code de conduite intégrant les principes mentionnés ci-dessus. Les membres et le personnel des OGE se doivent d'assurer l'intégrité des processus électoraux et de s'abstenir d'agir d'une manière allant à l'encontre de leur rôle d'arbitres électoraux impartiaux.

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

- Les pouvoirs et les fonctions d'un OGE ne peuvent être identifiés séparément dans le cadre juridique et, hormis les éléments essentiels d'un OGE, ils peuvent couvrir un éventail plus ou moins important de tâches, en fonction de facteurs tels que la structure de l'État, le système électoral ainsi que le nombre et le type d'organisations qui fournissent des services électoraux.
- Les pouvoirs et les fonctions essentiels ou fondamentaux d'un OGE sont les suivants :
 - a. déterminer qui est éligible pour voter ;
 - b. recevoir et valider les candidatures (pour les élections, les partis politiques et/ou les candidats) ;
 - c. organiser le scrutin ;
 - d. dépouiller les bulletins de vote ;
 - e. présenter les résultats.
- Les fonctions non fondamentales pouvant être exécutées par un OGE incluent l'inscription des électeurs, le découpage électoral, la réglementation des partis politiques et la résolution des différends électoraux.
- La plupart des OGE sont dotés de pouvoirs et de fonctions « exécutifs », c'est-à-dire relatifs à la mise en œuvre des élections ; certains ont également des pouvoirs décisionnels et plus rarement des pouvoirs législatifs. La plupart des activités des OGE peuvent être contrôlées par des organes judiciaires ou autres.
- Il peut exister des avantages et des inconvénients, qu'il faut évaluer avec attention, à confier à des organismes spécialisés autres qu'un OGE la mise en œuvre de certaines activités électorales, telles que le découpage électoral, la compilation de données pour les listes électorales, l'enregistrement et le financement des partis politiques, la supervision des campagnes politiques, l'éducation et l'information des électeurs ou la validation des résultats de l'élection.
- Les OGE ont des responsabilités vis-à-vis de la communauté qu'ils servent en matière de comportement et d'accès au processus électoral, des responsabilités pouvant s'étendre au-delà des exigences minimales du cadre juridique électoral. Celles-ci incluent la promotion de l'équilibre hommes-femmes au sein même d'un OGE et dans la vie politique, le traitement équitable des questions d'appartenance ethnique, la promotion de l'égalité et de l'équité dans les élections, l'accès égal

aux services électoraux pour tous les membres de la société, surtout les plus marginalisés, ainsi que la prise en compte des coutumes lorsqu'elles s'harmonisent avec les principes de gestion électorale.

- Le cadre juridique relatif aux élections et les politiques des OGE peuvent aider à se prémunir contre des comportements inappropriés, en incluant des dispositions exigeant que leurs membres et leur personnel évitent les situations de conflits d'intérêts.
- Un code de conduite contraignant devant être signé par tous les membres et le personnel d'un OGE aide celui-ci à garantir l'intégrité électorale, l'éthique, l'impartialité, la qualité de service et les normes professionnelles.

Le Costa Rica : un organe constitutionnel puissant

Rubén Hernández Valle

Le Tribunal suprême électoral (Tribunal Supremo de Elecciones, TSE) du Costa Rica a été créé en 1946 en tant qu'agence indépendante. Auparavant, l'administration des élections était placée sous la responsabilité du secrétaire aux Affaires intérieures, rattaché à la branche exécutive du gouvernement et les élections étaient convoquées par le Congrès.

Le TSE a été intégré à la nouvelle Constitution de 1949 en sa qualité d'agence constitutionnelle dotée des pleins pouvoirs en matière de gestion des élections. Depuis, le TSE est devenu l'institution la plus prestigieuse du pays.

Le TSE est régi par les articles 99 à 104 de la Constitution, la loi organique du TSE (loi n° 3504) et la loi électorale (loi n° 1536).

Structure institutionnelle

Le TSE se compose de trois juges de carrière et de six juges suppléants, tous devant être âgés d'au moins 35 ans et avoir au moins dix ans de pratique juridique professionnelle en tant que juge ou autre. Ces juges sont appelés juges électoraux. Leur nomination nécessite une majorité des deux tiers des membres de la Cour suprême de justice. Ils bénéficient des mêmes immunités et sont chargés des mêmes responsabilités que les juges de la Cour suprême.

Un juge électoral est nommé pour une période de six ans renouvelable. Toutefois, dans la pratique, la plupart restent en poste jusqu'à leur retraite. Un membre du TSE ne peut être démis de ses fonctions qu'en cas de faute et si deux tiers des membres de la Cour suprême se prononcent en faveur de sa révocation.

Pouvoirs et fonctions

Le TSE est habilité à organiser, à mettre en œuvre et à superviser toutes les élections, notamment les élections présidentielles, législatives et locales. Ses principaux pouvoirs et fonctions sont les suivants :

- organiser, mettre en œuvre et superviser toutes les élections au niveau national et local ;

- enregistrer les partis politiques conformément aux dispositions de la Constitution et de la loi électorale ;
- superviser l'organisation et le fonctionnement des partis politiques, y compris leurs finances ;
- organiser et effectuer l'inscription des personnes qui sont éligibles pour voter, préparer, tenir et réviser les listes électorales ;
- superviser les campagnes politiques et établir les règles et les règlements qui régissent les partis politiques et les élections politiques ;
- procéder au découpage électoral.

La Constitution prévoit que le TSE est chargé de l'interprétation authentique des normes constitutionnelles et législatives en matière de questions électorales. Cela signifie que la Constitution confère au TSE des pouvoirs constitutionnels, mais aussi législatifs.

Les décisions et les résolutions du TSE ne sont pas susceptibles de recours. Celui-ci jouit donc d'un attribut exceptionnel et important, car personne ne peut contester les résultats d'une élection devant la justice.

Pendant la période de campagne électorale, qui dure trois mois, le TSE assume le contrôle direct des gardes civils (qui font partie des forces de sécurité nationales). De cette manière, les élections sont totalement libres et exemptes de toute interférence des autorités politiques.

Le Congrès ne peut adopter de lois relatives à des questions électorales durant les six mois précédant et les six mois suivant le jour du scrutin. Le TSE doit être consulté par avance sur toute proposition de loi relative aux questions électorales ; si cette obligation n'est pas respectée, la loi qui en résulte est réputée nulle et non avenue. L'assemblée législative peut adopter des lois contraires à l'opinion du TSE par une majorité des deux tiers de ses membres.

Financement

Des dispositions constitutionnelles assurent le financement permanent des travaux du TSE et des dépenses liées aux élections. Selon l'article 177 de la Constitution et afin de rendre le suffrage universel efficace, l'assemblée législative ne peut rejeter ou modifier les fonds inclus dans les budgets du TSE proposés annuellement. Cette disposition constitutionnelle garantit au TSE des fonds suffisants pour exécuter ses fonctions sans rencontrer de difficulté financière.

Le Costa Rica finance son processus électoral grâce à des ressources locales. Il recherche cependant l'assistance des agences internationales, aussi bien gouvernementales que non gouvernementales, afin d'introduire le vote électronique lors des futures élections.

Responsabilité

Le dispositif législatif relatif aux élections au Costa Rica ne place pas expressément d'obligations de responsabilité sur le TSE. Des mécanismes de supervision existent au sein de l'assemblée législative, sous forme de comités sur les questions électorales, mais ils ne sont pas adéquats pour assurer un compte rendu et une responsabilité efficaces devant l'assemblée. Il a par conséquent été proposé que le TSE soit obligé de soumettre un rapport à l'assemblée législative, chaque année et après chaque élection, ainsi qu'un rapport d'audit financier et de gestion après chaque élection.

Le TSE n'est pas obligé de lancer un appel d'offres lorsqu'il souhaite acquérir des biens et des services. Le niveau de transparence de ses processus financier et budgétaire, de ses procédures d'approvisionnement et d'attribution de contrat est désormais surveillé de près. De nombreux universitaires ont proposé que les opérations du processus d'appel d'offres soient révisées afin d'en garantir la transparence.

Professionalisme des agents électoraux

Établi en 1946, le TSE possède une très grande expérience démocratique de l'organisation d'élections multipartites. Il a recruté et formé son personnel électoral au niveau requis pour gérer des élections de manière conforme aux pratiques modernes. Il existe par conséquent un suivi continu des tâches, de la planification et du contrôle de qualité, tous recevant une attention particulière durant la conduite des processus électoraux.

Outre le personnel régulier, le TSE engage du personnel électoral temporaire choisi parmi des groupes de la société civile pour exécuter certaines tâches d'administration électorale. Ces derniers supervisent la conduite de la campagne électorale et prêtent main-forte aux membres des commissions de bureau de vote le jour du scrutin.

Toutefois, tous les membres de ces commissions sont nommés directement par les partis politiques. Le rôle du TSE se limite à avaliser ces nominations officiellement.

La méthode utilisée pour former le personnel temporaire assure un service d'une qualité constante. L'accent est principalement mis sur la répétition des procédures électorales, avec une mise en lumière d'aspects tels que la détermination des votes valides, le décompte et la tabulation des votes et le remplissage des formulaires adéquats. L'expérience a montré que l'accent devait être davantage mis sur la protection du secret du vote dans la formation future des agents qui président les bureaux de vote.

L'évolution de carrière et la formation du personnel principal du TSE sont possibles au siège et dans les bureaux régionaux. Il y a plusieurs années, le TSE a instauré un processus d'évaluation du personnel lié à un programme de mise à jour professionnelle et d'évolution de carrière, dans l'optique de développer un cadre de professionnels de l'administration électorale. Cette stratégie de formation complète et coordonnée a été conçue pour améliorer les normes et assurer que l'ensemble du personnel comprenne clairement ses responsabilités.

Rapports avec les médias

Le TSE dispose d'un cadre pour surveiller les médias durant la campagne électorale. En vertu de la loi électorale, il veille à ce que tous les médias électroniques et la presse écrite se conforment entièrement aux règlements pertinents pendant la campagne. Lorsque des infractions semblent avoir été commises, le TSE a l'obligation d'intenter une action en justice auprès d'un tribunal pénal.

En général, les médias se conforment à la loi et opèrent de manière non discriminatoire, même si certaines allégations de parti pris en faveur du parti au pouvoir ont été formulées. Lorsqu'une pétition alléguant de tels partis pris est déposée, le TSE doit mener une enquête complète pour déterminer si elle est juridiquement fondée.

L'existence d'un centre des médias moderne au siège du TSE a amélioré le compte rendu des résultats des élections et, partant, la confiance des partis politiques et des citoyens dans le processus électoral.

Rapports avec les autres institutions et agences

Les relations entre le TSE et le pouvoir exécutif ont toujours été empreintes de respect mutuel. D'après la Constitution, le TSE peut publier les décrets nécessaires permettant aux officiers de police de garantir la neutralité du processus électoral. Dans la pratique, l'autorité sur la police est transmise au TSE durant les campagnes électorales.

Les rapports du TSE avec l'assemblée législative, bien que normalement bons, n'ont pas réussi à générer suffisamment d'influence pour que certaines des réformes proposées par le TSE soient incluses dans le projet de loi électorale adopté en 2002.

Les partis politiques ont généralement une entière confiance dans l'indépendance et l'impartialité du TSE, principalement en raison de l'aptitude de celui-ci à organiser des élections en temps voulu et à rester neutre et transparent durant le processus électoral.

Les opinions des groupes de la société civile sur la qualité des relations de travail qu'ils entretiennent avec le TSE sont positives. Leurs rapports avec le TSE ont toujours été ouverts et fondés sur une confiance réciproque.

Lors des quatre ou cinq dernières élections, le TSE a donné son accord pour accueillir des observateurs internationaux ainsi que leur personnel de soutien.

Gestion de la réforme électorale

Suite à des critiques généralisées de la législation électorale après les deux dernières élections, le TSE a organisé une série d'ateliers et de séminaires pour discuter des réformes électorales nécessaires avec les parties prenantes. Il a ensuite préparé certaines des réformes recommandées et rédigé un projet qui a été soumis à l'approbation du Congrès. Ces réformes de grande envergure incluent des modifications constitutionnelles fondamentales concernant le système électoral, des réformes législatives sur l'organisation et le fonctionnement des partis politiques, ainsi que d'autres réformes visant à amender la loi électorale adoptée en 1952.

L'histoire électorale du Costa Rica a montré l'impact considérable qu'a un organisme de gestion électorale (OGE) indépendant sur le bien-être démocratique de l'État. Depuis 1949, le pays a organisé treize élections consécutives marquées par l'alternance au pouvoir des deux principaux partis politiques. Cela a contribué à renforcer la démocratie et le sentiment populaire selon lequel les institutions électorales s'efforcent de garantir des élections libres.

La contrainte majeure est l'absence d'une nouvelle législation électorale qui permettraient de diminuer le coût des élections et encourageraient la formation de partis politiques modernes. Lors des trois dernières élections, presque tous les acteurs du processus électoral ont insisté sur la nécessité de rendre les élections plus rentables. Les propositions plaidant pour l'introduction du vote électronique sont considérées comme une réponse efficace aux coûts de transports associés à l'utilisation de matériel d'élection traditionnel.

Le Royaume-Uni : la modernisation électorale

Ellie Greenwood

Au Royaume-Uni (UK), les élections sont historiquement gérées dans le cadre du modèle gouvernemental, par des responsables de scrutin nommés par les autorités locales. Une Commission électorale du Royaume-Uni a été créée en 2000, mais elle n'a pas pris la responsabilité de gérer les élections. Ne relevant donc pas de la définition d'un organisme de gestion électorale (OGE) (du moins pour les élections), son rôle en tant que « gardien » électoral a néanmoins impulsé un mouvement bienvenu en faveur de la réforme et de la modernisation de la législation et des dispositions électorales au Royaume-Uni.

Les responsabilités de cette Commission incluent :

- l'enregistrement des partis politiques ;
- la supervision et la publication des principales donations aux partis ;
- la réglementation des dépenses des partis lors des campagnes électorales ;
- la rédaction de rapports sur la conduite des élections et des référendums ;
- la révision de la loi et des procédures électorales ;
- la dispense de conseils au gouvernement en matière de changement ;
- la dispense de conseils aux personnes impliquées dans la conduite des élections et des référendums ;
- la promotion de la sensibilisation publique aux systèmes électoraux ;
- le redécoupage électoral.

De plus, cette Commission nomme le responsable du dépouillement pour les référendums nationaux et régionaux – ce qui signifie que pour les référendums, elle agit comme un OGE de modèle indépendant.

Dans une large mesure, les élections sont conduites en conformité avec la législation introduite au XIX^e siècle et à laquelle seules quelques modifications ont été apportées, comme la création d'un registre électoral, l'introduction du vote à bulletin secret et les plafonds des dépenses électorales. Ainsi, la Commission électorale a elle-même déclaré qu'un électeur du début du XXI^e siècle connaît une expérience à peu près identique à celle d'un électeur du début du XX^e siècle. Certains signes montrent toutefois que les choses commencent à évoluer. De récentes expériences pilote portant sur de nouvelles méthodes de vote illustrent les tentatives

de la Commission d'offrir aux électeurs d'aujourd'hui un système de vote qui réponde à leurs besoins.

Cadre législatif

La Commission électorale a été créée en vertu de la loi sur les partis politiques, les élections et les référendums (PPERA) de 2000. Cette loi définit la structure de la Commission et l'habilite à entreprendre ses principales fonctions légales. Elle lui confère également le pouvoir de prendre des réglementations (réglementations dérivées) dans les domaines dans lesquels elle a des responsabilités directes, comme les informations que les partis politiques et autres organisations doivent lui soumettre lorsqu'ils font une demande d'enregistrement ou de rapport.

Structure institutionnelle

La Commission électorale se compose de cinq commissaires et de quatre commissaires adjoints. Son président exerce ses fonctions à temps plein, les autres membres à temps partiel. Les commissaires sont chargés de prendre des décisions stratégiques sur la direction de la Commission. En termes de fonctionnement, la Commission est dirigée par un directeur général soutenu par une équipe de hauts responsables et plus de 100 employés. Ces derniers travaillent pour la plupart dans les bureaux londoniens de la Commission, mais aussi dans ses antennes à Belfast, Cardiff et Édimbourg.

Pouvoirs et fonctions

La Commission remplit quelques fonctions fondamentales. Elle doit notamment :

- réglementer le financement des partis politiques ;
- favoriser la sensibilisation aux systèmes démocratiques et électoraux ;
- faire un compte-rendu sur les élections britanniques et les projets pilotes dans le domaine électoral ;
- réviser les lois électorales ;
- prodiguer des conseils et une assistance aux administrateurs électoraux ;
- nommer un responsable du dépouillement pour gérer les référendums régionaux et nationaux (ce rôle revient automatiquement au président de la Commission, sauf s'il nomme quelqu'un d'autre).

Par ailleurs, la Commission prend progressivement la responsabilité du découpage électoral, un processus entamé en 2002, date à laquelle elle fut chargée de revoir les délimitations des entités locales en Angleterre.

La Commission assume sa responsabilité de promouvoir la sensibilisation aux systèmes démocratiques et électoraux de nombreuses manières. Elle effectue des recherches générales sur les opinions du public et le niveau de connaissance de celui-ci en matière de systèmes démocratiques et électoraux. Elle mène également des recherches spécifiques sur les niveaux d'engagement au sein de tranches précises de la société. Cette recherche permet d'alimenter une série de campagnes qui invite la population à s'inscrire sur les listes électorales et à voter lors des élections et des référendums. La Commission a mis au point un programme de proximité visant à sensibiliser les personnes âgées de 16 à 24 ans, en particulier les jeunes non scolarisés,

aux systèmes démocratiques et électoraux, ainsi qu'à développer leur intérêt pour ces questions. Elle a également créé un fonds de subventions pour financer les organisations proposant des mécanismes de sensibilisation novateurs.

Financement

La Commission est directement financée par le Parlement ; elle a prévu un budget annuel d'environ 35 millions d'euros (EUR) pour l'année 2005-2006. Elle a l'obligation de soumettre au président du comité (Speaker's Committee), composé de neuf membres du Parlement dirigé par le président de la Chambre des communes, un budget annuel que celui-ci peut modifier, avant que la demande finale de financement ne soit soumise à la Chambre des communes pour approbation. Les fonds sont libérés par le Trésor tous les mois, conformément aux prévisions de trésorerie mensuelles de la commission. Celle-ci est soumise aux mêmes contrôles comptables que tout autre ministère ou organisme public et fait l'objet d'un audit par la Direction nationale du contrôle de la gestion publique (National Audit Office).

Responsabilité

La Commission est directement responsable devant le Parlement et non devant le gouvernement. Chaque année, elle soumet un plan directeur au président du comité (Speaker's Committee). Son rapport annuel doit également être approuvé par le président du comité (Speaker's Committee) avant publication. La majorité du travail de la Commission est destinée au grand public, mais pour certaines fonctions légales, la Commission est chargée de soumettre des rapports au secrétaire d'État concerné. Par exemple, les révisions de la loi électorale sont soumises au secrétaire d'État du département des Affaires constitutionnelles.

Professionalisme

De nombreux membres du personnel de la Commission sont d'anciens praticiens électoraux et des membres de l'Association des administrateurs électoraux (AEA), l'organisation professionnelle du personnel électoral. Les membres du personnel disposent en outre d'une expertise professionnelle pertinente ; par exemple, les personnes chargées de réglementer le financement des partis ont pour beaucoup d'entre elles une expérience comptable ou d'audit. La Commission dispose d'un large budget de formation pour le développement professionnel de son personnel.

Rapports avec les médias, les autres institutions et agences

Bien que sa direction des communications traite les demandes de la presse et travaille avec les médias, la Commission n'a pas le pouvoir de réguler les médias durant la campagne ou durant toute autre période. Les exigences en matière d'accès aux médias audiovisuels par les partis politiques sont définies dans la législation sur les médias. Toutefois, les médias ont l'obligation de s'enquérir des opinions de la Commission et d'en tenir compte au moment de concevoir les règles de la campagne officielle des partis.

La loi PPERA établit un panel de partis parlementaires composé de représentants des partis ayant au moins deux sièges au Parlement et la Commission a l'obligation de tenir compte de

toutes les déclarations de ce panel. La Commission et les partis politiques sont ainsi en contact permanent. Étant donné que la Commission doit être consultée sur les modifications de la loi électorale, son personnel travaille également en étroite collaboration avec les responsables des départements gouvernementaux concernés.

Sur un certain nombre de projets, la Commission a travaillé conjointement avec des ONG ayant un intérêt dans les systèmes électoraux et démocratiques, ainsi que dans la participation. Enfin, bien qu'elle soit une organisation relativement jeune, la Commission a commencé à tisser des liens avec d'autres OGE et des organisations internationales pertinentes.

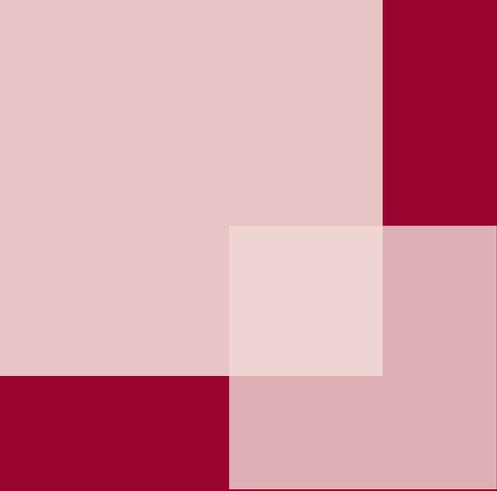
Gestion de la réforme électorale

La Commission n'est pas habilitée à rédiger la loi électorale, mais le gouvernement a l'obligation légale de la consulter sur les changements concernant certains aspects de la loi électorale. En général, les responsables de la Commission travaillent en étroite collaboration avec les responsables du gouvernement dans les premiers stades de la préparation du projet de loi et la Commission soumet une réponse formelle une fois le projet de loi rédigé.

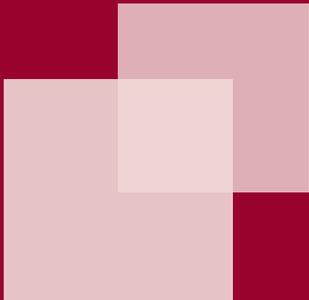
La Commission est tenue de par la loi d'examiner un certain nombre de questions, notamment celles concernant les élections, les référendums, l'enregistrement et le financement des partis politiques, ainsi que la communication politique. Les recommandations législatives qui en résultent ne seront acceptées que si le Parlement les adopte, un processus qui a rarement lieu sans le soutien du gouvernement. Plusieurs recommandations faites par la Commission ont conduit le gouvernement à élaborer une législation portant sur des changements électoraux. Cependant, le gouvernement n'est pas tenu de soutenir ou de donner suite aux propositions de la Commission ; c'est ainsi qu'une recommandation importante visant à modifier le système d'inscription des électeurs, se basant non plus sur les foyers mais sur les individus, a été rejetée par le gouvernement.

Bien que relativement récente, la Commission électorale est de mieux en mieux établie au sein du système démocratique britannique. Pour autant, son travail est soumis à la contrainte de l'acceptation de son budget annuel par le président du comité (Speaker's Committee). Il est possible que le comité refuse à l'avenir d'autoriser une partie du budget proposé, auquel cas le plan de travail de la Commission serait limité par le niveau de financement qu'elle reçoit réellement.

Certaines contraintes limitent manifestement l'aptitude de la Commission à faire appliquer les modifications, notamment le fait qu'elle est incapable de faire voter ses propres recommandations. Cependant, la création de la Commission a sans nul doute été un élément catalyseur qui a permis de faire avancer un programme de modernisation électorale au Royaume-Uni. De plus, la Commission a offert une source indispensable de conseils et d'assistance aux administrateurs électoraux, aux partis et au grand public. Cela souligne sa capacité à renforcer le processus démocratique au Royaume-Uni, comme en témoigne son site Internet (<<http://www.electoralcommission.org.uk>>).



Chapitre 4



Composition, rôles et fonctionnement d'un OGE

138. Les activités d'un organisme de gestion électorale (OGE) consistent généralement à définir les politiques et à mettre en œuvre d'importantes opérations administratives et logistiques. Dans les OGE de modèle gouvernemental, ces deux fonctions sont assumées par des fonctionnaires employés par un ou plusieurs organes de l'exécutif. Certains membres du pouvoir exécutif, comme des ministres, peuvent jouer un rôle actif dans l'élaboration des politiques d'un OGE de modèle gouvernemental, mais il est plus courant que cette fonction relève du directeur de son secrétariat, parfois appelé directeur des élections. Habituellement, les OGE gouvernementaux n'ont pas de membres : ils sont entièrement composés du personnel de secrétariat (fonction publique). L'Autriche et la République tchèque sont deux exceptions : les membres de leur OGE sont en effet nommés au sein de l'exécutif.

139. Dans les OGE de modèle indépendant, la fonction politique est assurée par une ou plusieurs personnes n'appartenant pas au pouvoir exécutif et qui sont spécialement recrutées pour cette tâche. Ce sont les « membres » de l'OGE. Leur rôle est semblable à celui du conseil d'administration d'une personne morale : ils sont chargés de définir l'orientation de l'OGE, même si souvent, ils sont en poste à temps plein et ont un rôle plus « concret » que dans le cas d'une entreprise. De la même façon, dans les OGE de modèle mixte, l'OGE, composante indépendante, est dirigé par un « comité » de membres.

Membres des OGE

140. Les membres d'un OGE doivent posséder de solides compétences en matière de gestion, s'engager à préserver leur intégrité et faire face aux pressions. Il serait utile pour un OGE d'inclure des membres disposant d'un large éventail de compétences nécessaires pour en assurer le bon fonctionnement, par exemple des compétences en droit, en communication, en éducation, en logistique et en gestion d'entreprise. Le public a davantage confiance dans un OGE lorsque la législation électorale prévoit des critères de recrutement clairement définis et appropriés pour mener à bien la tâche complexe de direction des processus électoraux de manière impartiale, ainsi que des mécanismes de sélection et de recrutement transparents et basés sur le mérite des candidats. Le mode de sélection et de nomination, ainsi que les dispositions relatives au mandat

des membres de l'OGE varient d'un pays à un autre. Les détails relatifs à la composition, à la nomination et au mandat des membres des OGE sont présentés dans les données des 214 pays et territoires listés en annexe A.

141. Différents titres existent pour désigner les membres des OGE ; leur signification est semblable à quelques nuances près, selon le fondement, le rôle et les pouvoirs des membres en matière d'élaboration des politiques. Au Canada, le directeur général des élections est à la fois le principal et l'unique décideur et directeur de l'administration (secrétariat) ; il est le seul membre de l'OGE. Souvent utilisé, le terme « commissaire » n'est pas appliqué de manière systématique. Dans de nombreux pays qui utilisent le modèle indépendant ou le modèle mixte de gestion électorale, les membres des OGE sont appelés commissaires. En Australie, le commissaire électoral est à la fois directeur du secrétariat et membre de plein droit de l'OGE (mais il ne le préside pas), tandis que le sous-commissaire et les commissaires adjoints font partie du personnel du secrétariat. En Inde, l'OGE compte trois membres, le commissaire électoral en chef et deux commissaires électoraux, tandis que la plupart des membres de haut rang du secrétariat sont appelés sous-commissaires électoraux. Dans les pays francophones et en Amérique latine, le responsable de l'OGE peut porter le titre de « président » ; en Amérique latine, le terme de « conseiller » est parfois utilisé pour désigner les membres d'OGE.

142. Au Bangladesh, au Nigeria et au Pakistan, le président des OGE, qui de par la loi porte le titre de commissaire en chef des élections, est également le directeur général de l'OGE. Le rôle de ces présidents est comparable à celui d'un président-directeur général ou d'un directeur général dans le monde de l'entreprise. Contrairement aux présidents d'autres OGE, ce commissaire en chef des élections dispose de pouvoirs exécutifs et dirige le processus électoral de manière plus directe. Bien qu'il ou elle puisse être assisté par d'autres commissaires et par le secrétariat, le commissaire en chef des élections de ces pays a le dernier mot en matière de finance et d'administration, de même que sur des aspects clés du processus électoral.

Statut des membres des OGE

143. Pour qu'un OGE fonctionne de manière efficace, ses membres doivent avoir un statut leur assurant le respect du gouvernement ainsi qu'un rapport d'égalité avec celui-ci, avec le pouvoir législatif et avec la société. En Inde, les trois membres de l'OGE (le commissaire électoral en chef et les deux commissaires électoraux) ont le statut de juges de la Cour suprême. Le directeur d'un OGE, en particulier, a besoin d'un statut qui lui permette d'accéder aux plus hauts niveaux du gouvernement et d'assurer l'adhésion aux décisions de l'OGE. Au Pakistan, le président de l'OGE (également appelé commissaire électoral en chef par la loi) bénéficie des mêmes conditions de service que le juge en chef (Chief Justice) comme ses homologues d'autres pays. En République démocratique du Congo (RDC) et en Roumanie, le président de l'OGE a le même rang qu'un ministre, ce qui lui garantit l'accès à l'assemblée législative et au gouvernement, tandis qu'au Yémen, il a le statut d'un vice-Premier ministre et les membres de l'OGE, celui de ministres.

144. S'il est important que les membres des OGE aient un statut élevé, il est tout aussi important qu'ils ne se comportent pas comme s'ils étaient au-dessus de l'institution qu'ils servent ou qu'ils

en viennent à être considérés par la société comme l'OGE lui-même. Des institutions reposant sur la personnalité d'un individu peuvent être très polarisantes. Un modèle de bonne pratique pour les membres des OGE consiste à personnaliser l'institution qu'ils servent, plutôt que d'institutionnaliser la ou les personnes qui la dirigent.

Président de l'OGE : un rôle spécial ?

145. Dans certains pays, le cadre juridique prévoit une procédure double pour la nomination des membres de l'OGE, la première pour la nomination du président et la seconde pour celle des autres membres. Au Ghana, en Lituanie, au Pakistan, en Thaïlande et en Uruguay, le président de l'OGE est le « premier parmi ses pairs » : il est nommé par le chef de l'État/du gouvernement à un niveau supérieur à celui des autres membres. En Roumanie, le pouvoir législatif nomme le président de l'OGE, tandis que les autres membres sont nommés par le chef de l'État et le Premier ministre. En Afrique du Sud, le président de l'OGE est nommé au même niveau qu'un juge supérieur et les autres membres au niveau de juges d'une cour inférieure. Aux îles Salomon, le président du Parlement devient *ipso facto* président de l'OGE.

146. Lorsque le(la) président(e) de l'OGE est nommé(e) selon des modalités différentes de celles des autres membres et à un niveau plus élevé, il ou elle a tendance à jouer un rôle plus important que celui de présider les réunions de l'OGE. Il ou elle peut avoir des pouvoirs supplémentaires liés au fait de présider divers sous-comités internes de l'OGE, de soutenir activement le secrétariat dans la mise en œuvre et le suivi des politiques, ainsi que de faire la liaison avec les parties prenantes. En Lituanie, par exemple, le président de l'OGE est doté du pouvoir spécifique de recruter et de licencier le personnel, de conserver le sceau de l'OGE et d'en fixer les conditions d'utilisation, mais aussi de représenter l'OGE auprès des institutions de l'État, des tribunaux et des organisations internationales. Au Liberia, la loi prévoit que le président de la Commission électorale nationale en soit également le porte-parole officiel ; le personnel du secrétariat s'occupe toutefois des contacts avec les médias au quotidien.

147. Dans des pays comme le Burkina Faso, le Costa Rica, la Macédoine, la Namibie, la Russie et l'Ukraine, tous les membres des OGE sont nommés selon les mêmes conditions et le président (parfois également le vice-président et le secrétaire) est élu par ses pairs après la première réunion. Dans ce contexte, la principale responsabilité du président est de présider les réunions de la commission et/ou de ses sous-comités, si nécessaire.

Il n'y a aucun avantage ou inconvénient particulier à ce que le président de l'OGE soit nommé en tant que « premier entre ses pairs » ou que les membres de l'OGE le choisissent parmi eux. La pratique appropriée dépend du contexte dans lequel la structure de l'OGE a été conçue et fonctionne.

148. L'argument en faveur d'un président qui soit le « premier entre ses pairs » est plus fort lorsqu'un OGE vient de voir le jour, qu'il a besoin d'évoluer et que le président sert à temps plein. Cela peut également être le cas lorsque le président est employé à temps plein et que les autres membres servent à temps partiel, comme au Guyana et au Pakistan. Si l'OGE fonctionne à temps partiel, il peut être plus approprié que le président soit élu par ses pairs et qu'il dispose des mêmes conditions de service que tous les autres membres de l'OGE.

Membres des OGE : experts respectés ou chiens de garde se surveillant mutuellement ?

149. Dans les pays dotés d'un OGE de modèle indépendant ou mixte, la législation électorale spécifie le cadre d'adhésion à l'OGE. Une myriade de dispositions légales répond à cette question cruciale, certaines favorisant davantage que d'autres l'indépendance des OGE. L'une des différences fondamentales se situe entre les OGE multipartite et les OGE d'experts.

OGE multipartites

150. De nombreux pays ont adopté un OGE multipartite, en particulier ceux qui ont connu une transition difficile entre un régime autoritaire et une démocratie multipartite. Dans ces pays, les fonctionnaires risquent d'être largement discrédités en tant que décideurs électoraux puisqu'ils servaient auparavant le parti ou le régime militaire autoritaire au pouvoir. De plus, la lutte contre l'autoritarisme peut avoir polarisé la société au point qu'il soit difficile de trouver des personnalités publiques considérées par le plus grand nombre comme « indépendantes » pour travailler dans un OGE lors d'une élection transitoire. De nombreux pays de l'Europe centrale et de l'Est ont adopté un OGE multipartite durant leur transition, tout comme le Mozambique.

151. Les OGE multipartites se composent de représentants de partis politiques. Le cadre juridique peut autoriser tous les partis politiques qui se présentent à une élection à être représentés au sein de l'OGE ; un seuil peut également restreindre la représentation, par exemple pour les partis représentés à l'assemblée législative ou avec un nombre de membres dans cette assemblée supérieur à une proportion spécifiée. Au Venezuela, au milieu des années 1990, les grands partis disposaient chacun de leur propre représentant, tandis que les petits partis, de gauche comme de droite, étaient représentés collectivement.

152. La nomination au sein des partis politiques implique souvent que les membres de l'OGE servent en tant que représentants ou agents de partis politiques et que, tout en gérant les processus électoraux de manière impartiale, ils veillent à ce que les intérêts des partis politiques, qui les nomment, soient protégés. Cependant, bien que chaque membre individuel soit considéré comme partisan, chacun veille aussi à ce que les autres ne bénéficient pas d'un avantage déloyal – de sorte que l'OGE puisse tout de même être perçu de façon crédible comme un organe impartial. Les membres issus de partis politiques servent souvent pour une durée déterminée et ne peuvent être démis de leurs fonctions, sauf en cas de non-respect de leurs devoirs ou suite à leur retrait par l'autorité qui les a nommés. Toutefois, un remplacement fréquent des représentants par les partis risque de perturber le travail de l'OGE.

153. Dans certains pays, les représentants de partis politiques nommés au sein de l'OGE sont des personnalités éminentes qui doivent se conformer à des normes élevées d'impartialité et de professionnalisme et qui n'agissent donc pas en tant que représentants de partis au sein de l'OGE. La Colombie, l'Espagne et le Mozambique ont des OGE multipartites. Les membres de l'OGE du Mozambique ont toutefois rencontré des difficultés à rester complètement impartiaux.

154. De nombreux analystes électoraux estiment que la présence de représentants de partis politiques au sein d'un OGE favorise le consensus parmi les acteurs de la compétition électorale et contribue à accroître la transparence et, partant, la confiance dans le processus électoral. Les électeurs peuvent être plus enclins à participer aux élections si les dirigeants de partis politiques jouent un rôle actif dans le processus électoral, en particulier par le biais de la représentation au sein de l'OGE.

155. Cependant, la présence de membres issus de partis politiques dans un OGE risque de mettre en péril ou d'entraver la prise de décision, en particulier dans les situations où les intérêts des partis politiques sont en jeu. La présence de représentants politiques au sein d'un OGE risque de compromettre la confidentialité dans des domaines tels que la sécurité du matériel de scrutin. Elle peut également engendrer le mécontentement des partis minoritaires qui en seraient exclus, soit parce qu'ils ne sont pas représentés à l'assemblée législative, soit parce qu'ils n'ont pas participé à la négociation ayant conduit à la nomination initiale des membres de l'OGE.

Les OGE multipartites peuvent contribuer à promouvoir la confiance dans les processus électoraux durant les phases initiales d'une transition démocratique. La dépolitisation des OGE peut se révéler appropriée à mesure que la confiance dans le processus électoral s'accroît.

OGE d'experts

156. Les OGE d'experts, ou OGE non partisans, sont ceux dont le cadre juridique exige qu'ils soient composés d'individus nommés en fonction de leur situation professionnelle. Dans certains cas, les membres de ces OGE peuvent être nommés par les partis politiques ou la société civile, mais cela ne signifie pas qu'ils seront dirigés par le parti qui les nomme ou qu'ils agiront de manière partisane. Au Mexique, bien que l'OGE soit un organe permanent composé de neuf experts ayant un pouvoir de décision par le vote, chaque groupe politique de l'assemblée législative et chaque parti politique national nomment également un représentant qui n'a pas ce droit de vote.

157. Les qualifications requises pour être membre d'un OGE d'experts peuvent inclure l'impartialité, un âge minimum, des qualifications professionnelles et des connaissances en matière électorale. Les membres d'un OGE d'experts sont souvent d'éminentes personnalités

publiques reconnues pour leur neutralité politique et possédant des compétences dans des domaines tels que le droit, l'administration publique, les sciences politiques ou les médias. On trouve des OGE d'experts en Australie, au Bangladesh, au Canada, au Costa Rica, en Inde, en Indonésie, en Pologne, en Thaïlande et en Ukraine. Dans la plupart de ces pays, la loi stipule que les membres des OGE ne doivent pas avoir eu d'activités politiques récentes au sein d'un parti et ne doivent pas être adhérents d'un parti politique durant leur mandat au sein de l'OGE.

158. Le Brésil est un exemple d'OGE judiciaire : la responsabilité des élections incombe aux tribunaux électoraux nationaux et d'État. Ces tribunaux sont considérés comme un élément spécialisé du pouvoir judiciaire et se composent de juges de plusieurs catégories et d'un petit nombre d'avocats experts. Au niveau inférieur, des juges réguliers sont affectés pour de courtes périodes à la supervision des préparatifs et opérations électoraux dans chaque « zone » électorale (circonscription) du pays.

OGE à composition mixte, multipartites et d'experts

159. Certains cadres juridiques électoraux spécifient que les OGE doivent être composés de représentants de partis et de membres politiquement neutres, par exemple des juges, des universitaires, des représentants de la société civile ou des fonctionnaires de carrière. Ainsi, les membres de l'OGE de Côte d'Ivoire sont nommés par les partis politiques, la société civile et les ministères. Ces OGE jouissent des avantages des deux modèles et constituent des organismes équilibrés bénéficiant de l'adhésion des partis politiques et fonctionnant de façon transparente.

160. Ce modèle « mixte » peut être mis en œuvre de diverses façons. En Croatie, un OGE permanent formé de cinq membres ayant une carrière juridique est renforcé en période électorale par trois représentants de la majorité et trois représentants de l'opposition à l'assemblée législative, tous dotés de droits de vote égaux. Ainsi, les membres indépendants ne sont mis en minorité que si les représentants de tendances politiques opposées s'entendent entre eux. En Hongrie, le président et quatre membres de l'OGE national sont élus par l'assemblée législative, tandis que les partis politiques qui participent aux élections y délèguent chacun un membre. Les membres élus et les membres délégués jouissent des mêmes droits. Les décisions de l'OGE sont prises à la majorité simple et peuvent être contestées devant un tribunal.

161. Tout comme les OGE multipartites, les OGE « mixtes » peuvent avoir du mal à prendre des décisions. Par exemple, lors des élections indonésiennes de 1999, l'OGE « mixte » fut incapable de valider les résultats du scrutin, car des membres représentant certains partis politiques très minoritaires refusaient d'entériner la validation des résultats, à moins que leurs partis n'obtiennent des sièges que les résultats ne leur avaient pourtant pas attribués.

162. Le tableau 7 présente certains des avantages et désavantages principaux des OGE multipartites, des OGE d'experts et des OGE « mixtes ».

Tableau 7 : Avantages et inconvénients des OGE multipartites, d'experts et « mixtes »

	Avantages	Inconvénients
OGE multipartite	<ul style="list-style-type: none"> • Peut favoriser la participation électorale en mettant en opposition des forces politiques • Peut encourager la participation des électeurs • Accroît la transparence électorale • Assure la participation des partis politiques dans l'élaboration des politiques de l'OGE • Garantit des liens avec les parties prenantes les plus importantes • Apporte une expérience politique dans la gestion des processus électoraux 	<ul style="list-style-type: none"> • Les actions des membres peuvent être motivées par un intérêt politique • Les membres risquent de manquer d'expérience ou de qualifications professionnelles • Peut être difficilement gérable, si tous les partis sont représentés • Risque de manquer de crédibilité si certains partis sont exclus ou si les partis politiques ne sont pas respectés • Le consensus dans la prise de décision peut s'avérer difficile à trouver • L'unité de l'OGE peut pâtir des divergences exprimées publiquement entre les partis
OGE d'experts	<ul style="list-style-type: none"> • Le caractère impartial et neutre des membres favorise la crédibilité de l'OGE • Résiste vraisemblablement aux pressions politiques • Professionnalisme des membres • Met à la disposition de l'OGE toute une gamme d'expertise • Les membres, des personnalités publiques éminentes, donnent davantage de visibilité à l'OGE • Peut développer un vaste réseau de professionnels sur lequel l'OGE peut s'appuyer 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque de ne pas avoir conscience des facteurs politiques pertinents • Les acteurs politiques risquent de n'avoir qu'un accès limité aux activités des OGE • Risque de ne pas avoir de bons rapports avec les parties prenantes politiques importantes • Les membres risquent d'être confrontés à des conflits de loyauté entre le travail de l'OGE et les positions de l'organisation dont ils sont issus • Les meilleurs « experts » peuvent ne pas vouloir accepter ces fonctions • Trouver des membres « non partisans » risque de s'avérer difficile dans des environnements transitoires
OGE mixte	<ul style="list-style-type: none"> • Peut réaliser l'équilibre entre les considérations politiques et techniques • Peut stimuler la participation, les membres experts pouvant contrecarrer toute tentative d'actions partisanes • L'OGE est transparent pour les participants politiques et bénéficie d'une certaine crédibilité professionnelle • Des compétences d'experts et un point de vue politique sont mis à disposition de l'OGE • Permet de développer des liens avec les parties prenantes et les personnalités publiques reconnues • Dispose à la fois d'une expérience politique et de capacités de réseautage professionnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Les composantes « politiques » et les « experts » risquent d'avoir des objectifs différents • L'OGE risque d'être confronté à des fuites d'informations concurrentielles • L'OGE risque d'être difficile à gérer si toutes les composantes politiques et d'expertises y sont représentées • Risque de manquer de crédibilité si certains partis sont exclus • Le consensus dans la prise de décision peut être difficile à trouver • Les experts de haut niveau risquent de ne pas être disposés à travailler avec des composantes politiques

Membres de l'OGE à temps plein ou à temps partiel ?

163. Le contexte électoral et administratif détermine si l'OGE a besoin de membres travaillant à temps plein ou à temps partiel. Dans un OGE permanent, les charges de travail peuvent être importantes durant tout le cycle électoral et exiger que les membres de l'OGE travaillent à plein temps afin d'être disponibles pour toute consultation et décision rapides. Le temps plein peut être une bonne solution en cas d'activités récurrentes, comme l'organisation d'élections partielles régulières, l'éducation et l'information continues des électeurs, l'inscription continue sur les listes électorales ou les réformes électorales continues. Dans un OGE temporaire, la charge de travail peut être telle en période électorale qu'il est préférable d'avoir des membres exerçant à plein temps. La nomination de membres à temps plein peut aussi être appropriée lorsque l'impartialité et les compétences du secrétariat de l'OGE sont remises en question.

164. Certains cadres juridiques relatifs aux élections, comme en Indonésie, exigent que les membres des OGE servent à temps plein. D'autres pays, comme l'Albanie, l'Allemagne, la Gambie, l'île Maurice, la Mongolie, la République dominicaine, le Salvador et Taiwan nomment des membres à temps plein, même s'il ne s'agit pas d'une exigence juridique. En Afrique du Sud, tous les membres de l'OGE sauf un (un juge en exercice) travaillent à temps plein, bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence juridique.

165. En revanche, dans les pays où les dates des élections sont fixes et où les OGE ont des responsabilités limitées entre les élections, il peut être préférable que les membres soient employés à temps partiel. Des pays, tels que l'Arménie, le Cambodge, la Jamaïque, le Japon, Malte et le Sénégal, ont des OGE composés de membres employés à temps partiel. Au Ghana et en Mongolie, les membres de l'OGE œuvrent à temps partiel tandis que le président et le vice-président travaillent à temps plein ; au Guyana, tous les membres, à l'exception du président, servent à temps partiel. Il est également possible pour les membres de servir à temps partiel entre les élections et à temps plein en période électorale.

166. Les OGE doivent évaluer, en fonction des coûts, l'avantage d'employer des membres à temps plein lorsque l'intervalle entre les élections peut être de plusieurs années. Des conflits risquent également d'éclater entre les membres de haut rang du secrétariat et les membres à plein-temps de l'OGE, surtout lorsque les premiers commencent à percevoir la présence des seconds comme une ingérence dans la mise en œuvre des politiques.

Combien de membres dans les OGE ?

167. Le cadre juridique électoral spécifie généralement le nombre de membres des OGE. Cependant, lorsque le nombre de membres d'un OGE multipartite est déterminé par un critère tel que la représentation du parti à l'assemblée législative, il n'est pas possible de fixer un nombre exact de membres puisque celui-ci peut varier dans le temps.

168. Le nombre de membres des OGE varie considérablement à travers le monde et n'est pas nécessairement lié à la taille du pays. En 2006, l'OGE du Lesotho, un petit pays, comptait trois membres tandis que l'OGE du Nigeria, un pays beaucoup plus grand, en comptait treize. Pour

Tableau 8 : Nombre de membres dans une sélection d'OGE multipartites et d'OGE d'experts, en 2005

Nombre de membres dans les OGE multipartites	
21	Congo (RDC)
19	Mozambique
15	Mali et Tadjikistan
11	Liechtenstein
9	Colombie, Malte et Lettonie
7	Guyana, Somalie et Rwanda
3	Honduras et Sainte-Lucie
Nombre de membres dans les OGE d'experts	
15	Ukraine
9	Irak et Palestine
8	Guinée-Bissau
7	Ouganda, Philippines et Turquie
6	Andorre
5	Cambodge, Fidji, Sierra Leone et Venezuela
1	Canada, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Seychelles

autant, dans des pays aussi vastes que le Canada ou aussi peuplés que l'Inde, qui compte environ 600 millions d'électeurs, les OGE ne comprennent respectivement qu'un et trois membres. Un nombre plus important de membres permet une représentation plus large, tandis qu'un nombre moins important de membres peut faciliter la discussion et la prise de décision.

169. Les OGE qui comprennent des représentants de partis politiques comptent généralement davantage de membres, de manière à s'adapter à un éventail crédible d'intérêts politiques, alors que les OGE d'experts ont généralement moins de membres.

170. En Croatie, un OGE national permanent composé de juges de la Cour suprême ou d'autres juristes reconnus est complété durant la période électorale par des représentants de la majorité et de l'opposition à l'assemblée législative. Des OGE organisés de manière similaire existent dans chaque district électoral.

171. Un nombre impair de membres garantit la possibilité de prendre des décisions à la majorité simple sans avoir à recourir à des mesures telles que l'octroi d'une voix prépondérante au président de l'OGE.

172. La loi électorale de pays comme la Croatie, la Jamaïque et le Mexique permet de nommer des membres suppléants ou adjoints. Dans certains cas, un membre adjoint peut alors automatiquement prendre la place d'un membre et exercer ses pouvoirs.

Mandat des membres des OGE permanents

173. Dans de nombreux OGE permanents, les membres sont nommés pour un mandat d'une durée déterminée : fin 2005, le mandat des membres des OGE permanents était de trois ans au Pakistan ; quatre ans en République dominicaine, au Honduras, en Jamaïque, en Lettonie et aux Palaos ; cinq ans en Bosnie-Herzégovine, aux Fidji et à Trinité et Tobago ; six ans en Géorgie et en Turquie ; sept ans en Afrique du Sud, au Mexique, en Ouganda et en Ukraine ; huit ans en Roumanie ; dix ans au Botswana (voir annexe A). Les mandats des membres de certains OGE sont déterminés par rapport à ceux des représentants de l'assemblée législative. Au Botswana, l'OGE dispose d'un secrétariat permanent, mais les membres ne servent que lors des élections et pour deux mandats consécutifs de l'assemblée législative (équivalent à dix ans).

174. Au Canada, au Ghana, en Malaisie et en Pologne, la durée du mandat des membres des OGE n'est pas déterminée, ce qui signifie qu'une fois nommés, les membres restent en poste jusqu'à l'âge de la retraite, sauf s'ils démissionnent ou s'ils sont démis de leurs fonctions. Au Ghana, le ou la président(e) reste en poste jusqu'à 70 ans, au Canada et en Malaisie jusqu'à 65 ans. En Inde, les membres de l'OGE servent pendant six ans ou jusqu'à l'âge de 65 ans maximum.

175. Limiter la durée du mandat permet à l'OGE de renouveler ses membres et ainsi de favoriser l'apport régulier de nouvelles idées. En revanche, une telle pratique peut miner l'expérience institutionnelle, en particulier si le mandat des membres de l'OGE coïncide avec un seul cycle électoral. De nombreuses lois électorales, qui prévoient un mandat d'une durée déterminée pour les membres de l'OGE, autorisent l'extension du mandat par consentement mutuel entre le membre et l'autorité qui le nomme. En Afrique du Sud, les membres peuvent accomplir jusqu'à deux mandats, tandis qu'au Pakistan et en Russie, les mandats ne sont pas limités.

176. En Afrique du Sud, les mandats des membres d'OGE sont décalés. Chaque nouvelle nomination est effectuée pour une période de sept ans, sans conséquence sur le reste du mandat des autres membres. Au Costa Rica, l'un des trois membres et deux des six membres adjoints sont nommés tous les deux ans. En Namibie, en revanche, les membres sont choisis pour un mandat fixe de cinq ans et lorsqu'un poste se libère, le remplaçant est nommé pour la période restante de ce mandat.

177. Le fait d'avoir des mandats décalés facilite considérablement la préservation de l'expérience institutionnelle et assure une transition sereine à la tête de l'OGE. Si les nominations ne sont pas décalées, il est nécessaire que les nouveaux membres soient nommés suffisamment longtemps après la dernière élection, afin de permettre aux anciens membres de l'évaluer et de faire un compte-rendu, suffisamment longtemps avant l'élection suivante, afin que les nouveaux membres soient en mesure d'exercer leurs responsabilités avant le début de la période électorale. La nomination de nouveaux membres intervient souvent entre deux élections.

Recrutement et nomination des membres des OGE

178. Le processus de nomination des membres de tout OGE est généralement défini dans le code électoral ; les méthodes de recrutement et de sélection peuvent également être spécifiées dans le cadre juridique relatif aux élections. Le chef de l'État, un organisme judiciaire, le pouvoir exécutif ou un parti politique peuvent procéder aux nominations, sur consultation ou de manière unilatérale. La sélection et le recrutement peuvent se faire en interne ou dans le cadre d'un appel à candidatures ouvert ; ils peuvent inclure une forme d'évaluation publique ou privée portant sur le mérite et l'intégrité et peuvent s'effectuer à partir d'un réservoir de candidats ou à partir du nombre exact de candidats exigé. Les processus de recrutement peuvent être plus ouverts pour les OGE d'experts que pour les OGE dont les membres sont entièrement ou partiellement nommés par les partis politiques.

Recrutement par appel à candidatures ouvert

179. Dans les pays comme l'Afrique du Sud, l'Irak et la Namibie, les membres des OGE d'experts sont recrutés sur appel à candidatures ouvert et les personnes intéressées peuvent directement postuler en vue d'une nomination : en Afrique du Sud et en Irak, elles peuvent également être nommées par des membres du public. Les candidatures sont reçues et examinées (lors d'entretiens publics) par un organisme indépendant (par exemple, un comité judiciaire de sélection en Namibie ou un comité du pouvoir législatif en Afrique du Sud). Les noms des candidats retenus sont soumis au chef de l'État pour la nomination finale. Au Botswana, toutes les candidatures sont reçues par le secrétariat de l'OGE et examinées lors d'une conférence de tous les partis, dont les membres proposent quinze candidats à la Commission du service judiciaire. Cette dernière sélectionne cinq candidats parmi ceux retenus par la conférence de tous les partis, en plus du président de l'OGE (qui doit être un juge de la Cour suprême) et de son adjoint(e) (qui doit être un(e) professionnel(e) du droit).

180. Les procédures d'appel à candidatures ouvert et de présélection permettent à un grand nombre de personnes de se porter candidat aux postes d'un OGE et mettent l'accent sur les compétences des candidats lors de la sélection, mais elles ne garantissent pas nécessairement que les candidats les plus appropriés seront choisis. Lorsqu'un groupement politique intervient de manière prépondérante dans les procédures de présélection et de nomination des membres, les candidats compétents n'ayant pas les faveurs de ce groupement risquent de ne pas être sélectionnés.

Nomination de candidats à un OGE par le chef de l'État et confirmation par l'assemblée législative ou en consultation avec celle-ci

181. Dans certains pays, le processus de nomination des membres d'un OGE d'experts est initié par le chef de l'État, qui désigne les candidats devant être confirmés par l'assemblée législative. C'est le cas par exemple du Kenya et de la Sierra Leone. Associer l'assemblée législative, y compris les partis d'opposition, au processus de confirmation peut assurer un certain degré

Tableau 9 : Avantages et inconvénients de l'appel à candidatures ouvert pour les membres des OGE

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Promeut la transparence dans le processus de nomination • Assure un large vivier de candidats • Permet une sélection ouverte basée sur le mérite • Stimule la participation en permettant à toutes les parties prenantes de nommer des candidats • Instaure l'équilibre dans le processus de nomination car les fonctions de proposition, de présélection et de nomination des candidats peuvent être réparties entre différents organes • Offre des opportunités aux candidats n'appartenant pas aux élites 	<ul style="list-style-type: none"> • D'éminents professionnels ne souhaitent peut-être pas se soumettre à une présélection publique • Certains peuvent renoncer à se porter candidat car les nominations sont annoncées publiquement • Coûts de l'appel à candidatures et des processus de présélection • Temps nécessaire au processus de nomination • Des comités de supervision des membres et des opérations de présélection risquent d'être nécessaires • L'appel à candidatures ouvert et les processus de sélection peuvent faire oublier le fait qu'un groupe politique dominant continue de choisir les membres de l'OGE

de soutien des partis aux nominations. En Indonésie par exemple, le président établit une liste de candidats comportant autant de noms que deux fois le nombre de postes à pourvoir et en informe l'assemblée législative ; celle-ci organise alors un examen écrit et oral public (un test permettant de vérifier que les candidats jouissent des compétences nécessaires pour occuper un poste) pour chaque candidat, avant de déterminer le classement des candidats par un vote et de transmettre au président, pour nomination, le nombre approprié de candidats parmi les mieux classés. En Ukraine, l'assemblée législative établit une liste des candidats retenus qu'elle transmet au président : les candidats sélectionnés par ce dernier sont ensuite de nouveau soumis à l'approbation de l'assemblée législative.

182. Dans certains pays du Commonwealth, dont les Fidji, Sainte-Lucie et Trinité et Tobago, le chef de l'État nomme les membres de l'OGE sur avis du Premier ministre et après consultation du chef de l'opposition. La Papouasie-Nouvelle-Guinée dispose d'un Comité des nominations de la Commission électorale composé du Premier ministre, du chef de l'opposition, du président du comité parlementaire sur les nominations et du président de la Commission de la fonction publique.

183. La répartition des pouvoirs de nomination des membres des OGE entre la branche exécutive et la branche législative assure un équilibre des pouvoirs dans les procédures de nomination et améliore celles-ci. Si une branche de l'Etat (surtout la branche exécutive) est la seule à pouvoir nommer les membres de l'OGE, les personnes qu'elle nomme, si intègres

soient-elles, risquent d'être perçues par le public, notamment par les partis d'opposition, comme des pions de l'autorité qui les désigne.

184. Ce risque peut subsister, même si le pouvoir de nommer les membres de l'OGE est partagé entre les branches exécutive et législative, dans le cas où ces deux branches sont dominées par le même parti ou dans le cas où l'exécutif contrôle l'assemblée législative dans les faits. L'exigence d'une majorité des deux tiers à l'assemblée législative pour l'approbation des nominations des membres de l'OGE peut alors s'avérer utile, parce qu'elle peut garantir un droit de veto aux partis minoritaires : c'est le cas au Mexique, au Nigeria, en Uruguay et au Yémen.

Nominations unilatérales des membres des OGE par une des branches de l'Etat

185. Dans les pays où les membres de l'OGE sont nommés de manière unilatérale, par exemple par le chef de l'État, aucun autre consentement n'est requis et il ne peut y avoir aucune consultation ou demande d'avis auprès d'autres institutions, telles que l'assemblée législative, les partis politiques ou la société civile, avant les nominations à l'OGE. Si le chef de l'État procède à de telles consultations ou reçoit des avis (comme c'est souvent le cas), le processus est informel et non obligatoire. Dans des pays comme l'Inde, la Malaisie, le Sénégal et la Zambie, le chef de l'État nomme unilatéralement les membres de l'OGE. La nomination unilatérale des membres de l'OGE, en particulier par l'exécutif, a été critiquée par de nombreux analystes qui estiment qu'elle pourrait favoriser la nomination de sympathisants du gouvernement et du parti au pouvoir plutôt que des arbitres impartiaux du processus électoral.

186. Dans d'autres pays, par exemple au Costa Rica, la Cour suprême nomme unilatéralement les membres de l'OGE. Leur nomination requiert une majorité des deux tiers des membres de la cour.

Participation d'autres acteurs aux nominations des membres de l'OGE

187. Une solution permet de limiter l'influence de l'exécutif sur les nominations des membres de l'OGE : elle consiste à impliquer des acteurs judiciaires et non étatiques dans la nomination ou l'évaluation des candidats. Au Botswana, la Commission du service judiciaire est chargée des nominations à l'OGE, tandis qu'au Burkina Faso et au Guatemala, les organisations de la société civile, les universitaires ou les professionnels du droit jouent un rôle clé dans ces nominations.

Qualifications pour être nommé

188. En règle générale, le détail des qualifications individuelles requises pour être nommé dépend de ce qu'un OGE soit multipartite ou composé d'experts. Dans le cas d'un OGE multipartite, les partis politiques définissent le plus souvent leurs propres critères pour nommer

leurs représentants à l'OGE, par exemple l'ancienneté dans la hiérarchie du parti, l'adhésion au parti ou les qualifications professionnelles.

189. Pour certains OGE multipartites, cependant, la loi définit les critères de qualification des membres, par exemple ne pas être militant d'un parti ou ne pas avoir occupé de poste politique récemment. Au Mozambique, la loi exige ainsi que les membres de l'OGE multipartite aient une qualification professionnelle et qu'ils accomplissent leur travail avec intégrité, indépendance et impartialité. Cela signifie que les partis politiques sont obligés de nommer des candidats qui remplissent les critères de neutralité et d'indépendance. Ces candidats sont plus souvent d'éminents membres de la communauté que des membres des partis politiques qui les ont nommés.

190. Dans le cas des OGE d'experts, la loi électorale peut définir un large ensemble de qualifications personnelles que les membres doivent posséder, tel est le cas en Indonésie et au Mexique. La loi peut également se fonder sur la définition du comportement et des fonctions exigés de l'OGE pour définir les qualités des membres devant être nommés.

191. On s'attend habituellement à ce que les membres de l'OGE remplissent les critères de compétence professionnelle et de neutralité politique. Dans certains pays, les qualifications professionnelles incluent une formation et une expérience juridiques, surtout pour le président qui, dans beaucoup de cas, doit être un juge (en Slovénie), un juge ou un ancien juge (en Australie) ou une personne ayant les compétences nécessaires pour être nommé à un poste judiciaire de haut rang. En Russie, les membres de l'OGE doivent être titulaires d'un diplôme en droit ou avoir fait des études universitaires en droit. En Lituanie et en Thaïlande, ils doivent être au moins titulaire d'un diplôme universitaire.

192. Les autres exigences officielles pour être membre d'un OGE incluent généralement la citoyenneté et souvent l'âge. En Sierra Leone et en Thaïlande, les non-citoyens ne peuvent être nommés au sein d'un OGE. Au Nigeria, les membres de l'OGE doivent être âgés d'au moins 25 ans.

193. La manière dont les membres de l'OGE sont désignés en vue d'une nomination peut influencer le type de personne choisie et ainsi entraîner une discrimination positive ou négative envers certaines tranches de la société. Par exemple, en 2001 en Indonésie, il semble que les personnes initialement sélectionnées en vue d'une nomination au sein du nouvel OGE aient été choisies uniquement parmi des universitaires distingués : en effet, la plupart des personnes proposées pour être membres de l'OGE étaient des universitaires. Des processus en apparence ouverts peuvent dissimuler un environnement de nomination sous contrôle. En 1999, la loi régissant l'OGE de l'Azerbaïdjan exigeait que la moitié des membres de l'organisme soit nommée par l'assemblée législative et l'autre moitié par le président. Étant donné que le parti du président avait le contrôle total de l'assemblée législative, l'OGE, en théorie impartial, était en réalité sous l'influence du gouvernement.

Tableau 10 : Qualifications spécifiées dans la loi électorale pour la nomination des membres de trois OGE d'experts récemment réformés

	Indonésie	Mexique	Yémen
Impartialité	Oui	Aucune	Oui
Intégrité personnelle et équité	Oui	Aucune	Oui
Citoyenneté requise	Oui	Oui, de naissance	Oui, de naissance
Âge minimum	Aucune	30 ans	35 ans
Qualifications professionnelles	Aucune	Diplôme	Diplôme d'études supérieures ou équivalent
Connaissance des questions électorales	Oui	Oui	Compétences et expérience professionnelles pertinentes
Bonne santé physique et mentale	Oui	Oui	Aucune
Non affiliation politique	N'est pas administrateur d'un parti	N'a jamais été président exécutif national ni directeur national ou d'État au sein d'un parti ; ne s'est pas présenté à une fonction électorale depuis 5 ans	Doit suspendre toute affiliation politique et/ou à un parti durant son mandat
Inscrit sur les listes électorales	Oui	Oui	Aucune
Condition d'être titulaire d'un autre mandat	Aucune	Aucune	Aucune
Interdiction d'exécuter un autre mandat	Ne peut être fonctionnaire ou être titulaire d'un poste public	Ne doit pas, au cours de l'année passée, avoir été secrétaire d'État fédéral ou ministre de la Justice. Ne doit pas avoir été sous-secrétaire ou responsable du personnel dans la fonction publique fédérale, ni gouverneur d'État ou secrétaire d'État	Aucune
Réputation	Doit être de bonne réputation et n'avoir jamais été accusé de crime grave	Doit avoir une bonne réputation et n'avoir jamais été accusé de crime grave	Doit être de bonne réputation et avoir une conduite irréprochable. Ne doit pas avoir été condamné pour une infraction liée aux élections ou une violation de l'éthique ou de la déontologie
Résidence dans le pays	Doit résider dans le pays	Doit résider dans le pays depuis deux ans	Aucune

194. Si certaines lois électorales spécifient que les membres de l'OGE doivent exercer des professions spécifiques (au Costa Rica, les membres doivent être juges et en Croatie les membres doivent être juges ou praticiens du droit), peu d'entre elles prévoient une combinaison adaptée d'expériences ou de compétences. Lorsque des qualifications sont exigées, elles sont généralement d'ordre juridique. Dans le monde de l'entreprise, il paraît improbable qu'une société menant des activités aussi larges et étendues que celles d'un OGE dispose d'un conseil d'administration étroitement ciblé.

195. Dans certains pays, la loi électorale identifie les personnes qui ne peuvent être nommées membres d'un OGE. Pour de nombreux OGE de modèle indépendant ou pour les OGE, composantes indépendantes, de modèle mixte, la loi identifie notamment les incompatibilités de fonctions (par exemple, les membres d'un OGE ne peuvent pas être des membres ou des responsables actuels ou récents d'un parti politique, des représentants élus du peuple ou ne peuvent pas occuper simultanément un poste gouvernemental). D'autres obstacles à la candidature, comme les critères de santé, peuvent être des discriminations cachées.

Conditions de service et protection du statut des membres de l'OGE

196. Dans les pays où les membres de l'OGE servent à temps plein, leurs conditions de travail, notamment en termes de rémunération et d'avantages, sont définies soit par la loi, soit par des décisions prises par le chef de l'État ou du gouvernement en consultation avec d'autres pouvoirs, par exemple l'assemblée législative, un ministère du Service public (ou une commission ou un organisme similaire) ou le ministère des Finances. Les membres de l'OGE peuvent bénéficier des mêmes conditions de service que les magistrats judiciaires supérieurs ou d'autres officiers publics de haut rang.

197. Dans les pays où les membres de l'OGE servent à temps partiel, il est courant qu'ils reçoivent une indemnité de présence lorsqu'ils assistent aux réunions de l'OGE, comme cela se fait au Botswana. Certains pays (par exemple, la Namibie) y ajoutent une avance mensuelle. Ces indemnités sont fixées par le gouvernement, selon ses propres politiques et réglementations.

198. Au Lesotho, au Nigeria, au Royaume-Uni et dans certains pays des Caraïbes, la rémunération des membres de l'OGE provient directement des Fonds consolidés. Cela garantit aux membres des avantages et salaires durant leur mandat et les aide à conserver une indépendance totale dans leur travail.

199. La protection du statut des membres de l'OGE, ainsi que l'immunité contre tout harcèlement infondé (par exemple, des baisses de salaire, une dégradation de leurs conditions de service, des poursuites pénales malveillantes) et contre le risque d'être démis de leur fonction par le pouvoir exécutif ou toute autre autorité, permettent aux membres d'accomplir leur travail avec impartialité et professionnalisme, sans éprouver de crainte et sans faire preuve de favoritisme, ainsi que de résister aux pressions politiques. Les membres de l'OGE peuvent en effet hésiter à prendre des décisions qui déplaisent au pouvoir exécutif ou législatif s'ils savent

qu'ils risquent de perdre leur poste, de subir une baisse de salaire ou de voir leurs conditions de service se dégrader, sans application d'une procédure équitable.

200. Dans de nombreux pays, la loi électorale prévoit une protection du statut des membres de l'OGE identique à celle des officiers judiciaires supérieurs. Les membres peuvent être relevés de leurs fonctions uniquement pour des motifs tels qu'une faute professionnelle, une incapacité mentale ou physique. En Inde, même dans le cas d'une faute professionnelle avérée, une majorité des deux tiers de l'assemblée législative est requise pour révoquer un membre. Une protection contre les baisses arbitraires de salaires et contre la dégradation des conditions de service peut aussi être garantie par la loi, comme au Canada. Dans d'autres pays, tels que la Tanzanie et la Zambie, le président peut démettre un membre pour des motifs justifiés, comme par exemple pour faillite en Zambie. Toutefois, dans ces deux pays, ce n'est pas conditionné à une règle de procédure équitable, comme une audition et/ou une approbation par l'assemblée législative.

201. Assurer la protection du statut des représentants de partis au sein des OGE multipartites peut s'avérer complexe. Si les partis ont la responsabilité de nommer et de révoquer leurs représentants, ils peuvent aussi être libres de procéder à leur remplacement au sein de l'OGE lorsqu'ils le souhaitent, comme c'est le cas au Mexique. En Géorgie, la loi prévoit que les membres de l'OGE, qu'ils soient proposés et nommés par les partis politiques ou non, sont indépendants de l'autorité de nomination, ne la représentent pas au sein de l'OGE et ne doivent pas lui rendre compte. Toute ingérence de l'autorité de nomination dans leur travail est interdite et sanctionnée par la loi.

Serment/engagement ou déclaration

202. Dans certains pays, tels que l'Indonésie et la Lituanie, les membres de l'OGE prêtent serment ou font une déclaration d'allégeance, de loyauté et d'intégrité avant d'entrer en fonction. Ce serment ou cet engagement peut être fait devant un haut fonctionnaire ou un magistrat judiciaire, par exemple le président ou le vice-président du Seimas (Parlement) en Lituanie. Le serment/la déclaration engage les membres de l'OGE à défendre la Constitution et les lois électorales du pays. Le texte peut être simple comme en Slovaquie, ou plus détaillé comme en Indonésie. Il peut inclure ou mentionner le code de conduite ou toute loi régissant les conflits d'intérêts pour les membres de l'OGE.

Règlements internes

203. En règle générale, un OGE publie et maintient une série de réglementations régissant le fonctionnement interne de ses opérations. Celles-ci peuvent traiter de questions administratives, financières et techniques, telles que la sûreté et la sécurité du personnel, les autorisations permettant de s'entretenir avec les médias, les procédures et règlements de réunions, la participation aux comités internes, le contrôle logistique, l'achat, le contrôle des actifs, les dépenses financières et la gestion des archives. Ces réglementations peuvent avoir davantage d'impact si les membres de l'OGE (ou le responsable du secrétariat dans un OGE de modèle gouvernemental) sont obligés de les accepter et de les publier officiellement.

204. Les OGE peuvent déléguer à des membres spécifiques du secrétariat la responsabilité d'élaborer les règlements internes les moins importants. La distribution de ces règlements à tous les membres et au personnel de l'OGE (tant dans les bureaux régionaux ou locaux qu'au bureau central) favorisera l'adhésion à ces règlements. Des sanctions claires et applicables sont nécessaires en cas de violations de ces règlements. Les procédures d'application doivent également être entièrement et clairement définies et suivre les principes généraux de justice. Pour les OGE gouvernementaux et les autres OGE recourant à du personnel fonctionnaire, les règlements de la fonction publique appropriés peuvent s'appliquer automatiquement ; toute modification à l'usage d'un OGE est possible et souhaitable.

Processus de prise de décision des OGE

205. Les modalités de prise de décision des OGE varient selon le modèle de gestion électorale choisi, la culture de prise de décision du pays et les exigences du code électoral. Dans le modèle gouvernemental, les OGE disposent rarement de « membres » et leur administration peut être assurée par le pouvoir exécutif : le rôle d'un OGE gouvernemental peut aussi bien consister à proposer qu'à déterminer des actions. La responsabilité de définir les questions politiques et administratives peut être déléguée au chef du secrétariat de l'OGE par l'organisme d'Etat auquel il est rattaché.

206. Pour les OGE de modèle indépendant et les OGE, composantes indépendantes, de modèle mixte, la loi électorale peut préciser certains points relatifs à la prise de décision, tels que l'élection du président, les pouvoirs de décision du président et/ou des membres de l'OGE réunis en séance plénière, les exigences pour les votes à la majorité simple ou à la majorité qualifiée, le rôle du président lors des votes et le recours à la voix prépondérante.

207. Bien que certains aspects fondamentaux de la prise de décision soient traités dans la loi électorale, il est courant que le détail des processus de prise de décision de l'OGE soit défini dans les règlements ou les procédures administratives déterminés par les membres de l'OGE. Ces documents peuvent définir un éventail de questions, notamment les responsabilités des membres de l'OGE comme :

- le rôle du président ;
- les responsabilités en matière de prise de décision et l'aptitude à déléguer celles-ci ;
- les modalités de convocation des réunions de l'OGE ;
- la fréquence des réunions ;
- la responsabilité des ordres du jour des réunions ;
- le processus de prise de décision : propositions, règles des débats et types de votes et/ou exigences en matière de consensus ;
- la présence aux réunions et le quorum de présence ;
- les droits et les fonctions du personnel du secrétariat lors des réunions ;
- les invitations aux non-membres à assister à des réunions de l'OGE ;

- la préparation, l'authentification et la publication des procès-verbaux ;
- le mode de publication des politiques et des directives de l'OGE ;
- les modalités de suspension ou de modification des règlements de réunion ;
- les responsabilités en matière de conférences de presse.

208. Dans beaucoup de cas, 50 % des membres de l'OGE sont nécessaires pour atteindre le quorum et les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents. En Lituanie, les décisions des OGE doivent toutefois être prises par consensus. En Bulgarie, les membres présents à une réunion sont obligés de participer au vote. En Géorgie, un membre ayant une opinion divergente sur une question a le droit de présenter celle-ci par écrit et de la joindre au procès-verbal ; il ne peut cependant empêcher l'exécution de la décision prise par la majorité.

Réunions des membres de l'OGE

209. La loi électorale ou les règlements internes d'un OGE peuvent exiger que les décisions relatives à certaines questions (publication de règlements secondaires, validation des résultats électoraux, nomination du personnel, décisions touchant aux droits électoraux des parties prenantes) soient prises en séance plénière. Des réunions régulières des membres de l'OGE permettent également de développer des directives politiques acceptées, d'évaluer la performance de l'OGE et de donner au personnel du secrétariat de l'OGE des conseils en matière de politiques.

210. Alors que les membres de l'OGE employés à plein temps peuvent être disponibles au jour le jour pour guider le personnel du secrétariat de l'OGE, les membres à temps partiel sont plus enclins à se rencontrer de façon occasionnelle pour débattre des politiques et des activités qui façonnent les opérations de l'OGE. En dehors des périodes électorales, les OGE formés de membres à temps plein peuvent se réunir toutes les semaines, tandis que les OGE composés de membres à temps partiel se réunissent moins souvent, la plupart du temps une fois par mois. En pleine période électorale, les réunions sont généralement plus fréquentes ; les OGE à temps plein peuvent même se réunir tous les jours. Habituellement, le procès-verbal des réunions de l'OGE est signé par le président et le secrétaire et, dans certains cas (notamment dans les OGE multipartites), par tous les membres, afin de l'authentifier.

Réunions à huis clos ou publiques

211. Les réunions ouvertes au public peuvent accroître la confiance dans l'OGE. Lorsqu'il s'agit d'une exigence de la loi, il est important que l'OGE annonce les dates des réunions. Les décisions prises lors de chaque réunion doivent toutefois être publiées. Il est également important que l'OGE coopère avec la police pour assurer le maintien de l'ordre et l'application du protocole pendant les réunions. En Hongrie et en Lituanie, la loi prévoit que les réunions de l'OGE soient ouvertes au public ; en Lituanie, des membres du public peuvent enregistrer ou filmer les séances de l'OGE à condition que ces activités ne perturbent pas les réunions.

212. En revanche, en Afrique du Sud et en Zambie, les personnes qui ne sont pas membres de l'OGE ne peuvent pas assister aux réunions, sauf sur invitation spéciale. Ces réunions à huis clos peuvent favoriser une discussion plus ouverte, surtout sur les questions sensibles. Les membres n'ont pas à craindre de représailles publiques lorsqu'ils s'expriment sur les sujets traités par l'OGE. Cependant, le manque de transparence dans la prise de décision peut éveiller les soupçons du public quant aux influences exercées sur l'OGE. Toute réunion à huis clos doit être rapidement suivie d'une annonce publique ou d'une conférence de presse portant sur les délibérations et ses résultats, comme c'est le cas en Jamaïque. La publication des procès-verbaux ou des résumés des réunions de l'OGE sur des panneaux d'affichage publics et sur le site Internet de l'OGE permet d'informer le public des décisions et des activités de l'OGE.

Comités de membres de l'OGE

213. Les OGE composés d'un nombre relativement important de membres peuvent tirer profit de la formation de comités chargés de superviser ou de gérer certaines activités. Dans des pays comme l'Indonésie, le Kenya et la Namibie, la formation de tels comités, responsables devant l'ensemble des membres de l'OGE, a permis une plus grande spécialisation et concentration des membres sur les principales tâches politiques. Ces comités peuvent permettre de rationaliser les tâches de supervision durant les périodes d'activité électorale intense. Dans certains cas, ils peuvent inclure des personnes qui ne sont pas membres de l'OGE, par exemple des professionnels extérieurs ou des employés du secrétariat de l'OGE. Au Kenya, l'OGE a instauré des comités responsables de la finance, de l'administration, des fonds des donateurs étrangers, de l'établissement, des objectifs généraux, de la logistique, de la réforme juridique et électorale, ainsi que de l'informatique.

214. Certains OGE créent un groupe plus petit, composé de tout ou partie de ses membres et généralement appelé bureau, qui communique avec le secrétariat de l'OGE au nom de l'ensemble des membres. Lorsque les membres participent à la conduite et à la gestion quotidiennes des activités de l'OGE, comme ce fut le cas en Indonésie en 2004, cette manière de répartir les tâches spécifiques de direction et de supervision clarifie les responsabilités et permet une meilleure compréhension par le personnel du secrétariat. En Thaïlande, chaque membre de l'OGE assume un rôle similaire orienté sur la gestion.

Rapports entre les membres de l'OGE et le secrétariat de l'OGE

215. Dans les OGE de modèle indépendant et de modèle mixte, les rapports entre les membres et le secrétariat sont cruciaux. Les rôles appropriés des membres peuvent considérablement varier. Les OGE composés de membres travaillant à temps partiel adoptent généralement une approche non interventionniste de révision et de supervision politique, tandis que les OGE dont les membres travaillent à temps plein sont directement impliqués. Les membres des OGE, composantes indépendantes, de modèle mixte s'occupent en général moins des détails administratifs et se concentrent davantage sur le contrôle global de l'intégrité et de la qualité. Dans les élections marquant une transition vers une démocratie multipartite, les membres des OGE de modèle indépendant qui emploient un secrétariat de la fonction publique et les

membres des OGES, composantes indépendantes, de modèle mixte peuvent juger prudent d'assumer un rôle de gestion opérationnelle qui aura une visibilité publique, afin d'accroître la crédibilité du processus électoral. Dans certains pays comme le Yémen, les membres de l'OGE peuvent assumer la responsabilité de chef d'un département du secrétariat.

216. Quelques éléments peuvent favoriser des relations de travail efficaces entre les membres de l'OGE et son secrétariat : une délimitation claire des responsabilités et des tâches, une hiérarchie précise entre les membres et le secrétariat, ainsi que la nomination de personnes compétentes garantissent un respect mutuel entre les membres et le secrétariat. Afin d'instaurer un rapport de confiance entre les membres et le secrétariat de l'OGE, il est important, dans le cas d'un OGE indépendant dont le secrétariat se compose de fonctionnaires, que ceux-ci rendent compte directement et uniquement à l'OGE, et non à un ministère extérieur. Dans les modèles mixte et gouvernemental, il est également préférable, pour les mêmes raisons, que le personnel du secrétariat rende compte des questions électorales qu'il gère à une seule autorité.

217. La présence du directeur du secrétariat ou de son représentant à toutes les séances plénières de l'OGE, en tant qu'intervenant ou invité (comme en Indonésie), membre non votant de l'OGE (comme en Jamaïque) ou membre de plein droit (comme en Australie), renforce les liens entre les membres et le secrétariat de l'OGE et garantit que, dans toutes les réunions, les membres bénéficient d'avis sur les opérations pratiques de l'OGE.

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

- Les OGE de modèle indépendant et les OGE, composantes indépendantes, de modèle mixte sont dirigés par un « conseil » des membres de l'OGE. À quelques exceptions près, les OGE de modèle gouvernemental et les OGE, composantes gouvernementales, de modèle mixte ne comptent aucun membre, mais seulement un secrétariat.
- Il n'y a pas de nombre optimal de membres ni de principe général indiquant qu'il vaut mieux que les membres travaillent à temps plein ou à temps partiel. La taille d'un pays et l'importance de sa population, les questions économiques et géopolitiques, les pouvoirs et les fonctions de l'OGE, la puissance du secrétariat de l'OGE et le fait que la gestion électorale soit indépendante ou mixte peuvent déterminer le nombre de membres de l'OGE et leur calendrier de travail.
- Les membres de l'OGE doivent bénéficier d'un statut suffisamment important pour obtenir le respect de leurs homologues dans les autres secteurs de la société, ainsi que des garanties constitutionnelles ou légales de leurs conditions de service et de la protection de leur statut pour pouvoir agir sans crainte ni faire preuve de favoritisme.
- Les OGE de modèle indépendant et les OGE, composantes indépendantes de modèle mixte peuvent comprendre des membres multipartites (c'est-à-dire nommés par les partis politiques qualifiés pour le faire) ou des experts (des membres politiquement neutres nommés sur la base de leurs compétences professionnelles) ou encore une combinaison des deux (membres politiques et professionnels). Dans chaque pays, l'option la plus appropriée dépendra du contexte politique et de son avancée dans le développement démocratique.
- Les mandats stables et protégés des membres de l'OGE garantissent la confiance et le renouveau institutionnels. Décaler les mandats des membres permet de ne pas bouleverser leur travail et de préserver la mémoire institutionnelle de l'OGE.
- L'appel à candidatures ouvert et le classement de tous les candidats, obtenu grâce à un test réalisé de manière transparente et attestant de leurs compétences, constituent un processus de sélection de qualité. La procédure qui consiste en la nomination par une branche de l'État et la confirmation par une autre branche permet d'obtenir un large consensus. Ce processus peut commencer avec l'exécutif ou le judiciaire et se terminer par l'assemblée législative ou vice versa.
- En général, le code électoral spécifie les qualifications requises pour être membre d'un OGE, lesquelles incluent souvent la citoyenneté, la bonne réputation, la

capacité à agir de manière impartiale et les qualifications ou connaissances professionnelles nécessaires. Elles peuvent inclure d'autres facteurs tels que l'âge, l'état de santé, le fait d'être titulaire ou non d'une fonction spécifique, ainsi que le lieu de résidence.

- Les membres de l'OGE doivent élaborer des procédures de prise de décision et de gestion adaptées au type de gestion électorale et à la culture de gestion du pays. Ils doivent adopter des règlements permettant de garantir des réunions et des processus de prise de décision transparents, ainsi que des règlements internes pour la bonne administration de l'OGE. Il peut être utile pour l'OGE de former des sous-comités chargés des différents aspects de l'administration électorale.
- Les réunions des OGE peuvent se dérouler à huis clos ou en public. Les réunions ouvertes au public peuvent favoriser une plus grande confiance dans l'OGE et ses activités, tandis que les réunions tenues à huis clos peuvent favoriser des discussions plus franches sur des sujets sensibles.
- Une bonne relation de travail entre les membres et le secrétariat de l'OGE est cruciale pour un fonctionnement efficace de l'organisme.

L'Irak : une conception institutionnelle internationale

Jarrett Blanc

Contexte historique

La Commission électorale indépendante de l'Irak (IECI) a été créée par l'ordonnance n° 92 du 31 mai 2004 de l'Autorité provisoire de la coalition (APC) et qualifiée d'« autorité électorale exclusive dans tout l'Irak durant la période de transition » (traduction officielle). L'IECI a été créée en tant que « bureau gouvernemental professionnel, indépendant, autonome, non partisan et neutre » mandaté pour « organiser, surveiller, conduire et mettre en œuvre toutes les élections prévues » dans la loi d'administration de l'État irakien pour la période transitoire (loi administrative transitoire ou LAT) (traduction officielle). Ces élections incluent :

- les élections à une Assemblée nationale transitoire (ANT), à l'Assemblée nationale du Kurdistan (KNA) et aux conseils de gouvernorat, organisées le 30 janvier 2005 ;
- un référendum sur un projet de constitution (devant être rédigée par l'ANT), le 15 octobre 2005 ;
- les élections générales en vertu de la nouvelle Constitution, le 15 décembre 2005.

Cadre juridique

Les ordonnances de l'APC ont formé le fondement du cadre juridique électoral, notamment le système de représentation, les règles régissant les partis politiques et la création d'une autorité électorale indépendante. Ces ordonnances ont résulté de discussions inclusives auxquelles ont participé les principales factions politiques du pays. Conduites sous l'égide des Nations Unies, elles ont été approuvées par le Conseil de gouvernement provisoire et l'APC. Le cadre juridique se composait des éléments suivants :

- la LAT, qui établit les élections nécessaires dans le cadre du processus de transition et définit les droits fondamentaux, notamment la citoyenneté et les droits politiques (par exemple, la liberté d'expression et de réunion pacifique) qui sont essentiels au processus électoral ;
- l'ordonnance n° 92 de l'APC, qui a mis en place l'IECI et un panel de juges pour entendre

les appels contre les décisions de l'IECI ;

- l'ordonnance n° 96 du 15 juin 2004 de l'APC, qui inclut une loi électorale transitoire définissant le système de représentation et l'éligibilité des électeurs pour les élections à l'ANT ;
- une loi du gouvernement intérimaire établissant le système de représentation pour les élections aux conseils de gouvernorat et apportant un amendement à la loi électorale de la KNA adoptée par l'ancienne KNA afin qu'elle soit conforme au reste du cadre juridique, notamment sur les questions du système de représentation, de l'éligibilité des candidats et des électeurs ;
- l'ordonnance n° 97 du 15 juin 2004 de l'APC, qui prévoit une loi provisoire sur les partis politiques ;
- dix-sept réglementations adoptées par l'IECI et traitant de questions allant des fautes électorales à l'observation électorale des scrutins et du dépouillement.

En gardant à l'esprit que l'ordonnance n° 96 de l'APC ne s'appliquait qu'à l'élection du 30 janvier 2005 à l'ANT, ce cadre juridique fut étendu par l'ANT afin d'offrir une orientation pour le référendum et les élections générales. L'ANT a adopté une loi sur le « processus de référendum » incluant la forme de la question à poser, les critères d'éligibilité et une interprétation des exigences de la LAT pour l'adoption de la Constitution. Cette interprétation était controversée car elle rendait l'échec de la Constitution très difficile et se trouvait en dehors des limites d'une lecture juridique normale de la LAT ; elle finit par être modifiée par une décision de l'ANT. Le 12 septembre 2005, une loi électorale a été adoptée pour les élections générales du 15 décembre 2005 : elle a établi un système de représentation, les critères d'éligibilité des électeurs et des candidats, ainsi que des restrictions sur la campagne électorale pour le nouveau corps législatif, le Conseil des représentants.

Bien que l'ordonnance n° 92 de l'APC fût toujours en vigueur, laissant à l'IECI toute l'autorité nécessaire pour conduire l'élection générale, la nouvelle loi électorale a spécifiquement réaffirmé le rôle de l'IECI, conférant à celle-ci le « droit d'émettre les réglementations et instructions nécessaires pour la mise en application de cette loi » (traduction officielle).

Structure de l'IECI

L'IECI se compose de deux grands éléments : le conseil des commissaires, qui dirige l'IECI, et l'administration électorale, qui met en œuvre les opérations électorales sous l'autorité du conseil. En outre, un Panel électoral transitoire composé de trois juges a été mis sur pied pour décider des recours contre les décisions de l'IECI.

Le conseil des commissaires compte sept membres votants et un directeur général des élections (DGE) non votant. Tous les membres actuels ont été sélectionnés après un processus de nomination publique suivi de contrôles et d'entretiens menés par les Nations Unies. Près de 1 900 Irakiens ont été sélectionnés à des postes au sein du conseil en avril et mai 2004, en dépit de graves troubles internes à cette époque. Les candidatures ont été reçues de résidents de l'ensemble des dix-huit gouvernorats d'Irak et 111 femmes ont été nommées. Par ailleurs, le conseil compte un expert électoral international sans droit de vote nommé par les Nations Unies. Un secrétariat et une unité d'audit rendent directement compte au conseil des commissaires.

L'administration électorale, gérée par le DGE, dispose d'un siège national et de bureaux électoraux de plusieurs niveaux. Le siège national se compose de divisions chargées de l'administration, des finances, des actions informationnelles de proximité, du renforcement des

capacités et des opérations. On trouve des bureaux électoraux au Kurdistan, dans chacun des dix-huit gouvernorats (dont deux à Bagdad) et dans 542 districts. Chaque bureau de district électoral est responsable de dix bureaux de vote en moyenne totalisant chacun jusqu'à 3 000 électeurs. Compte tenu de la situation sécuritaire dans le pays, les bureaux de gouvernorat et de district n'ont pas toujours été tous ouverts ou dotés de personnel, ce qui a obligé l'IECI à utiliser son personnel et ses ressources avec souplesse afin d'assurer le meilleur service possible aux électeurs.

Le personnel de l'administration électorale a été nommé à la suite d'un processus de sélection rigoureux. Les membres du conseil des commissaires ont participé à la nomination des hauts responsables, tel que les directeurs de division et les agents électoraux des gouvernorats. Les membres du personnel de l'IECI se doivent d'être professionnels et non partisans, mais en période de transition, leur statut exact en tant que fonctionnaires professionnels manque de clarté.

Compte tenu du calendrier électoral chargé, les opportunités officielles de développement professionnel sont limitées pour le personnel de l'IECI. L'apprentissage continu s'est amélioré grâce aux voyages de formation et d'étude, le cas échéant.

Le panel électoral transitoire a été instauré par l'ordonnance n° 92 de l'APC. Il se compose de trois juges nommés par le Haut conseil juridique afin de statuer sur les recours contre les décisions de l'IECI. Sa juridiction se limite aux décisions définitives du conseil des commissaires, qui ne peuvent être annulées que si le panel considère qu'elles sont « arbitraires, autoritaires ou rendues par excès de pouvoir ou de mauvaise foi » (traduction officieuse). En outre, le panel doit agir conformément à un calendrier strict afin que le processus électoral suive son cours. Ses décisions ne peuvent faire l'objet d'un appel auprès d'aucun autre organe.

Pouvoirs et fonctions

Le cadre juridique électoral confère à l'IECI une grande autorité, ce qui est inhabituel dans les démocraties établies ou même en transition, mais plus courant dans les pays en conflit ou sortant d'un conflit. Selon l'ordonnance n° 92 de l'APC, « la Commission est habilitée à prendre toutes les mesures nécessaires et cohérentes avec [les droits fondamentaux garantis par] la LAT pour surveiller et organiser des élections authentiques et crédibles dans tout l'Irak » (traduction officieuse). Cette ordonnance énumère les fonctions spécifiques suivantes :

- définir, créer, développer, certifier, subdiviser et tenir le registre électoral ;
- aider à obtenir le soutien de la société au processus électoral et à développer la confiance dans le processus dans tout l'Irak ;
- réglementer et diriger l'enregistrement et la certification des partis politiques ;
- réglementer et diriger l'enregistrement et la certification des candidats ;
- accréditer les observateurs électoraux et autres responsables engagés dans le suivi et/ou l'observation des élections en Irak ;
- gérer les activités du scrutin et du dépouillement des votes ;
- statuer sur les litiges et les différends électoraux ;
- certifier les résultats électoraux.

Les réglementations de l'IECI adoptées dans chacun de ces domaines traitent des questions qui, dans d'autres circonstances, pourraient être résolues par une législation plutôt que par une réglementation. Alors que l'IECI n'est responsable devant aucun autre organe de l'État, elle a

généralement interprété son autorité le plus étroitement possible, à la recherche d'avis législatifs auprès des diverses autorités provisoires ou transitoires.

Dans la mesure où les systèmes de représentation utilisés pour les élections du 30 janvier 2005 n'exigeaient ni le découpage électoral des districts (circonscriptions) ni la répartition des sièges, ces responsabilités n'ont été assignées ni à l'IECI ni à aucun autre organe. Toutes les élections du 30 janvier 2005 ont utilisé un système de Représentation proportionnelle (RP) dans une seule circonscription nationale, de sorte que pour la ANT, le pays entier représentait la seule circonscription, de même que l'ensemble du Kurdistan constituait une seule circonscription pour le KNA et que chaque gouvernorat représentait une seule circonscription pour le conseil de gouvernorat correspondant. Pour les élections au Conseil des représentants du 15 décembre 2005, un système de RP fut utilisé au sein des districts électoraux. La loi électorale définissait ceux-ci comme les gouvernorats existants, de sorte qu'aucun découpage n'était nécessaire. L'IECI était toutefois habilitée à répartir les sièges entre les districts électoraux en se basant sur les données démographiques (définies par la loi) ainsi que sur un système de quota et de répartition à la proportionnelle des sièges restants.

L'IECI n'avait pas d'autorité réglementaire sur les médias, mais a coopéré avec la Commission nationale irakienne des communications et des médias sur une réglementation des médias relative à la campagne électorale. De même, alors qu'elle était habilitée à adopter des réglementations en matière de déclaration financière, elle ne l'a pas fait pour les élections de 2005.

Financement

Compte tenu de sa grande autorité et afin de veiller à la réelle indépendance de l'IECI, cette dernière s'est attribuée un contrôle étendu de ses finances par l'ordonnance n° 92 de l'APC, laquelle énonce que :

« Le gouvernement irakien doit veiller à ce que la Commission reçoive toutes les ressources nécessaires pour gérer les élections durant toute la période transitoire. Nonobstant ce qui précède, la Commission peut chercher à s'assurer de l'assistance appropriée de la communauté internationale à cet égard, concernant notamment la fourniture directe de fonds ou de ressources supplémentaires. Toutes les ressources de la Commission doivent être exclusivement gérées et engagées par la Commission. Le DGE est chargé de la comptabilité de ces ressources. » (Traduction officielle.)

En dépit des questions techniques liées aux finances et aux dépenses du gouvernement irakien, l'IECI a reçu tout le soutien qu'elle avait demandé au gouvernement provisoire, ainsi qu'une aide généreuse de la part des bailleurs de fonds internationaux, avant les élections du 30 janvier 2005 ; elle prévoyait de recevoir un appui identique pour le reste du cycle électoral transitoire. L'IECI a mis en place une unité interne d'audit qui rend directement compte au conseil des commissaires afin de confier la gestion de ses tâches financières de la manière la plus transparente qui soit.

Outre un soutien financier, l'IECI a reçu une importante assistance matérielle de la part du gouvernement irakien et de la communauté internationale. Elle a ainsi obtenu les données du ministère du Commerce utilisées pour créer un registre électoral provisoire ; des entrepôts et d'autres infrastructures des ministères du Commerce et de l'Éducation, entre autres ; un soutien des forces de sécurité irakiennes et de la force multinationale mandatée par l'ONU ; une assistance technique internationale.

L'avenir de l'IECI

La gestion des futures élections irakiennes est désormais aux mains de l'assemblée nationale élue en décembre 2005. L'IECI semble toutefois avoir développé un soutien au concept d'administration électorale indépendante. Une enquête d'opinion publique menée par l'Institut républicain international (IRI) en février et mars 2005 a révélé que 72 % des Irakiens estimaient que les élections du 30 janvier 2005 avaient été équitables ou très équitables ; les réponses aux questions spécifiques portant sur la performance de l'IECI étaient tout aussi favorables.

Des discussions au sein de la ANT sur des questions constitutionnelles et législatives ont abouti à la possibilité de créer un organisme de gestion électorale permanent et indépendant pour succéder à l'IECI. La création de toute nouvelle institution exigerait un cadre juridique plus étendu, parallèlement à un développement plus professionnel et plus institutionnel de l'organisme de gestion électorale (OGE) et de son personnel.

Le Sénégal : une indépendance renforcée grâce au modèle de gestion électorale mixte

Claude Kabemba et Andrew Ellis

Le Sénégal organise des élections régulières depuis son indépendance en 1960. De 1960 à 1998, toutes les élections ont été organisées et supervisées par le ministère de l'Intérieur. Bien qu'un système multipartite fût instauré en 1974, aucun changement de pouvoir ne s'est produit avant 2000. La plupart des élections ont été contestées, ces contestations sont parvenues à un stade dangereux en 1988. Sous la pression, le gouvernement et l'opposition ont rédigé une nouvelle loi électorale qui fut adoptée par le Parlement en 1992. Cette loi constituait toutefois davantage un instrument politique qu'un instrument juridique et technique. Elle ne définissait pas clairement les mécanismes de prise de décision et prévoyait une prise de décision consensuelle en matière de différends électoraux. Il était par conséquent difficile d'appliquer ses dispositions, car elles étaient ouvertes à différentes interprétations. En fin de compte, alors que la plupart des acteurs politiques estimaient qu'elle était utile au pays, la loi n'est pas parvenue à résoudre les tensions et les différends liés aux élections. En 1996, les partis d'opposition ont commencé à plaider en faveur de l'instauration d'une commission électorale indépendante.

En 1998, sous la pression de l'opposition, le Président Abdou Diouf a donc introduit des changements dans la structure de gestion électorale en créant deux organes distincts, la direction générale des élections (DGE) et l'Observatoire national des élections (ONEL). L'ONEL était un organisme temporaire indépendant mis en place au début de chaque année électorale seulement. Il se composait de neuf membres choisis pour leur grande intégrité morale, nommés par le président après consultation de différentes associations professionnelles telles que des groupes de défense des droits de l'homme, des associations d'avocats, des associations de médias et des universités. Selon l'un des chefs de l'opposition, c'était la première fois en quarante ans que toute la classe politique pouvait participer aux élections avec des chances égales.

Après avoir gouverné le pays pendant plus de quarante ans, le Parti socialiste du Sénégal (PSS) a perdu les élections de 2000, avec la défaite du Président Abdou Diouf contre Abdoulaye Wade du Parti démocratique Sénégalais (PDS). Lors de ces élections, le Président Diouf avait nommé un ancien chef militaire à la tête de l'ONEL. Son choix, motivé par le fait que l'armée et la police ne votent pas, devait permettre de limiter les critiques de l'opposition. En dépit de l'indépendance dont jouissait l'ONEL, les citoyens ont fait part de leurs inquiétudes concernant les liens étroits qu'entretenaient ces institutions avec le gouvernement et les partis politiques. Des groupes de la société civile ont alors appelé à la création d'un organe indépendant unique, chargé de la gestion des élections.

Les discussions et les négociations entre les diverses parties prenantes ont abouti à la rédaction d'un rapport remis au président : élaboré par une commission dirigée par un professeur d'université, il proposait le remplacement de l'ONEL par un nouvel organe, la Commission électorale nationale autonome (CENA), composée de fonctionnaires, d'universitaires et de personnes issues des organisations de la société civile. En mai 2005, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité une loi portant création de la CENA. Cette commission jouissait de pouvoirs considérablement plus importants que ceux de l'ONEL, puisqu'elle était directement responsable du contrôle et de la supervision des processus d'enregistrement et des processus électoraux. Cependant, le choix de ses douze membres, qui devaient être indépendants, d'une moralité exemplaire et assermentés par le Conseil constitutionnel en juillet 2005, fut controversé. Le choix du nouveau président de la CENA, un juge à la retraite, fut remis en cause en raison du militantisme politique de l'un des membres de sa famille. Les partis d'opposition ont introduit une demande de récusation auprès du Conseil constitutionnel, laquelle fut rejetée.

En décembre 2005, la CENA fut habilitée à créer des commissions électorales départementales autonomes (CEDA). En 2006, elle a lancé un nouveau processus qui visait à recenser la population et à inscrire les électeurs, impliquant l'émission de cartes biométriques pour quelque trois millions de citoyens sénégalais. Toutefois, des débats relatifs aux ressources de la CENA avaient déjà fait surface.

Cadre législatif et structure institutionnelle

La Constitution et la loi électorale de 1992 établissent le cadre juridique pour les élections au Sénégal. Elles définissent la manière dont les élections doivent être organisées et qui doit les organiser, depuis le découpage électoral et l'inscription des électeurs jusqu'au déroulement et à la supervision des élections. Le Code électoral de 2005 définit les pouvoirs et les fonctions de la CENA.

La DGE est une structure permanente. Département rattaché au ministère de l'Intérieur, la DGE est responsable devant le ministre. Fonctionnant comme tout autre organe gouvernemental, elle est chargée d'organiser les élections nationales et locales ainsi que les référendums, ce qui inclut, entre autres :

- la gestion du processus d'inscription des électeurs ;
- l'organisation et la distribution des cartes d'électeur ;
- l'impression des bulletins de vote ;
- le dépouillement des votes ;
- l'appui aux services de sécurité en matière de questions électorales ;
- la conception, la conservation, l'utilisation et l'archivage des documents électoraux ;
- la formation des agents électoraux, du personnel judiciaire et des élus ;
- l'appui aux institutions judiciaires dans l'exercice de leurs fonctions électorales ;
- l'éducation civique ;
- l'utilisation de TI pour répondre aux besoins électoraux ;
- l'élaboration et l'exécution de budgets pour l'inscription des électeurs et la conduite des élections.

La DGE se compose de deux grandes directions, l'une chargée de la gestion des opérations liées à l'inscription des électeurs et des scrutins, l'autre en charge de la formation et de l'éducation civique.

Pouvoirs, fonctions, financement et responsabilité

Le ministère de l'Intérieur, par le biais de la DGE, est chargé de l'organisation et de l'administration de toutes les élections, mais il reste responsable devant le ministre de l'Intérieur. Le rôle de la CENA est de contrôler et de superviser toutes les opérations électorales. Elle veille à ce que toutes les parties prenantes, y compris le gouvernement et les partis politiques, respectent les règles et réglementations régissant les élections.

La CENA et la DGE sont financées par l'État. Le budget de la DGE provient du ministère de l'Intérieur, celui de la CENA est voté par le Parlement.

L'Afghanistan : l'évolution de l'organisme de gestion électorale

Reginald Austin

Bien que des élections aient été organisées dans le royaume d'Afghanistan dans les années 1960, puis en 1977 après le coup d'État de 1973 et durant l'occupation soviétique après 1979, elles n'ont jamais été en conformité avec les normes internationalement reconnues. Selon la tradition, les dirigeants claniques ou tribaux de la Choura étaient choisis. Un intellectuel a noté que les Afghans considéraient l'idée d'un vote à bulletin secret comme quelque peu « surnois » et préféraient un choix exprimé de manière « honnête », à main levée. Sous l'occupation soviétique, le droit de vote universel, destiné à inclure les femmes, fut adopté, mais il était controversé d'un point de vue culturel. Pendant vingt-cinq années de guerre acharnée, ce sont les balles plutôt que les bulletins de vote qui ont décidé qui devait gouverner.

Suite à la défaite des talibans fin 2001, les factions afghanes anti-talibanes se sont réunies à Bonn pour s'accorder sur la stabilité future du pays et sur un gouvernement démocratique. Les accords de Bonn signés en décembre 2001 ont reconnu la souveraineté de l'Afghanistan, en dépit de la situation d'« État en échec » du pays, de la guerre inachevée contre les talibans et Al-Qaïda et de la présence de puissantes factions armées (seigneurs de guerre) qui avaient le contrôle de nombreuses zones en dehors de Kaboul.

Les accords de Bonn ont mandaté l'ONU pour qu'elle prenne les premières mesures formelles en faveur de la démocratie (l'inscription des électeurs pour les élections prévues mi-2004). L'ONU a entamé ce travail en février 2003. Structurellement, il s'agissait d'accords « bâclés ». Officiellement, les élections étaient prises en charge par les autorités afghanes souveraines, mais, en réalité, aucune institution nationale n'était capable de gérer les élections, en particulier aucun organisme de gestion électorale (OGE). Il n'existait pas non plus de cadre juridique rendant une élection crédible possible.

Évolution de l'OGE

L'évolution de l'OGE afghan est un processus complexe qui a connu cinq phases ces trois dernières années.

- Le premier organisme chargé des fonctions d'un OGE a entièrement été créé par les Nations Unies début 2003 ; il s'agissait de la composante électorale de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) (la composante ONU).

- À la mi-2003, un organe mixte d'administration des élections (Interim Joint Electoral Management Body, JEMB), composé de membres afghans et internationaux, fut créé. Il ne disposait d'aucune capacité opérationnelle et dépendait du soutien de diverses organisations onusiennes et internationales. Sa responsabilité était à superviser la composante ONU.
- Début 2004, cette composante onusienne devint un service de conseil pour un secrétariat dirigé par des Afghans et responsable devant le JEMB. Cette organisation a achevé les préparatifs de l'élection présidentielle de 2004 et en a assuré la conduite.
- Début 2005, tous les commissaires afghans du JEMB et certains de ses membres internationaux ont été remplacés par de nouveaux membres afghans. Le JEMB est resté un organe provisoire. Son secrétariat afghan a été remplacé par une composante électorale nommée par la MANUA et gérée au niveau international. C'est elle qui a conduit les élections parlementaires de 2005.
- Enfin, à la fin 2005, le JEMB fut remplacé par la Commission électorale indépendante (CEI), qui a conservé certains des membres afghans du JEMB. Elle dispose d'un secrétariat afghan et il est prévu que les conseillers internationaux servent à la fois à la CEI et au secrétariat.

Cadre juridique

L'OGÉ afghan est toujours en cours d'évolution. Les accords de Bonn ont prescrit un rôle de l'ONU avalisé par le Conseil de sécurité de l'ONU, mais ces accords sont nationaux et politiques ; il ne s'agit pas d'accords internationaux ou juridiquement contraignants. Ni les élections présidentielles de 2004 ni les élections parlementaires de 2005 n'ont constitué des opérations de maintien de la paix de l'ONU menées selon les règles et réglementations de l'organisation internationale. La seule autorité juridique est l'État de transition islamique d'Afghanistan (Transitional Islamic State of Afghanistan, TISA) – au départ présidé par intérim puis par le président élu et son cabinet.

Un décret du 26 juillet 2003 a créé la Commission électorale provisoire afghane (Interim Afghan Electoral Commission, IAEC) et le JEMB. Jusqu'alors, l'absence de tout organisme afghan pouvant travailler avec l'ONU signifiait que le plan de travail et le budget d'inscription des électeurs ne pouvaient être conçus qu'en tant qu'opération de l'ONU basée sur les normes et les échelles salariales de l'ONU. C'est pourquoi le projet de budget de 130 millions de dollars américains de juin 2003 a perturbé le TISA, les bailleurs de fonds (qui devaient assumer l'essentiel de ces coûts) et les Nations Unies, les incitant à agir. L'IAEC a été créée dans l'urgence. En théorie, son objectif était d'employer et d'appuyer le personnel afghan dans l'inscription sur les listes électorales en le rémunérant conformément aux normes afghanes. Elle devait ainsi faire économiser plus de trente millions de dollars américains aux bailleurs de fonds. En dépit des économies réalisées, un second budget/plan de travail, lancé en août pour démarrer en octobre 2003, échoua par manque de financement et un démarrage réduit ne fut possible qu'en décembre suivant. Il se basait sur le décret de novembre 2003 relatif à l'inscription des électeurs pour les élections de 2004.

À la fin du mois de décembre 2003, la nouvelle Constitution de l'Afghanistan fut promulguée. Elle comprenait diverses dispositions importantes sur le plan électoral.

Afin de concrétiser l'idée d'une gestion des élections afghanes et de mettre l'accent sur le renforcement des capacités nationales comme partie intégrante du processus, le décret du 18 février 2004 portant sur les éléments de convocation des élections durant la période de

transition a introduit une nouvelle structure institutionnelle et de gestion. La composante électorale et les agents de la MANUA sont ainsi devenus les « conseillers techniques » du nouveau directeur afghan du secrétariat du JEMB et de ses responsables nationaux aux niveaux central et provincial.

Le 27 mai 2004, le gouvernement afghan a finalement publié un décret instaurant la loi électorale. L'élection présidentielle s'est déroulée le 9 octobre 2004.

Le 21 janvier 2005, l'ensemble de l'IAEC fut remplacé par un décret présidentiel nommant de nouveaux commissaires. Une loi électorale amendée fut adoptée en mai 2005. Avec le décret sur les éléments essentiels de la tenue d'élections durant la période de transition, elle a apporté de considérables changements. Elle a notamment restauré un contrôle plus important de l'ONU pour les élections parlementaires de 2005, avec le rétablissement du directeur général des élections (DGE) de la MANUA, qui rend directement compte au JEMB. Elle a également supprimé le poste du directeur afghan du secrétariat du JEMB.

En vertu de la loi électorale de mai 2005, la période de transition a pris fin 30 jours après les élections parlementaires du 9 octobre 2005. Avec ces élections, le JEMB a achevé son travail et passé la main aux huit membres de la CEI et à son secrétariat. Les membres de la nouvelle CEI bénéficient d'un statut protégé et d'un mandat fixe de trois ans.

Problèmes institutionnels et opérationnels

Le JEMB a dirigé le système de gestion pour les élections présidentielles de 2004 et les élections parlementaires de 2005, et a supervisé le secrétariat. Pour les élections présidentielles, le secrétariat était dirigé par son directeur afghan. Pour les élections parlementaires, le secrétariat fut dirigé par le DGE, nommé par le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) de l'ONU.

La structure opérationnelle établie pour les élections présidentielles de 2004 est restée aussi complexe durant les élections parlementaires de 2005. Pour mener à bien les tâches pratiques liées au recrutement et à la rémunération du personnel afghan, au développement de l'infrastructure électorale, à la fourniture et à l'aide au transport, le JEMB a reçu l'aide du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) lors des deux élections. Le JEMB et son secrétariat ne disposaient pas de la capacité indépendante ou d'un appui ministériel pour mener de telles tâches. Jusqu'en décembre 2004, un bureau de projets du Programme de développement des Nations Unies (PNUD) a fourni les ressources financières et la gestion comptable et humaine pour le JEMB, le secrétariat et la composante électorale de la MANUA.

Tout en affirmant son indépendance, le JEMB faisait également très attention aux opinions du gouvernement et du bureau du RSSG. Nommés par le RSSG, les membres internationaux recevaient à l'occasion des instructions explicites de ce bureau. Le principe d'indépendance n'était donc pas enraciné ou uniformément respecté durant l'élection présidentielle.

Avant cette élection de 2004, le secrétariat du JEMB et la composante ONU avaient traité la question de la sécurité en prenant l'initiative de créer une unité de sécurité. Il s'agissait là d'une initiative inhabituelle de la part d'une administration électorale, mais elle instaurait un lien étroit avec la Coalition, les forces de sécurité afghanes et les unités de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS).

Lors de l'élection présidentielle, une structure distincte fut mise en place afin de procéder à l'inscription et au vote à l'étranger des Afghans réfugiés au Pakistan et en Iran. Une fois que le JEMB eût décidé (très tardivement) de fournir ce service, celui-ci fut délégué à l'Organisation

internationale pour les migrations (OIM), le seul organisme ayant l'expérience adéquate pour mener à bien cette tâche de grande envergure.

Pouvoirs et fonctions

Le JEMB dispose des pouvoirs et des fonctions standard d'un OGE : la préparation et la conduite de l'inscription des électeurs, la sélection et l'examen des candidatures (un exercice politique délicat), le scrutin et le dépouillement, ainsi que la proclamation des résultats. Le ministère de l'Intérieur (MOI), et non le JEMB, fut chargé du découpage électoral, mais c'est le JEMB qui alloua des sièges parlementaires aux provinces, en se basant sur les informations du ministère, et qui géra l'attribution des sièges aux candidats, y compris ceux réservés aux femmes.

Une Commission des médias distincte rattachée au JEMB fut instaurée par les deux lois électorales afin de garantir un accès équitable aux médias grand public, ce qui a fonctionné de manière relativement efficace. En réponse aux observations exprimées lors de l'élection présidentielle de 2004, la loi électorale de 2005 a établi une Commission des plaintes électorales distincte.

Financement

Comme précédemment indiqué, les élections présidentielles et parlementaires furent pratiquement entièrement financées par les contributions volontaires de donateurs internationaux. Dans la mesure où la MANUA n'était pas une mission de maintien de la paix, il n'y eut pratiquement aucun financement provenant des Nations Unies, malgré le rôle officiel de l'ONU dans l'opération et l'importante teneur onusienne de celle-ci. Un groupe stratégique postélectoral regroupant l'ONU, le PNUD et le JEMB a recommandé que la CEI soit financée par l'État, mais qu'elle gère son budget de manière indépendante. La législation qui a établi la nouvelle CEI (après les accords de Bonn) ne prévoit pas de mécanisme de financement des futures élections. Cependant, des déclarations politiques suggéraient qu'elles seraient financées par l'État. Étant donné que certains membres du personnel, bien rémunérés, sont en poste depuis la mise en œuvre du processus de Bonn (financé par la communauté internationale), ils pourraient probablement demander à être payés davantage que ce que le gouvernement leur offre habituellement, ce qui risquerait de compromettre la pérennité. En 2006, des ONG internationales telles que la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (International Foundation for Electoral Systems, IFES), l'Institut national démocrate (NDI) et Asia Foundation semblaient prêtes à poursuivre leur appui aux conseillers internationaux de la CEI, mais de tels engagements ne dureront certainement pas indéfiniment.

Professionalisme

Des efforts particuliers ont été réalisés en 2003-2004 pour former les membres de l'IAEC et leur permettre d'observer leurs pairs en action. Suite à la nomination du directeur afghan du secrétariat du JEMB, en février 2004, des responsables afghans aux niveaux national et provincial ont été nommés en tant qu'homologues du personnel international de la composante électorale de l'ONU déjà en place. L'objectif était de leur faire découvrir des tâches électorales spécifiques et de les initier à un ensemble de normes internationales en matière de pratique professionnelle.

Cette pratique a pris fin avec le retour à un système de gestion essentiellement dirigé par l'ONU pour les élections parlementaires de 2005. Par conséquent, un nouveau programme de renforcement des capacités sera requis pour créer un organe électoral professionnel dans le pays. Les agents afghans ayant des responsabilités électorales ont généralement fait preuve d'une compréhension solide et d'un engagement pour le professionnalisme.

Rapports avec les autres institutions

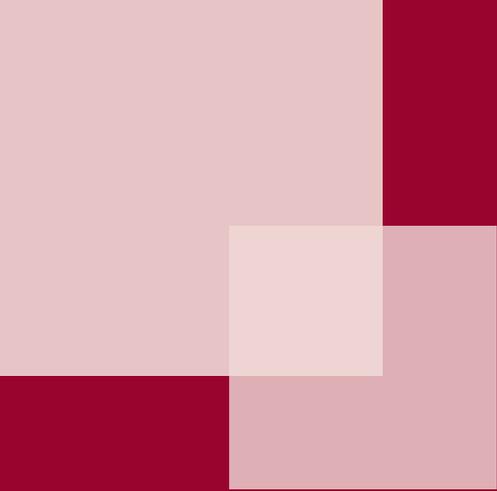
Le processus de transition a été marqué par une forte interaction entre l'administration électorale et les autres organisations, tant internationales que nationales, ainsi que par une forte dépendance de l'administration envers ces organisations. Nombre des organisations internationales, notamment l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'IFES, le NDI et l'Institut républicain international (IRI) des États-Unis, ainsi qu'Asia Foundation, financée par les États-Unis, ont apporté un soutien important au processus. Exceptionnellement, les représentants diplomatiques des bailleurs de fonds, conscients de leur « investissement » (réel ou promis), ont régulièrement rendu visite au secrétariat du JEMB.

Pérennité

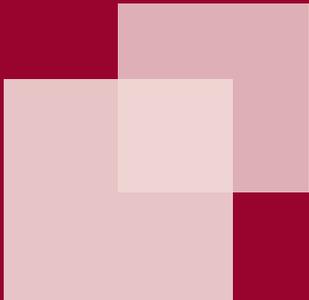
Les Afghans impliqués dans le processus, y compris le gouvernement, ont fait preuve d'un engagement sérieux pour l'idéal d'indépendance de l'OGE. La nature provisoire de l'IAEC peut être considérée comme un facteur ayant quelque peu compromis cet idéal ou comme un facteur ayant fourni un important terrain de formation et d'essai, ainsi qu'une base pour exiger la mise en place d'une nouvelle commission électorale indépendante. La Commission électorale indienne est à cet égard un exemple régional important et reconnu. Le financement pourrait être le problème clé en matière de pérennité, car le système actuel implique des coûts électoraux considérables.

Réforme électorale

Le JEMB et son secrétariat formé de membres nationaux et internationaux ont joué un rôle clé dans la préparation et l'élaboration de la loi électorale et des décrets y afférant. Ce rôle a été officiellement attribué à la nouvelle CEI par la loi électorale de 2005. Si, à l'avenir, la CEI doit jouer un rôle structuré dans ce domaine avec l'assemblée législative, il pourrait être nécessaire d'institutionnaliser davantage ces dispositions.



Chapitre 5



Planification et mise en œuvre des activités de l’OGE

Le secrétariat de l’OGE

218. Dans tous les modèles d’organisme de gestion électorale (OGE), le secrétariat constitue la composante d’exécution des politiques. Dans les OGE de modèle gouvernemental, le secrétariat est presque toujours l’OGE lui-même ; il peut également participer à l’élaboration des politiques, sous la direction de la branche exécutive de l’Etat. Dans les OGE de modèle indépendant, le secrétariat de l’OGE correspond à la structure située en dessous du niveau des membres chargés de l’élaboration des politiques et englobe les personnes responsables de la mise en œuvre électorale. Dans les modèles mixtes, la composante gouvernementale de l’OGE, assure le rôle de secrétariat chargé de la mise en œuvre. La composante indépendante de l’OGE, dispose également d’un secrétariat pour ses propres besoins administratifs.

219. Dans le modèle indépendant, les membres comme le secrétariat sont institutionnellement indépendants. De même, dans le modèle gouvernemental, les membres (lorsqu’il y en a) et le secrétariat relèvent tous de l’exécutif. Dans le modèle mixte, la composante chargée de l’élaboration des politiques est en général indépendante de l’exécutif, contrairement à la composante d’exécution, qui est souvent rattachée à un ministère, par exemple celui de l’Intérieur ou de la Justice.

Tableau 11 : Composante d’élaboration des politiques et composante d’exécution dans les trois modèles de gestion électorale

	Modèle indépendant	Modèle mixte	Modèle gouvernemental
Composante d’élaboration des politiques	Indépendante de la branche exécutive du gouvernement	Indépendante de la branche exécutive du gouvernement	Institutionnellement rattachée à/conçue par/établie dans la branche exécutive
Composante d’exécution électorale	Indépendante de la branche exécutive du gouvernement	Institutionnellement rattachée à/conçue par/établie dans la branche exécutive	Institutionnellement rattachée à/conçue par/établie dans la branche exécutive

220. Le personnel du secrétariat des OGE de modèle gouvernemental et des composantes gouvernementales des OGE de modèle mixte, peut être temporaire et assumer d'autres tâches durant les périodes non électorales. Le secrétariat des OGE de modèle indépendant est généralement dirigé par un administrateur employé à plein temps, portant un titre tel que directeur général de l'OGE (Zambie), directeur des élections (Tanzanie), secrétaire général (Burkina Faso), directeur général des élections (Afghanistan) ou secrétaire de l'OGE (Macédoine). En Australie, la personne occupant cette fonction est appelée commissaire électoral et fait également partie de l'OGE de trois membres.

Secrétariat de l'OGE et fonction publique

221. La procédure de nomination des membres du secrétariat des OGE varie. Dans les pays dotés d'un OGE de modèle gouvernemental ou mixte, la mise en œuvre des élections est assurée par l'exécutif, par l'intermédiaire d'un ministère, ou par les autorités locales. Le secrétariat de l'OGE est généralement constitué de fonctionnaires nommés par l'exécutif selon les règles et réglementations applicables à toute nomination dans la fonction publique et conformément aux politiques de rotation, de formation et de révocation de la fonction publique. En général, ces questions ne sont pas abordées dans la loi électorale.

222. Ces fonctionnaires peuvent s'occuper de l'administration électorale à temps plein, comme en Grèce, au Maroc, en Norvège et en République tchèque, ou avoir d'autres obligations entre deux élections et n'être engagés dans le travail électoral qu'en période d'élections. Ils sont alors déployés ou mutés dans le bureau des élections pour contribuer à l'exécution de diverses tâches, telle que le découpage électoral, l'inscription des électeurs, l'éducation et l'information des électeurs, l'enregistrement des partis politiques et des candidats, le scrutin et le dépouillement. Cette façon de procéder est utilisée aux Bermudes, à Chypre et en République d'Irlande.

223. Dans certains pays dont l'OGE est indépendant, le personnel du secrétariat est directement nommé par l'OGE selon les structures et les conditions de dotation en personnel définies par l'OGE (comme au Cambodge), tandis que dans d'autres pays, il s'agit de fonctionnaires, dont le salaire et les conditions de service relèvent de la fonction publique. Même le personnel issu de la fonction publique peut faire l'objet de nominations statutaires en vertu de la loi électorale.

224. L'étendue des pouvoirs dont bénéficie l'OGE en matière de recrutement et de licenciement de son personnel fonctionnaire peut être une indication de son niveau d'indépendance vis-à-vis du gouvernement. Les OGE habilités à recruter et congédier leur propre personnel incluent ceux de l'Afrique du Sud, de l'Inde, du Mexique et de l'Uruguay.

225. Dans d'autres pays comme Antigua-et-Barbuda, le Botswana, la Tanzanie et le Yémen, le directeur général des élections, qui est également le directeur général de l'OGE, est nommé par le président. Une récente évaluation externe des élections générales de 2004 au Botswana a recommandé que le pouvoir de nommer le directeur général de l'OGE soit conféré à l'OGE plutôt qu'au président.

226. En Géorgie, le personnel de l'OGE se compose uniquement de fonctionnaires. En Namibie, hormis le directeur du secrétariat, le personnel de l'OGE se compose également de fonctionnaires. Le gouvernement approuve la création de postes au sein de l'OGE et les nominations sont conformes aux salaires et aux conditions de service de la fonction publique. L'OGE détermine les conditions de service du personnel temporaire des élections, tel que le personnel des bureaux de vote, mais le Trésor doit d'abord approuver leur rémunération. Au Canada et au Kenya, les directeurs de scrutin (responsables) de l'OGE au niveau des circonscriptions sont nommés par le gouvernement et non par l'OGE, une pratique souvent considérée comme le maillon faible de l'administration électorale, en particulier au Canada (voir l'étude de cas).

Tableau 12 : Avantages et inconvénients possibles du recrutement de fonctionnaires au secrétariat de l'OGE

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque la fonction publique possède une tradition de neutralité, elle peut fournir un service professionnel et loyal • La connaissance des questions d'administration publique générale peut réduire les besoins en formation de l'OGE • Un fonctionnaire peut disposer de réseaux au sein du service public qui facilitent l'exécution des activités électorales (p. ex. dans l'achat de matériels, l'utilisation d'infrastructures de l'État) • Offre une évolution de carrière claire, même si ce n'est pas au sein de l'OGE • Peut être rentable et fournir un vivier d'agents pouvant être utilisés avec souplesse pour répondre aux besoins en personnel • La sécurité de l'emploi peut promouvoir la continuité de la dotation en personnel et l'apprentissage organisationnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Un fonctionnaire risque de ne pas être considéré neutre et impartial, réduisant ainsi la crédibilité du processus électoral • Il risque de manquer de compétences électorales spécifiques • Il peut ne pas être habitué à la nature urgente des tâches électorales • Il peut muter/être muté hors de l'OGE sans préavis, ce qui peut entraîner une importante perte de compétences • L'échelle des salaires risque d'être insuffisante pour encourager le personnel à être performant ou loyal • Il peut avoir un second emploi du fait de sa faible rémunération, ce qui risque d'affecter son engagement dans les moments critiques

227. Les éléments importants à prendre en compte au moment de déterminer s'il convient de recourir à des fonctionnaires pour le secrétariat de l'OGE sont la neutralité politique et l'adéquation à l'emploi (ou les niveaux de compétence). Le grand public peut considérer que les fonctionnaires sont associés au gouvernement ou être facilement influencés par celui-ci, car de lui dépendent leur nomination, leurs promotions et leurs salaires, ce qui affecte la crédibilité de l'OGE. Les OGE de modèle indépendant ou les OGE, composantes indépendantes, de modèle mixte qui montrent leur solidité peuvent dissiper cette impression.

228. Dans de nombreux pays, les fonctionnaires peuvent manquer de formation ou de compétences dans l'exécution technique des tâches électorales, soit parce qu'ils ne travaillent pas régulièrement dans ce domaine, soit à cause des politiques de roulement des postes de la fonction publique. Combiner les compétences des fonctionnaires avec celles du personnel extérieur à la fonction publique et celles de consultants externes peut contribuer à améliorer le niveau de compétence. Dans un certain nombre de pays, comme l'Indonésie, l'OGE a fait appel, avec succès, à des conseillers et des prestataires de service pour assurer l'information des électeurs et s'occuper des tâches liées aux technologies de l'information (TI) ; ceux-ci ont transmis leurs compétences au personnel de l'OGE issu de la fonction publique.

Structurer le secrétariat

229. Quel que soit le modèle d'OGE utilisé, les restrictions budgétaires limitent dans l'ensemble le nombre et les types de postes qu'un OGE peut financer. Les OGE de modèle indépendant habilités à recruter et à licencier leur personnel sont peut-être les mieux placés pour définir leur propre structure. Même dans de tels cas, il est possible que la loi ou la réglementation gouvernementale ait déjà déterminé des éléments clés de la structure organisationnelle, par exemple les postes de direction et les divisions fonctionnelles nécessaires.

230. Tous les OGE, dont le secrétariat est constitué de fonctionnaires, peuvent faire montre d'un manque de souplesse dans la définition de leur structure organisationnelle. Les lois et usages de la fonction publique peuvent en effet exiger qu'un organe central de supervision approuve toutes les structures organisationnelles, instituer un ensemble de normes strictes sur la manière dont les départements, sections, sous-sections et autres unités de travail doivent être structurés, ou encore placer des restrictions sur le recours à des prestataires ou des experts ne relevant pas de la fonction publique. Les membres du personnel des OGE de modèles gouvernemental et mixte, dont l'ensemble ou la plupart travaillent dans des départements de la fonction publique, peuvent même faire face à des contraintes plus grandes puisqu'ils doivent s'adapter non seulement à la structure d'une organisation électorale temporaire mais aussi à la structure de travail permanente du ministère ou de l'autorité dont ils relèvent dans l'exécution de leurs autres tâches. Les OGE de modèle indépendant qui contrôlent le recrutement de leur propre personnel bénéficient peut-être d'une plus grande souplesse structurelle.

231. « Développer » est un terme clé pour les structures organisationnelles de l'OGE. Concevoir une structure initiale est la première étape, mais maintenir une structure organisationnelle qui reste en adéquation avec un cadre juridique en évolution, avec des avancées rapides en matière de technologies d'information et de communication électorales, ainsi qu'avec les attentes des parties prenantes, est une véritable gageure. Il est plus difficile de disposer de la souplesse nécessaire pour répondre à ces exigences lorsque la structure organisationnelle est partiellement ou entièrement définie par la loi ou les réglementations des organismes autres que l'OGE ou lorsque la structure et la dotation en personnel de l'OGE sont soumises aux règles de la fonction publique générale. S'il est vrai que les constantes évolutions organisationnelles sont source d'instabilité, le fait d'inclure des révisions structurelles dans les évaluations après les événements

électorales importants et le fait d'octroyer à l'OGE le pouvoir d'apporter des changements aux structures organisationnelles, peuvent accroître l'efficacité de la gestion électorale.

Organigrammes

232. La définition des relations de travail internes à l'OGE implique la création d'un schéma de structure organisationnelle (organigramme) qui permette une planification, des prestations de service et un contrôle de gestion efficaces et intégrés. Des exemples d'organigrammes pour l'Afrique du Sud, l'Afghanistan, le Costa Rica, la Nouvelle-Zélande et la Papouasie-Nouvelle-Guinée sont présentés dans les figures 3 à 7.

233. L'OGE peut effectuer cet exercice s'il dispose d'une expertise interne. Sinon, il peut engager un consultant ou une organisation expérimentés, ou un autre OGE, pour l'aider à élaborer sa structure organisationnelle. Il est important qu'un OGE ou que ses agents réalisent de larges consultations sur le développement de son organigramme afin d'encourager la participation des parties prenantes à ses opérations. L'engagement des parties prenantes peut garantir que l'OGE prenne en compte les attentes externes en matière de service, plutôt que ses seuls besoins internes de gestion lorsqu'il élabore ou révisé sa structure organisationnelle.

234. Le nombre de postes à créer, leur hiérarchie et leurs rapports de pouvoir sont définis de telle sorte que l'OGE puisse exécuter son mandat avec efficacité. La structure idéale reflétera entièrement les objectifs et les fonctions de l'OGE, au lieu d'être ajustée aux compétences du personnel disponible, bien que cette approche puisse être plus difficile à appliquer dans les OGE qui dépendent entièrement du cadre plus rigide de dotation en personnel de la fonction publique.

235. La continuité du travail électoral est un facteur majeur dans le développement de l'organigramme. Le programme des missions de l'OGE peut être aussi important que les missions elles-mêmes. Certaines tâches élémentaires (administration, examen et évaluation, planification et préparation des scrutins) exigent la présence de quelques membres permanents. L'OGE peut également avoir d'autres pouvoirs et fonctions qui nécessitent une mise en œuvre permanente, comme l'inscription des électeurs, l'enregistrement des partis politiques et la supervision de leur financement, ainsi que l'éducation et l'information des électeurs. Même s'il existe relativement peu de tâches permanentes, l'OGE peut avoir intérêt à maintenir une équipe de gestion permanente solide et importante couvrant toutes les fonctions, afin de pouvoir gérer efficacement les pics d'activité.

236. La création d'un trop grand nombre de postes dans l'organigramme de l'OGE peut susciter des critiques du public, notamment entre deux élections, lorsque celui-ci a du mal à se représenter les actions dans lesquelles l'OGE est engagé (s'il est effectivement engagé dans une quelconque action). De même, maintenir une structure trop mince peut augmenter l'efficacité durant les périodes de faible activité, mais compromettre le développement et la continuité. Avant de mettre en œuvre un plan de dotation en personnel « allégé », il est nécessaire d'évaluer avec attention la disponibilité potentielle de personnel supplémentaire pour les périodes de

travail intense et la capacité interne à former le nouveau personnel. À cet égard, les OGE de modèle gouvernemental et les OGE, composantes gouvernementales, de modèle mixte, qui ont la possibilité d'utiliser des ressources supplémentaires de la fonction publique pour gérer les pics d'activité, sont peut-être mieux placés pour fonctionner de façon continue avec un maximum d'efficacité.

La quantité de personnel de l'OGE et la qualité des nominations doivent correspondre aux résultats et rendements exigés par le plan stratégique de l'OGE.

Comment élaborer un organigramme

237. La création d'un organigramme nécessite que l'OGE identifie les éléments suivants :
- les pouvoirs, les fonctions et les tâches que le cadre juridique électoral confie à l'OGE ;
 - le calendrier de mise en œuvre de ces tâches ;
 - le nombre d'employés permanents requis pour accomplir chaque fonction ou tâche ;
 - le niveau de qualification et d'expérience requis pour accomplir chacune des fonctions et tâches identifiées ;
 - la hiérarchie de l'OGE (qui est responsable devant qui) ;
 - les rapports entre les divers niveaux de l'OGE, y compris le besoin ou non de créer des postes permanents ou temporaires à l'échelon régional, ainsi que la hiérarchie et la structure des responsabilités au sein et entre les bureaux de l'OGE.

Modèles de structure de secrétariat

238. La structure d'un OGE doit être suffisamment solide pour faire face à toute situation de désorganisation ou de conflit. Certains concepts généraux méritent d'être pris en considération au moment d'élaborer la structure du secrétariat d'un OGE, et ce quelle que soit sa structure organisationnelle :

- Les structures organisationnelles les plus simples (comprenant moins de niveaux hiérarchiques) peuvent fournir des services plus rapidement, souvent de manière plus efficace qu'une très grande structure.
- Les structures sont plus efficaces lorsqu'elles sont clairement liées au plan stratégique de l'OGE.
- Les structures tournées vers l'extérieur et focalisées sur la prestation de services aux parties prenantes sont plus performantes que les structures repliées sur elles-mêmes et focalisées sur les fonctions de gestion ou d'appui.

- d. Les structures doivent faciliter la communication verticale et horizontale au sein de l'OGE.
- e. Des attentes claires en matière de rendement et de responsabilité dans la fourniture de services doivent être présentées à chaque unité organisationnelle.
- f. Les structures doivent favoriser l'appui aux domaines opérationnels par des services généraux (par exemple, finances et personnel).
- g. Une fonction d'audit interne indépendante, faisant directement rapport au chef du secrétariat ou aux membres de l'OGE sans passer par la structure du secrétariat, peut contribuer à garantir l'intégrité et la probité.

239. Les OGE décentralisés doivent déterminer la structure de responsabilisation des bureaux régionaux. Rendent-ils directement compte aux membres de l'OGE ou au directeur du secrétariat national ? Quelle est la méthode la plus couramment employée ? La situation devient plus complexe si le cadre juridique définit une structure réunissant à la fois des membres d'OGE régionaux et des secrétariats d'OGE aux niveaux régionaux et géographiquement inférieurs. C'est le cas en Indonésie où les membres des OGE régionaux rendent compte aux membres de l'OGE situé au niveau géographique immédiatement supérieur, tandis que le secrétariat du niveau régional rend compte au directeur du secrétariat du niveau immédiatement supérieur. Des dispositions hiérarchiques aussi complexes peuvent semer la confusion au sein du personnel qui, au bout du compte, ne sait plus qui le dirige.

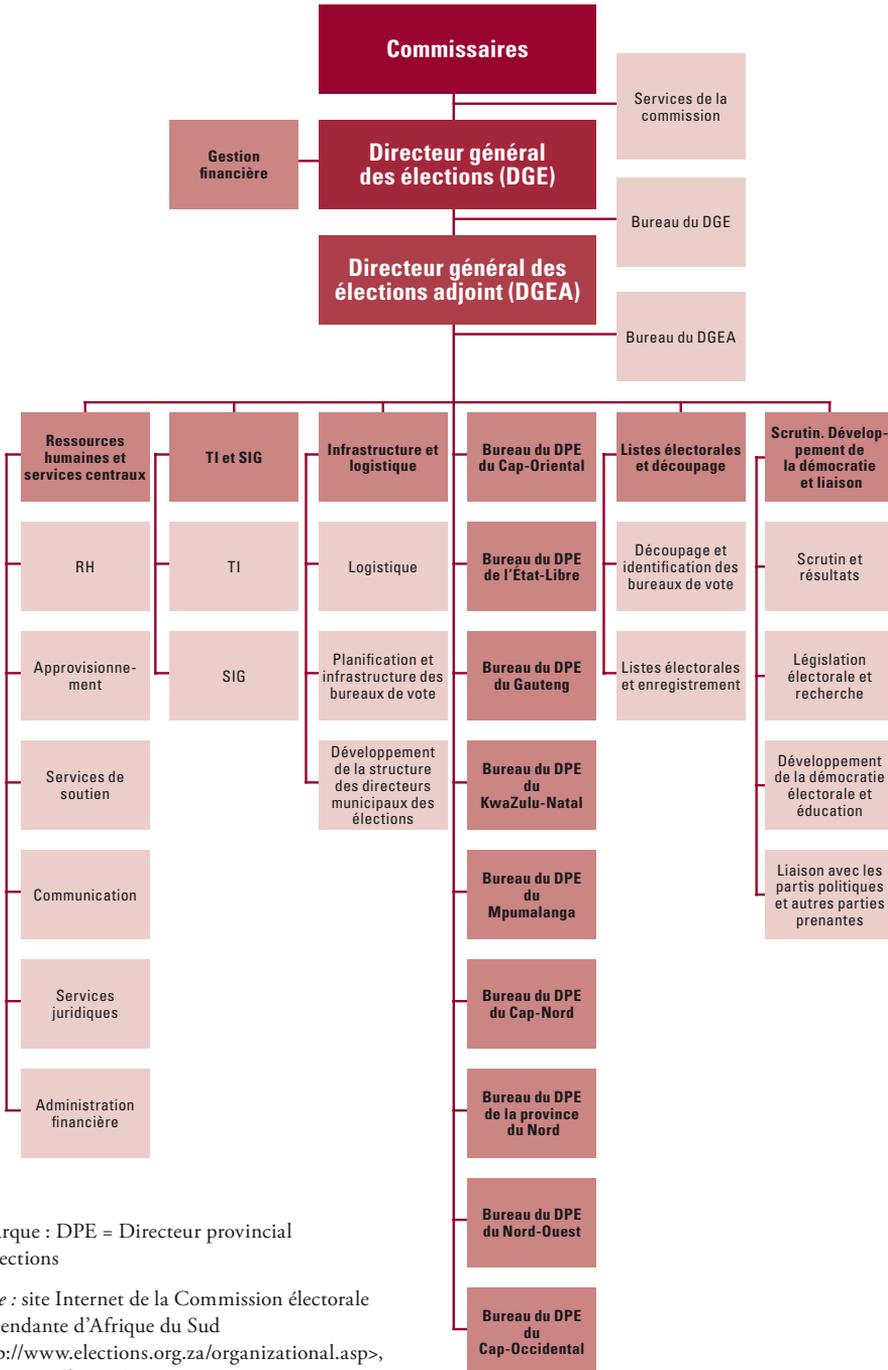
240. Certains OGE s'articulent autour de deux grandes divisions :

- a. Les opérations électorales, regroupant des subdivisions telles que l'inscription des électeurs, le découpage électoral, l'organisation du scrutin et le dépouillement, l'enregistrement des partis et des candidats, la formation et le développement électoraux, la recherche, les services d'information et les publications, les services juridiques.
- b. Les services généraux, regroupant des subdivisions telles que la gestion financière, la gestion des ressources humaines, la gestion des connaissances et la gestion des infrastructures informatiques.

241. Cependant, certaines fonctions qui ne relèvent pas facilement de l'une ou l'autre de ces deux divisions (par exemple les relations avec les parties prenantes, les relations internationales et le soutien aux membres d'OGE) peuvent être directement rattachées au bureau du directeur du secrétariat. Il est préférable que les fonctions d'audit et d'évaluation rendent directement compte au président ou aux membres des OGE pour un OGE de modèle indépendant ou pour un OGE, composante indépendante d'élaboration des politiques, de modèle mixte, et au directeur général de l'OGE pour un OGE gouvernemental ou pour l'OGE, composante d'exécution, de modèle mixte.

242. Cette structure duale n'est cependant pas forcément adaptée à certains contextes électoraux spécifiques. Diverses structures sont jugées appropriées par les OGE, certaines étant présentées dans les études de cas. Chaque OGE doit juger quelle structure lui convient le mieux, selon son environnement, ses fonctions, ses priorités et sa stratégie.

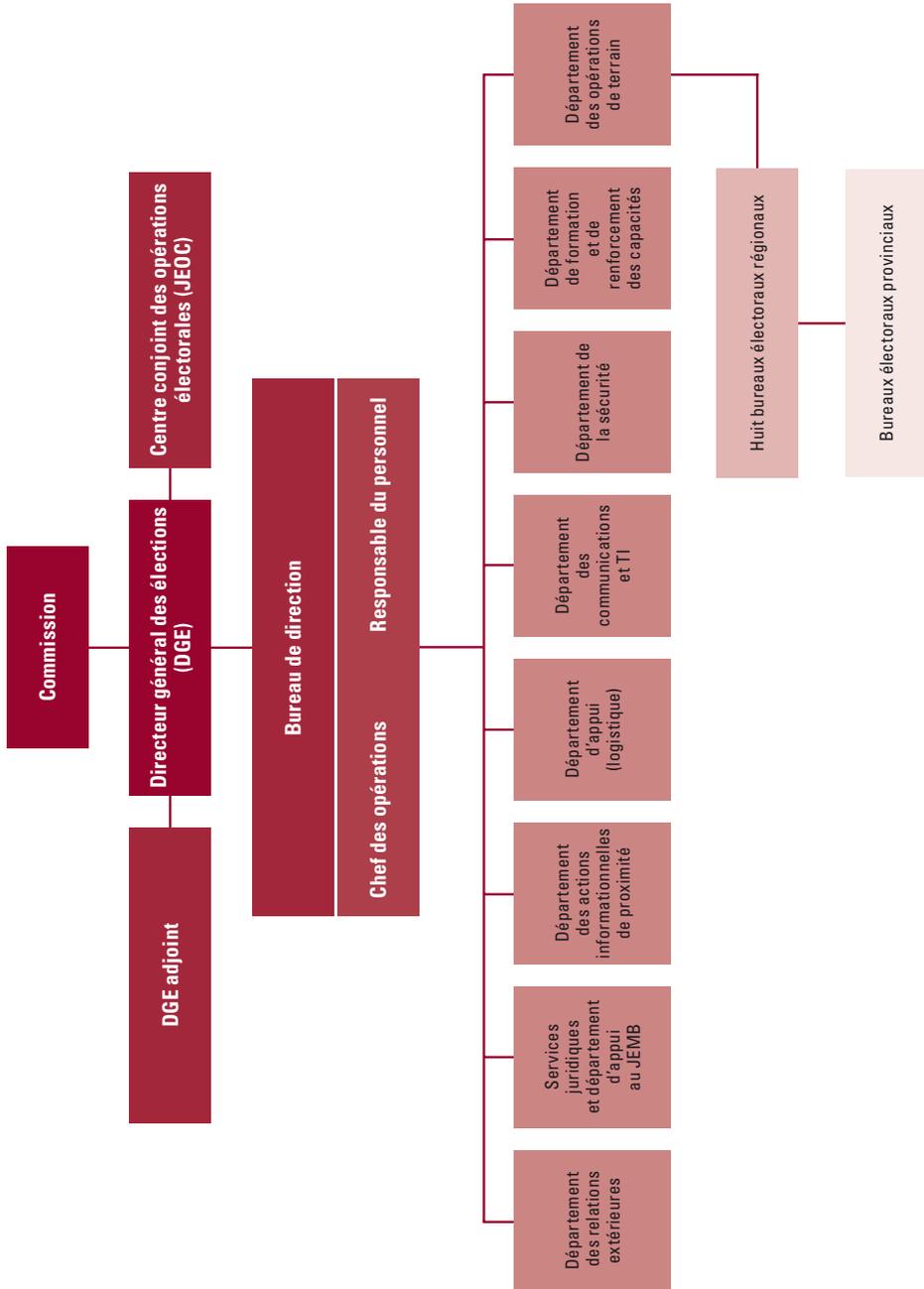
Figure 3 : Organigramme de la Commission électorale indépendante de l'Afrique du Sud



Remarque : DPE = Directeur provincial des élections

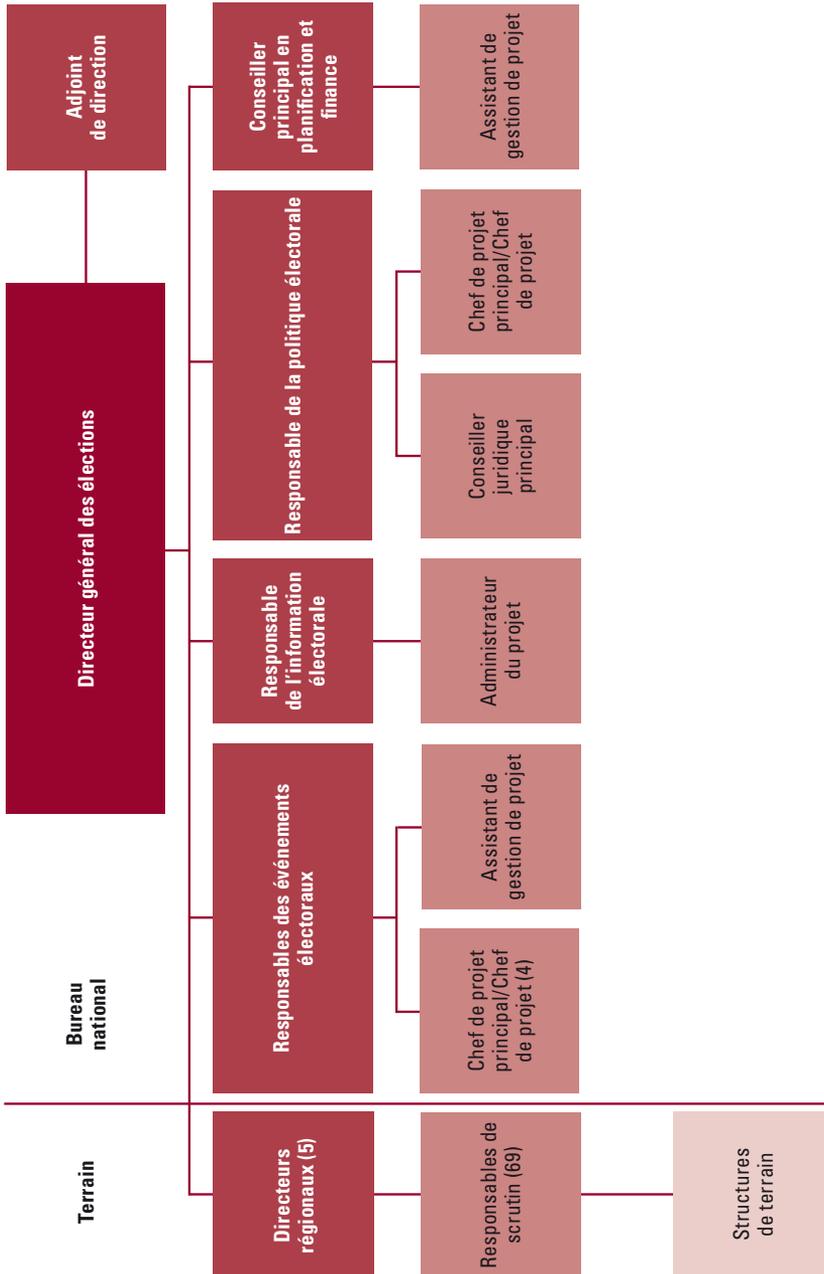
Source : site Internet de la Commission électorale indépendante d'Afrique du Sud (<<http://www.elections.org.za/organizational.asp>>, traduction officielle).

Figure 4 : Organigramme de la Commission électorale indépendante de l'Afghanistan



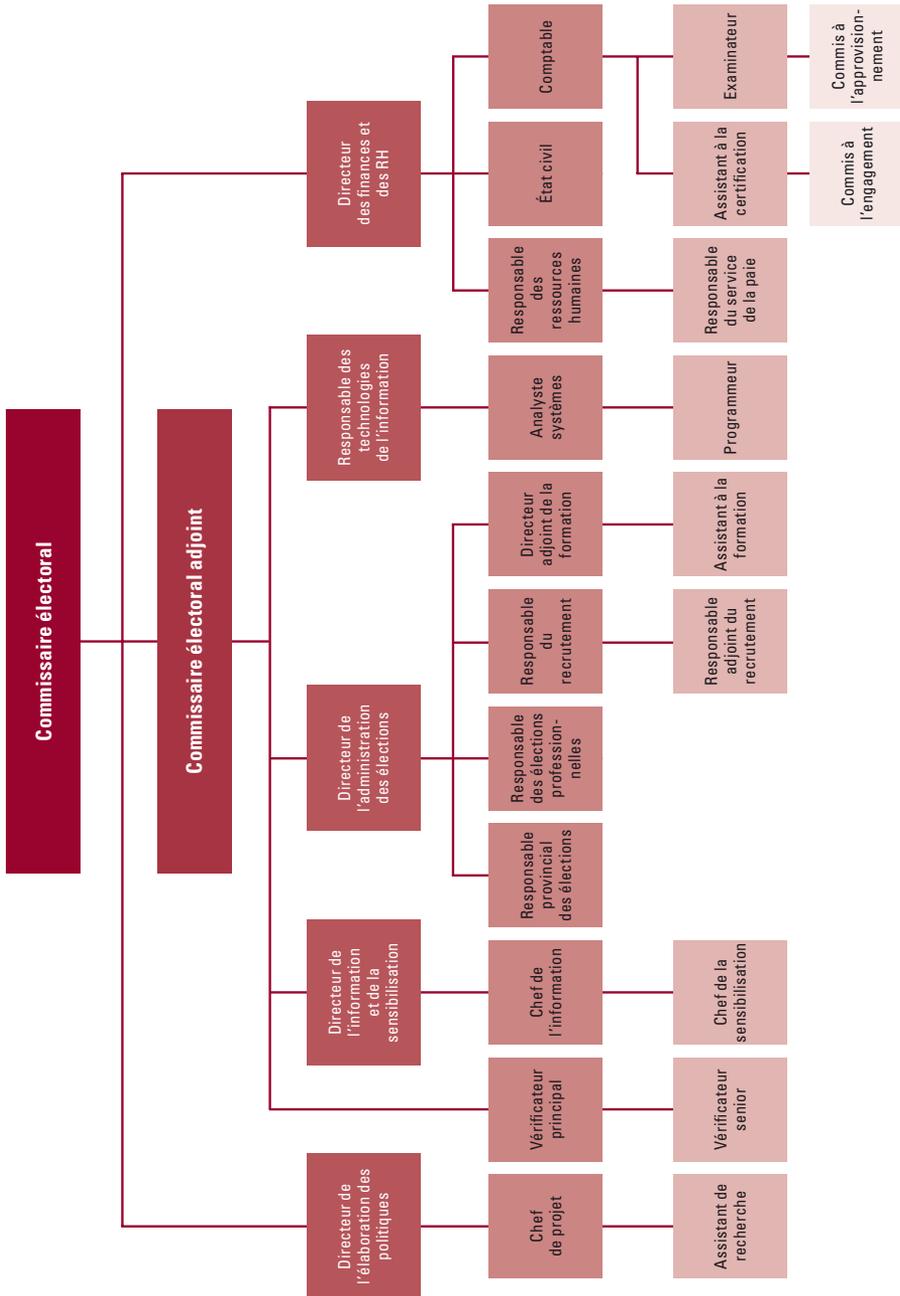
Source : D'après la description narrative de la structure fournie par le site Internet de l'Organe mixte d'administration des élections en Afghanistan (JEMB) (<<http://www.jemb.org/eng/jemb.html>>, traduction officieuse).

Figure 5 : Organigramme de la direction générale des élections en Nouvelle-Zélande



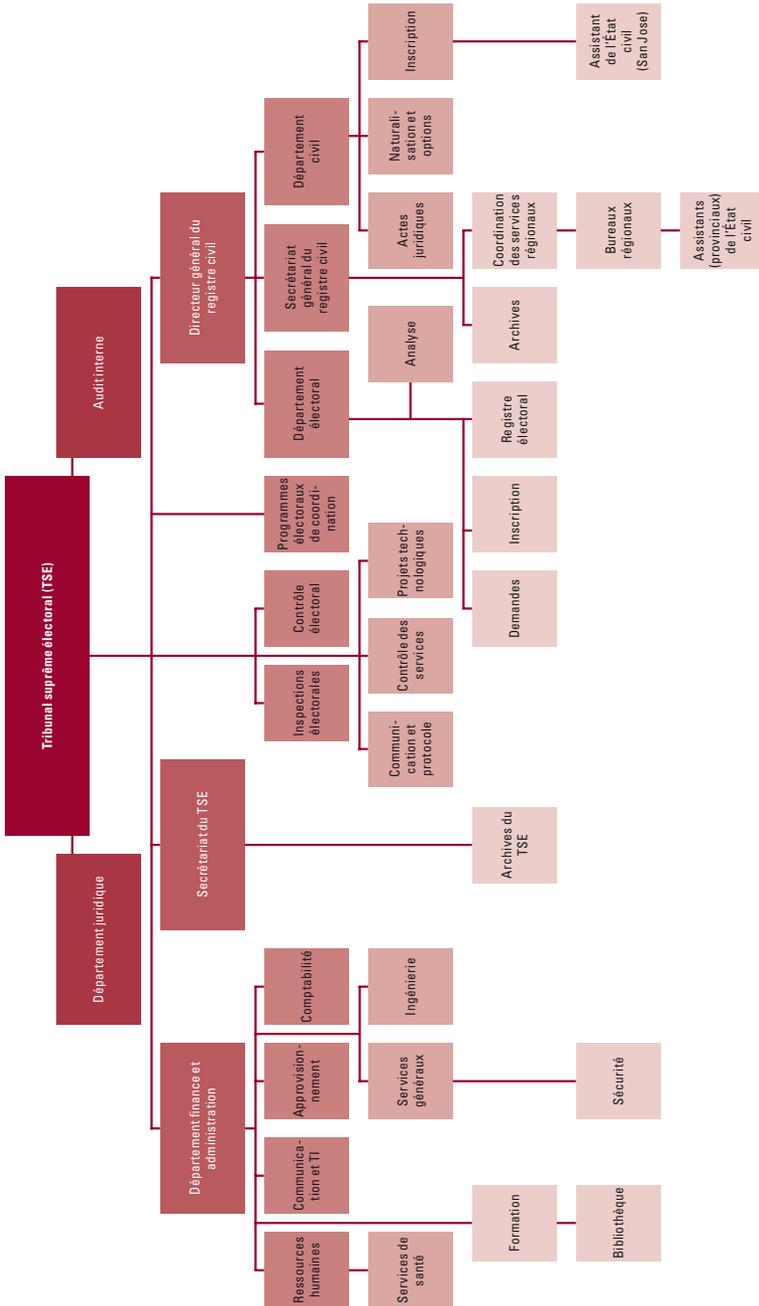
Source : Plan d'activité de la direction générale des élections de Nouvelle-Zélande, 1^{er} janvier 2003-30 juin 2006. (http://www.elections.govt.nz/uploads/chief_electoral_office_business_plan_2003-2006.pdf), traduction officielle).

Figure 6 : Organigramme de la Commission électorale de la Papouasie-Nouvelle-Guinée



Source : site Internet de la Commission électorale de Papouasie-Nouvelle-Guinée (<<http://www.pnhec.gov.pg>, traduction officieuse).

Figure 7 : Organigramme de la gestion électorale au Costa Rica



Source : Traduit du site Internet (en espagnol) du Tribunal suprême électoral (Tribunal Supremo de Elecciones, TSE) du Costa Rica (<<http://www.tse.go.cr/>>, traduction officielle).

Planification stratégique

243. Le développement d'un plan stratégique constitue la première étape qui permet à l'OGE de concentrer ses efforts afin de réaliser un ensemble d'objectifs convenus, sur la base de ses responsabilités légalement définies. Le plan stratégique est l'outil de gestion d'où découlent les décisions fondamentales sur l'activité de l'OGE : planification et hiérarchisation opérationnelles, allocation des ressources et normes de service. Le plan stratégique fournit à l'OGE un plan directeur pour la prestation de services, le renforcement, l'intégration et l'amélioration de l'organisation. Il permet à l'OGE de comprendre les évolutions de son environnement et d'agir dans cet environnement.

244. Le plan stratégique est également un document public qui rend compte de ce que l'OGE représente, de ce qu'il fait et pourquoi et de ce qu'il projette d'accomplir. Véritable feuille de route qui guide et motive l'OGE pour un nombre d'années précis, le plan stratégique offre également d'importantes références aux parties prenantes qui évaluent la performance de l'OGE.

Un OGE sans plan stratégique, c'est comme un pilote sans boussole.

245. Un plan stratégique efficace présente l'OGE comme une institution ouverte, démocratique et responsable. Il est cohérent avec le mandat de l'OGE et mis en œuvre dans le cadre de la Constitution et de la loi électorale. Il prend en compte tous les facteurs connus pouvant affecter la performance de l'OGE, tels que l'environnement réglementaire, la technologie, les risques de conflit, la participation des parties prenantes ou l'indifférence des électeurs, ainsi que les relations OGE-gouvernement.

246. Il est rare que le plan stratégique d'un OGE couvre plus d'un cycle électoral national puisque les évaluations post-scrutin peuvent entraîner des changements considérables dans l'environnement de l'administration électorale. Un plan stratégique n'est pas immuable : c'est un guide stratégique pratique pour l'OGE, qui doit évidemment évoluer si des changements importants dans l'environnement externe ou interne exigent une révision de sa stratégie.

247. Les aspects élémentaires du plan, qui sont élaborés avec plus ou moins de détails dans un document de planification, sont les suivants :

- a. la vision (ce que l'OGE aspire à être) ;
- b. le but, l'objectif ou la mission (préoccupation fondamentale de l'OGE) ;
- c. les valeurs (concepts éthiques sur lesquels les activités de l'OGE sont basées, par exemple l'impartialité, la responsabilité, l'indépendance, le professionnalisme, l'efficacité, l'équité et le sens du service) ;
- d. les résultats et domaines prioritaires (ce que l'OGE cherche à atteindre) ;

- e. les principaux résultats (effets que l'OGE veut avoir sur son environnement) ;
- f. les indicateurs (objectifs mesurables qui aident à déterminer dans quelle mesure l'OGE a atteint les résultats prévus) ;
- g. les données de l'OGE (établissement, structure et composition de l'OGE) ;
- h. la stratégie de gestion de la performance ou SGP (comment l'OGE aidera-t-il à améliorer la performance de l'individu, de l'équipe et de l'organisation, d'une manière globale, systématique et durable).

La figure 8 présente un plan stratégique succinct développé par l'OGE australien.

248. L'analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces (*Strengths, weaknesses, opportunities and threats*), appelée « analyse SWOT » et réalisée par l'OGE, est un outil important qui permet de faciliter l'élaboration d'un plan stratégique. L'identification des éléments contextuels sur lesquels sont basés les résultats attendus du plan stratégique est nécessaire pour émettre un jugement pertinent sur les réalisations. Le contexte en question peut inclure des niveaux spécifiques de participation des parties prenantes, une infrastructure adéquate pour soutenir le plan stratégique ou le recrutement et le maintien en poste d'un personnel qualifié et expérimenté. Chaque pays est susceptible de connaître des situations qui lui sont propres, par exemple les efforts entrepris par un OGE pour faire face aux effets du VIH/SIDA sur ses employés.

249. Il est important que l'OGE consulte les parties prenantes dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation de son plan stratégique. Cela favorise la prise de conscience et la compréhension des parties prenantes quant aux difficultés rencontrées par l'OGE et à ses points forts et peut améliorer leur confiance dans l'ensemble du processus électoral. Cela permet également à l'OGE de mieux cerner les attentes et les priorités des parties prenantes.

Planification opérationnelle

250. Aux termes du plan stratégique, le concept opérationnel fournit le cadre de planification opérationnelle. Il est important que le premier soit intégré au cycle électoral et que la seconde soit liée à chaque phase du cycle. Le concept opérationnel tient compte de l'établissement, ou autre, d'un cadre juridique adapté ainsi que de la nature et du champ des processus électoraux. Il doit reconnaître toute limite à la planification de l'OGE et être réaliste dans ses hypothèses relatives à des questions telles que la sécurité et la stabilité, et à toute circonstance imprévue qui pourrait affecter la gestion électorale, la préparation et la conduite des élections. L'importance d'obtenir la participation entière des parties prenantes est une question à prendre en compte dans le concept opérationnel.

251. Aux fins d'une planification détaillée et d'une administration efficace, le concept opérationnel peut diviser un processus électoral en plusieurs phases, avec par exemple la mise en place d'un cadre juridique et administratif, les préparatifs pour l'inscription des électeurs, la mise en œuvre de l'inscription des électeurs, les préparatifs du scrutin et du dépouillement, l'enregistrement des candidats, la campagne politique, le scrutin, le dépouillement et la

proclamation des résultats, ainsi que les activités postélectorales. Chaque activité opérationnelle doit être ciblée sur les objectifs définis dans le plan stratégique.

252. La planification opérationnelle est plus efficace lorsque le personnel chargé de la mise en œuvre des activités est impliqué dans leur planification. Les plans opérationnels peuvent fixer des objectifs annuels ou à plus long terme et être divisés en segments semestriels, trimestriels, mensuels et hebdomadaires, en tenant compte de la disponibilité des ressources ainsi que des échéances légales et opérationnelles pour assurer un service électoral efficace. Les plans opérationnels pour chaque activité de l'OGE doivent être divisés en charges de travail par département et peuvent être harmonisés par un comité du personnel de direction du secrétariat, avec la possible participation des membres de l'OGE. L'adhésion formelle des membres de l'OGE aux plans opérationnels souligne leur importance. Les plans par département doivent eux-mêmes être décomposés au niveau de l'unité de travail et au niveau individuel, afin de renforcer l'importance du rôle de chaque membre du personnel de l'OGE dans l'accomplissement des buts et des objectifs de performance et afin aussi de fournir un mécanisme de suivi de la performance du personnel et de l'unité de travail.

Calendrier électoral

253. L'objectif premier d'un calendrier électoral est d'aider un OGE à effectuer sa planification et ses préparatifs dans les temps impartis afin de respecter ses échéances légales ou administratives. Le calendrier donne également des informations au public, aux partis politiques et aux médias sur les dates de début et de fin des principales activités, ce qui renforce la transparence et crée une image publique positive pour un OGE.

254. Les calendriers électoraux présentent l'éventail et le séquençage des activités de l'OGE. Un OGE peut créer des calendriers plus ou moins détaillés à l'usage de son personnel et des différentes parties prenantes. Les échéances administratives internes, par exemple la date de réception des formulaires électoraux envoyés par les imprimeurs, doivent toutes figurer sur le calendrier pour usage interne. Une partie prenante, comme un parti politique, peut cependant avoir besoin d'un calendrier sur lequel ne figurent que les dates clés qui l'intéressent (par exemple l'enregistrement des électeurs et des candidats, les campagnes et leur financement, le scrutin, le dépouillement et la détermination des résultats).

255. Un simple calendrier résumé en une page, comme ceux présentés aux figures 9 et 10, peut améliorer la compréhension des processus électoraux par les médias et le public ; inversement, un document de plusieurs pages très détaillé est susceptible de semer la confusion. Toutefois, en l'absence de problèmes de sécurité, il n'existe aucune raison pour laquelle un OGE ne pourrait permettre aux parties prenantes – partis politiques, candidats, personnel électoral, organisations non gouvernementales (ONG) et agences de donateurs – d'accéder aux exemplaires du calendrier administratif interne, si elles le demandent.

256. Un logiciel de gestion de projet peut permettre à un OGE d'élaborer des calendriers électoraux complets présentant de manière claire les étapes, les délais, les responsabilités de chaque membre du personnel et l'interdépendance des activités. Ce calendrier devient ensuite

Figure 8 : Résumé du plan directeur 2006-2007 de la Commission électorale australienne (AEC)

Notre objectif

Notre objectif est de permettre aux citoyens de s'exprimer sur le choix de ceux qui les représenteront au Parlement australien.

Nous le faisons en fournissant des services électoraux impartiaux et accessibles.

Notre but

Notre but est d'être reconnu en tant qu'organisation visant l'excellence dans la gestion et la fourniture de services électoraux.

Nos valeurs

Nos valeurs reflètent les comportements que la population australienne attend de nous. Ainsi :

- nous exerçons notre activité avec *équité et impartialité* ;
- nous maintenons des normes élevées en matière d'*intégrité et de comportement éthique* ;
- nous respectons et *défendons la loi* ;
- nous sommes *ouverts, transparents et responsables* dans nos actions ;
- nous *respectons et écoutons* nos clients et les parties prenantes et réciproquement ;
- nous *servons* le peuple australien et le Parlement fédéral.

Notre environnement

Le fait d'être conscients des évolutions de l'environnement externe et des attentes des parties prenantes et d'y répondre influencera l'aptitude future de l'AEC à fournir des services électoraux de qualité. Les principales questions liées à l'environnement incluent :

- les différents besoins et attentes en évolution des clients et des parties prenantes de l'AEC par rapport aux services électoraux que nous fournissons ;
- le défi unique présenté par la structure géographique éparse des bureaux nationaux, des bureaux des États et des bureaux divisionnaires de l'AEC dans la manière dont nous déployons les ressources et fournissons nos services ;
- la focalisation croissante sur la fourniture de programmes et de services, au moyen de partenariats avec d'autres prestataires et de l'ensemble des initiatives gouvernementales ;
- une demande d'assistance et d'appui électoraux pour le développement des démocraties à l'étranger ;
- l'évolution rapide des technologies de l'information et l'opportunité qu'elle peut offrir pour améliorer les produits et services électoraux ;
- les modifications de la législation ;
- le souhait du gouvernement que toutes les agences améliorent leur rendement grâce à l'introduction de meilleures stratégies de service.

Nos résultats

L'AEC est financée pour produire trois résultats spécifiques :

1. *Des listes électorales efficaces*
Les Australiens disposent de listes électorales qui leur assurent le droit de voter et qui fournissent une base pour planifier les scrutins et les remaniements électoraux.
2. *Un système électoral impartial et indépendant*
Les parties prenantes et les clients ont accès aux services électoraux impartiaux et indépendants, bénéficient de conseils sur ces services et participent aux scrutins.
3. *Une communauté informée*
Une communauté australienne bien informée des questions électorales.

Notre activité

Pour atteindre ses résultats, l'AEC exécute sept fonctions fondamentales :

- la conduite des élections ;
- la gestion des listes électorales, qui sont utilisées par tous les niveaux de gouvernement ;
- l'éducation et l'information de la communauté sur les responsabilités électorales ;
- la recherche, les conseils et l'assistance sur les questions électorales ;
- la fourniture d'une assistance lors des élections et référendums à l'étranger ;
- l'administration du financement des élections, la communication financière et les exigences concernant l'enregistrement des partis ;
- les remaniements électoraux.

Principaux domaines de résultats

Dans toutes nos activités, nous allons améliorer nos services en renforçant nos capacités dans les quatre domaines clés suivants :

- interactions avec nos clients et parties prenantes, compréhension de leurs besoins et réponses apportées à ces besoins ;
- fourniture de services et de produits ;
- soutien apporté à notre personnel ;
- gestion responsable des finances, du risque et des informations institutionnelles.

Evaluation de notre performance

Nous évaluons notre performance par rapport aux résultats de l'AEC en utilisant les indicateurs de performance identifiés dans le Rapport de budget des portefeuilles finance et administration et d'autres indicateurs définis dans nos plans d'activité.

Les principaux indicateurs incluent :

- l'exactitude et l'exhaustivité des listes électorales ;
- la mesure dans laquelle les clients et les parties prenantes ont accès à des conseils et services électoraux impartiaux et indépendants ;
- la satisfaction des clients et des parties prenantes par rapport à nos produits et services.

Source : Résumé du *Corporate Plan* [plan directeur] 2006-2007 de la Commission électorale australienne (< <http://www.aec.gov.au>>, traduction officielle).

un plan d'opérations électorales sophistiqué. Ce type de calendrier peut être partagé avec le personnel pour servir de base à la gestion des progrès et de l'exécution des tâches, mais aussi avec les parties prenantes, à titre informatif.

257. Un calendrier électoral est particulièrement utile pour permettre l'approvisionnement, en temps et en heure, des fournitures et du matériel nécessaires à l'inscription des électeurs et au vote. Il constitue un guide utile pour les partis politiques de pays, comme le Kenya et le Nigeria, où des primaires doivent être organisées avant la nomination des candidats à une élection et où de tels événements internes aux partis influencent le calendrier électoral.

258. Un examen exhaustif du calendrier électoral, après chaque élection (ou tout autre scrutin), permet d'identifier si le temps imparti était inapproprié pour réaliser certaines tâches. Cet examen peut déterminer les domaines dans lesquels une modification de la structure organisationnelle ou des allocations de ressources, ou encore des cadres législatifs ou réglementaires, améliorerait les opérations électorales.

Figure 9 : Calendrier électoral des élections présidentielles et parlementaires de 2006 en République démocratique du Congo

	Du	Au	Jours*	Activité	Référence
1	9 mars		1	Promulgation de la loi électorale	
2	9 mars		1	Publication des mesures d'application et décision d'ouverture des centres d'inscription des candidats aux élections	CEI
3	10 mars	18 juillet	141	Campagne de sensibilisation	CEI
Inscription des candidats					
4	10 mars	23 mars	14	Dépôt de candidatures pour les élections présidentielles et législatives auprès des bureaux de la CEI	Art. 104 et 121 du CE
5	24 mars	26 mars	3	Examen et notification des candidatures pour les élections présidentielles par la CEI	Art. 25 et 106 du CE
6	24 mars	30 mars	7	Examen et notification des candidatures pour les élections législatives et notification des décisions par la CEI	Art. 25 et 106 du CE
7	27 mars	28 mars	2	Saisine de la Cour Suprême de Justice sur le contentieux pour les élections présidentielles	Art. 25 et 107 du CE
8	27 mars	1 ^{er} avril	6	Saisine de la Cour Suprême de Justice sur le contentieux pour les élections législatives	Art. 25 et 107 du CE
9	29 mars	4 avril	7	Examen du contentieux par la Cour Suprême de Justice pour les élections présidentielles	Art. 25 et 107 du CE
10	2 avril	8 avril	7	Examen du contentieux par la Cour Suprême de Justice pour les élections législatives	Art. 25 et 107 du CE
11	5 avril		1	Publication de la liste définitive des candidatures aux élections présidentielles	Art. 25 et 108 du CE
12	9 avril		1	Publication de la liste définitive des candidatures aux élections législatives	Art. 25 et 108 du CE
13	10 avril	30 avril	21	Dépôt de candidatures pour les élections provinciales auprès des bureaux de la CEI	CEI
14	1 ^{er} mai	17 mai	17	Examen des candidatures ; contentieux et publication des listes définitives des candidats aux élections provinciales	Art. 27 du CE
Campagne électorale					
15	18 mai	16 juin	30	Campagne électorale pour le premier tour de l'élection présidentielle et pour les élections législatives	Art. 28, 110 et 125 du CE
Opérations de vote					
16	10 avril	16 juin	68	Recrutement, formation et déploiement des membres des bureaux de vote	CEI
17	9 avril	18 mai	40	Production, impression, assemblage et livraison des bulletins de vote	CEI
18	13 mai	17 juin	36	Distribution du matériel électoral inclus les listes électorales et les bulletins de vote vers les bureaux de vote	CEI

Du	Au	Jours*	Activité	Référence	
Témoins des partis politiques et des observateurs électoraux					
19	Date limite : 11 juin		Identification des témoins des partis politiques auprès de la CEI	Art. 37 et 39 du CE	
20	Date limite : 16 juin		5	Accréditation des témoins par la CEI	Art. 39 du CE
21	Date limite : 3 juin		Demands pour l'observation électorale auprès de la CEI	Art. 43 du CE	
22	Date limite : 10 juin		7	Accréditation pour l'observation électorale (7 jours après la demande)	Art. 43 du CE
Scrutin et résultats					
23	18 juin		Scrutins élections présidentielles premier tour et législatives (Assemblée nationale)	CEI	
24	19 juin	3 juillet	14	Résultats provisoires de l'élection présidentielle premier tour	Art. 71 du CE
25	4 juillet	13 juillet	10	Résolution du contentieux à la Cour Suprême de Justice	Art. 73 et 74 du CE
26	14 juillet		Proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle premier tour	Art. 75 du CE	
27	19 juin	18 juillet	Résultats provisoires des élections législatives**	Art. 71 du CE	

Remarques : CE = code électoral ; CEI = Commission électorale indépendante

* Le nombre de jours inclut les dates de début et de fin.

** Aucun détail supplémentaire n'a été fourni par la source.

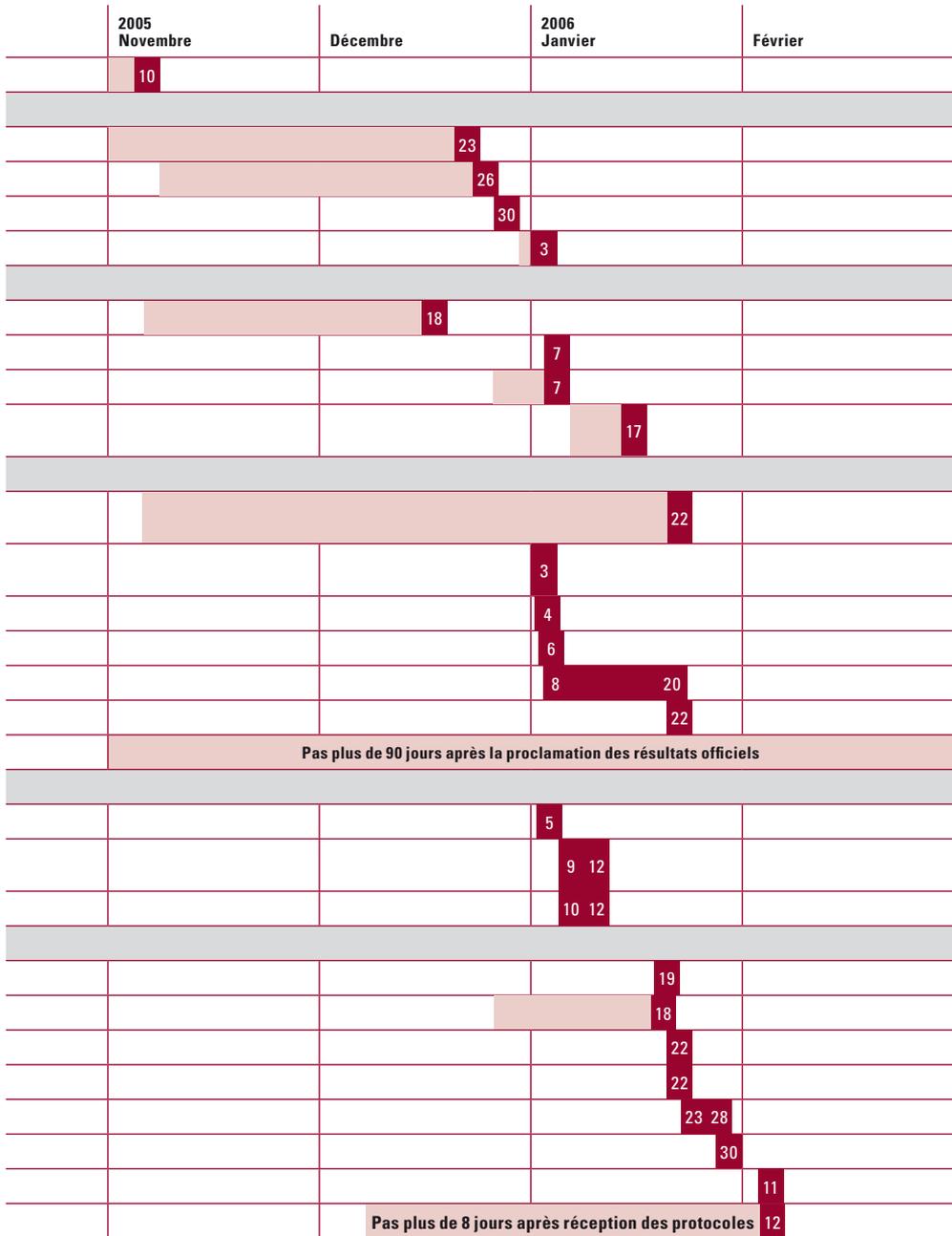
Source : Commission électorale indépendante de la République démocratique du Congo (RDC) (<<http://www.cei-rdc.cd>>).

Figure 10 : Calendrier des élections présidentielles de 2006 au Portugal

	Loi de référence*
Date des élections annoncée par le président du pays	Art. 11
Candidatures	
Soumission des candidatures au TC et annonce des listes de candidats	Art. 14
La section compétente du TC examine les candidatures et l'éligibilité des candidats	Art. 93 loi 28/82
Pourvois soumis à l'assemblée plénière du TC sur l'acceptation ou le rejet des candidats	Art. 94 loi 28/82
Décision finale du TC	Art. 94 loi 28/82
Mise en place des bureaux de vote, présentation des représentants et nomination du personnel des bureaux de vote	
Les maires établissent la répartition des bureaux de vote et la communiquent aux conseils de province	Art. 31
Annonce du jour, de l'heure et du lieu de la constitution des comités de bureau de vote	Art. 34
Recrutement du personnel des bureaux de vote	Art. 38
Délivrance des accréditations du personnel du bureau de vote, devant être envoyées aux GC/MN et aux conseils de province	Art. 38
Campagne électorale	
Période d'interdiction des activités de campagne, qu'elles soient directes ou indirectes, dans les médias commerciaux	Art. 63
Communication par les radios et télévisions publiques et privées des temps alloués à la campagne électorale	Art. 52
Les conseils provinciaux établissent et annoncent les lieux d'affichage réservés aux annonces officielles	Art. 56
La CNE répartit entre les candidats/listes les temps d'antenne réservés à la campagne électorale	Art. 53
Période de campagne électorale	Art. 44
Dernière publication de sondages publics	Art. 10 loi 10/2000
Présentation des comptes de campagne et des rapports financiers	Art. 27 loi 19/2003
Vote anticipé : militaires, forces de sécurité, prisonniers, personnes hospitalisées, etc.	
Le président du CM envoie aux électeurs concernés la documentation nécessaire au vote anticipé	Art. 70
Collecte des votes anticipés dans les hôpitaux et les prisons, à une date et une heure préalablement annoncées	Art. 70
Vote anticipé par les électeurs inscrits dans le pays, mais résidant à l'étranger	Art. 70
Scrutin, dépouillement et résultats	
Les présidents de CM fournissent le matériel électoral aux présidents des CBV	Art. 42 et 43
Date limite de retrait des candidatures	Art. 29
Jour du scrutin : de 8 h 00 à 19 h 00	Art. 12, 23, 32 et 80
Dépouillement	Art. 90 à 95
Dépouillement dans les circonscriptions et les régions, puis proclamation et publication des résultats	Art. 97 et 102
Décompte général (Tribunal constitutionnel), proclamation et publication des résultats	Art. 105 et 109
Préparation des tableaux de résultats par la CNE et publication au Journal officiel	Art. 111
Second tour du scrutin	Art. 11 et 12

* Décret-loi 319-A/76 du 3 mai et législation complémentaire

CBV : Comité de bureau de vote – GC/MN : gouverneur civil/ministre national – CM : conseil municipal
 CNE : Commission nationale des élections – TC : Tribunal constitutionnel



Source : Extrait du site Internet (en portugais) du Secrétariat technique d'aide au processus électoral (Secretariado Técnico dos Assuntos Para o Processo Eleitoral, STAPE) du Portugal (<http://www.stape.pt/data2005/PR2006_quadro_crono.pdf>, traduction officieuse).

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

- Les OGE peuvent disposer d'un contrôle plus efficace sur les activités électorales s'ils sont habilités à recruter et à licencier leur personnel eux-mêmes, ainsi qu'à définir les conditions de service pour les secrétariats qui mettent en œuvre les politiques d'OGE. Toutefois dans de nombreuses situations, les secrétariats des OGE sont composés de fonctionnaires et sont plus ou moins soumis aux règles de la fonction publique, lesquelles peuvent limiter la souplesse de l'OGE sur le plan des ressources humaines et son aptitude à développer la continuité du service électoral professionnel.
- Chaque OGE doit élaborer une structure organisationnelle qui facilite l'atteinte de ses objectifs stratégiques à moindre coût, en prévoyant du personnel compétent en nombre nécessaire aux postes et niveaux d'expérience appropriés, ainsi que des rapports hiérarchiques efficaces.
- Le plan stratégique d'un OGE constitue l'élément de base pour toutes les activités de celui-ci ; il définit pour une période fixe la vision, l'objet, les valeurs, les résultats visés, les réalisations concrètes et les indicateurs de performance de l'OGE. La participation des parties prenantes au développement, au suivi et à l'examen des plans stratégiques d'un OGE permet de focaliser la planification sur le service et d'accroître la confiance dans l'OGE.
- Un OGE a également besoin de plans de travail opérationnels basés sur le plan stratégique et qui détaillent chaque processus de travail et son intégration, les délais et les responsabilités. Ceux-ci sont élaborés de façon utile dans un calendrier électoral détaillé, dont une version simplifiée destinée au public constitue un important outil d'information et d'amélioration de la transparence.

Le Yémen : l'émergence d'un OGE indépendant

Ayman Ayoub

La République du Yémen est née de l'unification, le 22 mai 1990, de la République arabe du Yémen au nord et de la République démocratique populaire du Yémen au sud. Après l'approbation de la nouvelle Constitution lors du référendum de mai 1991, des élections parlementaires ont été organisées en 1993, 1997 et 2003. La première élection présidentielle s'est quant à elle déroulée le 23 septembre 1999. En outre, un référendum portant sur des modifications de la Constitution et les premières élections locales ont eu lieu simultanément le 28 février 2001. En août 1992, la première Commission électorale suprême (CES), composée de 17 membres, fut nommée par le Conseil présidentiel de la République. Elle fut remplacée en juillet 1993 par une CES de sept membres. En novembre 1997, une nouvelle CES dotée d'un nouveau conseil de sept membres fut nommée par le président, sur la base d'une liste proposée par le Parlement. Ce même système fut de nouveau utilisé en décembre 2001 pour la nomination de l'actuelle Commission suprême pour les élections et le référendum (CSER), qui est permanente.

Cadre législatif

La Constitution détaille les principales conditions de vote ou de candidature à une élection. Le cadre juridique électoral se fonde principalement sur la loi électorale n° 13 de novembre 2001, qui remplace la loi n° 27 de 1996, elle-même ayant succédé à la première loi électorale du pays unifié, en 1992. La nouvelle législation traite en profondeur de l'établissement, des responsabilités et des opérations de la CSER, ainsi que de son indépendance et de son autonomie financière et administrative. Des règlements basés sur les propositions de la CSER, ainsi qu'un certain nombre d'instruments législatifs dérivés approuvés par la commission elle-même, complètent ce cadre juridique.

Structure institutionnelle

En tant qu'autorité électorale exclusive, la CSER assume l'entière responsabilité de la conduite de toutes les élections. Son conseil comprend un président et un adjoint qui sont élus par la commission. Les commissaires sont nommés par le président de la République à partir d'une liste de quinze candidats proposée par une majorité des deux tiers du Parlement, pour un

mandat de six ans. Un secrétaire général, qui est directeur général des élections (DGE), est également nommé par le président à partir d'une liste de trois candidats proposée par la CSER. La commission nomme des comités de supervision pour les 20 gouvernorats, les principaux comités des 301 circonscriptions parlementaires et les comités des 326 circonscriptions locales. Des comités *ad hoc* sont formés afin de gérer l'inscription des électeurs, le scrutin et le dépouillement. L'administration électorale est dirigée par le DGE et se compose du bureau national des élections et d'une division de celui-ci pour chaque gouvernorat.

Pouvoirs et responsabilités de la CSER

La CSER est chargée d'organiser, de gérer et de superviser toutes les élections. Ses responsabilités incluent :

- la publication de réglementations et de procédures pour l'organisation et la conduite des élections, y compris des réglementations sur l'accès aux médias ;
- le découpage électoral et la répartition des bureaux de votes, sur la base des principes d'équité démographique et d'autres considérations géographiques et sociales ;
- l'organisation et la conduite de toutes les opérations électorales, y compris les candidatures, le scrutin, le dépouillement des bulletins et la proclamation des résultats ;
- la convocation aux élections partielles à chaque fois que cela est nécessaire et partout où cela est nécessaire, ainsi que l'annulation complète ou partielle des résultats d'élection si la situation l'exige ;
- l'enregistrement des partis politiques et des logos des candidats indépendants ;
- la proposition d'amendements à la loi électorale et l'élaboration d'une législation électorale dérivée.

Financement

La CSER prépare son propre budget annuel, lequel correspond à un poste du budget du gouvernement. Elle est entièrement responsable de la gestion de ses fonds, via des comptes indépendants. Elle prépare également des budgets spécifiques pour chaque élection, qui sont entièrement financés par des ressources gouvernementales. Le déblocage et l'arrivée de fonds suffisants et en temps opportun pour les opérations électorales, sont en général un aspect caractéristique des élections au Yémen. Néanmoins, des engagements forts et l'appui de donateurs sont toujours nécessaires pour acquérir et appliquer de nouvelles technologies lors des élections et pour mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités et de sensibilisation du public.

Responsabilité

La loi n'établit pas de responsabilité spécifique pour la CSER. Son mécanisme de sélection et de nomination implique qu'elle rende compte à la fois à la branche exécutive et à la branche législative. Bien que les comités compétents du Parlement exercent parfois des contrôles, des réglementations spécifiques seraient nécessaires pour introduire des mécanismes de supervision systématique par le Parlement.

Professionnalisme des agents électoraux

Bien que l'histoire électorale du Yémen soit récente, la CSER bénéficie de l'expérience accumulée et relativement intéressante d'un noyau de personnel restreint qui gère les principaux éléments du processus électoral au niveau central. Pour autant, le groupe élargi des agents électoraux manque toujours de compétences renforcées, que ce soit au niveau central ou à d'autres niveaux : les prochains efforts pourraient donc viser à renforcer la capacité professionnelle. Aux niveaux décentralisés, la CSER n'est pas encore parvenue à bâtir des équipes centrales, permanentes et compétentes. Pour la mise en œuvre des opérations électorales de terrain, la CSER s'appuie sur des fonctionnaires, en général des enseignants, employés temporairement. Outre le soutien des donateurs, le développement des ressources humaines et les programmes de renforcement des capacités figurent en permanence dans l'agenda de la CSER.

Rapports avec les partis politiques, les parties prenantes, les médias et d'autres institutions

Lors des élections parlementaires de 2003, la CSER s'est efforcée d'apporter davantage de transparence à son travail et au processus électoral en général. Des consultations furent organisées avec les parties prenantes pour développer et appliquer un code de conduite des partis politiques. Toutefois, les partis d'opposition ont continué de critiquer le manque de communication de la CSER et les relations trop étroites qu'elle entretient avec le parti au pouvoir, qui compromettent son indépendance.

En dépit des demandes répétées, les réunions de la CSER ne sont toujours pas ouvertes au public. Les représentants des parties prenantes sont cependant parfois invités à assister à des réunions spéciales, en général pour débattre de sujets précis.

La CSER est parvenue à établir une relation encourageante avec les ONG, via la mise en œuvre d'initiatives coordonnées ou conjointes de sensibilisation du public. Les ONG s'interrogent toutefois toujours sur la qualité de telles relations. Les bons rapports entretenus avec la branche exécutive et l'assemblée législative s'accompagnent de plus en plus fréquemment d'une coopération accrue avec les donateurs qui soutiennent le processus démocratique au Yémen.

Les médias d'État sont contrôlés par la CSER durant les élections, dans le cadre de ses responsabilités légales en matière d'utilisation des médias pendant la campagne électorale. Les médias privés ont peu de poids au Yémen et existent uniquement dans la presse écrite (qui doit également respecter les règles de la CSER qui la concerne). L'aptitude de la CSER à garantir l'accès libre et équitable de toutes les parties prenantes aux médias doit être davantage renforcée. Des mesures sont nécessaires pour infléchir la tendance traditionnelle à communiquer les informations sélectivement avec lenteur et retard.

Gestion de la réforme électorale

La CSER est devenue un acteur incontournable en matière d'initiative et de gestion de la réforme électorale. Un nouveau projet d'appui électoral à long terme conduit par l'ONU, avec la participation d'autres agences et bailleurs de fonds internationaux, prévoit une assistance spécifique à la CSER pour réviser les dispositions électorales existantes et entreprendre la réforme électorale nécessaire. L'introduction d'une approche inclusive et consultative est un élément clé de ce projet de soutien.

La pérennité financière du processus électoral et de la CSER en tant qu'organe permanent peut être garantie grâce aux ressources locales. Il est toutefois nécessaire d'améliorer progressivement le rapport coût-efficacité des élections, principalement grâce à des structures décentralisées plus stables permettant de rationaliser les dépenses. Le soutien des bailleurs de fonds est nécessaire pour assurer le renforcement des capacités et la mise en place de nouvelles technologies. Outre les processus de décentralisation et de modernisation, des évaluations périodiques permettraient de garantir la pérennité du processus.

Le Yémen s'est engagé dans la consolidation d'institutions réactives et de la pratique démocratique. La CSER peut jouer un rôle important dans la stabilisation d'un environnement politique parfois perturbé dans le pays. Sa principale force tient à sa capacité éprouvée d'organiser des élections crédibles dont les résultats sont acceptés par les parties prenantes. Ses principales limites sont la faiblesse des compétences professionnelles de ses cadres moyens, sa structure décentralisée qui reste incomplète et la nécessité de réforme électorale pour améliorer les dispositifs et la pratique des élections. Les efforts audacieux entrepris par les donateurs pour renforcer et consolider les capacités de la CSER, conjugués à un intérêt plus sincère de la part des responsables yéménites à bénéficier du soutien des donateurs, sont des signes positifs qui montrent que ces limites seront surmontées.

Le Mozambique : une dépolitisation nécessaire

Margot Gould et Johan Lindroth

Ancienne colonie portugaise, le Mozambique a obtenu son indépendance en 1975. Le Front de libération du Mozambique (Frente de Libertação de Moçambique, Frelimo), qui a mené la lutte pour l'indépendance du pays, s'est emparé du pouvoir durant la période postcoloniale et a institué un État socialiste à parti unique et à économie planifiée. En 1976, une armée rebelle externe appelée Résistance nationale du Mozambique (Resistencia Nacional Moçambicana, Renamo) a lancé une offensive militaire contre le gouvernement du Frelimo. La guerre civile de seize ans qui s'est ensuivie a dévasté le pays. En 1992, après des négociations prolongées, la paix fut déclarée et l'Accord général de paix signé. Au cœur de cet accord de paix se trouvait la décision de tenir des élections multipartites d'ici à 1993.

Suite à la proclamation de la paix, la Renamo est devenue un parti politique et plusieurs autres partis ont également été créés. La présence d'importantes forces de maintien de la paix onusiennes a permis de stabiliser la situation dans le pays et, en 1994, le Mozambique a organisé ses premières élections présidentielles et générales multipartites, avec un an de retard sur le calendrier. Entre 1994 et 2005, quatre élections ont eu lieu : deux élections des pouvoirs locaux en 1998 et 2003, ainsi que deux élections présidentielles et générales en 1999 et 2004.

Cadre juridique de l'administration électorale

Le cadre juridique qui régit les élections au Mozambique est défini par : (a) la Constitution de 2004 (telle qu'approuvée par le Parlement le 16 novembre 2004) qui pose les fondations du système électoral et de la structure de gestion des élections ; (b) les différentes lois électorales qui établissent les dispositions et les principes généraux en termes de conduite des élections, notamment la loi n° 18/2002 sur l'inscription des électeurs pour les élections et les référendums, la loi n° 19/2002 sur les élections des pouvoirs locaux, la loi n° 20/2002 sur l'établissement de la Commission nationale des élections (Comissão Nacional de Eleições, CNE) et la loi n° 7/2004 sur les élections présidentielles et parlementaires.

La Constitution établit un système présidentiel dirigé par un président élu au suffrage direct et un Parlement national composé de 250 députés élus à la proportionnelle. La Constitution énonce par ailleurs que les élections doivent être gérées par la Commission nationale des élections. Elle prévoit également la création d'un Conseil constitutionnel composé de six membres nommés par le Parlement et d'un président nommé par le président de la République.

Le rôle du Conseil constitutionnel durant le processus électoral est de statuer sur l'éligibilité des candidats à la présidentielle, de rendre des décisions définitives sur les différends électoraux et les appels, ainsi que de valider les résultats de toutes les élections des pouvoirs nationaux et locaux.

Structure institutionnelle

Le Mozambique dispose d'une structure de gestion électorale à deux niveaux : la CNE, qui est un organe de supervision principalement composé de représentants des partis politiques, et le Secrétariat technique pour l'administration des élections (Secretariado Técnico da Administração Eleitoral, STAE), qui lui est subordonné et qui est chargé de la mise en œuvre des élections ; le STAE se compose d'administrateurs électoraux professionnels.

La CNE, qui fonctionne de manière permanente depuis 2003 seulement, compte dix-neuf membres, dont un président et deux vice-présidents. Le président est élu par la CNE sur la base d'une sélection effectuée par les organisations de la société civile, puis nommé par le président de la République. Les autres membres sont nommés par les partis politiques qui siègent à l'Assemblée nationale, proportionnellement au nombre de sièges qu'ils détiennent. De plus, le gouvernement nomme un membre du Parlement qui a le droit de participer aux sessions et aux réunions publiques, mais sans droit de vote. Le mandat des membres de la CNE est de cinq ans.

La CNE est assistée de commissions électorales provinciales et de district qui fonctionnent en tant qu'organes secondaires. Contrairement à la CNE, il s'agit de commissions temporaires qui ne sont mises en place que pour la durée de chaque processus électoral. Les commissions électorales de province sont créées dans chacune des dix provinces et dans la capitale Maputo. Elles se composent de neuf membres nommés de la même manière que les membres de la CNE, dont un président et deux vice-présidents. Les commissions électorales de district sont identiques à celles de province : elles comptent le même nombre de membres et sont composées de la même manière.

Le STAE, organe technique permanent, constitue la branche de mise en œuvre de la CNE. Cet organe administratif, qui travaille sous la supervision de la CNE, est chargé de toutes les activités liées au processus électoral. Le STAE existe aux niveaux national et provincial et au niveau des districts. Cependant, seuls les STAE des niveaux national et provincial sont des institutions permanentes : les STAE des districts sont mis en place en période électorale uniquement.

Le STAE est dirigé par un directeur général sélectionné parmi plusieurs candidats par la CNE et nommé par le Conseil des ministres. En période électorale, deux directeurs adjoints sont nommés par les partis politiques siégeant au Parlement – dans la pratique, l'un représente le parti au pouvoir, le Frelimo, l'autre représente l'opposition, la Renamo. Cette procédure est déclinée dans les provinces et les districts. Le directeur général du STAE et les directeurs adjoints nationaux sont des membres permanents et non votants de la CNE. En période électorale, outre les deux directeurs adjoints, les partis politiques siégeant au Parlement nomment, proportionnellement à leur représentation parlementaire, neuf représentants aux divers départements du STAE national, cinq représentants pour chaque STAE provincial et trois représentants pour chaque STAE de district.

Pouvoirs et fonctions

Les deux organismes de gestion électorale disposent de pouvoirs et de fonctions distincts dans le processus électoral. Bien que la loi n° 20/2002 stipule que la CNE soit chargée de gérer et de

superviser les scrutins, les référendums et l'inscription des électeurs au niveau national, dans la pratique, elle agit en tant qu'organe de supervision, le STAE fonctionnant comme son organe subordonné de mise en œuvre.

La CNE a trois principaux rôles : un rôle éthique, un rôle juridique et un rôle technique. Sa fonction éthique consiste à garantir des élections et des référendums libres, justes et transparents. Mais en dépit de ce mandat, la CNE est en réalité un organisme très politisé dont les membres sont issus de partis politiques dont ils représentent les intérêts.

Sa fonction juridique consiste en l'arbitrage des violations, des plaintes et des recours en matière électorale. La CNE est en outre habilitée à émettre des réglementations procédurales et administratives relatives aux observateurs, aux médias et à la distribution des fonds publics aux partis politiques.

En période électorale, ses fonctions techniques incluent la supervision de l'inscription des électeurs et de l'éducation civique, l'approbation des codes de conduite, la sécurité du scrutin, la fourniture d'une aide financière aux partis politiques et le décompte des résultats aux niveaux provincial et national.

Le STAE est chargé de mettre en œuvre toutes les tâches relatives à l'organisation des élections et des référendums, notamment l'éducation civique, l'organisation de l'inscription sur les listes électorales, le recrutement et la formation du personnel chargé des inscriptions, du scrutin et du dépouillement, la conduite du scrutin et le dépouillement.

Financement

L'administration des élections est financée par le gouvernement. Cela inclut les activités conjointes de la CNE et du STAE, en deux budgets distincts : l'un couvre les dépenses courantes permettant de maintenir l'administration permanente des deux institutions, l'autre les coûts engagés durant les élections.

Le Mozambique dépend largement des bailleurs de fonds internationaux pour couvrir ses dépenses électorales : en général, plus de 60 % du budget électoral est financé par les contributions des donateurs.

Responsabilité

Les organismes de gestion électorale (OGE) ont deux procédures de responsabilité distinctes, l'une pour les activités et les coûts liés au maintien de l'administration permanente des deux institutions électorales, l'autre pour les activités et les coûts liés aux élections.

Tous les ans, la CNE et le STAE doivent soumettre un plan et un budget annuels relatifs à leurs dépenses administratives à l'approbation du gouvernement (par l'intermédiaire du ministère des Finances). Le déblocage des fonds a lieu tous les trimestres et doit être précédé d'un rapport comptable des dépenses du trimestre précédent, complet et approuvé, lequel est présenté au ministère des Finances.

Le budget électoral est préparé par la CNE et le STAE puis soumis par la CNE au gouvernement pour approbation (par l'intermédiaire du ministère des Finances). Après chaque élection, la CNE et le STAE ont l'obligation de remettre un rapport sur leurs activités et une déclaration vérifiée de leurs recettes et dépenses au gouvernement (par l'intermédiaire du ministère des Finances). Compte tenu de l'importance de la contribution des donateurs au financement des élections, ce rapport leur est également envoyé.

Rapports avec les partis politiques, les médias et d'autres institutions

Les rapports avec les partis politiques diffèrent sensiblement. Compte tenu de sa domination au sein de la structure électorale, le Frelimo (parti au pouvoir) entretient généralement de bons rapports avec les OGE. En revanche, bien qu'elle soit représentée à la CNE et au STAE et que des dispositions permettent aux partis politiques de surveiller tous les aspects du processus électoral au sein du STAE, la Renamo soupçonne les deux organismes de favoriser le parti au pouvoir. Les partis politiques non représentés dans la structure d'administration électorale sont enclins à penser que leurs intérêts sont subordonnés à ceux des deux partis dominants.

La CNE entretient de relativement bonnes relations avec les médias, notamment avec la radio publique Radio Mozambique, seul média qui couvre l'ensemble du pays et principale source d'information dans les zones rurales.

Les observateurs nationaux et internationaux sont autorisés à suivre le processus électoral ; la CNE émet des réglementations sur l'observation et les accréditations des observateurs. S'il est vrai que les rapports entre la CNE et les observateurs sont généralement bons, d'aucuns estiment que la CNE n'embrasse pas pleinement le principe de transparence dans tous les aspects du processus électoral.

Gestion de la réforme électorale

Il faut noter que depuis 1994, le Mozambique a révisé ses lois électorales avant chaque élection, soit entièrement, soit partiellement. Cependant, l'administration des élections n'a pas ou peu contribué au processus de réforme, qui est intégralement géré par un comité parlementaire *ad hoc* composé de représentants du parti au pouvoir et de l'opposition.

Pérennité

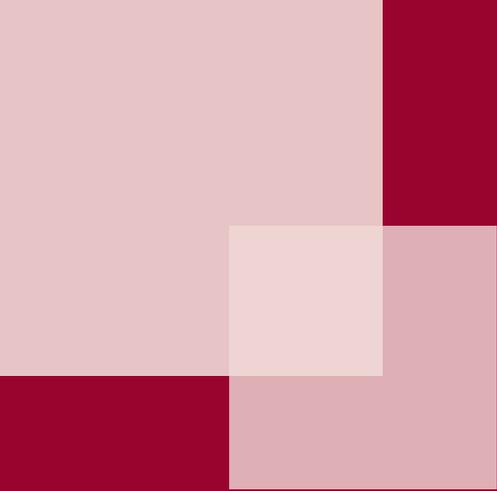
La menace la plus importante en matière de pérennité de la gestion électorale au Mozambique est le coût considérable de la structure de l'administration électorale. Comme des commissions sont constituées aux niveaux national, provincial et des districts, le nombre de commissaires dans le pays dépasse les 1 600 pour les élections générales. Les membres du STAE nommés par les partis politiques ajoutent un niveau de supervision supplémentaire des partis politiques, ce qui a un coût.

Opportunités et contraintes

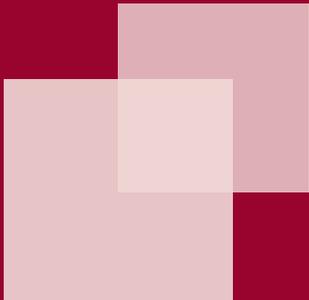
La principale contrainte au fonctionnement d'une administration électorale indépendante et impartiale au Mozambique, est la politisation de cette administration. La représentation des partis politiques dans les commissions électorales et la présence de personnes nommées par des partis au sein du STAE sont destinées à augmenter la confiance de l'opposition dans le processus électoral. Toutefois, la représentation des partis se basant sur la répartition des sièges parlementaires, le Frelimo continue de dominer puisqu'il est majoritaire au Parlement. Si le fait que les membres d'un OGE soient issus de partis, peut présenter l'avantage que chaque parti surveille l'action des autres, l'expérience au Mozambique montre les limites d'un tel dispositif lorsqu'un parti conserve la majorité pendant une longue période.

La représentation des partis politiques au sein des commissions électorales de tout niveau signifie dans la pratique que les commissaires sont souvent plus enclins à agir dans l'intérêt de leur parti qu'en tant que défenseurs impartiaux de la loi électorale. Cette politisation affecte le processus électoral en ce sens qu'elle sacrifie le principe d'impartialité en faveur d'objectifs politiques à court terme. Qui plus est, étant donné que la CNE n'est composée que de membres issus de partis politiques représentés au Parlement national, les deux grands courants dominent le processus de prise de décision, au détriment des partis émergents.

La CNE ne fonctionne de manière permanente que depuis 2003 et a hérité d'un manque de compétences techniques et de professionnalisme, qui était peut-être inévitable, compte tenu de son ancienne nature temporaire. Un problème similaire existe toujours dans les commissions aux niveaux des provinces et des districts. La formation des commissaires électoraux a été identifiée comme un facteur important pour améliorer l'efficacité et de l'efficience de l'administration des élections.



Chapitre 6



Mise en place d'une gestion électorale professionnelle

Qu'est-ce qu'un administrateur électoral professionnel ?

259. La conformité avec le cadre juridique, notamment le respect des réglementations, des procédures et des manuels électoraux, est à la base même du professionnalisme d'un organisme de gestion électorale (OGE). L'expression « administrateur électoral professionnel » désigne une personne dont les compétences dépassent celles associées aux qualifications techniques ou administratives propres à un domaine spécifique. L'administrateur électoral professionnel doit non seulement posséder ces compétences, mais aussi :

- a. comprendre les stratégies de renforcement du développement démocratique ;
- b. adhérer aux principes qui sous-tendent les bonnes pratiques électorales ;
- c. s'engager à fournir des prestations de service électoral de qualité à toutes les parties prenantes.

260. Des références professionnelles adaptées, ainsi qu'une expérience de gestion et une expérience technique pertinentes permettent aux membres et aux employés d'un OGE de devenir des administrateurs électoraux professionnels. Ceux-ci sont en outre tenus au respect des principes de bonne pratique électorale, à savoir :

- a. *l'intégrité* ou la capacité à agir de manière impartiale et indépendante sans favoriser des intérêts politiques ni céder à la corruption, tout en veillant à garantir le respect de la législation, des règles et des codes de conduite électoraux ;
- b. *l'impartialité* ou la capacité à faire preuve d'équité et à assurer aux parties prenantes un traitement juste et honnête ou des règles identiques, ainsi que la capacité à traiter les parties prenantes sur un pied d'égalité et de manière impartiale ;
- c. *l'indépendance* ou la capacité à effectuer son travail sans être sous l'influence ou l'emprise d'un pouvoir extérieur tel que le gouvernement ou le parti au pouvoir ;
- d. *la transparence* ou la capacité de l'OGE à faire preuve de franchise et d'honnêteté, à fournir des informations aux parties prenantes et à leur donner accès à ses dossiers, en temps opportun ;

- e. *l'efficience* ou l'utilisation optimale des ressources de toute nature, l'emploi avisé des fonds électoraux, la conception et la conduite des activités dans un souci de pérennité et de rentabilité ;
- f. *le sens du service* ou la motivation à s'assurer que toutes les activités visent à fournir des prestations services de qualité aux parties prenantes en général et aux électeurs en particulier ;
- g. *le professionnalisme* ou l'application méticuleuse et précise des procédures électorales afin d'assurer la crédibilité des élections. Les OGE doivent veiller à ce que tous les membres du personnel électoral, permanents ou temporaires, soient convenablement formés et possèdent les compétences requises pour exécuter leurs tâches techniques avec un professionnalisme irréprochable, afin que l'opinion publique soit convaincue que le processus tout entier est « entre de bonnes mains ».

L'ensemble de ces qualités caractérise un service électoral professionnel.

261. Quel que soit leur degré d'engagement dans leur travail, la plupart des membres des OGE ne disposent pas d'une expérience dans tous les domaines de responsabilité liés à la direction et à la gestion des processus électoraux. Les OGE se doivent d'offrir une formation professionnelle à tous leurs membres et d'assurer le développement du personnel de leur secrétariat s'ils souhaitent atteindre et conserver un bon niveau de performance.

Comme l'a observé le directeur général des élections du Ghana, le grand public ignore tout du fonctionnement de l'administration électorale et se renseigne aussi bien auprès de personnes qu'il connaît (secrétaires, chauffeurs ou membres de la sécurité de l'OGE), qu'auprès du personnel opérationnel. L'OGE dispense donc à tout son personnel une formation qui lui permet d'acquérir des notions de base sur la mission et les principes de l'OGE.

262. La capacité d'un OGE à exécuter correctement toutes ses fonctions et responsabilités électorales dépend en grande partie des aptitudes et des performances du personnel de son secrétariat. Les compétences des membres de l'OGE peuvent être améliorées grâce à la mise en œuvre de stratégies de recrutement adaptées et de solides programmes de formation et de développement pour le personnel temporaire et permanent. Les OGE des trois modèles de gestion électorale (indépendant, gouvernemental et mixte) sont très souvent confrontés à des problèmes similaires, même si ceux-ci peuvent se manifester de manière différente.

263. La remise en question du professionnalisme d'un OGE par le public peut favoriser les demandes de réformes institutionnelles (voir les études de cas sur le Sénégal et le Zimbabwe). Néanmoins, les OGE qui sont attachés à des valeurs fortes peuvent mener à bien des élections dont les résultats sont acceptés par les parties prenantes, même si la professionnalisation de leur personnel n'est pas achevée, comme par exemple au Yémen (voir l'étude de cas).

Recrutement de fonctionnaires au secrétariat des OGE

264. Le personnel du secrétariat de nombreux OGE est composé de fonctionnaires. L'emploi de fonctionnaires peut constituer une obligation pour les OGE gouvernementaux et les OGE des autres modèles soumis à une politique gouvernementale. Les OGE indépendants, qui définissent leurs propres règles de recrutement, ont parfois du mal à offrir des perspectives de carrière intéressantes à leur personnel en raison du nombre restreint de postes dans leur secrétariat et de la spécialisation de nombre de ces postes. Ils pourront donc préférer faire appel à des fonctionnaires. Service public et développement du professionnalisme ne sont d'ailleurs pas antinomiques, comme l'illustre le cas de la Commission électorale indienne, qui fait appel à de nombreux fonctionnaires pour l'aider à préparer les élections et qui gère un système de gestion électorale professionnel. Autoriser l'OGE à définir ses propres règles pour les fonctionnaires employés dans son secrétariat présente plusieurs avantages. Par exemple, ces règles pourront interdire les mutations dans d'autres organisations à des périodes spécifiques et établir des conditions de service qui permettent aux fonctionnaires de résister aux fortes pressions auxquelles ils sont soumis en période électorale.

265. Les OGE seront de toute façon confrontés, à un moment ou à un autre, à la mobilité des fonctionnaires qui leur ont été affectés. Le personnel qui a acquis une expérience électorale et part occuper d'autres postes dans l'administration laisse un vide en matière de compétences et d'expérience. Les fonctionnaires, qui sont mis à disposition des OGE gouvernementaux et des composantes gouvernementales des OGE de modèle mixte, pour effectuer des tâches électorales, sont amenés à remplir des missions d'une nature totalement différente pendant le long intervalle entre deux élections. Des mesures de développement régulières, telles que des cours de remise à niveau, et la facilité d'accès au matériel électoral peuvent contribuer à entretenir les niveaux de compétence électorale.

Personnel permanent et personnel temporaire

266. Aucun OGE ne peut justifier ou se permettre de conserver en permanence l'effectif nécessaire au fonctionnement de tous les bureaux de vote (4 millions de personnes dans un pays comme l'Indonésie, par exemple). Pour des raisons d'efficience, il peut également être impossible de conserver en permanence les secrétariats ou les branches régionales et locales des OGE, ainsi que les employés à plein temps qui n'exercent leurs fonctions qu'en périodes électorales. Dans le cas des OGE gouvernementaux et des OGE, composantes gouvernementales, de modèle mixte, une grande partie de la structure de gestion des principaux événements électoraux pourra s'appuyer sur des nominations temporaires ou faire appel à du personnel détaché d'autres organismes de service public. Le personnel temporaire du secrétariat des OGE est souvent recruté trop peu de temps avant les élections et quitte l'OGE trop rapidement après les élections pour recevoir une formation approfondie.

267. Chaque OGE doit élaborer des stratégies permettant d'utiliser le personnel temporaire de manière efficace. Celles-ci peuvent comprendre des processus de recrutement en temps opportun, des mesures visant à s'assurer qu'un personnel temporaire expérimenté est disponible pour chaque consultation électorale (versement de primes de disponibilité, par exemple) ainsi

que des dispositifs permettant de rester en contact avec le personnel temporaire entre deux élections (bases de coordonnées, bulletins d'informations, rencontres ou cours de remise à niveau). Ces mesures seraient particulièrement bien adaptées aux OGE des pays qui n'ont pas de calendrier électoral fixe.

268. En revanche, cette approche ne convient pas à des OGE comme celui du Mexique, par exemple, dont les membres temporaires des bureaux de vote sont tirés au sort à chaque élection. Dans ces situations, il est essentiel de prévoir un délai important et de déployer des efforts de recrutement et de formation très bien financés.

Conditions d'emploi : personnel spécifique aux OGE ou fonctionnaires

269. Le personnel des OGE gouvernementaux, des OGE mixtes, composantes gouvernementales et indépendantes, ainsi que des OGE indépendants, qui emploient des fonctionnaires, est en général recruté dans des conditions équivalentes à celles de fonctionnaires d'échelon et d'ancienneté similaires. Au Portugal, la réglementation du service public confère aux OGE une certaine souplesse dans leur politique d'emploi. Des indemnités spéciales, en particulier pour rémunérer les longues journées de travail en périodes électorales, peuvent également être accordées.

270. Dans les OGE indépendants, qui sont responsables de leur propre recrutement, le salaire et les conditions de service du personnel de niveau supérieur du secrétariat sont souvent alignés sur ceux des fonctionnaires de haut rang. En Roumanie, les contrats de travail du personnel de l'OGE établissent des conditions de service équivalentes à celles du personnel de l'assemblée législative. Des salaires et des conditions de service plus intéressants que ceux offerts dans le service public sont parfois proposés pour attirer un personnel permanent et temporaire de qualité et indemniser les longues journées de présence en période électorale. Cependant, le fait de continuer à verser des salaires élevés aux responsables des OGE indépendants entre les élections a été décrié par certains comme un manque d'efficacité inhérent à ce modèle.

271. Quand les politiques gouvernementales visent à réduire les effectifs des organismes publics, les OGE (comme en Hongrie) font souvent appel à des personnes extérieures ou, à des entreprises, en particulier pour le développement technique et les tâches d'appui. Les coûts de base sont souvent supérieurs à ceux du service public, mais l'OGE ne verse ni retraite, ni indemnité, par exemple. Cette situation peut semer le désarroi parmi les membres du personnel, qui craignent alors pour la pérennité de leur emploi et savent qu'ils sont moins bien payés. Elle peut également remettre en cause la pérennité des activités de l'OGE.

Retraites du personnel

272. De nombreux OGE alignent les retraites de leur personnel sur celles du personnel du service public, un choix naturel quand leur secrétariat est constitué de fonctionnaires. Cette

pratique rentable et commode pour les OGE peut permettre au personnel de toucher une retraite plus importante et plus sûre.

273. Cependant, cette pratique soulève des interrogations, notamment sur l'indépendance réelle des OGE indépendants et des OGE, composantes indépendantes, de modèle mixte par rapport au gouvernement. Au Canada, la loi aligne le plan de retraite du personnel de l'OGE sur celui du personnel du service public sans remettre en cause son indépendance. En Roumanie, les retraites du personnel de l'OGE sont identiques à celles du personnel de l'assemblée législative. En revanche, au Lesotho, l'alignement des retraites du personnel de l'OGE sur celles des fonctionnaires du service public a renforcé le sentiment que cet organisme n'est pas indépendant du gouvernement. Certains OGE, même les petits OGE, comme ceux du Botswana et du Liberia, disposent de leur propre système de retraite.

Plans de carrière des gestionnaires électoraux professionnels

274. Les OGE peuvent offrir des opportunités de carrière aux professionnels électoraux en privilégiant les candidats internes dotés des qualifications appropriées dans le domaine de la gestion électorale professionnelle pour occuper des postes vacants. Les OGE importants, comme celui de l'Inde, du Mexique ou du Nigeria, offrent des opportunités de carrière aux niveaux régional et central.

Procédures de recrutement du personnel des OGE

275. Les OGE recourent à diverses méthodes pour recruter le personnel de leur secrétariat. Les OGE gouvernementaux et d'autres OGE qui emploient des fonctionnaires, ne peuvent pas toujours appliquer leurs propres procédures de recrutement. En Indonésie par exemple, l'OGE peut être contraint d'empler les personnes affectées par la fonction publique.

276. La bonne pratique consiste à mettre en place un processus de sélection ouvert, comme en Géorgie et en Palestine, en lançant de grandes campagnes de recrutement indiquant clairement les compétences, les qualifications et les qualités personnelles requises pour chaque poste. Cette procédure peut être utilisée même si le personnel de l'OGE est constitué de fonctionnaires, comme l'illustre l'exemple australien. Elle est plus difficile à appliquer quand les secrétariats des OGE gouvernementaux ne sont chargés des tâches électorales qu'à temps partiel, ou pendant des périodes fixes, et que les compétences électorales ne figurent pas au premier plan du profil recherché.

277. Les OGE se doivent de donner l'exemple en matière d'équité : leurs politiques de recrutement et de personnel doivent ainsi promouvoir l'équilibre homme-femme et donc l'emploi des femmes. Celles-ci doivent bénéficier d'opportunités égales à celles des hommes en termes d'emploi, de formation, de promotion et d'avantages sociaux, que leurs fonctions soient permanentes ou temporaires. Cela peut nécessiter la mise en œuvre d'une politique d'emplois prenant en compte la question du genre, et d'une formation adaptée afin que le personnel connaisse ces politiques et s'engage à les appliquer. Les coutumes en vigueur dans certaines

sociétés, telles que l'obligation de disposer de bureaux de vote séparés pour les hommes et les femmes, peuvent affecter la mise en œuvre d'une politique basée sur le genre.

278. La mise en œuvre de l'équilibre hommes-femmes au sein du secrétariat permanent d'un OGE bien établi peut prendre du temps et nécessiter de réfléchir attentivement aux politiques d'attribution des postes vacants. Si cette contrainte n'existe pas lors de la mise en place du secrétariat d'un nouvel OGE, la question de l'équilibre hommes-femmes risque de passer à l'arrière-plan lorsqu'il faut recruter des personnes compétentes à tous les niveaux du secrétariat simultanément (une leçon retenue par l'Afrique du Sud).

279. Certains pays demandent aux partis politiques de les aider à choisir les personnes compétentes pour travailler au secrétariat de l'OGE. Aux États-Unis, il est courant que les candidats des partis participent à la gestion électorale, surtout au niveau local ou au niveau des « comtés ». Le personnel national, provincial et de districts du secrétariat de l'OGE du Mozambique est nommé par les partis siégeant à l'assemblée législative pour les représenter dans les services importants de l'OGE.

280. L'embauche du personnel électoral pour une durée déterminée, en particulier celui des bureaux de vote, constitue l'une des tâches les plus importantes d'un pays en matière de recrutement. En Hongrie, les autorités locales recrutent le personnel du scrutin. Les OGE de Namibie et d'Afrique du Sud demandent aux ministères du gouvernement de fournir du personnel auquel ils accorderont des contrats à court terme après approbation. En Afrique du Sud rurale, les autorités traditionnelles répertorient les jeunes chômeurs à qui l'OGE fera passer un entretien afin d'évaluer leur aptitude à occuper la fonction de membre des bureaux de vote locaux. Les sociétés commerciales et les associations de volontaires constituent d'autres sources de recrutement de personnel du scrutin temporaire.

281. En Uruguay, tout fonctionnaire peut se voir confier des tâches électorales. Au Mexique et en Espagne, cette obligation peut s'étendre à n'importe quel électeur. Au Mexique, le Code électoral exige que l'OGE organise un tirage au sort à deux tours parmi tous les citoyens éligibles afin de procéder à la sélection initiale du personnel temporaire des bureaux de vote. À l'issue d'une formation, les personnes retenues font l'objet d'une sélection finale. Des fonctions spécifiques au sein des bureaux de vote leur sont attribuées en fonction de leur niveau d'étude. Le refus de faire partie du personnel du scrutin sans motif légitime peut être sanctionné par une amende.

282. La sélection des candidats aux postes permanents ou temporaires au sein de l'OGE constitue une composante nécessaire du processus de recrutement et de nomination, qui renforce la transparence. Elle garantit que les personnes recrutées possèdent les qualifications requises et jouissent d'une bonne moralité, ne sont pas des militants politiques et ne poursuivent aucune autre activité incompatible avec la fonction. Il est préférable que le processus soit simple, rapide et contrôlé par l'OGE plutôt que par des partis politiques (comme aux États-Unis) ou d'autres organisations.

Procédures de nomination du personnel du secrétariat des OGE

283. Une procédure de sélection équitable permettant de choisir les candidats les plus aptes constitue un aspect essentiel de la nomination du secrétariat d'un OGE. Cet organisme délègue souvent le pouvoir de nomination au directeur du secrétariat ou à l'un de ses membres, qui peut lui-même déléguer la nomination des agents d'échelons inférieurs à d'autres membres du secrétariat. Dans certains cas, comme au Botswana, seul le directeur du secrétariat est investi de ce pouvoir. La nomination du personnel temporaire chargé de l'inscription des électeurs et de la tenue des bureaux de vote est souvent confiée à des comités électoraux ou à des responsables du scrutin, ou leurs équivalents, au niveau de la circonscription électorale ou au niveau local.

284. L'obligation faite aux membres du personnel de signer le code de conduite de l'OGE afin d'être embauché constitue une bonne pratique, de même que la publication des nominations à des postes de responsabilité au sein de l'OGE et de son secrétariat sur le site Internet de l'organisme, dans les journaux et dans d'autres médias. Pour accélérer l'intégration du nouveau personnel au sein de l'organisme, il est important que l'OGE élabore un programme d'orientation complet que tous les nouveaux venus doivent suivre au cours des semaines suivant leur prise de poste.

285. Dans certains pays, comme le Mexique, l'OGE est entièrement responsable du recrutement et du renvoi du personnel de son secrétariat. La loi exige que tous les cadres, superviseurs et responsables techniques de l'OGE appartiennent au Service électoral professionnel, un service public spécialisé qui se consacre uniquement au travail électoral. Les citoyens peuvent accéder temporairement au Service électoral professionnel en suivant des cours de formation ou en réussissant un concours d'accès ou un examen. Pour devenir membre à plein temps, il faut passer les évaluations annuelles de performance requises, suivre une formation complémentaire et avoir participé à la gestion d'une élection. En 1992, les premiers membres de l'OGE ont été recrutés par l'intermédiaire de campagnes dans les médias nationaux.

Formation et développement du personnel

286. La formation et le développement adéquats du personnel essentiel permanent au sein de l'OGE (le cas échéant), du personnel temporaire de gestion nommé pour certaines élections et des multiples agents de terrain éventuellement recrutés pour des événements de grande envergure, tels que des élections, des référendums ou l'inscription des électeurs de type recensement de la population, constituent l'un des piliers du professionnalisme de la gestion électorale. Les principes de bonne pratique électorale tels que l'impartialité, la transparence, le secret du vote, l'égalité d'accès, la responsabilité et l'efficacité, forment la base de la formation de tout le personnel de l'OGE. La formation et le développement du personnel sont des activités permanentes. Compte tenu des modifications apportées aux procédures électorales, des avancées technologiques ainsi que de l'intervalle entre deux élections, même les personnes les plus expérimentées ne peuvent se contenter de leur expérience pour « maîtriser » leurs tâches actuelles.

287. La formation et le développement du personnel ne sont pas aussi concrets que les urnes, l'éducation des électeurs et les documents d'information. En conséquence, il est parfois difficile

de convaincre les gouvernements d'approuver les budgets des OGE prévoyant des fonds suffisants pour mener ces tâches à bien. Il faut aussi que la gestion de la formation et du développement du personnel occupe une position suffisamment élevée dans la structure organisationnelle de l'OGE pour exercer une influence forte sur les priorités de l'organisme, notamment sur l'établissement du budget interne.

Comme l'a observé le directeur général des élections du Canada, les électeurs s'attendent à ce que chacun de ses 190 000 agents, qu'il s'agisse d'officiers électoraux professionnels employés à long terme ou de personnel temporaire n'ayant suivi que deux heures de formation, fournissent des services de grande qualité.

Développement organisationnel et professionnel du personnel permanent

288. Le développement organisationnel et professionnel (DOP) répond aux besoins à long terme du personnel des OGE en matière de renforcement des capacités, de compétences et d'évolution de carrière. Il vise à aligner les objectifs de carrière et de développement individuels des employés sur les objectifs stratégiques de l'OGE et les compétences requises pour les atteindre. La vigueur de l'élément DOP contribue à la pérennité de l'OGE.

289. Il est important que les OGE élaborent des stratégies à court et long terme pour répondre à leurs besoins en matière de DOP. Celui-ci nécessitant un budget spécifique important, de préférence séparé, l'organisme devra définir des priorités en matière de formation et de développement. Ainsi, l'OGE russe a décidé que la priorité devait aller à la formation de son personnel permanent, et non à celle du personnel du scrutin.

290. Le DOP s'appuie sur une évaluation des besoins que l'OGE pourra effectuer en interne ou confier à des sous-traitants ou des consultants en gestion. Cette évaluation recense l'intégralité des tâches de l'OGE, les compare au niveau de compétence du personnel et identifie les lacunes, à partir desquelles il est possible de déterminer les besoins en formation spécifiques de l'organisation et de ses membres, ainsi que les méthodologies de formation adaptées. Les programmes de DOP ont pour objectif de permettre à chaque membre du personnel de l'OGE d'accomplir ses tâches avec un maximum d'efficacité et de professionnalisme.

291. Selon les résultats de l'analyse des besoins, le DOP pourra couvrir les aspects suivants :

- a. le développement de compétences générales, telles que :
 - i. la communication écrite et orale ;
 - ii. la créativité, l'innovation et l'esprit d'entreprise ;
 - iii. le renforcement de l'esprit d'équipe ;
 - iv. la réflexion critique et stratégique et la résolution des problèmes ;
 - v. l'autogestion ;

- vi. les compétences en matière de règlement des différends ;
 - vii. la gestion de projet ;
 - viii. l'utilisation des technologies ;
 - ix. les compétences en matière de leadership, de gestion, de coaching et de supervision ;
et/ou
- b. le développement des compétences techniques pertinentes pour la division de l'OGE concernée.

292. Le développement du personnel peut prendre plusieurs formes, telles qu'une formation personnalisée et informelle de courte durée (réunions du personnel et évaluations, retraites et séminaires, mentorat par des cadres de l'OGE ou une autre organisation) ou une formation officielle de longue durée (cours ou programmes de développement universitaires). La communication horizontale et verticale continue au sein de l'OGE contribue, non seulement à la réalisation des objectifs de développement, mais permet également de maintenir l'accent sur l'organisation et d'améliorer les performances du personnel.

Utilisation de l'expérience internationale

293. Grâce à la coopération bilatérale et multilatérale, de nombreux OGE ont pu envoyer leur personnel dans d'autres pays afin d'observer les processus de gestion électorale ou le détacher auprès d'autres OGE pour se former et découvrir des méthodes d'organisation électorale différentes. Il s'agit d'une manière rapide et relativement peu coûteuse de trouver de nouvelles idées et d'observer l'application de bonnes pratiques de gestion électorale. Les associations électorales régionales peuvent également favoriser l'échange d'informations, de même que le détachement et la formation d'administrateurs électoraux (voir aussi le chapitre 11).

294. Les conseillers et les consultants internationaux peuvent aider les OGE à résoudre des problèmes spécifiques et difficiles, conseiller les membres et le personnel des OGE sur les méthodes à utiliser pour que leurs activités respectent les normes internationales, et renforcer leurs capacités internes en matière de résolution de problèmes. Ces conseillers et consultants peuvent être des spécialistes d'un domaine électoral et technique spécifique ou des gestionnaires électoraux qualifiés. Cependant, il convient de structurer les projets des OGE, qui font appel à des conseillers et à des consultants ayant acquis leur expérience dans d'autres pays, de manière à assurer le transfert de compétences et le renforcement de capacités par le biais d'un mentorat individuel formel ou informel de leur personnel. De cette façon, le personnel continue de progresser après le départ des conseillers et des consultants.

Mentorat

295. Le recours au mentorat individuel pour assurer le développement professionnel de certains membres du personnel permanent de l'OGE ne se limite pas aux projets faisant intervenir des consultants internationaux, mais peut être utilisé de manière fructueuse en interne. Pour que le mentorat soit bénéfique, il faut clairement en définir les conditions et les objectifs.

Les programmes de mentorat peuvent également permettre à l'OGE d'atteindre certains de ses objectifs d'équité, comme par exemple l'accroissement du nombre de femmes ou de membres appartenant à des groupes sociaux ou ethniques ciblés occupant des postes de gestion ou techniques supérieurs. Outre les programmes internes de mentorat, il peut être possible d'organiser le détachement de courte durée d'employés de l'OGE pour travailler avec un mentor au sein d'une autre organisation du secteur public ou privé.

Cours de formation et de développement pour le personnel des OGE

296. Disposer d'un diplôme universitaire en gestion et en gouvernance électorale de premier ou de deuxième cycle constitue un atout pour le personnel de l'OGE qui est alors perçu comme professionnel. Un nombre croissant d'institutions d'études supérieures proposent des cours sur divers aspects de la gouvernance et de la gestion électorale. L'American University (États-Unis), la Griffith University (Australie) et l'Université Paris II (France) sont pionnières en la matière. L'Université de Calgary (Canada) a exploré de nouvelles méthodes de formation formelle en gouvernance électorale.

297. Les agences internationales qui fournissent une assistance électorale ont également élaboré des cours de développement professionnel relativement succincts à l'intention des administrateurs électoraux, tels que la formation de base en administration électorale (Basic Election Administration Training, BEAT) élaborée par l'IFES, anciennement la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (International Foundation for Electoral Systems), mise en œuvre au Nigeria et en Sierra Leone.

298. Le cours de développement professionnel le plus complet à la disposition des administrateurs électoraux est le projet « Bâtir des ressources en démocratie, gouvernance et élections » (*Building Resources In Democracy, Governance and Elections*, BRIDGE). Il a été élaboré conjointement par IDEA international, la Division de l'assistance électorale de l'ONU et la Commission électorale australienne. Les formations BRIDGE sont dispensées par des formateurs BRIDGE accrédités. Ces formations sont composées de modules autonomes et peuvent donc être adaptées aux besoins spécifiques en développement professionnel des OGE. Tous les modules BRIDGE sont disponibles en anglais. Certains ou la plupart existent également en arabe, en français, en portugais et en russe. D'autres versions de ces modules, dont la version espagnole, sont prévues.

299. Au Royaume-Uni, l'Association des administrateurs électoraux (Association of Election Administrators, AEA) propose régulièrement des sessions de formation et d'éducation à l'intention des administrateurs électoraux. Les OGE (autorités locales) du Royaume-Uni exigent en général des candidats au poste d'administrateur électoral qu'ils disposent des qualifications pertinentes de l'AEA. L'OGE de l'Afrique du Sud développe actuellement un programme officiel de formation et d'éducation à l'intention des praticiens électoraux, ainsi qu'un mécanisme d'accréditation des gestionnaires électoraux qualifiés. L'OGE du Bangladesh a créé l'Institut national de formation à Dhaka : il dispense une formation intensive au personnel électoral de tous les niveaux, en face à face et sur support informatique. L'accès au service électoral professionnel de l'OGE du Mexique est assorti d'exigences strictes en matière de conditions d'entrée, d'accréditation et de développement professionnel continu.

Encadré 3 : Exemples d'étapes importantes sur la voie de la professionnalisation de la gestion électorale

- a. la mise en place d'une formation et de qualifications formelles ;
- b. la création d'un organisme de gestion électorale, professionnel et durable, pour protéger et promouvoir les intérêts professionnels des administrateurs électoraux et s'assurer qu'ils ont un comportement éthique ;
- c. la création d'un pôle de ressources et d'un réseau d'expertise auxquels les praticiens électoraux peuvent se référer et qu'ils peuvent consulter dans l'exercice de leurs tâches professionnelles ;
- d. la mise en place d'un plan et d'opportunités de carrière pour les administrateurs électoraux.

Formation opérationnelle

Méthodes de formation

300. La formation intensive du personnel temporaire avant chaque élection constitue un élément clé dont dépendent les performances du personnel et la prestation de service électoral. La prestation de services de grande qualité, basée sur les principes d'intégrité et de bonne pratique électorale, est le message qui sous-tend toute formation du personnel temporaire. Il est important pour les OGE de créer une base de données du personnel temporaire formé et dont le travail a donné satisfaction lors d'événements électoraux, afin de pouvoir les contacter pour les employer à nouveau lors de futures élections.

301. L'expérience a montré qu'il est plus efficace de centrer la formation du personnel temporaire sur des éléments opérationnels spécifiques relevant de leurs responsabilités. La formation à des tâches telles que l'inscription des électeurs, la tenue des urnes et le dépouillement est toujours plus efficace si elle est complétée par des exercices de simulation, tels que des jeux de rôles ou des exercices en situations simulées. L'évaluation de chaque session de formation par les participants est essentielle pour en améliorer les résultats.

Formation en cascade

302. La formation en cascade consiste à former un noyau central de formateurs aux techniques électorales et aux techniques de formation (« formation de formateurs »), afin qu'ils forment à leur tour d'autres personnes à un niveau inférieur « en face à face ». Le deuxième niveau forme

le troisième et ainsi de suite, jusqu'à ce que tout le personnel concerné soit formé. La rentabilité relative de la formation en cascade et la possibilité qu'elle offre de former un grand nombre de personnes en peu de temps expliquent sa large utilisation dans les OGE établis comme dans les nouveaux. Elle est particulièrement utile pour former un très grand nombre de personnes à certaines tâches ou pour former simultanément ou quasi-simultanément des personnes réparties sur de vastes territoires géographiques (comme le personnel chargé de l'inscription des électeurs et du scrutin, par exemple). Les formateurs à chaque niveau successif peuvent être des membres ou des employés de l'OGE ou des formateurs extérieurs, tels que des formateurs professionnels, des universitaires ou des membres respectés d'organisations de la société civile. Combiner des employés de l'OGE avec des formateurs extérieurs, peut présenter des avantages pour assurer l'adhésion des parties prenantes ainsi que la pérennité.

303. La formation en cascade est efficace si la formation à différents niveaux s'enchaînent sur des périodes relativement courtes et si la formation du dernier niveau, par exemple celle du personnel du scrutin, a lieu quelques jours avant l'élection afin qu'elle ne soit pas oubliée. Cette méthode nécessite qu'un grand nombre de formateurs comprennent parfaitement le contenu des sessions et la méthodologie de formation. Toute erreur ou incompréhension au sommet de la pyramide sera transmise aux niveaux inférieurs et risque d'avoir un impact négatif sur l'ensemble de l'exercice. Des mesures de contrôle de qualité (limitation du nombre de niveaux de la cascade et visite surprise de contrôle lors des sessions de formation, par exemple) permettent d'assurer l'exactitude des informations dispensées et la cohérence de la formation.

Formation par des équipes mobiles

304. La formation du personnel électoral à tous les niveaux par un petit nombre d'équipes mobiles de formateurs constitue une alternative à la formation en cascade. Cette méthode, faisant appel à des formateurs compétents, présente l'avantage de transmettre les informations avec exactitude. En revanche, elle requiert davantage de temps, puisqu'un petit nombre d'équipes est responsable de la formation de tout le personnel électoral du pays. Cette méthode est efficace pour les élections tenues dans des zones géographiques très restreintes, mais elle ne convient généralement pas ailleurs. Si l'équipe mobile commence son travail longtemps avant le jour du scrutin en raison du nombre élevé de membres, les premières personnes formées risquent d'avoir oublié les connaissances acquises avant de pouvoir les appliquer.

Formation simultanée

305. La formation simultanée, qui consiste à former tout le personnel temporaire en un seul ou plusieurs jours, constitue une autre alternative à la formation en cascade. On peut y recourir si le temps manque pour préparer une élection ou si une formation de grande ampleur sert l'image de l'OGE afin de susciter l'intérêt pour un événement électoral ou d'éduquer les électeurs sur cet événement, comme au Cambodge en 1993. Cependant, elle nécessite l'intervention d'un très grand nombre de formateurs compétents qu'il faudra en général recruter à l'extérieur et former au contenu technique, ainsi qu'une planification intensive pour sa mise en œuvre et un financement important. L'utilisation de vidéos pour présenter au personnel temporaire les

changements apportés aux procédures depuis la dernière élection à laquelle ils ont participé, pourrait aussi permettre de mener une activité de formation simultanée.

Matériels de formation

Instructions

306. Des instructions présentées sous forme de fiches ou de listes de vérification, faciles à lire, sont utilisées depuis longtemps pour compléter la formation en cascade du personnel électoral à certains niveaux de la cascade, par exemple lors de la formation des responsables de la sécurité des bureaux de vote, du personnel de scrutin et des responsables du dépouillement. Ces documents ont ainsi été utilisés aux îles Salomon en 2001 et au Yémen en 2003. Ils peuvent également être proposés en format électronique, dans les OGE dotés du matériel nécessaire.

Manuels de formation

307. La plupart des OGE s'appuient sur des manuels pour former le personnel électoral. Des manuels précis, conviviaux, bien écrits et faciles à interpréter et à appliquer, constituent un outil de formation indispensable. Une approche efficace consiste à élaborer des manuels comprenant des modules s'adressant à des catégories de personnel remplissant des fonctions différentes et d'y inclure des listes simples de leurs tâches principales, ainsi qu'un questionnaire de contrôle des connaissances. Les manuels en support papier peuvent être complétés par des versions électroniques, à partir desquelles il sera possible d'imprimer des exemplaires supplémentaires. Un nombre d'exemplaires suffisant peut être imprimé pour que les agents puissent les conserver après la formation, soit pour les lire, soit pour les consulter à titre de référence pendant leur travail. La Hongrie utilise un support de formation électronique, comprenant entre autre un manuel et un test de contrôle de connaissances.

308. Les OGE peuvent également envisager la production de manuels sur les processus électoraux à l'intention des diverses parties prenantes, telles que les partis politiques et les candidats, les agents des partis, les médias et les observateurs. Le travail de l'OGE sera probablement facilité si les parties prenantes ont une bonne compréhension des processus électoraux.

Simulations et vidéos

309. La simulation des processus électoraux (inscription des électeurs, vote et dépouillement, par exemple) est une méthode de formation très utilisée. Les simulations et autres formations pratiques et interactives similaires sont en général considérées comme la méthode de formation du personnel temporaire des OGE la plus efficace, à inclure dans chaque session.

310. Les vidéos et les graphismes sont de plus en plus utilisés par les formateurs pour illustrer et renforcer les textes et les messages pédagogiques ainsi que pour réaliser des présentations devant des petits groupes. Ces matériels facilitent la formation électorale, plus qu'ils n'en

constituent la base. Les vidéos sont particulièrement efficaces quand elles sont composées de séquences brèves et ciblées, idéales pour illustrer des activités spécifiques et organiser des simulations. Avant d'élaborer des sessions de formation s'appuyant sur ce type de support, l'OGE doit s'assurer que tous les sites peuvent se procurer le matériel nécessaire à un coût abordable.

Facteurs susceptibles d'entraver le professionnalisme des OGE

311. Les OGE risquent d'avoir à surmonter de nombreuses difficultés avant d'atteindre un niveau de professionnalisme acceptable. Certaines difficultés, notamment les problèmes de comportements, de planification ou de hiérarchisation des ressources, peuvent être inhérentes à l'OGE lui-même. D'autres difficultés peuvent résulter de facteurs de l'environnement extérieur, par exemple :

- *Le climat politique* dans lequel se déroulent les élections en détermine pour une grande part la crédibilité et la légitimité. Dans les contextes où la peur, l'intimidation et la violence dominent la politique, ainsi que dans les pays qui ne respectent pas l'État de droit ou bien dont les gouvernements sont opaques ou ne rendent pas de compte, il est difficile d'organiser des élections crédibles. Néanmoins, dans ce type de situation, un OGE professionnel pourra manifester son engagement aux principes éthiques avec vigueur et, ce faisant, pourra contribuer aux efforts de développement de la confiance dans le processus électoral. Les OGE de l'Afghanistan (2004), de l'Afrique du Sud (1994), de l'Irak (janvier 2005), du Mozambique (1994), du Nicaragua (1990) et de la Palestine (2006) constituent des exemples d'organismes ayant obtenu des résultats acceptables dans des circonstances extrêmement difficiles.
- *Un cadre électoral juridique fiable* est essentiel pour planifier et conduire des élections avec succès, ainsi que pour favoriser la professionnalisation des OGE. Si le cadre juridique manque de normes acceptables, l'OGE risque d'avoir du mal à organiser des élections acceptables par toutes les parties prenantes et risque ainsi de paraître peu professionnel. Afin d'éviter les troubles politiques et autres incertitudes susceptibles de porter atteinte au processus électoral, il est préférable de modifier le cadre juridique bien avant la date du scrutin. L'OGE dispose ainsi de suffisamment de temps pour informer les parties prenantes des changements, apporter les modifications nécessaires à ses procédures et former son personnel. Cela donne également aux partis et aux candidats le temps d'ajuster leurs plans, si nécessaire. Néanmoins, au vu de l'expérience de nombreux OGE, en particulier dans les démocraties émergentes, les modifications apportées au cadre juridique à la dernière minute sont courantes.
- *L'absence de continuité* entrave la professionnalisation des OGE temporaires. Alors qu'un OGE permanent dispose du temps et des ressources nécessaires pour former son personnel entre deux élections, un OGE temporaire, dont l'existence est courte et très souvent limitée à 90 jours maximum, peut difficilement mettre en œuvre une formation et un renforcement des capacités à long terme. Le recours fréquent à des fonctionnaires détachés pour une durée limitée risque également d'entraver le professionnalisme de

l'OGE temporaire, notamment parce que le bureau, auquel ces fonctionnaires sont affectés, ne pourra peut-être pas détacher les mêmes personnes à chaque élection.

- *Le manque de financement adéquat ou le retard dans le financement* peuvent également fragiliser les programmes de développement professionnel des OGE. Certains OGE, surtout dans les démocraties émergentes, ont parfois des difficultés à réunir les fonds suffisants pour organiser les événements électoraux. Quand les fonds sont finalement alloués, il peut être trop tard pour mener une formation significative du personnel, en particulier des agents électoraux temporaires. Le financement peut aussi être assorti de conditions qui risquent de limiter l'OGE dans le choix du type de formation ou de développement de son personnel de manière inappropriée.

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

- Les membres et le personnel professionnels des OGE doivent disposer des compétences adaptées à leur mission et doivent avant tout adhérer aux principes de la gestion électorale, à savoir l'intégrité, l'impartialité, l'indépendance, la transparence, l'efficacité et le sens du service.
- Le recrutement de fonctionnaires au secrétariat des OGE lui permet de bénéficier de l'expérience du secteur public, mais peut également compliquer la professionnalisation de ces organismes, surtout celle des OGE gouvernementaux, car le travail électoral ne constituera peut-être pas la vocation première de leur personnel. Les OGE qui peuvent recruter leurs propres agents et ne sont pas assujettis aux règles de la fonction publique, pourront éventuellement mettre en place des mesures attractives afin de s'attacher les services de personnes très qualifiées. L'existence de plans de carrière attractifs dans les OGE facilite la professionnalisation et la rétention du personnel.
- Les besoins en personnel des OGE sont cycliques, avec des pics très élevés qui ne peuvent pas justifier le maintien d'un effectif permanent suffisant pendant tout le cycle électoral. Il revient à chaque OGE de concevoir des stratégies adaptées pour promouvoir l'emploi efficace du personnel temporaire, par exemple, par la conduite de processus de recrutement en temps opportun, en proposant des avantages, des opportunités de formation et des mécanismes pour assurer des contacts réguliers.
- Des pratiques équitables de recrutement et d'emploi, notamment des processus de sélection ouverts et fondés sur le mérite, l'équilibre hommes-femmes et un environnement de travail juste et sécurisé, constituent une responsabilité interne des OGE en tant qu'institutions prônant l'équité dans la vie publique.
- L'investissement dans la formation et le développement du personnel des OGE est essentiel pour améliorer l'efficacité globale de ces organismes. Il pourra s'agir de cours internes, d'associations professionnelles, de diplômes universitaires ou de mentorat et de transferts de compétences par des consultants et des cadres expérimentés ou bien du recours à un programme de formation en gestion électorale tel que le cours BRIDGE conçu par IDEA international, la Commission électorale australienne et la Division de l'assistance électorale de l'ONU.
- La formation opérationnelle, notamment celle du personnel temporaire, s'avère particulièrement efficace quand elle se concentre sur des processus techniques spécifiques et comprend des simulations, en s'appuyant sur du matériel de bonne qualité, tels que des manuels, des listes de vérification, des instructions et des

supports audiovisuels adaptés, ainsi que sur une évaluation rigoureuse de la formation.

- En général, les OGE doivent dispenser rapidement une formation opérationnelle à un grand nombre d'agents électoraux. La formation par équipe mobile s'étale sur une longue période et requiert la formation simultanée d'un nombre relativement important de formateurs. La formation en cascade, couramment utilisée, nécessite quant à elle des contrôles stricts en matière de temps et de qualité pour s'assurer que des informations exactes et complètes soient transmises dans les temps aux niveaux inférieurs de la cascade.
- Les OGE peuvent rencontrer des obstacles sur la voie de la professionnalisation, tels qu'un contexte de conflits, des cadres juridiques déficients, la nature temporaire de l'OGE ou des financements insuffisants ou tardifs.

La Suède : gouvernemental dans la forme, indépendant dans la pratique : un exemple de système de gestion électorale décentralisé

Reginald Austin

Structure institutionnelle de la gestion électorale

L'organisme de gestion électorale (OGE) suédois est une institution décentralisée comprenant trois niveaux distincts : central, régional et local. La structure de la gestion électorale correspond à celle des institutions de gouvernance du pays en général.

L'autorité locale (*kommun*) est l'OGE local responsable du recrutement et de la formation du personnel du scrutin, de la mise en place et de l'équipement des bureaux de vote ainsi que du premier dépouillement dans les bureaux de votes. L'OGE régional, ou conseil administratif de comté (*Länsstyrelsen*), est responsable du second et dernier dépouillement des bulletins de toute la région, qui se déroule dans des centres de dépouillement, et de la déclaration des résultats électoraux aux conseils de comtés et aux assemblées municipales. L'OGE central, ou Autorité électorale (*Valmyndigheten*), assume un éventail de responsabilités, dont l'enregistrement (volontaire) des noms des partis politiques et de leurs candidats officiels, l'éducation des électeurs, la production et la conception des bulletins de vote et la décision du nombre de sièges alloués à chaque circonscription électorale au Parlement. L'OGE central déclare les résultats des élections au Parlement national (*Riksdag*) et au Parlement européen.

Les tâches effectuées par les OGE locaux ou régionaux ne leurs sont pas données par l'OGE central, elles sont établies dans les lois et les documents, à savoir la loi électorale et ses réglementations, qui leur confèrent le statut d'autorités électorales.

L'OGE central n'est pas entièrement indépendant de la branche exécutive du gouvernement institutionnellement. Il doit rendre des comptes au ministère de la Justice et, dans certaines situations, le consulter. L'administration publique suédoise est structurée de manière à ce que toutes les autorités légales relèvent de la compétence d'un ministère du gouvernement, même si celui-ci ne les supervise pas. Le ministère et l'OGE central se mettent principalement en rapport pour la remise du rapport annuel, qui sert de base au contrôle financier effectué par les commissaires aux comptes de l'État (*Riksrevisionen*). L'OGE central est entièrement responsable de la mise en œuvre de la loi électorale, mais ne définit pas la politique du gouvernement.

L'OGE local rend des comptes au maire et au conseil municipal, qui est un organe élu. Les OGE locaux et régionaux qui ont reçu un financement supplémentaire de l'OGE central pour exécuter des tâches relatives au vote dans des « institutions spéciales » (hôpitaux et prisons, par exemple) doivent en rendre compte à l'OGE central.

Le directeur administratif de l'OGE central, l'Autorité électorale, est nommé par le

gouvernement. L'OGE central est une petite organisation dont l'effectif ne dépasse pas treize personnes employées à plein temps. Il fait appel à des consultants, principalement pour des questions techniques et de communication sur Internet. Il travaille sous la supervision du conseil de l'Autorité électorale, un groupe consultatif de cinq personnes, qui n'intervient pas dans les aspects pratiques quotidiens. Le pays compte 21 OGE régionaux (un pour chacun des 21 conseils administratifs de comtés) et 290 OGE locaux (un pour chacune des 290 municipalités).

Le Conseil d'évaluation des élections est composé de huit membres nommés par le Parlement à la suite d'une élection. Cet organe gère les différends électoraux et ses décisions sont sans appel.

La population autochtone suédoise, les Sámi, élit les membres de son propre parlement régional. Ces élections sont gérées par l'un des OGE régionaux en collaboration avec l'OGE central et le personnel de l'autorité sámi, comme stipulé dans la législation relative au Parlement sámi.

Contexte historique

Au cours de la première moitié du XX^e siècle, les élections étaient gérées par les autorités locales et régionales sous la supervision du ministère de l'Intérieur. La gestion électorale n'occupait qu'un très petit nombre de personnes, dont la plupart avaient également d'autres responsabilités. Les registres d'état civil, qui permettent d'établir les listes électorales, étaient fournis par le Conseil de l'état civil et de la collecte des impôts (Centrala Folkbokföring och Uppbördsnämnden). Lorsque l'Agence fiscale nationale (Skatteverket) a été créée et a repris la responsabilité des registres d'état civil en 1971, il a semblé plus pratique de centraliser la gestion électorale en même temps. Ce choix a été renforcé par un changement du système électoral, qui a créé une circonscription nationale unique pour l'attribution d'une partie des sièges au Parlement. Cela rendait difficile l'attribution des sièges au Parlement national par les autorités régionales.

À la fin des années 1990, le personnel du bureau électoral, qui, presque trente ans plus tard, demeurait toujours un petit bureau intégré à l'Agence fiscale nationale, a lancé des discussions visant à modifier la structure de la gestion électorale. Le changement était envisagé pour trois raisons principales. Premièrement, le bureau électoral travaillait selon les règles de l'Agence fiscale nationale et ne disposait pas de la liberté, de la célérité et de la polyvalence qu'exigeait sa mission. Deuxièmement, avec le développement et l'utilisation croissante des nouvelles technologies basées sur Internet, le bureau électoral éprouvait le besoin de mettre en place de nouveaux canaux de communication. Troisièmement, la nature différente et spécifique des questions de gestion électorale nécessitait de les confier à un organisme distinct.

Le Parlement suédois a modifié le système de gestion électorale du pays en janvier 2001, à l'issue d'un long processus de délibérations, de consultations et d'examen formels par les organismes pertinents. Le nouvel OGE central était en place et totalement opérationnel en juillet 2001, et en 2002 il entrait en action avec l'organisation des élections parlementaires. Ainsi, la structure de gestion électorale est passée d'un système décentralisé au début du XX^e siècle à un système centralisé intégré à un organisme plus large pour finalement devenir un organisme indépendant, même s'il relève toujours d'un ministère du gouvernement.

L'Autorité électorale estime que les changements apportés depuis 2001 ont grandement facilité sa tâche et que les OGE régionaux et locaux ont gagné en visibilité. Cependant, au départ il y avait des désavantages à la création d'un OGE central distinct puisque les services et le savoir-faire de l'Agence fiscale nationale n'étaient plus disponibles. Le nouvel OGE a donc été contraint d'investir dans le renforcement et l'acquisition de compétences et capacités adaptées en matière de marchés publics et de nouvelles technologies.

Cadre législatif

La constitution ne prévoit pas l'existence des OGE. Ils sont néanmoins mentionnés dans la loi électorale (*Vallag* 1997:157, chapitre 1, sections 15, 16 et 17), qui prévoit l'existence d'un OGE central, d'OGE régionaux et d'OGE locaux. Elle ne précise pas si ces organismes doivent être indépendants ou rattachés à une autre autorité ou institution. Elle indique seulement que le gouvernement décide de l'organisme responsable de la création de l'OGE central. En mettant en place un OGE central distinct en 2001, le Parlement s'en était déjà chargé. (Depuis la création de l'Autorité électorale, les pouvoirs de création de nouvelles autorités incombent au gouvernement.)

La Constitution contient les principes généraux du suffrage égal et universel, des élections périodiques, des circonscriptions électorales, du Conseil d'évaluation des élections et du système électoral. La loi électorale définit les tâches :

- des OGE locaux, régionaux et central ;
- du personnel du scrutin ;
- du Conseil d'évaluation des élections.

Elle décrit également en détail la répartition des tâches entre les OGE et définit les dispositions relatives :

- aux circonscriptions électorales et à leur découpage ;
- aux procédures d'enregistrement des partis politiques et de leurs candidats ;
- à la production et à la conception des bulletins de vote ;
- aux procédures de vote, notamment les dispositions relatives au vote anticipé, au vote à distance ou au vote des personnes résidant dans des institutions spéciales (telles que les prisons ou les hôpitaux) ;
- au dépouillement et à l'attribution des sièges ;
- à l'identification de remplaçants des candidats ou des membres élus en cas de démission ou de décès ;
- aux modalités de contestation des résultats électoraux ;
- au droit de vote ;
- aux règles spéciales applicables aux élections au Parlement européen (la Suède a incorporé à sa loi électorale les règles et les réglementations relatives aux élections au Parlement européen stipulées dans les textes juridiques de l'Union européenne).

Financement

L'OGE central dépose sa demande de budget annuel au ministère de la Justice. Les fonds sont ensuite versés au ministère de la Justice par le ministère des Finances, conformément à une décision parlementaire sur la proposition de budget déposée par le gouvernement. Normalement, l'OGE central perçoit la somme demandée.

L'OGE régional dispose de deux sources de financement : son propre budget général en tant que Conseil administratif de comté, qui couvre les coûts permanents, pour le personnel et les locaux notamment, ainsi que le budget de l'OGE central, qui couvre les coûts supplémentaires engendrés par les élections. En moyenne et selon le type d'élection, l'OGE régional reçoit de

l'OGÉ central environ 30 centimes d'euro (0,30 EUR) par électeur figurant sur les listes de sa région. Ce financement de l'OGÉ central n'est consenti aux OGE régionaux que lors d'une année électorale.

Le financement des OGE locaux est distinct de celui des deux autres niveaux, les municipalités recevant des fonds gouvernementaux pour exécuter l'ensemble de leurs tâches, notamment les activités de l'OGÉ local. L'assemblée municipale calcule son budget global une fois par an. Il comprend les dépenses entraînées par l'organisation des élections générales et des référendums, à l'exception des dépenses engendrées par l'organisation des élections dans les « institutions spéciales », dont le financement provient du budget de l'OGÉ central. Certaines municipalités n'apprécient pas de devoir prendre en charge le coût d'élections autres que celles de représentants des circonscriptions locales (par exemple, référendums nationaux ou élections au Parlement européen) car leurs budgets sont « locaux » et ne sont pas supposés couvrir des événements « nationaux ». Cependant, depuis 2006, les municipalités détiennent des responsabilités considérablement élargies en matière de vote anticipé pour tous les types d'élections générales et de référendums nationaux, dont les coûts s'ajoutent aux coûts de l'organisation des autres élections dont elles sont responsables.

Le budget des OGE reflète l'importance des fonds nécessaires pour atteindre des normes techniques élevées. Les OGE locaux et régionaux font parties d'administrations existantes, l'OGÉ central est quant à lui doté du statut d'autorité indépendante et des ressources adéquates paraissent assurées.

Professionnalisme du personnel électoral

La Suède ne propose pas de programmes de formation ou de cours officiels en gestion électorale. La formation dispensée aux membres du personnel est conçue en interne. L'OGÉ central a pris part à une formation générale sur les questions de marchés publics, car il gère la production d'un matériel très coûteux, tel que les bulletins de vote, la communication et l'information publique sur les élections. Il assure la formation approfondie du personnel des OGE régionaux depuis les années 1970 et du personnel du Parlement sámi depuis quelques années.

L'Autorité électorale comprend trois grandes catégories de personnel : le personnel technique, les experts et le personnel de soutien. Bien que la mémoire institutionnelle ait été préservée lorsque la quasi-totalité du personnel électoral a été transférée au nouvel OGE central en 2001, celui-ci rencontre toutefois les problèmes inhérents aux petites institutions, comme gérer le départ à la retraite quasi-simultané de plusieurs membres clés de son personnel ou se tenir au courant du développement continu des nouvelles technologies.

Tous les postes vacants doivent faire l'objet d'une communication publique, mais, dans la pratique, le personnel de l'OGÉ central est principalement recruté parmi les agents électoraux au niveau régional ou local. Comme les OGE locaux sont chargés de recruter le personnel du scrutin, ils mettent en œuvre des processus de recrutement et de formation de grande ampleur avant chaque élection. Les modalités de recrutement varient selon les municipalités : certaines recrutent principalement dans les rangs des partis politiques en s'efforçant de maintenir l'équilibre politique, d'autres font appel à des personnes extérieures au monde politique et d'autres encore combinent les deux.

Au niveau régional, un à trois membres du personnel sont responsables de la gestion des élections et occupent d'autres fonctions au sein des conseils administratifs de comté le reste du temps. Les OGE régionaux étant responsables du dépouillement final, ils recrutent du personnel temporaire supplémentaire pour effectuer cette tâche.

Rapports avec les autres institutions et organisations

Les relations et la coopération avec d'autres institutions sont essentielles au travail de l'OGE central. Comme l'Agence fiscale nationale est responsable de la tenue des registres d'état civil et de l'inscription des électeurs, ces deux institutions coopèrent en permanence. Le Bureau central des statistiques (Statistics Sweden, Statistiska Centralbyrån) fournit des données d'enquêtes à des fins électorales, tandis que l'Autorité électorale transmet les résultats des élections au bureau central des statistiques pour qu'ils soient publiés. L'autorité responsable des questions relatives à l'immobilier participe au découpage électoral. Les missions diplomatiques suédoises à l'étranger sont également partenaires du processus électoral, puisque le vote des expatriés fait partie de leurs attributions. Le ministère de la Justice demeure un partenaire important de l'OGE central et leurs agents respectifs entretiennent des contacts étroits et réguliers.

Gestion de la réforme électorale

L'environnement politique de la Suède est stable par rapport à celui d'autres pays. Les résultats des élections et le travail des OGE sont rarement critiqués ou contestés et les recommandations des OGE sont en général respectées.

L'OGE central peut cependant suggérer des changements et des améliorations pouvant être apportés à la législation ou aux pratiques électorales par l'intermédiaire du ministère de la Justice, ce qu'il fait régulièrement. S'il a parfois été le catalyseur du changement, il lui arrive aussi d'agir en simple participant ou d'émettre des suggestions au ministère de la Justice sur des questions nécessitant réflexion. Lorsqu'une décision fait controverse, des comités, des responsables politiques, des responsables de l'OGE et le gouvernement s'efforcent de parvenir à un accord par le biais d'une consultation et non d'un vote.

Le Japon : un modèle de gestion électorale mixte pour un système électoral mixte parallèle

Kaz Kuroda et Maiko Shimizu

La Constitution du Japon établit une démocratie représentative et garantit le suffrage universel, l'égalité de vote et le scrutin à bulletins secrets. Son chapitre consacré aux « Droits et devoirs du peuple » pose également les principes de base du système électoral, qui concernent aussi bien l'élection des membres de la Diète nationale que celle des membres des assemblées locales et des responsables des autorités locales.

Tous les citoyens japonais ayant atteint l'âge de 20 ans ont le droit d'élire des candidats aux charges publiques. Depuis 1945, ce droit n'est plus soumis à des critères de discriminations comme le genre, la race, le statut social, la possession de biens ou le montant d'impôts payés. En 1925, le critère d'éligibilité basé sur le montant d'impôts versés au Trésor public figurant dans l'ancienne loi électorale de la constitution Meiji a été totalement aboli et, en 1945, après la Seconde guerre mondiale, les femmes ont enfin obtenu le droit de vote.

La loi relative aux élections aux charges publiques actualise les principes constitutionnels afférents aux élections aux fonctions officielles au niveau national et local. Auparavant, il n'existait pas de législation unifiée sur les élections. Chaque élection, nationale ou locale, relevait de lois distinctes (loi relative aux élections à la chambre basse, loi relative aux élections à la chambre haute et dispositions relatives à l'élection des autorités locales contenues dans la loi sur l'autonomie locale). En 1950, toutes ces lois ont été regroupées au sein de la loi relative aux élections aux charges publiques.

Structure institutionnelle

Les types, les responsabilités et la composition des organismes de gestion électorale (OGE) sont les suivants.

Le Conseil central de gestion électorale est responsable de l'élection des membres de la Chambre des représentants élus au scrutin proportionnel en vertu du système électoral mixte parallèle, ainsi que de celle des membres de la Chambre des conseillers au scrutin proportionnel en vertu du système électoral. Le Conseil central de gestion électorale est un organisme indépendant composé de cinq membres nommés par le Premier ministre sur proposition de la Diète. Leur mandat est de trois ans.

Les comités préfectoraux de gestion électorale sont responsables de l'élection à la Chambre des représentants des candidats dans les circonscriptions uninominales, de l'élection à la Chambre

des conseillers des candidats dans les circonscriptions électorales, de l'élection des gouverneurs des préfectures et des membres des assemblées préfectorales. Les comités préfectoraux de gestion électorale sont composés de quatre membres sélectionnés par les assemblées préfectorales. Leur mandat est de quatre ans.

Les comités municipaux (villes et villages) de gestion électorale sont responsables de l'élection des maires et des membres des assemblées municipales. Ils comptent quatre membres sélectionnés par les assemblées municipales. Leur mandat est de quatre ans.

Toutes les préfectures et municipalités mettent en place un comité de gestion électorale, qui fait partie de leurs comités administratifs, parallèlement à d'autres comités d'autorités locales tels que ceux chargés de l'éducation, de la sécurité publique, des relations avec les syndicats locaux et de l'agriculture.

Par ailleurs, des comités de gestion électorale sont également créés dans les circonscriptions spéciales de la métropole de Tokyo et dans les circonscriptions administratives de douze villes désignées.

Ces comités sont entièrement responsables pour la gestion de leurs fonctions respectives. Au Japon, le gouvernement local est basé sur le système présidentiel qui prévoit que les gouverneurs, les maires et les conseillers municipaux sont élus au suffrage direct. Afin de garantir le caractère démocratique de la gestion locale, il fonctionne selon les principes de la séparation des pouvoirs et de l'équilibre interne des pouvoirs. Une autorité locale normale comprend donc une branche exécutive et une branche législative. La branche législative (le conseil élu) de la préfecture ou de la municipalité établit les budgets, édicte la législation locale et décide de ses politiques. La branche exécutive applique les politiques décidées par la branche législative. Elle comprend les gouverneurs, les maires et leurs comités exécutifs. Afin d'éviter la surconcentration du pouvoir en un seul lieu, la branche exécutive comprend également plusieurs comités administratifs indépendants du gouverneur ou du maire, tels que le conseil de l'éducation, le comité de sécurité publique et les comités électoraux.

Les autorités locales sont habilitées à gérer leurs propres affaires financières ; leurs sources de revenu sont garanties de plusieurs manières. Elles sont principalement financées par les impôts locaux, les reversements fiscaux locaux, les subventions du gouvernement et les prêts locaux. L'article 7 de la loi sur les reversements fiscaux locaux exige que les budgets prévisionnels (recettes et dépenses) des autorités locales soient calculés par le Cabinet, soumis à la Diète et ensuite publiés. Cette procédure permet de vérifier que les revenus des autorités locales suffiront pour assurer un niveau de service donné et satisfaire aux obligations légales. Si le revenu est insuffisant, le gouvernement central peut envisager d'amender le système fiscal local, d'augmenter les reversements fiscaux locaux ou prendre d'autres mesures. Ce dispositif permet également aux autorités locales d'aligner leurs politiques économiques et budgétaires sur celles du gouvernement central et offre une ligne directrice dans le domaine de la gestion fiscale.

Par ailleurs, un système d'enregistrement des résidents identifie scrupuleusement les personnes relevant de la juridiction d'une autorité locale. Ce registre, qui regroupe des informations sur tous les résidents de la communauté, constitue une base de données utile pour l'inscription des électeurs et pour d'autres questions en rapport avec le lieu de résidence. Il facilite également les procédures de notification dans le cadre de l'assurance maladie nationale, des impôts, de l'école obligatoire, etc.

Sources de conseils et de recommandations techniques

Plusieurs sources dispensent des conseils et des recommandations techniques en matière d'élections.

Le Conseil central de gestion électorale fournit aux préfectures, aux villes et aux villages des conseils et des recommandations techniques, ainsi que des instructions pour la gestion légale et adéquate de l'élection à la proportionnelle des membres de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers.

La loi sur l'autonomie locale confère aux ministres de la Gestion des affaires publiques, de l'Intérieur et des Postes et télécommunications le droit de dispenser aux comités de gestion électorale des préfectures, villes et villages des conseils et des recommandations techniques, ainsi que des instructions pour la gestion légale et adéquate de l'élection des membres de la Chambre des représentants au scrutin uninominal et de l'élection des membres de la Chambre des conseillers.

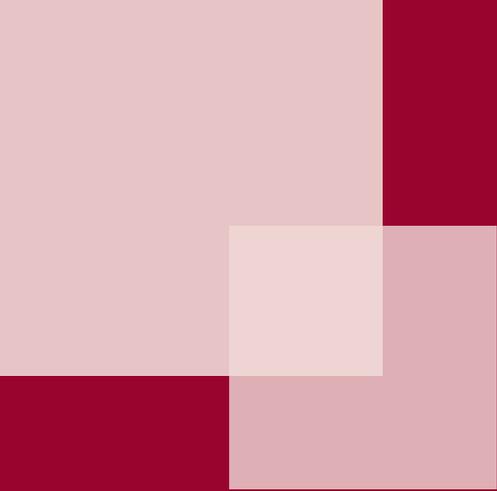
Les comités préfectoraux de gestion électorale fournissent également des conseils et des recommandations techniques aux comités municipaux de gestion électorale.

Efficiencia et coûts en matière de dépouillement des votes

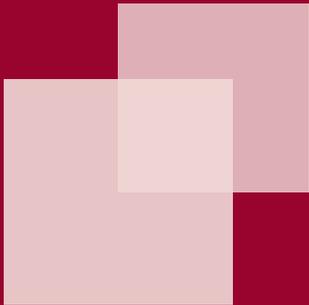
Les agents électoraux japonais se caractérisent par leur professionnalisme et par leur volonté constante d'accroître l'efficacité, en particulier en matière de dépouillement.

Principalement deux faits expliquent les efforts pour réduire le temps de dépouillement, qui sont déployés par les commissions électorales. D'une part, l'heure de fermeture des bureaux de vote est passée de 18 heures à 20 heures. Les salaires étant majorés en soirée, l'allongement des horaires a entraîné une augmentation des coûts. Les commissions électorales se sont alors efforcées d'accélérer le dépouillement.

D'autre part, les agents électoraux sont soumis à la pression des médias : la presse en effet exige la publication rapide des informations et demande des résultats précis aux autorités électorales le jour même du scrutin. Cette situation a généré un esprit de compétition entre les commissions électorales pour réduire le temps de dépouillement. De la même façon, certaines commissions électorales ont choisi de rendre public le temps de dépouillement estimé dans chaque municipalité. D'autres ont introduit des machines à voter électroniques, mais en raison de leur apparente complexité, de leur coût et des problèmes de sécurité que pose le scrutin électronique, elles sont rarement utilisées. Afin de réduire les coûts, plusieurs commissions électorales, telles que celle de la ville de Yokohama, ont décidé de procéder au dépouillement le lendemain du scrutin, ce qui a l'inconvénient de retarder la publication des résultats.



Chapitre 7



Financement des OGE

Problèmes courants du financement des OGE

312. Le financement des élections peut paraître coûteux et entrer en concurrence avec des services nationaux essentiels tels que la défense, la santé et l'éducation, susceptibles d'une meilleure rentabilité politique immédiate. Quand un gouvernement se trouve dans l'incapacité de fournir des fonds suffisants ou de verser en temps voulu les dotations approuvées, le financement des processus électoraux devient inadapté ou tardif.

313. Les besoins en financement des organismes de gestion électorale (OGE) dépendent du cycle électoral et varient considérablement d'année en année, selon qu'il y ait des élections ou non. Le modèle de gestion électorale utilisé, les procédures électorales en place et la fréquence des élections constituent d'autres facteurs importants. Les OGE sont régulièrement accusés d'acheter des biens et des services coûteux, tels que du matériel de haute technologie, et de ne pas les utiliser à bon escient. Certains se sont également vu reprocher d'imprimer davantage de bulletins et de recruter davantage de personnel électoral que nécessaire. L'indépendance de certains modèles d'OGE par rapport à la branche exécutive de l'Etat peut donner l'impression qu'ils sont exemptés des contrôles de dépenses appliqués aux administrations.

314. De nombreux OGE, à l'instar de ceux d'Afghanistan, du Cambodge, d'Haïti, d'Indonésie, d'Irak et du Liberia, comptent sur des donateurs internationaux pour une partie substantielle de leur financement ainsi que pour l'assistance technique. En dehors des problèmes de pérennité que cela soulève (voir chapitre 10 du présent ouvrage), les conditions contradictoires qu'imposent les différents bailleurs de fonds aux OGE, qui s'ajoutent aux exigences de leurs propres gouvernements, ne leur permettent pas de rendre compte convenablement et dans un délai raisonnable de la totalité du financement qu'ils perçoivent.

315. Les OGE ont été amenés à envisager la possibilité d'adopter des solutions apportées par les nouvelles technologies ainsi que la question de leur financement, en particulier pour l'inscription des électeurs, le vote et le dépouillement (vote électronique). Le fait d'insister de plus en plus sur les problèmes d'accès (fourniture de bureaux de vote mobiles, dispositifs de vote à distance à l'intérieur du pays et à l'étranger, installations pour les électeurs à mobilité réduite

et informations électorales efficaces dans des sociétés de plus en plus multilingues) a lui aussi eu des implications financières. Dans de nombreuses démocraties bien établies, les politiques gouvernementales de réduction des effectifs du secteur public ont conduit à une relative incertitude quant au financement des OGE, en particulier quant aux coûts de personnel.

Quelles sont les dépenses électorales nécessitant un financement ?

316. On entend par financement électoral, le budget électoral ou les coûts qu'un pays doit assumer du fait des diverses activités menées par les OGE et d'autres organismes pour organiser et mener à bien les processus électoraux. Certains de ces coûts sont facilement identifiables. D'autres sont plus difficiles à quantifier parce qu'ils sont inclus dans les budgets des services généraux des autres administrations. La comparaison des coûts électoraux entre pays s'avère difficile, parce que selon le système électoral et le modèle de gestion électorale du pays, les postes identifiés et quantifiés en tant que coûts électoraux varient. Le projet sur le coût de l'inscription, des électeurs et des élections (*Cost of Registration and Elections*, projet CORE), parrainé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), divise les coûts électoraux en trois catégories :

- a. *coûts de base* (ou coûts directs) : coûts systématiquement associés à la mise en œuvre d'un processus électoral dans un environnement électoral stable ;
- b. *coûts diffus* (ou coûts indirects) : coûts des services liés aux élections et indissociables des budgets généraux des organismes qui aident à la mise en œuvre du processus électoral ;
- c. *coûts d'intégrité* : coûts, autres que les coûts de base, nécessaires pour assurer la sécurité, l'intégrité et la neutralité politique du processus électoral, ainsi qu'une égalité de participation dans le processus.

317. Une grande partie des coûts d'intégrité est souvent couverte par des sources extérieures aux OGE, c'est-à-dire principalement par des donateurs : les financements internationaux du traitement complexe des données des listes électorales et des activités de production lors des élections de transition en Afghanistan et en Irak en constituent des exemples. Ces coûts supplémentaires peuvent ne pas figurer dans les analyses de budget des OGE, bien qu'ils découlent des activités prévues par leur mandat. Selon le projet CORE, les coûts de base sont proportionnellement plus élevés dans les démocraties stables, car le processus de consolidation démocratique tend à entraîner une baisse des coûts d'intégrité et une hausse des coûts de base. L'augmentation des coûts de base résulte des exigences de participation accrue, cette dernière étant encouragée par des opérations électorales plus largement accessibles, et du recours aux nouvelles technologies pour accélérer l'inscription des électeurs, le scrutin et la transmission des résultats.

318. Le projet CORE montre en outre que les coûts diffus ont tendance à être plus élevés dans les démocraties stables, surtout en Europe occidentale, où la probabilité de mise en œuvre des processus électoraux par des OGE gouvernementaux (modèle gouvernemental ou mixte) est plus forte et où plusieurs administrations sont susceptibles d'être utilisées pour assurer des

services électoraux. Par exemple, lorsqu'un bureau national d'état civil est responsable de la fourniture des données de la liste électorale, comme en Hongrie et en Norvège, il doit assumer des coûts électoraux qui seront cependant difficiles à dissocier des coûts d'ensemble de l'état civil. Même quand les gouvernements appliquent une politique de « recouvrement des coûts » pour leurs services électoraux, les sommes facturées risquent d'être inférieures au coût véritable.

319. Les OGE de modèle indépendant sont davantage susceptibles d'assumer l'entière responsabilité des fonctions électorales. Par rapport aux OGE de modèle gouvernemental ou mixte, ils auront donc un niveau supérieur de coûts directs facilement identifiables et un niveau inférieur de coûts diffus. Un niveau supérieur de coûts facilement identifiables risque de donner, à tort, l'impression de coûts réels plus élevés.

Tableau 13 : Caractéristiques et exemples de coûts électoraux de base, diffus et d'intégrité

	Coûts de base	Coûts diffus	Coûts d'intégrité
Caractéristiques	<p>Couvrent les coûts directs des activités électorales</p> <p>Sont généralement identifiables dans le budget des OGE ou des autres autorités responsables des activités électorales</p> <p>Peuvent être difficiles à quantifier et à amalgamer s'ils sont répartis entre plusieurs entités</p>	<p>Coûts des services d'appui aux événements électoraux dispensés par d'autres organismes</p> <p>Sont parfois impossibles à distinguer des coûts électoraux</p> <p>Peuvent être difficiles à quantifier, car figurent souvent dans les budgets généraux de plusieurs entités</p>	<p>Coûts supplémentaires nécessaires pour assurer l'intégrité des processus électoraux fragiles</p> <p>Sont généralement identifiables dans le budget des OGE ou des autres autorités responsables des activités électorales</p> <p>Peuvent être difficiles à quantifier s'ils sont répartis entre plusieurs entités</p> <p>Sont particulièrement pertinents dans les démocraties en phase post-conflit ou émergentes</p>
Exemples	<p>Coûts de base de l'inscription et de l'information des électeurs, de l'impression des bulletins de vote, du vote, du dépouillement et de la publication des résultats</p>	<p>Services de sécurité assurés par la police</p> <p>Données relatives aux électeurs fournies par les services d'état civil</p> <p>Appui logistique assuré par les gouvernements tel que des moyens de transport et des locaux</p> <p>Services statistiques informatiques</p> <p>Salaires des enseignants détachés comme agents électoraux</p>	<p>Mesures de sécurité garantissant l'intégrité du vote (encre indélébile, contenants inviolables, traitement des listes électorales en externe, papier spécial pour l'impression des bulletins de vote)</p> <p>Coûts des missions de paix internationales liées aux élections</p> <p>Coûts de l'équité politique : financement des campagnes des partis, surveillance des médias</p>

Sources et modalités de financement des OGE

Financement étatique ou public

320. Les consultations électorales constituent une fonction fondamentale des États démocratiques. Ces derniers demeurent donc la principale source de financement des coûts de base de la plupart des OGE. Le budget électoral fait partie du budget national annuel consolidé. Cependant, en fonction des différents modèles existants, les OGE pourront recevoir leur financement par d'autres méthodes et d'autres voies que le budget consolidé de l'État.

Méthode de versement des financements étatiques

321. Pour de nombreux OGE de modèle indépendant, comme au Costa Rica, au Ghana et en Namibie, le financement constitue un poste distinct dans le budget national et il est versé directement à l'OGE par le Trésor public. Pour d'autres, le budget est versé par un ministère, celui de l'Intérieur en Afrique du Sud par exemple, et celui de la Loi et de la justice en Inde.

322. Le budget des OGE de modèle gouvernemental fait en général partie de celui du ministère responsable de la mise en œuvre des processus électoraux, comme au Danemark et à Singapour. Dans le cas du modèle mixte, le budget de l'OGE, composante indépendante, peut transiter par un ministère, comme c'est le cas en France avec le ministère de l'Intérieur. Au Sénégal, la mise en œuvre électorale effectuée par la direction des élections du ministère de l'Intérieur est financée par ce dernier. Cependant, peu de temps après la création, en 2005, de l'OGE, composante indépendante, qu'on appelle la Commission électorale nationale autonome, la question du financement a donné lieu à d'âpres débats.

Approbation des propositions de budget des OGE

323. Il est de pratique courante que les OGE soumettent leurs projets de budget à l'approbation préliminaire du Trésor public, bien que certains les envoient directement à l'assemblée législative ou à une commission parlementaire. Dans certains pays, comme le Costa Rica, le corps législatif n'a pas le pouvoir de modifier ou de refuser, même en partie, la proposition de budget de l'OGE (voir étude de cas). Dans d'autres, comme au Nigeria et aux Seychelles, certaines sections spécifiques de la proposition de budget de l'OGE, concernant les salaires et les indemnités de ses membres, ne peuvent être modifiées ni par l'exécutif, ni par l'un de ses organes.

324. Au Canada, le budget de l'OGE comporte deux volets : le budget récurrent, qui couvre notamment les coûts du personnel permanent et d'appui matériel apparenté, et le budget électoral, qui couvre les frais supplémentaires découlant directement d'une élection ou d'un référendum. Le gouvernement est autorisé à modifier le budget récurrent, mais pas le budget électoral. L'OGE fournit une estimation annuelle de son budget électoral au gouvernement, mais a le droit de dépenser davantage. Après l'élection, il rend compte de ses dépenses à une commission de l'assemblée législative.

Budgets électoraux intégrés ou répartis

325. Le budget électoral peut être un poste unique intégré dans le budget national ou être réparti entre de multiples postes dans les budgets de diverses administrations. Les budgets des gouvernements nationaux, régionaux et locaux peuvent chacun fournir un financement aux OGE. Dans l'État unitaire d'Indonésie, le budget national finance intégralement l'OGE afin qu'il s'occupe des élections présidentielles et des élections législatives nationales et régionales, mais ce sont les autorités locales et régionales qui financent en majorité les élections des gouverneurs de provinces et des maires au niveau local. Ce type de fonctionnement est plus courant dans les États fédéraux. En Bosnie-Herzégovine, le financement de l'OGE est assuré par les quatre niveaux du gouvernement, dont la part respective varie en fonction du type d'élection. En Inde et au Mexique, le gouvernement national finance l'OGE pour l'organisation des élections nationales, mais les gouvernements régionaux versent des fonds quand leurs élections coïncident avec des élections nationales. Enfin au Royaume-Uni, les élections sont financées par les autorités locales et remboursées par le gouvernement central en fonction d'échelles fixes.

Financement par des donateurs

326. Certains pays à la sortie d'un conflit se sont appuyés sur l'aide de donateurs, par l'intermédiaire de l'Organisations des Nations Unies ou d'autres entités, pour financer la totalité ou une partie substantielle de leur budget électoral. C'est le cas du Cambodge (1993), du Mozambique (1994), de la Bosnie-Herzégovine (1996), du Timor oriental (2000), du Sierra Leone (2002), de l'Afghanistan (2004), de l'Irak (2005) et de la Palestine (2005-2006). L'aide des donateurs peut jouer un rôle essentiel dans les élections en phase post-conflit, surtout si l'effondrement des institutions de l'État ne leur permet plus de collecter de recettes.

327. L'aide de bailleurs de fonds des Nations Unies, de la Commission européenne, de l'Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development, USAID) et d'autres sources a contribué de manière significative au financement des processus électoraux dans de nombreux autres pays. On voit apparaître de plus en plus fréquemment une tendance à l'aide régionale : par exemple, l'Afrique du Sud et d'autres pays de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) proposent un soutien électoral aux OGE d'autres pays membres de cette communauté et l'Organisation des États américains (OEA) a fourni une aide régionale à des pays tels qu'Haïti.

328. Dans des démocraties émergentes comme l'Albanie, l'Indonésie, le Lesotho et la Palestine, l'aide peut s'avérer nécessaire pour mettre en œuvre des processus électoraux conformes aux normes internationales ainsi que pour permettre à des partis d'opposition naissants de participer aux élections à armes égales. Dans les pays qui souhaitent améliorer leurs services électoraux, à l'instar de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les capacités et la sensibilisation institutionnelles en général risquent de ne pas être encore suffisamment développées pour gérer les coûts électoraux « immatériels », tels que ceux liés à la formation et à l'éducation. Même dans les démocraties relativement consolidées, des projets « phares » dans des domaines tels que le traitement des données et la communication peuvent requérir l'aide de donateurs. Certaines démocraties émergentes dépendent beaucoup de l'aide de bailleurs de fonds étrangers pour financer

leur budget électoral de base. Les problèmes de pérennité que cela entraîne sont abordés au chapitre 10 du présent ouvrage.

329. La mise à disposition de fonds par les donateurs dépendra des cycles de financement de ces derniers, ce qui peut être difficile de faire correspondre avec les moments où les OGE eux-mêmes ont besoin de financement. En général, l'aide des donateurs aux OGE se fait soit par voie directe, soit par le biais d'un ministère. Un versement direct à l'OGE présente l'avantage de faciliter les décaissements et de mettre en place une ligne de responsabilité directe. Au Cambodge et au Yémen, l'OGE détient un compte spécial au Trésor public pour le financement de la gestion électorale, toutes sources confondues. Les différentes exigences comptables des multiples donateurs peuvent compliquer les mécanismes de rapports financiers des OGE. Cependant, la nécessité de satisfaire à ces exigences peut inciter les OGE à revoir et à améliorer leurs propres systèmes de comptabilité financière.

330. Le contrôle des fonds versés par les donateurs peut s'avérer une question litigieuse. Bien que le transit de ces sommes par des ministères puisse entraîner des retards de versement ou des détournements dus à la bureaucratie ou à la corruption du gouvernement, les pays d'accueil peuvent insister sur l'application d'un tel dispositif afin que soient respectées leurs priorités de financement et non celles des donateurs. Des comités directeurs comprenant des représentants de tous les donateurs, de l'OGE et éventuellement du gouvernement peuvent s'avérer une solution efficace et empêcher la duplication des financements, de même que le recours formel ou informel à une organisation telle que le PNUD pour coordonner le financement de tous les bailleurs de fonds à un OGE. En Indonésie, en 2004, une part importante des fonds pour l'assistance électorale provenant de plusieurs donateurs ont été versés par l'intermédiaire d'un fonds d'affectation spéciale du PNUD, conformément aux priorités fixées par l'OGE.

331. Les OGE doivent veiller à ce que l'aide des donateurs réponde à leurs priorités et non aux intérêts de consultants envoyés par les donateurs ou de fournisseurs d'équipement du pays donateur. L'assistance technique fournie par les donateurs doit inclure des volets de formation et de transfert de compétences au personnel en charge de l'OGE afin que celui-ci puisse s'approprier la pleine responsabilité des processus électoraux futurs. Les donateurs peuvent préférer passer eux-mêmes les contrats avec les fournisseurs de produits ou de services pour l'OGE, ce qui peut soulever des interrogations dans l'opinion publique quant à l'interférence étrangère dans les processus électoraux. Les donateurs peuvent exiger que les systèmes, les équipements et d'autres biens matériels qu'ils fournissent soient achetés auprès de fournisseurs de leur pays d'origine. L'expérience montre que les équipements choisis pour des raisons n'ayant pas de rapport avec le pays d'accueil peuvent se révéler inadaptés à l'environnement auquel ils sont destinés, comme l'illustre le choix du matériel d'inscription des électeurs au Timor oriental en 2000.

Autres sources de financement des OGE

332. Certains OGE tirent leurs revenus des droits de candidature, de pertes de cautions ou d'amendes infligées pour violation des règles de campagne électorale ou d'autres réglementations. Il est important de comptabiliser ces sommes intégralement et en toute transparence.

Tableau 14 : Quelques-uns des principaux avantages et inconvénients du financement des processus électoraux par des donateurs internationaux

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> • Peut s'avérer nécessaire pour garantir la tenue d'un événement électoral • L'assistance technique financée par les donateurs peut améliorer les normes de gestion électorale • L'aide à l'application des normes internationales peut renforcer la liberté et l'équité des processus électoraux • Le transfert de compétences assuré dans le cadre de l'assistance technique peut apporter des améliorations durables aux processus électoraux • L'aide coordonnée des donateurs peut combler des lacunes cruciales dans le budget des OGE • Le financement peut aider les OGE à améliorer leur service et leur crédibilité grâce à l'acquisition de technologies adaptées • Peut inciter les OGE à améliorer leur processus budgétaires et comptables 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut créer une dépendance à l'égard des financements étrangers pour les processus électoraux • Peut introduire des pratiques électorales coûteuses et non viables • Sans coordination rigoureuse, peut entraîner la duplication des financements • Risque de se concentrer sur des activités à forte visibilité au détriment d'autres plus essentielles • Ne garantit pas nécessairement la réception de fonds suffisants en temps voulu • Les OGE peuvent se voir imposer de l'extérieur des solutions techniques inefficaces ou inadaptées • La mise en œuvre de différents mécanismes comptables requis par de multiples donateurs peut s'avérer difficile

333. Les OGE peuvent également recevoir des fonds et des dons en nature de la part de grandes sociétés, du monde des affaires et de philanthropes. Ainsi, les OGE d'Afrique du Sud et de Namibie collaborent avec les entreprises locales pour la mise en place et la gestion de leurs centres de résultats électoraux, tandis que l'OGE du Botswana mène ses campagnes d'information des électeurs en partenariat avec le secteur privé. Les OGE doivent veiller à ce que la méthode de mobilisation de fonds auprès du secteur privé ne ternisse pas leur image de probité financière et d'impartialité ou leur crédibilité.

334. Certains OGE, comme en Australie, collectent des fonds en se chargeant de la gestion électorale pour des associations professionnelles ou des syndicats. D'autres, en Hongrie et en Zambie par exemple, facturent des frais pour le recouvrement des coûts d'impression des copies des listes électorales distribuées aux partis politiques et à d'autres parties prenantes, ainsi que de certaines autres publications.

Méthodes de formulation du budget des OGE

335. Il existe deux approches principales pour la formulation du budget d'un OGE, le budget de reconduction (ou différentiel) et le budget base zéro.

- a. le budget *de reconduction* se base sur les allocations de la période de financement précédente et procède à un ajustement pour la période suivante. C'est un outil qui convient mieux à des environnements relativement statiques qu'au contexte dynamique des élections ;
- b. le budget *base zéro* remet le compteur à zéro au début de chaque période de financement et fait une estimation des fonds requis pour atteindre les objectifs du plan stratégique établi pour ladite période.

336. Le budget base zéro prend en compte le fait que les circonstances changent d'une période de financement à l'autre. Les besoins en matière de financement des années précédentes ne constituent pas le facteur pertinent. Pour faire correspondre budget et plan stratégique, il faut estimer et justifier séparément les fonds requis pour atteindre chacun des objectifs définis par les plans stratégiques et opérationnels de l'OGE, pour la période de financement concernée.

337. L'approche adoptée par l'OGE en matière de budget reflète souvent celle du secteur public du pays dans lequel il se trouve, surtout s'il est contraint d'en respecter les règles financières. De nombreux OGE utilisent encore la budgétisation de reconduction pour préparer leur budget électoral. Plusieurs facteurs rendent cette approche moins efficace, voire inadaptée dans leur cas :

- a. Étant donné que les tâches d'un OGE peuvent varier fortement d'une année à l'autre en fonction du calendrier électoral, les ressources nécessaires pour mener à bien les tâches d'une période de financement donnée ne peuvent pas être évaluées avec justesse en se basant sur la période précédente.
- b. Estimer le budget d'une élection à venir sur la base de celui d'une élection menée trois, quatre ou même cinq ans auparavant, c'est risquer de ne pas prendre en compte convenablement les effets des changements environnementaux et technologiques ou de l'inflation qui se produisent sur de longues périodes.
- c. La nature changeante des processus électoraux génère de nouvelles tâches et de nouveaux coûts qu'il ne sera pas toujours possible d'estimer sur la base des besoins passés.
- d. Il y aura probablement des variations de coûts substantielles d'une année à l'autre, dues à l'utilisation croissante des nouvelles technologies pour exécuter des tâches telles que l'inscription des électeurs, les systèmes de gestion et de communication de l'information, le vote et la communication des résultats électoraux. L'utilisation croissante de la technologie modifiant les méthodes de travail des OGE, les coûts de certains postes sont susceptibles d'augmenter et d'autres de baisser.

338. En optant pour un budget de reconduction, les OGE rencontreront plus de difficultés à répondre aux exigences croissantes de bonne gouvernance, de responsabilité et de pérennité. Ils devront justifier l'emploi des fonds demandés et démontrer pourquoi ils sont nécessaires. Ils devront démontrer quels objectifs seront atteints grâce aux fonds demandés et en quoi le montant desdits fonds est justifié.

339. Le budget base zéro favorise une approche budgétaire du type « programme » ou « performance », selon laquelle les coûts des activités des OGE sont présentés séparément et selon laquelle les budgets sont liés à des résultats et des objectifs ciblés et spécifiques, comme c'est le cas pour l'OGE australien. Par conséquent, au lieu de recourir à des catégories budgétaires génériques pour l'ensemble de l'organisme, telles que « personnel », « impression de formulaires », « transport », « sécurité », « coûts des bureaux régionaux », etc., qui empêchent de bien déterminer le coût d'un service ou produit spécifique, les coûts pertinents sont budgétisés et attribués à un programme ou un projet spécifique (impression et distribution des bulletins de vote, formation du personnel ou programmes d'information des partis politiques).

340. Le budget base zéro permet aux OGE de mieux rendre compte de l'emploi des fonds, publics et autres, et leur permet de se concentrer sur la rentabilité de leurs prestations de services. Cette approche nécessite que toutes les divisions de l'organisme établissent des plans de travail individuels alignés sur les objectifs stratégiques de l'OGE, qui identifient les résultats requis, incluent des objectifs de performance basés sur des résultats mesurables et déterminent des indicateurs vérifiables pour s'assurer que ces objectifs sont remplis. Chaque plan de travail a pour but d'atteindre un objectif spécifique, qui contribue à atteindre les objectifs stratégiques globaux de l'OGE et possède une structure budgétaire spécifique. Lier ainsi le budget au plan stratégique permet de déterminer plus facilement l'efficacité avec laquelle les fonds ont été utilisés pour atteindre chaque objectif et de déterminer où et dans quelle mesure les fonds demandés doivent être revus à la baisse ou à la hausse.

Processus de formulation et d'approbation du budget

341. L'élaboration d'un budget commence par chaque division de l'OGE préparant une proposition de budget pour son plan de travail. Dans cette proposition, sont indiqués les besoins de la division en matière de financement et autres ressources, la manière dont ses activités permettent d'atteindre les objectifs de résultat du plan stratégique, ainsi que les indicateurs de performance. Une fois que chaque division s'est mise d'accord sur ses activités, ces budgets individuels sont passés en revue, souvent par un comité constitué de cadres expérimentés des divisions et présidé par le directeur du secrétariat ou le chef comptable de l'OGE, pour s'assurer qu'ils sont réalistes et correspondent à la compréhension et la hiérarchisation globales des objectifs stratégiques de l'OGE. Ensuite, le directeur du secrétariat de l'OGE compile et finalise l'estimation de budget globale de l'OGE. Dans les OGE indépendants, généralement le budget doit ensuite être approuvé par le président ou les membres de l'OGE. Dans les OGE gouvernementaux, le ministère de rattachement peut se charger de tout le processus.

342. L'étape suivante consiste pour le directeur du secrétariat ou le président de l'OGE à envoyer le budget au ministère dont il relève. Dans les pays où ce dernier doit approuver la proposition de budget de l'OGE, une audition budgétaire formelle pourra être organisée. En Inde, l'OGE et le ministère des Finances se consultent pour finaliser le budget de l'OGE, bien qu'en principe le ministère accepte la proposition de l'OGE. L'OGE d'Afrique du Sud soumet son budget à l'assemblée législative via le ministère de l'Intérieur, mais celui-ci n'a pas le pouvoir de le modifier. Cependant, le ministère des Finances est autorisé à réduire la proposition de budget de l'OGE, comme ce fut le cas en 1999, ce qui avait entraîné la démission de son président en

signe de protestation. Au Costa Rica et au Ghana, ni le pouvoir exécutif, ni le pouvoir législatif ne peuvent modifier les propositions de budget de l'OGE. Le ministère des Finances intègre fréquemment le budget de l'OGE au budget national afin de le déposer pour approbation de l'assemblée législative. Ce budget peut être présenté par un membre de l'assemblée législative, qui se trouve souvent être le ministre du département qui représente l'OGE.

Disponibilité des fonds budgétaires

343. Dans de nombreux pays, le Trésor public verse les fonds à l'OGE sous la forme d'une somme forfaitaire après que l'approbation de l'assemblée législative a été obtenue. Ce cas s'applique si l'OGE possède son autonomie financière, et souvent son propre compte bancaire, comme en Gambie et en Macédoine. Dans certains cas, comme celui des OGE du Botswana et de la Namibie, les fonds de l'OGE sont conservés et gérés par le ministère des Finances, auquel l'organisme demande de régler ses créanciers et son personnel, principalement par chèque. Dans d'autres pays, tels que la Barbade, le budget de l'OGE est versé directement au Fonds consolidé, mais la mise en œuvre de ce type d'approche dans d'autres nations peut nécessiter de surmonter au préalable d'importants obstacles juridiques et administratifs. Quant aux OGE gouvernementaux de modèle gouvernemental ou mixte, les fonds destinés aux processus électoraux peuvent être versés au ministère de rattachement et dépensés par son intermédiaire ou bien directement via des comptes bancaires du Trésor public.

344. Les OGE utilisent plutôt des chèques et des virements bancaires pour les paiements importants, même si les transactions en espèces sont encore largement utilisées pour le paiement du personnel temporaire et de manière générale dans les environnements de post-conflit où le système bancaire s'est effondré, comme en République démocratique du Congo. Au Cambodge, les salaires sont payés en espèces et les autres transactions, par virements bancaires ou chèques. D'autres OGE, comme celui d'Australie, limitent les transactions en espèces à de petits montants de fonds de caisse, avec des contrôles stricts.

Contrôle du financement des OGE

345. Les démocraties émergentes échouent souvent à financer les processus électoraux majeures de manière adéquate et sans retard. Si les dépenses et le flux de trésorerie de l'OGE sont contrôlés par un ministère et assujettis aux règles et procédures du gouvernement, le versement de fonds essentiels peut être retardé.

346. Un retard dans le versement des fonds à un OGE peut provoquer des problèmes majeurs dans la gestion électorale. Cela peut obliger l'OGE à reporter des décisions cruciales ou ne lui laisser qu'un délai insuffisant que ce soit pour recourir à des processus d'appels d'offre garantissant un haut niveau de probité ou pour organiser la fourniture de biens de qualité acceptable pour les élections. Le retard dans le paiement des fournisseurs peut perturber la fourniture de biens et de services dans un contexte électoral où chaque minute compte. Le versement tardif des salaires, comme au Cameroun, peut également menacer les processus électoraux. L'OGE et le

gouvernement auront peut-être intérêt à signer un protocole d'accord régissant les dispositions de versement du financement.

347. En Russie, l'OGE peut obtenir un prêt du secteur privé si le financement par le budget de l'État tarde à venir. L'OGE de Géorgie dispose quant à lui d'une procédure pour assurer que les fonds soient versés dans les temps par le gouvernement : il peut déposer plainte auprès de la Cour suprême si les fonds ne lui sont pas versés à temps.

348. Le fait qu'un ministère contrôle les paiements de l'OGE risque de donner l'impression que les activités de l'organisme sont elles-mêmes contrôlées par le gouvernement, ce qui entacherait sa crédibilité. Même si l'OGE est constitutionnellement indépendant du gouvernement, le lien au système de paiements financiers du gouvernement peut restreindre son autonomie.

349. Conférer aux OGE le contrôle sur leurs propres procédures et systèmes de paiement renforce leur crédibilité en tant qu'organismes indépendants par rapport au gouvernement et peut accélérer les processus de paiement. Cependant, ces activités alourdissent sa charge de travail et le contraignent à assumer une surveillance accrue pour s'assurer que tous les paiements sont effectués correctement, à temps et dans le respect des normes de probité les plus exigeantes. Avant d'affecter le contrôle des paiements à un OGE, il faut s'assurer qu'il dispose des ressources, des compétences et des systèmes de contrôle suffisants pour les gérer. L'existence de systèmes comptables fiables, comprenant des audits internes, des audits externes et des rapports à l'intention des parties prenantes telles qu'une commission de l'assemblée législative, est également essentielle.

Politiques et procédures d'achats des OGE

350. Les OGE gouvernementaux de modèle gouvernemental ou mixte de gestion électorale sont souvent liés par les directives et les pratiques de passation des marchés publics. Les OGE de modèle indépendant et les OGE indépendants de modèle mixte seront éventuellement contraints par les exigences gouvernementales en matière d'achats (telles que celles visant à promouvoir leur probité et leur efficacité) ou bien ils auront la capacité de déterminer l'ensemble ou certaines de leurs politiques et procédures d'achats. Au Portugal, l'OGE gouvernemental, le Secrétariat technique d'aide au processus électoral (Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, STAPE,) doit en général respecter les procédures d'achat du gouvernement, mais bénéficie de dispenses spéciales pour les achats urgents.

351. Certains OGE doivent passer par une centrale d'achat globale du gouvernement ou du secteur public pour toutes leurs acquisitions. Dans certains cas, la complexité des règles d'achat est telle qu'il est souvent plus intéressant pour l'OGE de se décharger de cette tâche sur un tel organisme. Dans les pays, comme la Namibie, où l'OGE doit passer par une centrale d'achat commune à toutes les institutions gouvernementales, celui-ci peut obtenir l'approbation de ses dépenses a posteriori ou être exempté des règles de la centrale pour certains achats. Cependant, cette pratique est en général considérée comme incompatible avec les principes de bonne gouvernance et d'efficience.

352. Le recours à des centrales d'achat gouvernementales globales risque de ne pas convenir aux achats des OGE, car de nombreuses bureaucraties gouvernementales sont incapables de travailler dans les délais stricts et très courts auxquels l'acquisition de biens et de services électoraux par les OGE est généralement soumise. De ce fait, les OGE se trouvent amenés à mettre en place leurs propres services d'achat internes afin de gérer leurs acquisitions de manière indépendante, comme c'est le cas en Palestine et à Trinité-et-Tobago. Un OGE doté de son propre service d'achat maîtrise mieux les décisions d'acquisition et les délais, mais devient responsable de toutes les acquisitions.

353. Toute critique émanant de source publique ou gouvernementale sur la probité ou la pertinence des décisions d'achat de l'OGE peut très rapidement entacher sa crédibilité dans l'ensemble. Les OGE doivent veiller à ce que leurs processus d'achat soient totalement transparents, respectent les normes de probité les plus exigeantes, soient exempts de tout favoritisme, fassent appel à un processus d'appel d'offres vraiment concurrentiel, attribuent les marchés sur la base de critères objectifs et prouvables et soient exempts de tout soupçon de corruption. Avant de confier le contrôle des achats à un OGE, il faut s'assurer qu'il dispose de ressources, de compétences et de systèmes de contrôle suffisants, notamment d'un code de conduite applicable ainsi que de dispositions relatives aux conflits d'intérêts.

354. Les décisions d'achat majeures requièrent des procédures de contrôle et d'évaluation fiables, comme des mesures de contrôle suffisamment rigoureuses pour supporter la pression des procédures d'achat accélérées, rendues nécessaires par des décisions opérationnelles tardives ou un retard dans le versement des fonds. L'OGE s'apercevra qu'il peut rationaliser ses procédures d'achats sans perdre en intégrité s'il met en place des procédures de pré-qualification visant à identifier, dès le début du cycle électoral, des fournisseurs répondant à des critères spécifiques de fourniture de biens ou services, qu'il invitera alors à participer à un appel d'offre avant l'élection. Mais les procédures de pré-qualification doivent être aussi transparentes et strictes que les achats eux-mêmes. Demander aux soumissionnaires d'accepter le code de conduite de l'OGE constitue à cet effet une bonne pratique.

355. Les OGE doivent également s'assurer que leurs achats d'équipement, surtout dans le domaine des nouvelles technologies, sont motivés par les besoins de l'organisme et non par le besoin du fournisseur de se débarrasser d'un stock dépassé, de tester de nouveaux produits sur le terrain ou encore de vendre un matériel coûteux trop performant pour la tâche qu'il doit remplir ou dont la maintenance nécessite un contrat onéreux avec le fournisseur d'origine. Il peut s'avérer très difficile de recevoir des avis impartiaux sur les systèmes informatiques. De plus, les membres et le personnel de l'OGE ne possèdent peut-être pas les connaissances techniques requises pour analyser les propositions apparemment adaptées des fournisseurs. Les OGE doivent définir clairement, dans leurs objectifs opérationnels, les résultats qu'ils attendent des achats de matériels et de systèmes informatiques ou autres équipements ; ils doivent tester, individuellement et avec rigueur, les propositions des fournisseurs bien avant l'élection à venir afin de s'assurer qu'ils pourront atteindre leurs objectifs.

Mesures de contrôle financier des OGE

356. Il existe quatre niveaux standards de contrôle de la gestion financière des OGE : le processus d'approbation des achats et des dépenses, le contrôle interne, l'examen interne et l'examen externe ou l'évaluation. Ces contrôles sont nécessaires pour garantir la rectification des erreurs et faire obstacle à la corruption ou aux pratiques illégales. Le niveau de contrôle élémentaire réside dans les procédures d'approbation des achats et d'autorisation des dépenses de l'OGE. Déléguer les autorisations de dépenses, avec un plafond limite défini, au personnel du secrétariat, ayant l'expérience adéquate, s'avère souvent très efficace. Le facteur important est qu'il faut maintenir un certain degré de diffusion du contrôle, en exigeant par exemple l'approbation des transactions par :

- a. le secteur opérationnel demandeur de l'engagement financier ;
- b. le service de contrôle financier qui vérifie la conformité de l'engagement avec les orientations stratégiques et les politiques financières de l'OGE ;
- c. le service chargé des décaissements de fonds qui autorise le paiement de la transaction.

357. Le contrôle interne est confié au personnel de l'OGE responsable de la gestion des ressources financières de l'organisme à tous les niveaux, c'est-à-dire, entre autre, aux directeurs de divisions chargés du suivi et de l'évaluation des performances du personnel et de la gestion du budget des divisions. Le contrôle financier global relève de la responsabilité de la division en charge de la gestion des dépenses et des transactions financières de l'OGE (en général celle des finances), cette dernière s'appuyant sur des documents comptables tels que les grands livres généraux, les journaux et comptes d'attente. Cette division contrôle habituellement aussi l'ensemble du budget et produit régulièrement des états financiers, dont des prévisions de caisse.

358. Certains OGE possèdent un sous-comité spécial de membres pour les questions financières, qui conseille le secrétariat dans ce domaine et peut également avoir l'autorité d'approuver le budget de l'OGE et de nommer ses vérificateurs externes. Au Kenya, par exemple, certaines de ces tâches sont dévolues au comité chargé des finances, de la planification et de la logistique de l'OGE, composé à la fois de membres de l'OGE et de personnes rattachées au secrétariat. En Palestine et aux îles Salomon, les dépenses supérieures à un montant donné nécessitent l'approbation d'une assemblée générale de l'OGE. Cette méthode de contrôle des dépenses peut être considérée comme judicieuse, mais gêner le travail de l'OGE si le seuil du montant imposé est trop bas.

359. L'OGE peut également disposer d'un vérificateur interne, en la personne d'un membre du secrétariat dont la mission est d'assurer la régularité financière et l'alignement du budget et des performances du personnel sur l'orientation stratégique de l'organisme. Pour assurer l'indépendance de cet audit interne, il est courant que son responsable rende compte directement à un membre de l'OGE ou au directeur du secrétariat, plutôt qu'à une division du secrétariat. La fonction première de l'audit interne est de garantir l'exactitude et l'intégrité de la gestion financière de l'OGE, mais il peut également jouer un rôle plus large de développement et d'évaluation au sein de l'OGE. Il peut donner des conseils sur les besoins en audit des systèmes, en particulier ceux qui se basent sur les nouvelles technologies, ainsi qu'impulser une dynamique

de changement par le biais de rapports d'évaluations internes sur les processus opérationnels de l'OGE.

360. Le processus de contrôle financier inclut aussi un audit externe. En général, il a lieu au moins une fois par an et souvent après des événements importants. Dans les OGE gouvernementaux de modèles gouvernemental et mixte, les audits des processus électoraux peuvent faire partie de l'audit externe du département de rattachement. Les audits externes peuvent être confiés à un organisme d'audit gouvernemental (s'il en existe un) ou à un sous-traitant privé, qui étudiera les transactions financières de l'OGE pour la période pertinente, rédigera un rapport indiquant l'absence d'irrégularités et identifiera les domaines de la gestion financière nécessitant des améliorations.

361. La dernière étape du contrôle financier inclut la soumission publique, souvent à l'assemblée législative, comme au Guyana et au Nigeria, de rapports électoraux ou annuels de l'OGE et de ses états financiers audités. Les mécanismes de responsabilité des OGE sont abordés en détail au chapitre 9 du présent ouvrage.

Gestion des actifs

362. Comme les actifs des OGE (qui incluent des équipements, du matériel et d'autres biens comme des logiciels) relèvent du domaine public, ces organismes doivent en protéger la valeur en les contrôlant après leur achat. La structure et les descriptions des postes du personnel de l'OGE doivent définir clairement les responsabilités de chacun en matière de gestion des actifs. Les donateurs peuvent également vouloir s'assurer que l'OGE est capable de prendre en charge la gestion des actifs qu'ils fournissent.

363. Les contrôles de base des actifs d'un OGE consistent en l'apposition d'un numéro d'identification propre à l'organisme sur chaque objet, la tenue de registres d'actifs complets et à jour, la mise en place de pistes d'audit pour les transferts d'actifs, la mise en œuvre d'un inventaire régulier des actifs, ainsi que la conduite d'enquêtes, et l'application de sanctions adéquates si des disparités sont constatées. L'inventaire doit avoir lieu au moins une fois par an. Les registres d'actifs doivent consigner toutes les données pertinentes comme le nom de l'actif, les numéros de série et d'identification, la date et le coût d'acquisition, l'emplacement actuel et l'historique des emplacements, les données d'amortissement, la valeur actuelle, l'état actuel, la date du dernier inventaire et les informations sur la mise au rebut.

364. Quand les OGE acquièrent des actifs, ils doivent avoir une idée claire de leur durée de vie. Le choix du moment de l'acquisition est crucial pour garantir un emploi efficace des fonds et la disponibilité des actifs au moment des élections. Il doit donc tenir compte de certaines questions comme les délais de production, les coûts de stockage et les sites de distribution. L'OGE canadien, par exemple, veille à toujours disposer d'un stock de papier spécial suffisant pour imprimer les bulletins de vote d'une élection nationale, car, dans ce pays, des élections peuvent avoir lieu à tout moment.

Gestion des archives

365. L'archivage des documents des OGE est important pour protéger l'histoire et la mémoire institutionnelles de l'organisme et garantir que les documents de référence soient accessibles au moment voulu. Les politiques d'archivage doivent déterminer les exigences de sécurité des documents, d'organisation et d'emplacement des archives papier et électroniques existantes (et notamment des politiques de sauvegarde des fichiers électroniques), de conservation, sur place ou hors site, des archives historiques, ainsi que du moment et de la méthode de destruction des archives devenues inutiles. Il faut élaborer des plans clairs d'archivage, de mise au rebut et/ou de destruction pour tous les équipements et matériels de l'OGE, en particulier pour garantir la bonne conservation du matériel électoral susceptible d'être utilisé lors de procédures juridictionnelles futures ou dans la recherche pour améliorer les processus électoraux. Le respect de l'environnement lors de la mise au rebut des actifs indésirables constitue une bonne pratique, comme le démontre l'exemple de l'emballage des kits d'inscription usagés au Cambodge en 1998.

Principes de gestion financière des OGE

366. Les exigences relatives aux principaux processus financiers applicables aux OGE (établissement du budget, achats, autorisations de dépenses, états et audit financiers, par exemple) peuvent figurer dans des codes juridiques, comptables et relatifs aux états financiers ou bien dans les réglementations des OGE ou du gouvernement. L'existence d'un cadre juridique clair pour la gestion des finances d'un OGE garantit une certitude, une régularité et une cohérence et favorise la bonne gouvernance au sein de cet organisme. Outre le cadre juridique, plusieurs principes fondamentaux fondent les bonnes pratiques des OGE en matière de politiques et de procédures financières.

Transparence

367. La transparence financière sensibilise les parties prenantes et l'opinion publique aux structures, aux programmes, aux politiques et aux contraintes financières des OGE. Elle peut susciter la confiance des parties prenantes dans les capacités de ces organismes. Elle promeut la bonne gouvernance et dresse un rempart solide contre la corruption et la fraude. En cas d'allégations de malversations ou de pratiques malhonnêtes, les OGE protégeront mieux leur crédibilité en exposant avec rigueur ces pratiques, au lieu de chercher à les cacher, et ce sans oublier d'assurer la protection des personnes qui les auront révélées.

368. La transparence dans la préparation, la justification et l'approbation du budget électoral renforce la confiance de l'opinion publique dans la gestion des OGE. Un examen public rigoureux et l'obligation de rendre des comptes par l'intermédiaire de l'assemblée législative leur permettent de manifester publiquement leur engagement en matière d'intégrité financière. Enfin, la transparence des procédures d'achats constitue une autre bonne pratique, surtout lorsque des procédures accélérées ont été appliquées pour tenir les délais électoraux.

369. Une divulgation publique et rapide des résultats des audits des comptes et des rapports financiers sur l'attribution des contrats protège contre les irrégularités financières, la corruption ou le favoritisme dans l'octroi de contrats. La façon la plus simple pour un OGE de mettre en avant sa transparence financière est de publier ses rapports de performance annuels, y compris ses états financiers audités, et de les présenter à l'assemblée législative et aux autres parties prenantes, dont les partis politiques et le public en général.

Efficienc e et efficacité

370. En sa qualité de gardien de fonds publics, l'OGE est contraint de gérer ses ressources financières, humaines et matérielles de manière efficace et performante. Des budgets faisant appel à une approche fondée sur les résultats, le suivi régulier des performances du personnel et le contrôle périodique des états financiers contribuent à favoriser l'efficacité et l'efficacité de l'utilisation des fonds de l'OGE. Tous ces facteurs peuvent contribuer à renforcer la confiance du public dans la capacité de l'OGE à gérer les processus électoraux.

Intégrité

371. C'est l'engagement individuel de l'ensemble des membres et du personnel de l'OGE à se conduire de manière intègre qui sous-tend l'intégrité de tout l'organisme. L'intégrité de la gestion financière ne concerne pas uniquement les transactions monétaires, mais aussi d'autres questions, telles que le respect de la propriété intellectuelle. L'élaboration de systèmes de gestion financière intégrés dotés de pistes d'audit claires permet de révéler et de signaler les violations des normes d'intégrité financière. L'existence de codes de conduite et de politiques en matière de conflits d'intérêts, fiables, encourage l'intégrité. Un strict régime de sanctions en cas de violations des obligations d'intégrité, appliqué avec confiance, renforce la confiance du public dans l'OGE.

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

- Dans un contexte marqué par l'arrivée de nouvelles technologies et où sont exigées une intégrité à toute épreuve ainsi qu'une plus grande accessibilité aux élections, de nouveaux besoins en matière de financement électoral sont apparus. Cette situation a conduit certaines démocraties émergentes à compter sur les fonds de donateurs pour leur financement. Les besoins des OGE en la matière varient énormément selon les années, ce qui nécessite l'élaboration d'estimations budgétaires précises, alignant les besoins en ressources avec les résultats stratégiques à atteindre.
- Le projet CORE sur le coût de l'inscription et des élections, parrainé par le PNUD et l'IFES, range les coûts électoraux dans trois catégories :
 - a. coûts de base (ou directs) : coûts électoraux « normaux » imputables directement au budget de l'OGE ;
 - b. coûts diffus (ou indirects) : coûts de soutien cachés dans les budgets d'autres organismes que les OGE ;
 - c. coûts d'intégrité : coûts supplémentaires requis pour assurer l'intégrité des processus électoraux fragiles.
- Les coûts électoraux sont mesurés selon différents niveaux d'exhaustivité et dans des circonstances différentes selon les pays, ce qui complique les comparaisons en matière de rentabilité.
- Le financement des élections par le budget de l'État peut provenir d'une ou plusieurs sources et concerner une ou plusieurs institutions électorales. Lorsque les budgets électoraux sont proposés par l'OGE, ils requièrent, dans la plupart des cas, l'approbation de l'assemblée législative et le versement des fonds par un ministère, ce qui peut soulever des doutes quant à la capacité de l'OGE à agir en toute indépendance et au moment opportun.
- Une large proportion du financement électoral peut provenir d'organisations donatrices, en particulier dans les démocraties émergentes. Pour que l'aide des donateurs ait véritablement un impact positif sur les normes techniques électorales et l'intégrité des processus, elle doit cibler précisément les priorités de l'OGE, donner lieu à une coordination entre les donateurs et le pays récepteur, encourager la viabilité plutôt que la dépendance vis-à-vis des donateurs et être soumise à des contrôles adéquats permettant à l'OGE d'employer efficacement les fonds.

- Les OGE ont recours soit à un budget de reconduction (basé sur la ventilation des fonds des années précédentes), soit à un budget base zéro (basé sur les estimations des activités de l'année à venir nécessaires pour atteindre les objectifs stratégiques définis) pour calculer leurs budgets électoraux. Au départ, le budget base zéro peut exiger davantage de compétences et d'efforts, mais il impute les ressources plus efficacement et relie de manière beaucoup plus directe et visible les activités et les performances aux objectifs du plan stratégique de l'OGE.
- Confier à un OGE le contrôle de ses propres dépenses et de son flux de trésorerie renforce la crédibilité de l'organisme et peut contribuer à ce que les fonds soient versés dans les temps. Cependant, ils doivent avoir au préalable mis en place des contrôles des dépenses et des paiements suffisamment rigoureux pour éviter les erreurs et la fraude.
- Dans certains environnements d'achats complexes, l'OGE pourra avoir intérêt à passer par une centrale d'achat du secteur public. Mais dans la plupart des cas, il parviendra plus aisément à respecter les délais d'achats serrés, requis par les processus électoraux, en gérant ses achats de manière indépendante, pourvu qu'il dispose des ressources, des compétences et des contrôles internes suffisants pour garantir la probité des achats et leur bon rapport qualité-prix. Des contrôles sont ainsi indispensables, notamment des politiques relatives aux conflits d'intérêts et des codes de conduite contraignants, ainsi que des mesures garantissant que les décisions d'achat ne sont pas influencées par l'intérêt des fournisseurs.
- Les OGE ont besoin d'instituer des niveaux progressifs de contrôle financier : l'approbation des achats et des paiements par plusieurs départements, le suivi financier interne au sein des unités de travail, ainsi que dans toute l'organisation, et des audits financiers internes et externes réguliers.
- Détenteurs d'actifs publics, les OGE sont responsables de leur usage, de leur protection et de leur archivage ou de leur mise au rebut en fin de vie. Ils doivent instaurer des systèmes professionnels de gestion des actifs, notamment des registres d'actifs régulièrement contrôlés et des politiques d'archivage assurant la protection de la mémoire institutionnelle.
- La gestion financière des OGE doit respecter les principes de transparence, d'efficacité, d'efficacé et d'intégrité.

L'Inde : incarnation de l'indépendance des OGE

Vijay Patidar et Ajay Jha

La Commission électorale indienne (Election Commission of India, ECI) est considérée dans le monde entier comme un modèle d'organisme de gestion électorale (OGE) indépendant, qu'il serait même plus juste de qualifier de « farouchement indépendant ». En 1948-1949, lors du débat sur la position de la commission électorale au sein de l'Assemblée constituante, les pères fondateurs de la Constitution indienne ont veillé à ce que l'organisme responsable de la conduite des élections dans l'Inde indépendante soit totalement distinct du gouvernement au pouvoir et dispose d'une ample autonomie financière et administrative pour mener ses affaires. L'indépendance et la réputation dont jouit aujourd'hui la Commission électorale indienne résultent de la combinaison de dispositions bien pensées et formulées en termes larges de l'article 324 de la Constitution indienne, du soutien du pouvoir judiciaire, de médias et d'une opinion publique actifs, auxquels viennent s'ajouter la stature et l'indépendance d'esprit de certains des dirigeants de la Commission électorale.

Cadre législatif régissant les élections et les OGE

Outre les dispositions constitutionnelles fondamentales, le cadre juridique des élections repose sur deux textes de loi fondamentaux, connus sous le nom de lois sur la représentation populaire (*Representation of the People Acts*), la première votée en 1950 et la seconde en 1951. La première stipule les conditions essentielles préalables à la tenue d'élections, telles que l'attribution des sièges dans les chambres législatives au niveau national et étatique, le découpage électorale et la préparation des listes électorales. La seconde décrit en détail les dispositions à prendre pour la conduite des élections en elle-même. Elle précise les qualifications requises pour postuler aux différentes charges publiques, les règles d'enregistrement des partis politiques et la procédure de traitement des différends électoraux.

Une fois la machine électorale mise en route, le processus est soumis à la supervision administrative de l'ECI et aucun tribunal ne peut l'arrêter. Ce n'est qu'après la fin de l'élection qu'il est possible de déposer un recours contre elle auprès du tribunal de première instance. En cas d'allégation d'irrégularités de procédure ou de violations du droit électorale, l'ECI mène elle-même une enquête. Cette procédure permet de respecter le calendrier des processus électoraux en évitant les ralentissements dus à des auditions judiciaires.

Pour compléter les diverses dispositions de ces deux textes de loi, des procédures détaillées

sont définies dans les Règles relatives à l'inscription des électeurs de 1960 (Registration of Electors Rules) et les Règles relatives à la conduite des élections de 1961 (Conduction of Election Rules) y compris concernant les instructions et les formulaires à utiliser le jour du scrutin et celui du dépouillement.

Après consultation de tous les partis politiques, l'ECI a publié un modèle de code de conduite. Ce code ne possède aucun fondement juridique et tire sa légitimité du consensus entre les partis politiques. Il s'agit d'une tentative pour mettre en place un environnement dans lequel tout le monde participe sur un pied d'égalité et où le parti au pouvoir ne peut pas abuser de la machine de l'État au détriment des partis d'opposition. L'ECI a parfaitement appliqué les dispositions et cadré les partis au pouvoir pendant les périodes électorales. Il lui est arrivé de s'en servir pour reporter des élections dans des circonscriptions où des violations grossières des dispositions du code avaient été commises.

Structure institutionnelle

L'Inde est un régime fédéral composé de 28 États et de sept territoires. Au niveau national, le Parlement de l'Union compte deux chambres : la chambre basse ou chambre du peuple (Lok Sabha) et la chambre haute (Rajya Sabha). Chaque État possède en outre au moins une chambre élue, l'assemblée législative, et certains des plus grands États en ont une seconde, le Conseil législatif. La Constitution indienne confie à la Commission électorale nationale la responsabilité de la conduite des élections pour tous ces organes législatifs, aux niveaux fédéral et national.

En 1992, le 73^e amendement de la Constitution a créé un troisième niveau de gouvernance, des organismes agissant au niveau des districts (panchayats) qui sont des institutions indiennes d'autogouvernement local. Les élections pour les panchayats sont confiées à des entités distinctes, les commissions électorales des États.

Au départ, il n'y avait qu'un seul commissaire électoral principal. Mais la taille, la complexité et les responsabilités de la tâche qui lui incombait ont conduit à la création d'une ECI à trois membres, temporairement en 1989, puis définitivement à partir de 1993. Le président nomme le commissaire électoral principal et les commissaires électoraux. Leur mandat est de six ans, mais peut arriver à terme plus tôt s'ils atteignent l'âge de 65 ans (âge limite pour exercer cette fonction) pendant leur mandat. Ils bénéficient du même statut, du même salaire et des mêmes avantages que les juges de la Cour suprême indienne. Le commissaire électoral principal ne peut perdre sa charge qu'en cas de destitution par le Parlement. Celle-ci ne peut être justifiée que par deux motifs, la mauvaise conduite ou l'incapacité avérée du commissaire, et requiert une procédure élaborée, identique à celle de la révocation des juges de la Cour suprême et des tribunaux de première instance. Les deux autres commissaires électoraux ne peuvent être révoqués de leurs fonctions que sur recommandation du commissaire électoral principal.

L'ECI exerce un contrôle total sur toute la machine électorale, bien que les membres de cette dernière ne soient pas ses employés. L'Inde possède une tradition de neutralité du fonctionariat. Les fonctionnaires les plus hauts placés des États sont les directeurs des élections dans lesdits États. L'ECI les sélectionne dans une liste de fonctionnaires fédéraux attachés auprès des États, établie par les gouvernements de ces derniers. Ces directeurs ne peuvent être démis de leur fonction sans l'approbation de l'ECI au niveau national.

Cependant, la plus grande partie de l'activité électorale se déroule dans les quelque 500 districts du pays, dont les listes comptent en moyenne 1,3 million d'électeurs. Le bureau du magistrat de district, charge héritée des Britanniques (également appelé collecteur de district ou commissaire adjoint dans certaines régions de l'Inde), joue un rôle crucial pour l'ECI. En tant que responsable électoral de district, il remplit les devoirs électoraux principaux et dirige le

personnel électoral de tous les districts et sous-districts. Toutes ces personnes sont considérées, d'un point de vue juridique, comme étant détachées à l'ECI pendant la durée d'une élection. À ce titre, elles sont placées sous sa supervision et son contrôle et doivent respecter ses règles disciplinaires.

En sus des quelque cinq millions de personnes constituant le personnel électoral réparties dans approximativement 700 000 bureaux de vote, l'ECI demande et obtient du gouvernement le détachement de fonctionnaires expérimentés ayant déjà travaillé en tant que responsables électoraux de district et directeurs du scrutin pour qu'ils jouent un rôle d'observateurs pour elle. L'ECI a donc ainsi accès à un grand nombre d'observateurs impartiaux et expérimentés sans avoir à les employer de façon permanente ou à les rémunérer. L'amendement de 1989 de la loi sur la représentation du peuple de 1951, qui a mis en place les observateurs, dispose qu'il doit s'agir de fonctionnaires gouvernementaux (fédéraux ou d'un État) et les investit du pouvoir de suspendre le dépouillement s'ils soupçonnent une fraude. Cependant, ils doivent d'abord signaler immédiatement le problème à l'ECI, puis suivre ses instructions. En pratique, l'ECI leur confère également le pouvoir d'intervenir dans plusieurs domaines, en particulier dans le déploiement des forces de police le jour du scrutin, dans l'installation des bureaux de vote dans les zones habitées par une population pauvre et défavorisée, ainsi que dans la décision de tenir un nouveau scrutin en cas de violence, d'allégation de fraude, etc. Au fil du temps, les observateurs sont devenus un formidable outil de régulation des élections sur le terrain, représentant les yeux et les oreilles de l'ECI et constituant un rouage supplémentaire important pour garantir l'indépendance de la machine électorale indienne.

Pouvoirs et fonctions

L'ECI se charge de fonctions de routine, telles que l'inscription des électeurs, le déploiement et la formation du personnel électoral, l'impression des bulletins de vote, la conduite du scrutin, le dépouillement et la déclaration des résultats. C'est elle également qui attribue gratuitement les temps de parole aux différents partis, nationaux et d'États, dans les médias électroniques gouvernementaux pendant les périodes de campagnes.

Elle n'est pas chargée du découpage électoral : la Constitution prévoit une Commission de découpage distincte, dirigée par un juge de la Cour suprême, en activité ou retraité, et à laquelle est également nommé l'un des commissaires électoraux. Néanmoins l'ECI, parce qu'elle détient la mémoire institutionnelle et assure le secrétariat, joue tout de même un rôle important dans le processus de délimitation.

L'ECI est le chien de garde des dépenses électorales. Elle nomme des observateurs financiers par l'intermédiaire desquels elle suit de près les dépenses des candidats pendant les campagnes électorales. L'Inde a ainsi réussi à réduire les dépenses illégales en période d'élections.

La Commission a le pouvoir d'ordonner un nouveau scrutin dans les bureaux où des irrégularités ont été observées ou même dans tout un district électoral, si la situation l'exige. Elle peut aussi reporter n'importe quel vote de plusieurs jours.

À l'origine, la loi électorale ne comprenait pas de dispositions relatives à la régulation des partis politiques. Ces dernières, introduites en 1989, confient à l'ECI la responsabilité de l'inscription des partis. Au départ, cette procédure était d'une très grande souplesse. Il suffisait à toute association ou groupe de personnes souhaitant créer un parti politique de remplir un formulaire en fournissant certaines informations. Cette procédure simplifiée a incité de nombreuses personnes à créer des partis, qui n'existaient ensuite que dans les dossiers de l'ECI. Pour contrer cette tendance et faciliter la formation de partis sérieux, les règles ont été durcies, exigeant qu'au moins cent membres du futur parti prouvent qu'ils sont inscrits sur les

listes électorales et jurent individuellement sur l'honneur qu'ils n'appartiennent à aucun autre parti. L'ECI a également assujéti l'enregistrement de tout nouveau parti au versement d'une somme de 10 000 roupies indiennes (INR).

Financement

Le fait que l'ECI n'ait pas rencontré de problèmes de financement majeurs constitue une preuve de son indépendance. Forte d'un effectif d'environ 300 employés au niveau fédéral, elle est financée par le budget de l'État via le Fonds consolidé. Ce financement sert à payer le personnel, les opérations techniques et les diverses dépenses administratives, dont les coûts d'achats des machines de vote électroniques. Cependant, la plus grosse part des dépenses (le personnel employé au siège de l'État et dans les districts, l'impression et l'acheminement des bulletins de vote, la préparation et l'impression des listes électorales, l'achat du matériel nécessaire à la tenue des élections, la formation, les salaires du personnel électoral et des forces de sécurité déployées pendant les élections et les dépenses des inspecteurs électoraux centraux) est supportée par les gouvernements des États. Le coût du temps de parole accordé dans les médias publics est pris en charge par le gouvernement et non par les partis. L'étendue des pouvoirs conférés à l'ECI par la Constitution a été interprétée de façon très libérale et audacieuse pour démontrer qu'il revenait au gouvernement de payer toutes les dépenses nécessaires.

Les comptes de l'ECI sont vérifiés par le vérificateur des comptes, dont le rapport est soumis au Parlement. Cette approche, qui oblige la Commission à rendre des comptes sur son fonctionnement financier, n'a jamais suscité de problème.

Réformes électorales

Bien qu'il n'existe aucune procédure officielle pour proposer des réformes électorales (et les réformes législatives qui en découlent), l'ECI joue dans les faits un rôle en la matière. Elle a déjà soumis plusieurs propositions de réforme électorale directement au ministère de la Loi et de la justice et au Premier ministre. Bien souvent, pour faire pression sur le gouvernement et susciter un débat public, ces propositions ont été simultanément discutées dans les médias. L'organisation de réunions de tous les partis politiques pour parvenir à un consensus constitue une autre méthode efficace que privilégie l'ECI pour faire passer ses réformes. C'est cette méthode qui a abouti à l'adoption du code de conduite modèle. Certaines réformes importantes ont été récemment impulsées par le biais du dispositif de contentieux d'intérêt public, par lequel une ONG ou un défenseur de l'intérêt public peut porter certaines questions à l'attention de la Cour suprême ou des tribunaux de première instance.

Modernisation des procédures électorales

Après avoir hésité au départ, la Commission électorale a plaidé activement et avec succès en faveur de l'utilisation de l'informatique dans les processus électoraux, afin de pouvoir gérer les dimensions gigantesques de ces derniers en Inde. Chaque électeur inscrit sur les listes reçoit une carte d'identité avec photo, avec laquelle il ou elle peut voter librement et qui, en même temps, permet d'éviter la fraude et le vote multiple. Des copies des listes électorales sur CD-ROM sont mises à la disposition des partis politiques pour qu'ils les examinent et puissent les utiliser le

jour du scrutin. Grâce aux ordinateurs installés dans plus de 400 centres de dépouillement, les résultats sont traités et disponibles instantanément.

Une autre innovation technique a été l'utilisation de machines de vote électroniques dans tous les bureaux de vote. Hésitante au départ en raison des craintes des partis politiques d'éventuelles falsifications et de la méfiance des électeurs due à la large prévalence de l'analphabétisme, l'ECI a finalement plaidé activement en faveur de leur usage. L'emploi de ces machines dans les bureaux de vote en 2004 a permis d'obtenir les résultats quelques heures à peine après le début du dépouillement.

La Bosnie-Herzégovine : réussite du modèle indépendant

Domenico Tuccinardi

La signature de l'Accord-cadre général pour la paix (GFAP ou Accords de Dayton) à Paris, le 14 décembre 1995, a mis fin à quatre années de guerre civile sur le territoire de l'ancienne république fédérale yougoslave de Bosnie-Herzégovine. Le GFAP reconnaît la Bosnie-Herzégovine (BH) comme un État parlementaire souverain composé de deux entités : la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska. Dans son annexe III, il a donné autorité à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) d'organiser et de conduire les élections générales de 1996, ainsi que de mettre en place une Commission électorale provisoire (CEP) indépendante. La CEP était un organe autonome comprenant sept commissaires nationaux, mais les pouvoirs de décision finale reposaient entièrement entre les mains de son président, le directeur de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine. Autorisée par le GFAP à fonctionner sur la base de « règles et réglementations » provisoires, la CEP a assuré la gestion des six premières élections qui se sont déroulées dans le pays jusqu'en 2000.

Cadre législatif

Avec la loi électorale adoptée par le Parlement le 23 août 2001, la législation électorale de la Bosnie-Herzégovine a enfin été intégrée au droit national. Cependant, le cadre juridique transitoire unique de la Bosnie-Herzégovine est toujours régulé par une structure supranationale dirigée par le GFAP, dont la Constitution du pays fait partie intégrante (annexe IV du GFAP). Derrière cette structure, l'autorité suprême demeure celle de la communauté internationale, incarnée par son Haut représentant, une personnalité internationale nommée pour suivre, coordonner et faciliter la mise en œuvre des volets civils du GFAP. L'adoption de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine a mis fin à une période de transition semée d'embûches et longue de quatre ans, supervisée par le Bureau du Haut représentant (OHR) et l'OSCE. Il est intéressant de noter qu'il s'est agi de la première loi fondamentale adoptée par le Parlement de la Bosnie-Herzégovine en suivant ses procédures normales et non imposée par le Haut représentant. Elle prévoyait la mise en place d'un organisme de gestion électorale (OGE) central indépendant et, dès novembre de la même année, était constituée la première Commission électorale (CE).

La loi électorale prévoit tous les éléments nécessaires à des élections démocratiques, mais le système qu'elle met en place est d'une grande complexité. Cinq systèmes de représentation très différents correspondent aux cinq niveaux institutionnels et administratifs du pays (y compris

à Brcko, district de la Bosnie-Herzégovine où un régime spécial est en place) et des quotas spécifiques sont en vigueur pour assurer la représentation adéquate de tous les groupes ethniques dans toutes les institutions et entités de l'État.

Structure institutionnelle

La CE compte sept membres : deux représentants Bosniaques, deux Croates et deux Serbes (les trois principales communautés du pays) et un représentant de la communauté dite « Autre ». Les membres de la CE sont nommés par le Parlement pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois, et assurent la présidence à tour de rôle, tous les quinze mois. Son secrétariat est dirigé par un secrétaire général, qui y représente le plus haut degré d'autorité. Il comporte six divisions et dispose d'un effectif permanent d'environ 40 personnes au total. Après la création de la CE, l'OSCE a transféré son personnel national le plus expérimenté à ce secrétariat. Depuis début 2003, tous les employés de la CE sont payés par l'État.

La loi électorale a également créé un Conseil électoral des plaintes et appels (CEPA), qui a le pouvoir de juger les différends relatifs à la violation des règles de campagne et aux irrégularités de financement. Il comporte cinq membres, un représentant pour chacun des trois principaux groupes ethniques, un pour les « Autres » et un membre de la CE. Toutes les décisions du CEPA sont passées en revue par la CE et le secrétariat de cette dernière appuie son travail.

Au niveau des deux entités qui forment l'État bosniaque, deux commissaires électoraux ont été mis en place récemment. De plus, au sein de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, chaque administration cantonale nomme sa propre commission électorale. Cependant, le rôle de ces commissions intermédiaires demeure relativement marginal et se cantonne principalement à la surveillance.

Enfin, les commissions électorales municipales (CEM) ont pour fonction d'organiser certaines activités électorales, comme l'inscription des électeurs, chacune au sein de sa municipalité.

Pouvoirs et fonctions

La CE est investie du pouvoir d'édicter des réglementations sur tous les aspects du processus électoral, de gérer et de tenir à jour la liste électorale centrale, d'inscrire les partis et les candidats et d'organiser toutes les élections, de l'échelon national au municipal. Plus important encore, elle a le pouvoir de coordonner, de superviser et de réguler les activités de toutes les autres commissions électorales prévues dans la configuration politique et institutionnelle complexe de la Bosnie-Herzégovine. Jusqu'ici, la CE a fait preuve d'une véritable indépendance et conquis « sur le terrain » une autorité plus forte que l'on aurait pu penser à l'origine.

Enfin, la Commission a le pouvoir de contrôler les finances des partis politiques bien au-delà des campagnes électorales et a été dotée de pouvoirs étendus pour mener des enquêtes sur les fonctionnaires, les sanctionner et les démettre de leurs fonctions, qu'ils soient élus ou nommés, en cas de conflit d'intérêts avéré.

Financement

La CE est financée par les budgets nationaux, cantonaux et municipaux, ainsi que par ceux des deux entités constituantes. Leurs parts respectives dans le financement varient en fonction du

type d'élection tenue. L'absence de dispositions claires sur le fonctionnement des mécanismes de décaissement constitue une source permanente de désaccord et de frictions. À ce jour, la CE n'a reçu son financement complet qu'au prix de fortes pressions exercées par les superviseurs internationaux. Les élections ayant été jusqu'à une période récente largement prises en charge par les instances internationales, il n'est pas encore bien établi, surtout au niveau des municipalités, que les élections constituent désormais une affaire exclusivement interne qui doit être financée par les autorités du pays.

Responsabilité

La CE est responsable devant le Parlement de la Bosnie-Herzégovine, auquel elle soumet le rapport annuel de ses activités. Ses procédures d'appel d'offres, d'achats et de paiement sont établies conformément à la législation nationale. La Commission d'audit de l'État contrôle ses dépenses régulièrement.

Professionalisme des agents électoraux

La réussite du programme de mutation du personnel électoral national de l'OSCE à la CE a garanti un transfert rapide et efficace des connaissances, qui a permis que les élections de 2002 se déroulent sans heurts. Cependant, l'absence de politiques et de règles adéquates pour des postes transitionnels appropriés a entraîné le départ de nombreuses personnes expérimentées en 2005. Les procédures de recrutement et de formation définies pour la CE par l'Agence pour la fonction publique de la Bosnie-Herzégovine se sont avérées jusqu'ici trop lourdes et obsolètes et ne garantissent pas le maintien des niveaux de professionnalisme nécessaires.

Au niveau municipal, de graves problèmes se posent encore pour garantir la qualification adéquate des membres des CEM et leur réelle indépendance.

Rapports avec les médias

La CE entretient d'excellentes relations avec les médias. Ses séances leur sont toujours ouvertes, ainsi qu'aux observateurs, et sont régulièrement suivies de communiqués de presse. L'Agence de réglementation des télécommunications (ART), organisme qui réglemente le comportement des médias du pays, est compétente pour tous les cas de violation de la loi électorale par les médias, mais la CE a le pouvoir de publier des réglementations sur la couverture médiatique des acteurs politiques en périodes électorales. Les deux organismes tiennent régulièrement des réunions de coordination transparentes.

Rapports avec les autres institutions et organisations

La création d'une CE indépendante et pérenne a été le résultat d'un processus long et compliqué, orchestré par les superviseurs internationaux de la Bosnie-Herzégovine. Le fait que la CE soit apparue comme une création « internationale » et qu'elle ait dû être immédiatement opérationnelle, afin d'organiser des premières élections moins d'un an après sa création, a initialement suscité des critiques et des actions de boycott mineures de la part d'autres organismes de l'État et bureaux ministériels. La Commission a relevé ce défi avec beaucoup

d'énergie et d'enthousiasme et n'a pas tardé à gagner le respect de toutes les parties prenantes, en particulier des partis politiques.

Gestion de la réforme électorale

La CE n'a pas le pouvoir d'amender la loi électorale, mais elle peut recommander et rédiger des projets d'amendements qu'elle soumet au Parlement et plaider en faveur de la création de groupes de travail *ad hoc* sur la réforme électorale avec le gouvernement. Si certains acteurs politiques demeurent opposés à un grand nombre des formules complexes utilisées pour transformer les votes en sièges et préconisent des changements, aucun d'entre eux n'a été capable jusqu'ici de proposer de nouveaux systèmes de représentation, acceptables par toutes les forces en présence au Parlement et protégeant à part égale les intérêts de tous les groupes ethniques.

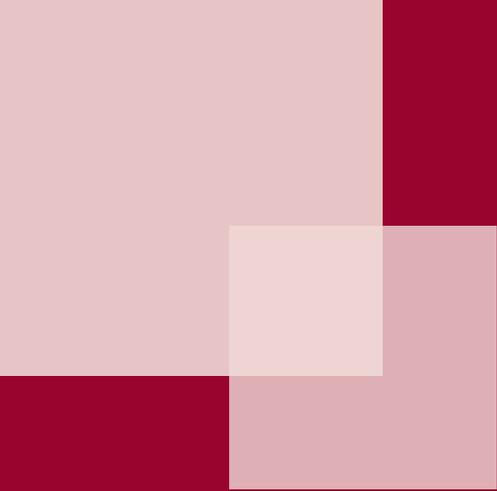
Pérennité

La première grande réussite de la CE a été de ramener le coût des élections à des chiffres très raisonnables, dans la moyenne de ceux des autres démocraties de dimension similaire. Cependant, de nombreuses institutions du pays ne se rendent absolument pas compte de l'ampleur des défis que représente l'organisation d'élections en général, ni de l'extraordinaire complexité de la tâche de la CE en particulier. La mauvaise volonté persistante à répondre aux besoins de la CE en matière de financement et d'achat dans les délais prévus en constitue la preuve évidente.

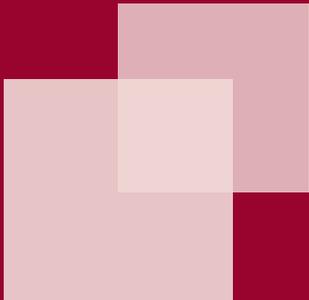
La CE a déjà bien confirmé son assise en tant que pièce centrale du système de la Bosnie-Herzégovine. La capacité de cette institution centrale multiethnique à servir les différents groupes et les intérêts du pays avec impartialité est considérée exemplaire. Cette institution n'en demeure pas moins très jeune et a besoin de l'appui international pour préserver son indépendance et son impartialité.

Le principal problème mettant en péril la pérennité de la Commission concerne le recrutement et le maintien d'un personnel expérimenté et qualifié. Un grand nombre des procédures en place par la CE s'appuient en pratique sur des solutions informatiques sophistiquées. Bien que justifiées pour rationaliser les opérations et réduire les coûts, ces solutions nécessitent un niveau très élevé de savoir-faire technique spécifique, introuvable dans tous les autres secteurs du service public de la Bosnie-Herzégovine. Pour recruter et maintenir dans ses rangs des informaticiens très qualifiés et neutres, la CE doit pouvoir choisir plus librement les profils professionnels les mieux adaptés à ses besoins dans ce domaine et adopter des échelles de salaires compétitives. Sinon, l'intégration longtemps désirée de la CE dans le cadre institutionnel de la Bosnie-Herzégovine risque de faire baisser le niveau d'exigence très élevé des normes de professionnalisme qui ont fait d'elle un exemple à suivre.

Les relations entre la CE et les CEM constituent la deuxième grande préoccupation. La professionnalisation et la dépolitisation de la plupart des CEM restent encore à accomplir. Cette situation pourrait être résolue si les CEM étaient clairement placées sous la tutelle de la CE, avec la possibilité pour cette dernière de se séparer des membres incompetents et partiaux qui y travaillent. Dans ce type de cadre, les autres commissions électorales intermédiaires continueraient à jouer un rôle de contrôle et de garantie.



Chapitre 8



Rapports avec les parties prenantes

Qui sont les parties prenantes et quel est leur rôle dans le processus électoral ?

372. Les parties prenantes des organismes de gestion électorale (OGE) sont les individus, les groupes et les organisations dont les intérêts sont liés aux activités des OGE et qui sont concernés par leurs enjeux. On peut distinguer d'un côté les parties prenantes principales, qui influent directement sur les activités, les politiques et les pratiques d'un OGE ou sont touchées directement par elles, et de l'autre les parties prenantes secondaires, dont les liens avec les activités de l'OGE sont plus lâches. Un dialogue sincère et ouvert avec les parties prenantes peut contribuer à donner confiance dans le processus électoral et dans les activités des OGE.

Parties prenantes principales

373. Les parties prenantes principales comprennent :

- a. les partis politiques et leurs candidats ;
- b. le personnel de l'OGE ;
- c. l'exécutif ;
- d. le corps législatif ;
- e. les organismes de règlement des différends électoraux ;
- f. le système judiciaire ;
- g. les inspecteurs électoraux et les observateurs nationaux et internationaux ;
- h. les médias ;
- i. l'électorat (électeurs existants et futurs) ;
- j. les organisations de la société civile ;
- k. la communauté des donateurs et les organismes d'assistance électorale.

Partis politiques et candidats

374. Les partis politiques et les candidats sont des parties prenantes essentielles. Les OGE doivent tenir compte de leurs préoccupations et de leurs intérêts lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques et des activités. Si les OGE n'entretiennent pas de bonnes relations avec les partis politiques et n'ont pas leur confiance, alors les politiques et les programmes qu'ils essaieront de mettre en place risquent de susciter des critiques qui les empêcheront de bénéficier du large soutien de l'ensemble des parties prenantes. Lorsque des candidats de partis politiques sont nommés membres à part entière de l'OGE, comme en Géorgie, ou sans droit de vote, comme au Mexique, l'OGE dispose alors d'une structure de dialogue permanente avec les partis politiques.

375. Les partis politiques et leurs candidats auront probablement davantage confiance dans un OGE qui leur tient sa porte ouverte, qui traite tous les partis et les candidats avec respect, impartialité et équité et qui prend en compte leurs opinions et leurs suggestions. Il est important que tous les partis politiques soient convaincus qu'ils sont traités équitablement et que l'OGE leur accorde les mêmes opportunités et leur dispense les mêmes informations. Des réunions régulières avec eux (au moins une fois par mois et plus souvent en période électorale) peuvent contribuer à créer un cadre d'échange équilibré et faciliter l'acceptation des calendriers, des processus et des résultats de l'OGE.

376. Ce type de dispositif existe notamment en Afrique du Sud, au Canada, en République démocratique du Congo, au Ghana et au Lesotho. La loi sud-africaine impose à l'OGE de créer des comités de liaison avec les partis politiques à tous les niveaux du gouvernement, de l'échelon national à l'échelon local. Au Mexique, la présence de membres sans droit de vote des partis politiques au sein de l'OGE remplit le même objectif. D'autres pays, comme le Liberia en 2005, ont institué des structures consultatives, bien que la loi ne les y contraigne pas. Il est préférable que l'OGE rencontre tous les partis politiques au même moment pour discuter de ses décisions ou de ses politiques, plutôt que séparément. Les comptes rendus de ces réunions doivent être remis à tous les partis, qu'ils aient participé ou non à la réunion.

377. Outre ces réunions régulières, l'OGE pourra peut-être améliorer ses relations avec les partis politiques en invitant leurs représentants à des événements qu'il parraine : visites de familiarisation avec des installations d'inscription des électeurs, participation à des ateliers d'éducation et d'information des électeurs, interviews communes dans les médias ou débats publics entre candidats sponsorisés par l'OGE. Tous les partis politiques et tous les candidats doivent bénéficier d'une opportunité égale de participation.

378. Il est important que les partis politiques participent aux consultations consacrées à la définition des objectifs stratégiques de l'OGE et à l'évaluation de ses performances. L'opinion des partis politiques et de leurs candidats, clients clés de l'OGE, sur ses objectifs, ses priorités et son service constitue un élément d'amélioration important de la gestion électorale. Après chaque élection, l'OGE a tout intérêt à inclure les partis politiques dans ses consultations générales avec les parties prenantes sur les améliorations à apporter au cadre électoral et à les prendre en compte dans ses éventuelles propositions de réforme électorale.

Personnel de l'OGE

379. Les ressources humaines de toute organisation constituent son plus grand atout, qu'il s'agisse du personnel permanent, temporaire ou contractuel. Si l'OGE ne protège pas les intérêts de son personnel et reste sourd à leurs préoccupations, il y a de grandes chances que les élections qu'il organise se passent mal. Un personnel qui manque de loyauté envers l'OGE et ses principes risque d'en saboter les programmes. Il peut se laisser soudoyer par des fournisseurs désireux de remporter un appel d'offres ou par des politiciens souhaitant gagner une élection. Un personnel mécontent risque de se mettre en grève, même pendant les élections, et donc de faire dérailler le processus électoral.

380. L'OGE ne peut pas partir du principe que son personnel sera loyal, qu'il partagera automatiquement ses valeurs et qu'il fera tout son possible pour les appliquer. Il doit susciter et entretenir cette loyauté et ce professionnalisme. Il doit traiter ses employés avec honnêteté et équité, proposer des salaires et des prestations compétitives, reconnaître la nécessité de mettre en place des opportunités de carrière, récompenser le travail bien fait, assurer des conditions de travail sécurisées, offrir des opportunités égales pour tous, encourager une culture de coopération, de travail d'équipe et de confiance, proposer des formations au personnel pour qu'il améliore et diversifie ses compétences et faire participer les membres de son personnel à l'organisation et à la planification de leurs tâches.

381. Il arrive que les OGE de modèle gouvernemental et les OGE dont le personnel est composé de fonctionnaires soient liés par des réglementations et des politiques communes à l'ensemble de la fonction publique, qui peuvent les empêcher de gérer au mieux leur personnel. Dans ce cas, la relation entre l'organisme et ses employés dépendra probablement davantage du style de gestion du personnel de l'organisme que de sa capacité à lui fournir des avantages matériels.

L'OGE doit produire un effort constant pour soutenir son personnel, lui instiller les valeurs de la gestion électorale professionnelle et répondre véritablement à ses besoins.

Exécutif

382. Les OGE ont de multiples raisons de promouvoir des relations saines avec l'exécutif. Le Trésor public ou le ministère des Finances est souvent responsable de leur budget. Les OGE de modèle gouvernemental doivent travailler dans le cadre d'un ministère de rattachement et peuvent avoir à entretenir des relations étroites avec les autorités locales chargées de la mise en œuvre des processus électoraux. Bien souvent, les OGE comptent sur les ministères du gouvernement (dans le cas des OGE régionaux, sur les autorités locales) pour le transport et l'appui logistique dans le domaine électoral, comme la fourniture de locaux pour les bureaux de vote, et sur des personnes détachées de diverses administrations pour jouer le rôle de personnel

du scrutin. Ils ont parfois besoin de l'approbation des centrales d'achat gouvernementales ou des organisations délivrant les licences d'importation pour des achats essentiels. Ils peuvent être soumis à audit par l'autorité de contrôle de l'État et devoir répondre aux enquêtes de l'ombudsman ou de l'organisation chargée de la lutte contre la corruption. Les OGE s'appuient sur la police pour le maintien de l'ordre et, dans certains pays, sur les forces armées pour assurer la sécurité et certains services de transport lors des événements électoraux.

383. La coopération et la coordination fonctionnent mieux si l'OGE tient informés de ses activités tous les ministères et les organismes gouvernementaux concernés, et s'il organise régulièrement avec eux des consultations sur les services et l'appui qu'il peut avoir à leur demander. Il peut s'avérer utile de mettre en place un groupe de travail ou un comité de liaison permanent comprenant des représentants de l'OGE et des représentants des organismes gouvernementaux qui lui fournissent des ressources lors des élections. Dans le cas des OGE indépendants, un ministère, tel que celui de l'Intérieur ou de la Justice, pourra jouer le rôle de ministère de « liaison » et représenter les organismes devant le Conseil exécutif ou le Parlement, comme c'est le cas au Canada.

384. Il est essentiel que les OGE maintiennent une bonne communication avec le service responsable de l'autorisation de leurs demandes de budget et du versement de leurs fonds afin que ce dernier connaisse bien leurs programmes et comprenne à quel point il est important de leur verser les fonds à temps. Pour garantir de bonnes relations avec le Trésor public ou le ministère des Finances, il est capital que ces derniers aient confiance dans les systèmes budgétaires, comptables, de contrôle et de reddition des comptes financiers de l'OGE.

385. L'organisation de visites de courtoisie du président ou de membres de l'OGE aux dirigeants gouvernementaux, y compris peut-être le chef de l'État, afin de les sensibiliser aux programmes de l'organisme et aux difficultés qu'il peut rencontrer, en matières législatives, financières ou logistiques, permettra à l'OGE de mieux se faire connaître de la branche exécutive de la partie prenante gouvernementale.

Corps législatif

386. Les OGE doivent pouvoir accéder au corps législatif afin que leurs opinions soient prises en compte dans l'élaboration des cadres juridiques électoraux et dans l'attribution des ressources électorales, mais aussi pour avoir un retour sur leurs performances de la part d'une importante partie prenante. Cet accès pourra être facilité par l'existence d'un point de contact formel au sein du corps législatif : c'est, par exemple, le rôle du comité permanent parlementaire spécial en Australie et du porte-parole de l'assemblée législative en Namibie. Aux îles Salomon, le porte-parole de l'assemblée législative est également président de l'OGE.

387. Le corps législatif est en général responsable de l'élaboration des lois, y compris électorales. Il peut parfois aussi être chargé d'approuver le budget du gouvernement et d'examiner tous les comptes publics, dont ceux des OGE. Dans de nombreux pays, l'OGE est obligé de soumettre ses rapports électoraux et ses rapports annuels aux députés de par la loi ou par convention. Le maintien de bonnes relations avec le pouvoir législatif permet à l'OGE de soumettre ses

propositions de budget et ses rapports en sachant qu'ils seront étudiés par des personnes qui comprennent ses activités.

388. Au Costa Rica et en Uruguay, l'OGE a le pouvoir de mettre des amendements de la loi électorale à l'ordre du jour des députés. Au Canada et en Palestine, l'OGE pourra émettre des recommandations d'amendements des lois électorales, un pouvoir détenu, dans de nombreux autres pays, par un ministère de rattachement ou un bureau du gouvernement. Les recommandations d'amendements de la loi électorale constituent également un volet majeur des attributions de la Commission électorale britannique, qui n'est pas responsable de l'organisation des élections, même si elle joue le rôle d'OGE pour les référendums (voir étude de cas). Dans les démocraties émergentes, les OGE peuvent jouer un rôle particulièrement important dans le développement du cadre juridique électoral. Ils ont tout intérêt à rencontrer le corps législatif pour le sensibiliser à la nécessité de réformes électorales et à l'importance de voter les amendements des lois électorales longtemps avant une élection afin que les OGE aient le temps de les préparer convenablement. On trouve une multitude d'exemples de retards dans l'élaboration des lois du fait d'un manque de compréhension ou de coopération entre le corps législatif et l'OGE, comme au Malawi en 1997, ou entre le corps législatif et le chef de l'État, ayant eu des répercussions négatives sur la performance électorale.

Organismes de règlement des différends électoraux

389. Les OGE pourront avoir à traiter avec les organismes de règlement des différends électoraux, qui ont le pouvoir de traiter de questions comme les contestation des décisions de l'OGE, les litiges entre l'OGE et d'autres parties prenantes, les recours en légalité du contenu des réglementations de l'OGE ou les contestations des résultats des élections. Il pourra s'agir d'organismes de conciliation judiciaires, quasi judiciaires ou moins formels. Leurs décisions peuvent avoir des conséquences importantes sur les activités des OGE et leur image dans l'opinion publique.

390. Pour maintenir de bons rapports avec ces organismes, les OGE auront intérêt à appliquer une politique générale d'ouverture envers eux, par exemple en organisant régulièrement des réunions d'information sur toutes leurs activités et leurs décisions, en leur envoyant toutes leurs publications et en les invitant à inspecter leurs activités. Ce faisant, il faudra veiller à ne pas empiéter, ou sembler empiéter, sur l'indépendance dans la prise de décision au sein des OGE ou des organismes de règlement des différends.

391. En cas d'enquête de ces organismes dans le cadre de différends électoraux, il est crucial que les OGE se montrent à la fois professionnels et coopératifs. Les OGE auront du mal à entretenir de bonnes relations avec les organismes de règlement des différends électoraux s'ils les empêchent d'accéder au matériel ou aux sites électoraux qu'ils ont besoin de voir, s'ils font pression pour limiter leurs pouvoirs ou si leur présentation des éléments de preuve relatifs aux litiges manque de professionnalisme.

Organismes judiciaires

392. Dans le cadre de leurs activités, les OGE sont amenés à être en relation avec de nombreux organes du système judiciaire. Ils pourront avoir besoin de la coopération de la police et des autorités judiciaires pour enquêter sur des allégations d'infractions électorales et devoir se présenter devant la justice pénale ou les tribunaux administratifs s'il en résulte une action en justice. Les OGE, leurs membres ou leur personnel peuvent faire l'objet d'enquêtes judiciaires ou de contentieux civil ; ses politiques et ses pratiques administratives peuvent être contestées devant les tribunaux. Comme pour les organismes de règlement des différends électoraux, il est extrêmement important que les OGE se montrent professionnels, accessibles et coopératifs dans leurs rapports avec le système judiciaire dans son ensemble.

Inspecteurs électoraux et observateurs électoraux nationaux et internationaux

393. Il est important que l'OGE noue et entretienne de bonnes relations avec les inspecteurs et les observateurs électoraux. Les inspecteurs électoraux (qui ont le pouvoir d'intervenir en cas de manquement au processus électoral et d'y remédier) et les observateurs électoraux nationaux et internationaux (qui n'ont pas le pouvoir d'intervenir et doivent uniquement signaler ce dont ils ont été témoins) peuvent constituer des acteurs cruciaux du processus électoral. Les OGE doivent mettre en place des procédures d'accréditation simples et adopter des mécanismes d'accréditation efficaces applicables au moment opportun.

394. Quelques semaines avant le jour du scrutin, les OGE peuvent organiser et/ou participer à des présentations pré-électorales pour des observateurs à long terme et des équipes de planification de l'observation. Une autre série de présentations peut être organisée quelques jours avant le scrutin, lorsque la plupart des observateurs nationaux et internationaux à court terme sont prêts à être déployés. Les OGE ont de plus en plus tendance à inviter les partis politiques et des représentants de la société civile à participer aux briefings des observateurs, afin qu'ils puissent faire part à ces derniers de leur opinion sur l'avancement des préparations de l'OGE. Des dossiers d'information préparés par l'OGE peuvent également aider les observateurs à comprendre le cadre des processus opérationnels et de la consultation électorale.

Médias

395. Les médias, papier et électroniques, publics comme privés, peuvent être de précieux alliés pour un OGE en informant le public sur le mandat et les activités de l'organisme, mais aussi en informant et éduquant les électeurs dans les domaines de la démocratie et des élections. Les gens qui lisent les journaux, regardent la télévision et écoutent la radio ont souvent tendance à faire part à leur entourage de ce qu'ils ont lu, vu ou entendu.

396. Les OGE ont besoin d'une stratégie de relations publiques avec les médias qui encourage des contacts positifs et réguliers avec eux et qui assure à ces derniers l'accès à des informations

électorales précises, y compris concernant les activités même de l'OGE. Un OGE qui ne joue pas la carte de la transparence avec les médias risque fort de voir sa crédibilité sapée par la publication d'informations erronées.

397. Quel que soit le modèle d'OGE concerné, la mise en œuvre d'une stratégie de relations avec les médias doit reposer sur :

- a. l'identification des médias pertinents et de leur couverture ;
- b. l'identification, dans les différents médias, d'interlocuteurs capables de rendre compte des activités de l'OGE avec exactitude et visibilité ;
- c. une transmission proactive et transparente des informations aux médias ;
- d. l'assurance que les informations données aux médias sont claires et faciles à comprendre ;
- e. l'élaboration d'un calendrier pour informer sur le processus électoral ;
- f. la désignation d'un porte-parole de l'OGE auprès des médias et la création d'un point de contact administratif au sein de l'OGE pour les médias ;
- g. la création d'un centre de presse au sein de l'OGE.

398. Ci-dessous sont listés des exemples d'activités facilitant les relations des OGE avec les médias :

- a. animation de programmes de formation pour les journalistes ;
- b. publication régulière de communiqués de presse sur les questions électorales ;
- c. organisation de conférences de presse à intervalles réguliers ;
- d. nomination d'un chargé des relations avec les médias facilement accessible au sein de l'OGE ;
- e. rédaction d'un manuel d'information à l'intention des médias pour chaque élection ;
- f. organisation de briefings à l'intention des médias sur les questions électorales techniques ;
- g. accès libre et aisé aux données électorales.

399. Des conférences de presse pourront avoir lieu au moins une fois par semaine en périodes électorales et en fonction des besoins le reste du temps. Il est de l'intérêt de l'OGE de mettre en place une unité responsable à plein temps des relations avec la presse et de nommer une personne, de préférence dotée d'une solide expérience des médias et respectée dans ce milieu, pour être le porte-parole de cette unité.

400. Les OGE auront peut-être à traiter avec les médias sur une base commerciale avec les médias dans le cadre de la publicité électorale ou en tant qu'organismes de régulation des campagnes politiques, si cela entre dans leurs fonctions. Le professionnalisme et la probité dans le cadre de ces relations favoriseront une atmosphère positive dans laquelle les médias rendront comptes des activités électorales.

Électorat

401. L'existence des OGE a pour but premier de dispenser des services à l'électorat, c'est-à-dire non seulement aux électeurs réguliers, mais aussi à toute personne possédant le droit de vote. Compte tenu du nombre et de la diversité des tâches qu'ils effectuent pour le compte de l'électorat, les OGE doivent tenir ce dernier informé de leurs activités et de leurs programmes et chercher à connaître son opinion sur leurs processus et leurs performances. On aurait tort de penser que les OGE n'ont besoin de traiter qu'avec les partis politiques, les organisations de la société civile, le corps législatif et le gouvernement et qu'ils peuvent se permettre d'ignorer les électeurs en tant qu'individus au prétexte qu'ils représentent l'électorat dans son ensemble.

402. La création de canaux de communication directs avec l'électorat peut s'avérer profitable pour les OGE. Il pourra s'agir de services de renseignements téléphoniques, de bureaux d'information du public et de boîtes à idées dans des lieux tels que les marchés, les centres commerciaux ou les transports en commun, mais aussi de programmes de radio et de télévision interactifs et de réunions en mairies avec des membres de l'OGE. La publication régulière d'une liste de contacts au sein de l'OGE avec leurs coordonnées est toujours utile. En Inde, conformément aux dispositions de la loi sur le droit à l'information, l'OGE publie un annuaire national de ces contacts sur son site Internet, et des cadres membres du personnel au niveau des États sont nommés en tant qu'agents d'information du public. Pendant les élections de 2006 aux Fidji, le bureau électoral a distribué des questionnaires aux électeurs dans un échantillon de quelques bureaux de vote afin de recueillir leurs opinions et leurs commentaires directs sur le déroulement des élections.

403. Il est important que les OGE répondent rapidement et avec précision à toutes les questions et à tous les commentaires du public. Une réponse tardive ou une absence de réponse donne l'impression au public d'avoir affaire à une organisation inefficace, peu impliquée dans sa mission de service à l'électorat. Les OGE devront peut-être aussi produire un effort supplémentaire pour fournir des services, du matériel et des informations d'ordre électoral aux personnes marginalisées par le handicap, l'analphabétisme ou l'isolement géographique.

404. Les OGE peuvent se servir des médias pour informer et instruire la population sur les questions électorales ainsi que pour mener leurs propres campagnes publicitaires, avec des supports papier et audiovisuels et un site Internet régulièrement mis à jour par exemple, afin que les électeurs puissent suivre leurs activités. L'OGE australien publie un bulletin d'information papier et numérique à l'intention des parties prenantes. La création au sein de l'OGE d'une unité professionnelle chargée de la gestion des relations avec les médias et de l'information des électeurs constitue un atout précieux.

Organisations de la société civile

405. Les organisations de la société civile, qu'elles aient pour objet le développement démocratique, l'habilitation des femmes, la réforme juridique, les droits humains, l'éducation civique, la gouvernance ou les droits des personnes handicapées, sont concernées par les activités des OGE. Des consultations régulières avec ces parties prenantes, comme les pratiquent la

République démocratique du Congo, le Ghana et l’Afrique du Sud, permettent aux OGE d’être directement informés de leurs besoins spécifiques et aussi de leur faire connaître les programmes qui visent à les appuyer pour en discuter avec elles. Les OGE peuvent également développer des relations saines avec les organisations de la société civile en formant des partenariats avec celles-ci pour mettre en œuvre les activités électorales comme par exemple la formation du personnel électoral temporaire ou les programmes d’éducation et d’information des électeurs.

Communauté des donateurs et organismes d’assistance électorale

406. Le rôle clé que jouent les organisations de donateurs dans le renforcement de la démocratie et l’assistance électorale dans le monde, en fait des partenaires indispensables de nombreux OGE. Leur financement pourra aller directement dans les caisses de l’OGE ou passer par une entité intermédiaire telle qu’un ministère. L’assistance électorale pourra passer soit par un accord bilatéral direct avec un donateur unique, soit par des dispositifs tels qu’un fonds d’affectation spécial des Nations Unies (comme en Indonésie en 2004 et au Liberia début 2004) ou un panier de fonds des Nations Unies (comme en Haïti, en Tanzanie et au Yémen) s’il y a de multiples donateurs. Dans tous les cas, les OGE doivent veiller à satisfaire avec une efficacité et une rapidité optimales toutes les exigences des donateurs, qu’elles concernent les budgets, les rapports sur la mise en œuvre des projets, les états financiers ou toute demande d’examen des activités de l’organisme. Les OGE peuvent se servir des tables rondes avec les donateurs pour rendre compte de l’avancement de la gestion électorale et de l’utilisation des financements qu’ils leur ont accordés. Les donateurs peuvent exiger, et certainement apprécier, que les OGE mentionnent l’assistance qu’ils reçoivent des donateurs lors de leurs interventions publiques, ainsi que dans leurs publications et leurs productions destinées aux médias.

Parties prenantes secondaires

407. Les parties prenantes secondaires des OGE constituent souvent un éventail très varié. Il est néanmoins utile de s’arrêter sur trois d’entre elles :

- a. les fournisseurs ;
- b. le grand public ;
- c. les réseaux régionaux et internationaux.

Fournisseurs des OGE

408. Les OGE dépendent de nombreux fournisseurs pour certains produits : le matériel technologique, les équipements, les véhicules, les matériels électoraux et les services (tels que du conseil, le nettoyage, la sécurité, le transport). S’ils n’entretiennent pas de bonnes relations de travail avec eux, leurs performances risquent d’en souffrir ; cela sera le cas, par exemple, si les fournisseurs ne respectent pas les délais ou livrent des produits et des services de qualité médiocre.

409. Pour entretenir de bonnes relations avec leurs fournisseurs, les OGE doivent garantir la transparence, le professionnalisme et l'efficacité de leurs appels d'offres de biens et de services, informer les fournisseurs existants ou potentiels de leurs valeurs (respect strict de l'intégrité, dignité, professionnalisme et efficacité, etc.), respecter les délais de paiement et organiser des forums d'information pour discuter des problèmes que rencontrent les fournisseurs et convenir de solutions.

Grand public

410. Le grand public est lui aussi une partie prenante des OGE. En tant qu'organisme promouvant les valeurs démocratiques et de l'amélioration de la gouvernance, l'OGE doit se comporter en organisation citoyenne. Ses activités doivent tenir compte de la santé et de la sécurité de la collectivité et être respectueuses de l'environnement. Il doit donner l'exemple des valeurs qu'il promet dans ses relations de travail externes et internes (processus de prise de décision démocratiques, respect de l'état de droit, refus des pratiques d'intimidation, honnêteté et incorruptibilité, transparence, accessibilité pour tous les groupes sociétaux, y compris ceux marginalisés du fait d'un handicap, de l'analphabétisme ou de l'isolement géographique, promotion de l'équilibre hommes-femmes). Il peut réinjecter dans la collectivité les compétences, les connaissances et les autres ressources à sa disposition dans le but d'élaborer des programmes de responsabilité sociale.

Réseaux régionaux et internationaux

411. Certaines parties prenantes des OGE n'appartiennent pas à leur environnement immédiat, mais influent néanmoins sur leurs politiques et leurs programmes. L'intensification de la coopération internationale en faveur de la démocratie et de l'assistance électorale a resserré les liens entre les OGE et la communauté internationale. La création de réseaux électoraux régionaux et internationaux a permis aux OGE de se rencontrer régulièrement dans le cadre de conférences et d'ateliers et d'entreprendre des visites d'étude ainsi que d'autres projets conjoints (voir chapitre 11 du présent ouvrage). Les réseaux régionaux offrent des opportunités de partenariats pour l'échange de connaissances et de matériel, ainsi que pour les processus de révision et d'évaluation par les pairs.

412. Largement utilisés par les observateurs électoraux, les textes internationaux et régionaux constituent la norme de référence pour l'évaluation de la qualité des élections. La Déclaration internationale de principes et le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux adoptés par les Nations Unies et par des organisations internationales et régionales en octobre 2005, en constituent un exemple. Un OGE soucieux de conserver une bonne réputation doit harmoniser ses pratiques et ses politiques avec les principes reconnus à l'échelon international et régional et doit connaître les tendances mondiales en matière de gestion électorale.

Entretenir des rapports avec les parties prenantes

413. Les OGE doivent absolument encourager une coopération étroite avec les parties prenantes s'ils veulent obtenir le soutien de ces dernières pour leurs politiques et leur programmes et renforcer la confiance qu'elles ont dans leurs activités. Si les OGE ne font pas d'efforts pour nouer et entretenir des relations saines avec leurs parties prenantes, des malentendus et des soupçons risquent de naître concernant leurs activités et éveiller en fin de compte la méfiance du public à l'égard de l'organisme et du processus électoral.

414. Comme toute autre entreprise, l'OGE doit organiser des consultations pour apprendre à « connaître son marché », c'est-à-dire les attentes des parties prenantes (ses « clients »). Mais la consultation à elle seule ne suffit pas. Il lui faut mettre en place une culture opérationnelle apte à répondre aux attentes et aux besoins des parties prenantes, qui engendrera soutien et bonne volonté envers ses politiques et ses pratiques et renforcera sa crédibilité. Par exemple, si un OGE organise une consultation électorale d'un degré d'intégrité très élevé, dont la mise en œuvre est impeccable techniquement parlant, mais qu'il en exclut les parties prenantes et les laisse dans le noir, leur suspicion et méfiance risquent de les pousser à refuser les résultats de l'élection.

415. La *valeur de la partie prenante* pour les politiques et les pratiques d'un OGE peut être décomposée en sa puissance, son influence et son intérêt. Elle est la base à partir de laquelle l'OGE peut développer une stratégie visant à encourager des relations saines avec elles. Les partis politiques, par exemple, représentent une partie prenante dont l'intérêt et le pouvoir sont élevés pendant les élections. Si un parti politique majeur refuse les résultats d'une élection parce qu'il se méfie de la manière dont l'OGE l'a conduite, celui-ci risque de subir des attaques. La relation avec les partis politiques est donc importante et l'OGE doit la prendre très au sérieux. En revanche, il peut ne pas avoir besoin d'entretenir des relations aussi étroites avec des parties prenantes à faible intérêt/faible pouvoir, qui n'ont qu'un intérêt marginal dans ses activités.

416. La ligne de conduite que l'OGE adopte pour chacune des parties prenantes prendra également en considération l'attitude de chacune d'entre elles envers l'organisme. S'il constate, par exemple, qu'une partie prenante soutient ses politiques et ses pratiques, l'OGE jugera sans doute intéressant d'impliquer autant que possible cette partie prenante dans ses activités. Cette décision ne serait pas appropriée dans le cas où l'implication de la partie prenante entraverait l'indépendance d'action de l'OGE. Quant aux parties prenantes marginales, qui n'exercent qu'une influence restreinte sur les politiques de l'OGE, elles devront être surveillées et tenues informées par l'OGE, mais il ne sera pas utile que ce dernier fasse trop d'efforts pour les impliquer dans ses activités. Enfin, lorsque l'OGE identifie une partie prenante qui ne le soutient pas du tout, il doit, d'une part, analyser ses intentions et réactions potentielles à l'égard de ses activités et, d'autre part, élaborer en parallèle deux stratégies, la première visant à impliquer la partie prenante et la deuxième établissant un plan de défense adéquat contre elle en cas d'échec de la première.

417. Les OGE peuvent entreprendre plusieurs actions simples pour entretenir de bons rapports avec leurs parties prenantes :

- a. en favorisant une communication ouverte et bilatérale avec les parties prenantes ;
- b. en étant à l'écoute de leurs besoins et de leurs préoccupations ;
- c. en prenant sérieusement en compte leur point de vue au moment de la prise de décisions ;
- d. en les traitant de manière équitable afin qu'aucune ne soit avantagée ou désavantagée par les activités de l'OGE ;
- e. en agissant de manière transparente, avec des réunions ouvertes à l'examen et au suivi ;
- f. en maintenant les normes d'éthique, de respect des droits humains, d'impartialité et de diligence les plus élevées dans leurs relations avec elles ;
- g. en résolvant équitablement tout conflit éventuel entre les besoins des membres et du personnel des OGE et ceux des autres parties prenantes.

418. Des efforts soutenus de communication ouverte et de dialogue constituent une méthode relativement peu coûteuse pour sensibiliser les parties prenantes aux activités des OGE et s'attacher leur loyauté. Les OGE pourront par exemple envoyer aux parties prenantes leurs rapports annuels, leurs rapports électoraux, leurs états financiers et leurs bulletins d'information et organiser régulièrement des réunions d'information auxquelles ils les convieront.

Méthodes de gestion des parties prenantes difficiles

419. Toutes les parties prenantes ne voient pas les OGE d'un très bon œil. Certaines peuvent avoir des raisons légitimes de se montrer « difficiles », si l'OGE ne les traite pas avec équité, respect et impartialité par exemple. Dans d'autre cas, il peut simplement s'agir de chocs de personnalités, de malentendus passés ou de recherche d'avantages politiques. Il est courant, pour certains candidats et partis politiques, de menacer de boycotter les élections ou de s'en retirer en invoquant l'incompétence ou la partialité de l'OGE ou bien de blâmer ce dernier chaque fois qu'ils perdent une élection. Ce genre de situation peut arriver parce que l'OGE a manqué à son devoir d'équité et d'impartialité ou à cause des agissements d'entités échappant à son contrôle, ou encore à cause du manque de soutien public de ces partis ou candidats.

420. Lorsqu'un OGE échoue à impliquer une partie prenante « difficile » dans ses activités, il doit décider s'il vaut mieux qu'il traite directement ou indirectement avec elle ou s'il doit adopter une approche offensive ou défensive à son égard. Si un petit parti politique comptant peu de membres annonce qu'il boycotte une élection, l'OGE pourra choisir de réaffirmer publiquement sa position puis surveiller la situation. Si un grand parti influent décide de boycotter une élection, l'OGE devra peut-être recourir à la médiation d'un tiers. Si le différend entre l'OGE et une partie prenante concerne l'interprétation de la loi, il sera peut-être plus judicieux de porter l'affaire devant les tribunaux afin d'obtenir un jugement contraignant.

421. L'existence de structures de liaison telles que des groupes de travail avec des membres de la société civile ou des fournisseurs, des commissions du corps législatif ou des comités de liaison

avec les partis politiques peut jouer un rôle utile pour atténuer ou résoudre les différends entre l'OGE et les parties prenantes. Si une large majorité au sein du groupe de liaison soutient le point de vue de l'OGE, l'opinion divergente de la partie prenante « difficile » peut se trouver réduite au silence ou étouffée. En revanche, si une large majorité dans le groupe soutient la partie prenante « difficile », l'OGE se rendra peut-être compte que c'est la perception collective de sa performance qui constitue le véritable problème et, dans ce cas, envisager de revoir ses politiques et ses décisions.

422. Lorsque les différends qui opposent un OGE et une partie prenante « difficile » sont quasiment irréconciliables, l'OGE peut recourir à une stratégie de défense contre les attaques dont il fait l'objet. Plusieurs outils seront alors à sa disposition pour clarifier sa position : les communiqués de presse, les apparitions de son porte-parole au journal télévisé ou dans d'autres émissions, ainsi que tous les autres supports lui permettant de faire connaître son opinion, comme son site Internet par exemple. Cela lui permettra de diffuser sa version de l'histoire auprès du public. L'OGE peut avoir intérêt à souligner les points d'accord avec une partie prenante difficile plutôt que les divergences, afin de montrer sa capacité à travailler avec ce type d'interlocuteur.

423. Avoir une conduite irréprochable en tous points en maintenant un niveau élevé de transparence, d'impartialité, de dignité, d'intégrité, de professionnalisme, de service et d'efficacité dans toutes ses relations avec les parties prenantes permettra à l'OGE de dresser un rempart solide contre ses détracteurs.

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

- Les parties prenantes des OGE sont les groupes qui affectent ou sont affectées par les actions des OGE, auxquels ces derniers doivent rendre des comptes. Les parties prenantes principales comprennent le corps législatif, les partis politiques, l'exécutif, le personnel des OGE, les médias, l'électorat, les organisations de la société civile, divers organes du système judiciaire, les observateurs électoraux et les donateurs. Les parties prenantes secondaires, avec lesquelles ils entretiennent des rapports plus lâches, comprennent les fournisseurs et le grand public.
- Les OGE doivent traiter toutes les parties prenantes de manière équitable, dialoguer avec elles et les consulter régulièrement. Pour ce faire, ils peuvent organiser des réunions de consultation ou de discussion de leurs politiques, des conférences de presse, impliquer les parties prenantes dans leurs activités et dans la formation et enfin diffuser largement leurs rapports.
- Les initiatives de communication et de consultation avec les parties prenantes des OGE peuvent porter sur les plans stratégiques, les calendriers et processus électoraux, les réformes électorales et les besoins en éducation et en information des électeurs. La transparence, le professionnalisme et la fiabilité des communications régulières des OGE avec leurs parties prenantes suscitent la confiance de ces dernières en lui et en le processus électoral.
- Les OGE doivent cultiver, dans des limites raisonnables, un certain degré de sensibilité aux besoins et aux attentes des parties prenantes. Ils doivent adopter une méthode de gestion active dans leurs relations avec elles afin d'encourager la bonne volonté et de renforcer leur crédibilité. L'attention qu'un OGE accorde à une partie prenante spécifique dépend de son importance et de son pouvoir.
- En dépit de tous leurs efforts, les OGE peuvent rencontrer des problèmes avec certaines parties prenantes. Ils doivent alors décider s'ils les traiteront directement (par exemple, par le biais de comités de liaison comptant de nombreuses parties prenantes), ou indirectement, en passant par d'autres institutions, comme les tribunaux en cas de désaccord sur l'interprétation de la loi.
- Un OGE peut être amené à entreprendre une action défensive pour protéger sa réputation, en se servant des médias et de tout autre moyen de communication pour expliquer les différences qui l'oppose à des parties prenantes. Pour les OGE, la meilleure défense est d'observer un niveau élevé de professionnalisme, d'intégrité, de transparence, d'impartialité et de service dans toutes ses activités.

Les Fidji : un système récent sous pression

Bill Gray

Indépendantes depuis 1970, les îles Fidji ont un gouverneur général comme chef d'État, un parlement bicaméral et un système électoral dont la balance penche en faveur des Fidjiens autochtones. En 1987, après environ dix-sept ans de stabilité politique et constitutionnelle, deux coups d'État militaires ont plongé les Fidji dans des remous politiques et constitutionnels majeurs. Le problème de l'équilibre du pouvoir politique entre Fidjiens autochtones et Indo-Fidjiens, au cœur des événements à l'origine des deux coups d'État, a entraîné la mise en place de deux Constitutions consécutives : la première, en 1990, qui a fait des îles Fidji une république, rompant ainsi ses liens avec la monarchie britannique, et la Constitution actuelle de la République des Fidji, votée par le Parlement en 1997.

Des élections générales ont été conduites en 1999, conformément aux dispositions de la Constitution de 1997, qui a abandonné le système majoritaire à un tour en faveur d'un mode de scrutin à vote transférable préférentiel. Elles ont débouché sur l'élection d'une coalition dirigée, pour la première fois dans l'histoire des Fidji, par un Premier ministre non autochtone.

En mai 2000, un autre coup d'État a été organisé, suivi d'une période d'incertitude constitutionnelle et politique, dont l'issue a été trouvée lors d'un recours en justice contre le gouvernement en 2001. Les tribunaux ont déclaré l'administration intérimaire illégale et confirmé la Constitution de 1997 en tant que loi suprême des îles Fidji.

D'autres élections nationales ont eu lieu en août-septembre 2001.

Cadre législatif

Le cadre législatif des élections aux Fidji est défini par la Constitution de 1997, la loi électorale de 1998 (et ses amendements ultérieurs) et le règlement électoral (procédures de dépouillement) de 1999.

La Constitution de 1997 instaure un Parlement doté d'un président exécutif et de deux chambres. La chambre haute, le Sénat, compte 32 membres désignés. La Chambre des représentants réunit 71 membres élus pour cinq ans par scrutin uninominal. Sur ces 71 sièges, 25 sont « ouverts » (les candidats et les électeurs appartiennent à n'importe quelle ethnie) et 46 sont « communautaires », c'est-à-dire réservés à une origine ethnique, les candidats et les électeurs d'un siège communautaire appartenant tous à la même ethnie. Il y a 23 sièges

communautaires pour les Fidjiens autochtones, 19 pour les Indo-Fidjiens, un pour les Rotumans et trois pour les électeurs « généraux » (autres ethnies).

L'inscription des électeurs et le vote sont obligatoires et l'âge légal d'exercice du droit de vote est fixé à 21 ans.

La Constitution instaure une Commission de délimitation des circonscriptions (CBC) indépendante, une Commission électorale et un inspecteur électoral.

Structure institutionnelle

La Commission électorale est composée d'un président et de quatre autres membres. Le chef de l'État nomme le président de la Commission, qui doit être un juge ou en posséder les qualifications. Les quatre autres membres sont nommés par le chef de l'État sur conseil du Premier ministre, après consultation du chef de l'opposition. L'indépendance de la Commission est garantie par la Constitution, qui stipule qu'elle n'est assujettie à la direction ou au contrôle d'aucune autorité ou personne.

La Commission de découpage électoral comprend un président et deux membres. Le chef de l'État nomme le président, qui doit être un juge ou en posséder les qualifications. Les deux autres membres sont désignés par le chef de l'État, l'un sur proposition du Premier ministre et l'autre sur proposition du chef de l'opposition.

L'inspecteur électoral, nommé par la Commission constitutionnelle des charges, est responsable de la gestion au jour le jour des affaires électorales sous la direction de la Commission électorale. Il doit être inscrit au barreau des îles Fidji. Il est nommé pour cinq ans (avec possibilité de renouvellement) et ne peut être révoqué que pour l'une des raisons stipulées dans la Constitution.

Pouvoirs et fonctions

La CBC a pour mandat de définir le découpage électoral pour les sièges communautaires et ouverts à la Chambre des représentants, qui doit correspondre, dans la mesure du possible, à une série de critères stipulés dans la Constitution.

La loi électorale de 1998 et les réglementations applicables aux élections définissent les pouvoirs spécifiques de la Commission électorale et de l'inspecteur électoral et définissent les détails de la gestion des élections. Celle-ci comprend la préparation et la tenue à jour des listes électorales, la conduite des élections (y compris le vote postal et le dépouillement), le traitement des violations électorales et le règlement des différends par un Tribunal des résultats litigieux.

La Commission électorale est globalement responsable de l'inscription des électeurs et de la conduite des élections. Elle a le pouvoir d'émettre des réglementations relatives à diverses questions électorales, notamment sur l'inscription des électeurs, l'enregistrement des partis politiques et des candidats et les sanctions encourues en cas de violation de ces réglementations.

L'inspecteur électoral gère l'inscription des électeurs (468 630 inscrits pour l'élection de 2001) et organise les élections à la Chambre des représentants, ainsi que d'autres élections, telles que prévues par le Parlement, sous la direction de la Commission électorale. Il doit prendre toutes mesures raisonnables pour inciter les personnes éligibles à s'inscrire sur les listes électorales dont elles relèvent, publier les listes électorales au moins une fois par an, tenir à jour la liste des personnes qui votent par correspondance, mener les élections conformément à la loi et nommer les responsables de l'inscription et du dépouillement.

Financement

Les estimations des dépenses sont préparées par l'inspecteur électoral une fois par an et sont soumises à l'approbation du Parlement par la Commission électorale. Bien que le versement des fonds de fonctionnement de la Commission électorale et de l'inspecteur électoral par le Parlement n'ait jamais encore posé de problèmes, le financement des élections nationales dépend largement des donateurs internationaux.

Responsabilité

La Commission électorale doit envoyer un rapport annuel sur ses activités au chef de l'État et doit en soumettre une copie aux deux chambres parlementaires. La Commission électorale et la CBC, ainsi que d'autres organismes légaux financés par le crédit parlementaire, sont responsables devant le Parlement. L'inspecteur électoral, quant à lui, n'est assujéti qu'à la direction de la Commission électorale.

Professionnalisme des agents électoraux

Le bureau de l'inspecteur électoral emploie cinq agents permanents qui, lors des élections générales de 2001, ont bénéficié du renfort de quelques 14 000 agents électoraux temporaires, venant quasiment tous du service public. Si les observateurs électoraux ont en général salué le travail et l'impartialité de ces agents, la complexité du scrutin à vote transférable a conduit à des demandes pour une meilleure formation du personnel du scrutin et d'autres parties prenantes, telles que les agents des partis. Il est demandé au personnel électoral de respecter un certain code de conduite.

Rapports avec les médias et les autres institutions et organisations

Les médias (radio, télévision et presse) ne sont pas censurés. Lors des élections de 2001, les observateurs internationaux ont jugé qu'ils s'étaient montrés assez corsés, mais équilibrés, dans leur couverture et leur analyse de la campagne politique. Du fait du rôle majeur des médias dans l'information de la population sur les questions électorales, l'inspecteur électoral et la Commission électorale entretiennent des relations ouvertes avec eux.

Quelques 30 partis politiques se sont enregistrés auprès du bureau de l'inspecteur électoral et, même si certains d'entre eux ont eu des différends avec lui, des relations de travail courtoises se sont établies. Les relations avec les organisations de la société civile, les organisations donatrices internationales et les groupes d'observateurs ont été positives et productives et ont servi de plateforme à l'analyse et à la réforme potentielle des processus électoraux.

Gestion de la réforme électorale

Après les élections de 2001, les groupes d'observateurs internationaux et le Forum constitutionnel des citoyens des Fidji ont identifié plusieurs problèmes dans la conduite des élections et ont émis des recommandations sur les réformes nécessaires. L'inspecteur électoral a indiqué que son

bureau et la Commission électorale tiendraient compte de ces recommandations afin d'améliorer le système électoral et ses modalités de gestion. Dans la mesure où les améliorations suggérées nécessitent des amendements législatifs, la Commission électorale pourra les soumettre au Parlement pour examen.

Il est évident que la Commission électorale, la Commission de délimitation des circonscriptions et l'inspecteur électoral continueront à jouer leur rôle dans la gestion du système électoral des Fidji. La taille limitée de ces organes, la sécurité constitutionnelle et l'appui international financier et technique dont ils bénéficient laissent augurer favorablement de leur pérennité, bien qu'il y ait tout de même un besoin en effectif et en formation professionnelle.

Le bureau de l'inspecteur électoral devra relever des défis importants pour devenir un gestionnaire crédible et impartial du système électoral des Fidji. Le Cabinet a approuvé sa restructuration avec une augmentation majeure de ses effectifs avant l'élection de 2006.

L'Uruguay : le Tribunal électoral, une quatrième branche du gouvernement ?

Sara Staino

Ayant gagné son indépendance en 1825, la République orientale de l'Uruguay, influencée par le modèle républicain suisse, a mis en place au début du XX^e siècle un régime unique combinant le régime semi-présidentiel et le système multipartite. À l'exception d'un interrègne militaire entre 1973 et 1984, le pays tient des élections multipartites depuis plus d'un siècle.

La loi électorale de 1924 marque la naissance d'un organe de gestion électorale indépendant et autonome. Après avoir été pendant près d'un siècle entre les mains du pouvoir exécutif, les élections et les autres activités relevant du domaine électoral ont été placées sous la compétence du Tribunal électoral (Corte Electoral) indépendant et permanent qui, en tant que nouvel organe en charge du système électoral, a été chargé de l'organisation des élections. En 1934, l'existence et les pouvoirs du Tribunal électoral ont été inscrits dans la Constitution.

Structure institutionnelle

Le Tribunal électoral est composé de neuf membres élus par les deux chambres parlementaires. Cinq sont sans appartenance politique, nommés sur la base de leurs compétences professionnelles et élus par un vote majoritaire des deux tiers ; les quatre autres sont des représentants des grands partis politiques, élus à la proportionnelle par les députés de leurs partis respectifs. Conformément à la Constitution de 1952, le candidat qui, parmi les cinq membres impartiaux, remporte le plus de voix est choisi comme président du Tribunal électoral.

Le Tribunal électoral centralisé a sous ses ordres 19 conseils électoraux (juntas electorales) permanents (un dans chacun des 19 départements), un Bureau électoral national (Oficina Nacional Electoral), qui joue le rôle de secrétariat du Tribunal, et 19 bureaux électoraux régionaux (un par département). Ces entités subalternes étant élues par scrutin populaire, la structure des partis politiques du Parlement est représentée à tous les niveaux de la gestion électorale.

Les conseils électoraux sont chargés de la conduite des élections au niveau départemental. Ils supervisent le scrutin dans les bureaux de vote, conservent et gèrent les archives électorales départementales, veillent au respect des lois et des procédures électorales et publient les résultats des élections à l'échelon local et départemental. Ils sont placés directement sous les ordres du Tribunal électoral.

La tâche principale des bureaux électoraux est de faciliter le travail du Tribunal électoral et

des conseils électoraux. Le Bureau électoral national de Montevideo s'occupe principalement de la gestion administrative du Tribunal (personnel, comptabilité et finances). Il est également responsable des archives électorales nationales et des services électoraux généraux. Il fonctionne comme une division technique, dirige les 19 bureaux électoraux départementaux et rend compte directement au Tribunal électoral.

Pouvoirs et fonctions

L'article 278 de la Constitution de 1934 donne au Tribunal électoral les compétences suivantes :

- assumer la responsabilité de toutes les actions et procédures électorales ;
- assurer la direction administrative, consultative et financière des organes électoraux ;
- juger les appels et les plaintes et remplir les fonctions de tribunal électoral suprême.

La compétence du Tribunal en matière électorale couvre donc un large éventail de fonctions. En tant que gestionnaire des élections, il est responsable, entre autres, de l'inscription des électeurs et de l'émission de cartes d'électeur aux personnes y ayant droit. Il constitue en outre l'instance judiciaire suprême pour toutes les questions électorales et, à ce titre, entend et examine les différends et les plaintes relevant de ce domaine. Avec un vote affirmatif de six de ses neuf membres, dont trois au moins doivent être des membres neutres, le Tribunal électoral a le pouvoir de mener formellement une enquête sur les résultats d'une élection ou d'un référendum, de refuser les résultats d'une élection et de les annuler, ainsi que de réexaminer les résultats d'un scrutin.

Il a par ailleurs le droit d'émettre des textes administratifs, juridictionnels et réglementaires, dont aucun ne peut être révisé par une quelconque branche du gouvernement. Il est le seul organe indépendant de l'État à jouir de cette compétence. Comme l'a déclaré le Dr Carlos A. Urruty Navatta, président du Tribunal électoral : « Le Tribunal [...] possède toutes les qualités requises pour constituer une branche du gouvernement puisqu'il est créé par la Constitution, que sa compétence est établie dans la Constitution et que ses décisions sont irrévocables » (traduction officielle).

Le Tribunal électoral a d'autres responsabilités : la conduite et la supervision des élections internes des partis politiques et des élections universitaires, l'inscription des électeurs, des candidats et des partis politiques, la tenue des listes électorales permanentes et leur mise à jour, l'émission des cartes d'électeurs et l'annonce des résultats officiels. Il participe peu à l'éducation et à l'information directes des électeurs, mais fournit gratuitement du matériel électoral et offre l'aide d'agents électoraux afin d'organiser des activités scolaires ainsi que des simulations d'élections à des fins éducatives.

Financement

Les activités du Tribunal électoral sont financées par le budget de l'État. Le Tribunal prépare lui-même son budget et le soumet à l'exécutif pour commentaires. Le Parlement décide à la majorité d'approuver le budget tel que proposé par le Tribunal électoral ou d'y intégrer les observations et les modifications suggérées par l'exécutif. Les fonds ainsi attribués ne sont pas affectés à des lignes budgétaires spécifiques et le Tribunal est libre de décider de leur utilisation.

Responsabilité

Le Tribunal électoral n'est assujéti à aucune obligation de responsabilité. En tant qu'organe disposant d'attributs similaires à ceux d'une branche du gouvernement, il n'est pas obligé de rendre compte de ses activités. En pratique, il est responsable devant l'opinion publique, comme le laisse entendre la présence de quatre représentants de partis politiques parmi ses membres. Il est néanmoins assujéti à un audit financier externe et ses comptes sont soumis chaque année à la Cour des comptes.

Professionalisme des responsables et des membres du personnel électoral

L'effectif permanent de l'administration électorale se monte à 1 003 personnes, dont 668 travaillent au niveau central et les 335 autres au niveau départemental. Le jour du scrutin, de nombreuses personnes viennent grossir leurs rangs afin d'assurer la tenue des bureaux de vote. La loi contraint tous les fonctionnaires à proposer leurs services à l'administration électorale pendant les élections et les référendums. En début d'année électorale, le Tribunal électoral estime l'effectif supplémentaire requis pour le jour du scrutin. S'il juge qu'il manque de fonctionnaires, les bureaux de vote peuvent alors désigner d'autres citoyens pour aider au déroulement du processus. Des cours et une formation sont offerts à tous les nouveaux agents. Les responsables électoraux sont généralement compétents. Cependant, le Tribunal s'efforce de renforcer les compétences techniques de son personnel en n'attribuant des promotions que sur la base des aptitudes professionnelles. Pour chaque élection, il conçoit et dispense des cours de formation spéciaux à l'ensemble de son personnel, tous échelons confondus.

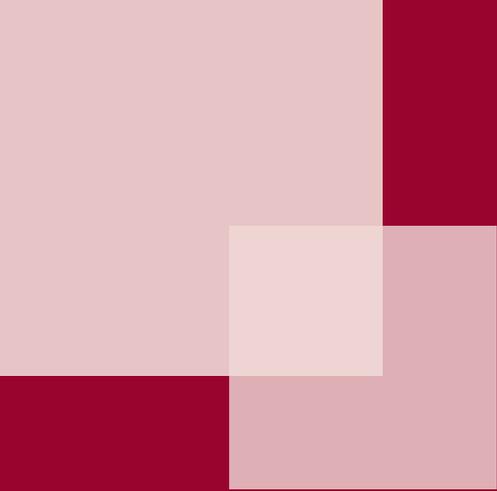
Rapports avec les médias et les autres institutions et organisations

Le Tribunal électoral entretient des relations très étroites avec d'autres institutions et organisations, principalement les partis politiques, avec lesquels il est en contact régulier, ainsi qu'avec le Parlement et l'exécutif pour tout ce qui concerne le financement, la législation électorale ainsi que la sécurité, le transport et la logistique du processus électoral en général. Ses relations avec les médias se déroulent sans heurts, ces derniers ayant d'eux-mêmes endossés le rôle de principale source d'information du public sur les questions électorales. Il n'entretient pas de relations approfondies avec les institutions et les organisations internationales et ne reçoit pas d'aide des acteurs internationaux.

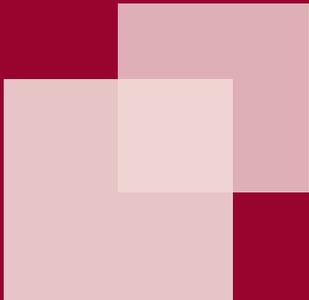
Le Tribunal électoral est solidement ancré au sein du système démocratique uruguayen, depuis sa création en tant qu'organe indépendant en 1924. En raison de son indépendance, de son professionnalisme et de ses efforts pour inclure les partis politiques, il est largement respecté par la plupart des citoyens. Même pendant la période militaire des années 1970, l'armée, qui s'était pourtant emparée de la plupart des institutions politiques, ne l'a pas touché et a respecté ses décisions, comme le démontre l'exemple souvent cité du référendum pour la réforme constitutionnelle du régime autocratique militaire, organisé par le Tribunal en 1980. Quand ce dernier a annoncé que le peuple avait voté contre le régime militaire, l'armée a respecté le résultat et s'est retirée du Parlement. Cet événement a fait prendre un virage à l'Uruguay et sonné le glas du régime militaire. En sa qualité d'institution démocratique de stabilisation et

légitimation, le Tribunal électoral a indubitablement joué un rôle très important dans le retour de l'Uruguay à la démocratie.

Néanmoins, comme de nombreuses autres institutions gouvernementales, le Tribunal électoral souffre d'un manque de moyens et d'assistance technologique et pourrait avoir à moderniser et à informatiser une grande partie de son administration pour améliorer sa rentabilité. L'inscription des électeurs et l'émission des cartes d'électeurs, qui se font manuellement, ont été possibles jusqu'à maintenant en raison de la population restreinte du pays, mais en termes de rentabilité, le système est précaire.



Chapitre 9



Évaluation des performances des OGE

Pourquoi est-il important que les OGE soient responsables ?

424. Par responsables, on entend que les organismes de gestion électorale (OGE) doivent rendre comptes de leurs activités et prouver périodiquement à leurs parties prenantes et à l'opinion publique que ces activités donnent les résultats escomptés et respectent les normes qui leur sont applicables en matière juridique, éthique, financière et de qualité de service. Le principe de responsabilité exige que les OGE publient des informations complètes sur leurs politiques et les résultats qu'ils en attendent, sur leurs performances et enfin sur les ressources qu'ils utilisent et ont l'intention d'utiliser, y compris les fonds publics ou autres.

425. Le principe de responsabilité a divers effets positifs sur les activités des OGE. Il concourt à la transparence de l'OGE et favorise la bonne gouvernance. Il aide les organismes à gagner la confiance du public et de parties prenantes importantes, en particulier les partis politiques et les ministères du gouvernement. Si l'OGE ne dispose de mécanismes de responsabilité adaptés, il peut être accusé d'un manque de transparence opérationnelle.

Principes et bonnes pratiques de responsabilité des OGE

426. Les principes de responsabilité financière abordés au chapitre 7 du présent ouvrage s'appliquent également à la responsabilité générale des OGE, en particulier les principes de transparence et d'intégrité. La transparence renforce la confiance du public dans les activités des OGE et peut les protéger contre des allégations infondées.

427. Un OGE doit s'assurer qu'il dispose de contrôles suffisants de l'intégrité des informations qu'il publie dans le cadre de son obligation de responsabilité. La diffusion, en toute connaissance de cause ou non, d'informations incorrectes ou non fiables mine la crédibilité de l'organisme et la confiance du public. En effet, comment avoir confiance dans les résultats d'une élection, quand il s'avère que l'OGE a fourni des informations douteuses sur d'autres questions critiques ?

Responsabilité à l'égard des parties prenantes

428. Les OGE ont une responsabilité formelle et informelle à l'égard des parties prenantes et, à travers elles, du public. Elle prend trois formes principales :

- a. *consultation et communication (responsabilité informelle)* par le biais de contacts réguliers avec les parties prenantes principales, de méthodes de travail transparentes et de procédures de publication de rapports régulière ;
- b. *comptes rendus de performance (responsabilité formelle)* avec la soumission au corps législatif ou au gouvernement et à d'autres parties prenantes de rapports d'activité, une fois par an ou après une consultation électorale majeure, ainsi que d'audits et d'évaluations de performance ;
- c. *responsabilité financière (formelle)* avec la soumission au corps législatif et au gouvernement, entre autres, d'états et d'audits financiers expliquant l'utilisation des fonds attribués.

Consultation et communication

429. Grâce à des consultations régulières avec les OGE, les parties prenantes connaissent leurs activités et ont aussi la possibilité de leur communiquer directement l'évaluation de leurs performances et de leur suggérer d'éventuelles améliorations. Ces consultations peuvent être périodiques ou justifiées par un événement particulier, obligatoires ou volontaires, formelles ou informelles. Le chapitre 8 de cet ouvrage aborde en détail le sujet de la communication des OGE avec leurs parties prenantes.

Comptes rendus de performance

430. Les OGE sont responsables de l'élaboration des politiques qu'ils choisissent pour atteindre les objectifs de leur mandat, ainsi que de leur mise en application. Ils doivent rendre des comptes sur :

- a. l'administration électorale et son fonctionnement ;
- b. le respect de toutes les lois et réglementations pertinentes ;
- c. des prestations de services électoraux de qualité aux électeurs et aux autres parties prenantes.

Les mécanismes de comptes rendus de performance peuvent être internes ou externes.

Comptes rendus de performance internes

431. On entend par comptes rendus de performance internes les mécanismes par lesquels :

- a. les échelons inférieurs de l'OGE rendent compte de leurs performances aux échelons supérieurs ;

- b. le personnel de l'OGE ayant des responsabilités managériales surveille et évalue la performance institutionnelle et prend des mesures correctives si les activités n'atteignent pas les objectifs de résultats, le niveau de service et les normes de performance requis.

La principale responsabilité des cadres d'un OGE est de s'assurer que les performances du personnel répondent à des standards élevés et sont conformes aux plans de travail fixés dans les objectifs stratégiques de l'organisme.

432. Les OGE peuvent aussi recourir à la fonction d'audit interne pour promouvoir la responsabilité interne. Dans le passé, les vérificateurs internes se contentaient souvent de surveiller étroitement le respect des règles et des politiques, surtout dans les domaines financiers et administratifs. Aujourd'hui cependant, les audits internes servent de plus en plus d'outil d'amélioration des performances et aident les dirigeants à renforcer l'efficacité opérationnelle des OGE.

433. Rendre compte des performances en interne requiert aussi de la part des responsables du secrétariat des OGE qu'ils produisent régulièrement des rapports et des mises à jour sur leurs performances institutionnelles à des fins d'évaluation et de réflexion sur les politiques à adopter. Les OGE peuvent également envisager d'évaluer régulièrement les performances du directeur du secrétariat, comme cela se pratique dans les conseils de direction des entreprises.

Comptes rendus de performance externes

434. Les comptes rendus de performance externes constituent le deuxième type de mécanisme pour examiner les questions de performance. Ils incluent, pour un OGE, l'obligation de remettre un rapport au corps législatif ou à l'exécutif, par exemple. Ainsi, les OGE du Cambodge, du Ghana, de Géorgie, du Honduras, du Lesotho et de la Russie envoient leurs rapports directement au corps législatif. Ceux des Fidji et de Zambie l'adressent au chef de l'État. En Zambie, ce dernier doit soumettre le rapport de l'OGE au corps législatif dans les sept jours suivant sa réception.

435. Dans certains pays, tels que l'Afrique du Sud, la Bosnie-Herzégovine, l'Équateur, la Namibie et la Zambie, les OGE doivent préparer des rapports de performance et des états financiers audités une fois par an. L'OGE de Bolivie doit soumettre au corps législatif à la fois un rapport annuel et un rapport après chaque élection. L'OGE sud-africain doit également se conformer à une série rigoureuse de mécanismes de comptes rendus. Il doit envoyer des rapports d'activité (dont des audits de ses états financiers) au corps législatif une fois par an et après chaque événement électoral majeur, mais doit aussi rédiger des rapports accessibles au public sur sa préparation aux événements électoraux à venir. Le chef de l'État peut aussi lui demander de lui écrire des rapports sur des questions électorales spécifiques. Aux États-Unis (voir étude de cas), les OGE des autorités locales doivent rendre des comptes à leurs communautés, aux représentants de leur État et aux tribunaux.

436. Dans des pays comme le Costa Rica, le Nigeria, l'Uruguay et le Yémen, les OGE n'ont pas à rendre compte de leurs performances. Au Costa Rica et au Nigeria, des comités du corps

législatif chargés des questions électorales peuvent superviser les activités de l'OGE. L'OGE de l'Uruguay ne doit rendre des comptes que sur ses finances, en soumettant ses états financiers à un audit externe. En Palestine, bien que la loi ne contraigne pas l'OGE à rendre des comptes à une branche quelconque du gouvernement, ce dernier publie après chaque événement électoral majeur des rapports qui sont diffusés simultanément auprès du pouvoir exécutif, du corps législatif, des partis politiques et du grand public.

437. Les rapports de performance d'un OGE sont souvent à la fois descriptifs et analytiques. Ils mettent en évidence les difficultés opérationnelles que l'organisme rencontre, comme ses problèmes de financement, et les améliorations à apporter au cadre juridique électoral pour renforcer l'efficacité de l'OGE. Ces rapports étant soumis au corps législatif et risquant d'influer sur la prise de décision du gouvernement, il est important qu'ils soient suffisamment complets et clairs pour attirer l'attention et susciter l'intérêt des législateurs.

438. Les OGE peuvent aussi prendre l'initiative de diffuser leurs rapports à d'autres parties prenantes, telles que les partis politiques, les ministères du gouvernement, les donateurs, les organisations de la société civile, les universités, les instituts d'enseignement, le monde des affaires et les membres intéressés du grand public. Il existe des méthodes rentables pour diffuser largement ces rapports telles que l'impression et la photocopie bon marché et la publication sur CD-ROM ou sur le site Internet de l'OGE. L'envoi d'exemplaires aux organisations internationales de recherche sur les questions électorales et d'assistance électorale peut contribuer à mieux faire connaître le pays de l'OGE, les difficultés qu'il rencontre et les besoins qu'il peut avoir en matière d'assistance électorale et d'aide au renforcement démocratique.

Responsabilité financière

439. Les OGE sont responsables de l'utilisation efficace des ressources financières et autres qu'ils reçoivent pour atteindre leurs objectifs stratégiques. Ils doivent répondre :

- a. de la rentabilité de l'utilisation de leurs ressources, qui doit constituer un bon rapport qualité-prix ;
- b. de la conformité à toutes les lois et réglementations pertinentes ;
- c. de l'éthique de leurs pratiques financières.

440. La responsabilité financière peut être définie dans le cadre juridique des élections, comme au Lesotho, ou dans les obligations juridiques générales s'appliquant aux entités du secteur public. De nombreux OGE, à l'instar de celui du Liberia, considèrent leur obligation légale comme un minimum et rendent compte de leurs états financiers plus fréquemment que la loi ne l'exige.

441. Comme pour les performances, il existe des mécanismes internes et externes pour rendre compte de sa responsabilité financière.

Mécanismes de responsabilité financière internes

442. Les mécanismes de responsabilité financière internes sont les procédures qui existent au sein même de l'OGE et qui encouragent le contrôle de ses finances. Il peut s'agir, par exemple :

- a. de la création d'un sous-comité de supervision des finances de l'OGE ;
- b. de structures formelles de reddition des comptes financiers au sein du secrétariat de l'organisme à l'intention de ses membres (ou, pour un OGE gouvernemental, à celle de son département gouvernemental de rattachement) ;
- c. du recours à une budgétisation axée sur la performance pour garantir que toutes les dépenses sont alignées sur les objectifs opérationnels et stratégiques de l'OGE ;
- d. de la mise en place d'audits internes réguliers pour suivre et évaluer les procédures de gestion financière de l'OGE et leur mise en œuvre.

443. Si un OGE n'est pas en mesure de prouver que ses contrôles internes de responsabilité financière suffisent à assurer la probité et l'efficacité de sa gestion financière, il subira probablement des pressions pour mettre en place des contrôles externes, plus onéreux. Cela pourra avoir des répercussions négatives sur son autonomie financière et son indépendance d'action.

Mécanismes de responsabilité financière externes

444. Les mécanismes de responsabilité financière externes reposent principalement sur l'audit externe des activités et des états financiers d'un OGE. Des audits externes supplémentaires peuvent être entrepris pour certains systèmes financiers spécifiques (tels que le paiement des salaires) ou suite à des allégations de corruption ou de pratiques irrégulières au sein de l'OGE. Dans ce dernier cas, des organismes de lutte contre la corruption de l'État peuvent aussi participer à l'audit.

445. L'audit financier externe des OGE est souvent confié à un organisme d'audit gouvernemental, comme la Commission d'audit d'État en Bosnie-Herzégovine ou le contrôleur général au Canada, au Honduras et au Panama. En Roumanie et en Turquie, c'est une Cour des comptes responsable devant le corps législatif qui se charge de l'audit externe de l'OGE. Au Portugal, l'OGE gouvernemental peut être contrôlé par le ministère des Finances et la Cour des comptes. Au Lesotho et en Zambie, le contrôle externe des finances de l'OGE est mené par des cabinets d'audit privés, alors qu'en Russie, il est effectué par la Chambre des comptes de l'Assemblée fédérale. Au Pérou enfin, l'audit des finances de l'OGE doit avoir lieu trois mois maximum après des élections.

446. En principe, les OGE intègrent les états financiers ayant été contrôlés à leur rapport annuel ou à d'autres rapports soumis au corps législatif et à d'autres parties prenantes. Ainsi, au Cameroun, les rapports financiers soumis à audit sont présentés au corps législatif tandis que l'audit de performance est soumis au chef de l'État.

447. L'examen des comptes financiers d'un OGE par une commission législative, souvent appelé Comité des comptes publics, peut démontrer publiquement l'intégrité financière de l'organisme. Il doit être garanti que dans le cadre de cet examen, l'OGE est questionné de manière juste et non dans le but d'en tirer un avantage politique. Si les vérificateurs ont repéré des pratiques de gestion financière qui laissent à désirer, des membres ou des cadres dirigeants de l'OGE peuvent être convoqués pour expliquer la situation et à décrire les solutions qui y ont été apportées.

Responsabilité de l'utilisation des systèmes technologiques

448. Le recours croissant à des systèmes informatiques pour les activités et la gestion électorales complique la responsabilité des OGE. En dehors de la question de la pérennité (traitée au chapitre 10 du présent ouvrage), il faut que le public ait confiance dans l'exactitude et la fiabilité de ces systèmes.

449. Les médias, dans leurs rapports sur les virus, les vers et les pirates informatiques, ont largement attiré l'attention du public sur les différents problèmes que posent de nombreux systèmes informatiques : l'absence de traces tangibles des transactions, le manque de transparence, l'opacité du processus de programmation informatique pour la majorité de la population et enfin les risques d'altération des données. Tous ces problèmes peuvent entacher la crédibilité des OGE qui s'appuient sur des systèmes informatiques pour accomplir des tâches essentielles telles que l'inscription des électeurs, le vote et le dépouillement, à moins que les OGE soient ouvertement responsables de leur usage.

450. Le débat continue à faire rage sur la fiabilité et la sécurité de ces systèmes informatiques de vote et de dépouillement. Aux États-Unis, au-delà des questions de performances techniques, une partie du débat porte sur l'éthique des fournisseurs proches de certains partis politiques. Les allégations, rapportées par les médias, de problèmes d'intégrité des machines de vote mécaniques et électroniques utilisées dans ce pays, y compris les dispositifs à écran tactile utilisant le système d'enregistrement électronique direct (EED) des votes, comme dans l'État du Maryland en 2004, ont renforcé la pression sur les OGE pour qu'ils soient transparents et responsables dans leur utilisation de cette technologie. Ces inquiétudes à l'égard du vote électronique ont conduit à l'élaboration du rapport de la commission Baker-Carter de 2005 sur la réforme électorale fédérale.

451. Ci-dessous sont listés des exemples de mesures que les OGE doivent prendre pour assurer l'intégrité de leurs systèmes informatiques :

- a. des tests rigoureux des systèmes informatiques préalables à leur utilisation pour la mise en œuvre et une publication des résultats de ces tests ;
- b. l'utilisation de systèmes d'exploitation libre et d'applications de source libre (open-source) pour promouvoir la transparence des systèmes informatiques utilisés ;
- c. la réalisation de versions test du code de programmation installées sur des systèmes informatiques de source libre (open-source) mis à la disposition du public pour

- commentaire. Par exemple, la Commission électorale du Territoire de la capitale australienne a publié sur son site Internet le code envisagé pour son système informatique d'enregistrement et de dépouillement des votes et a invité les professionnels de l'informatique à émettre des commentaires ;
- d. la conservation d'un exemplaire authentifié par audit du code autorisé pour chaque système informatique dans un lieu hors site, contrôlé par un organisme indépendant, ainsi que la comparaison régulière et contrôlée de ce code avec celui utilisé par l'OGE afin de détecter et d'éliminer les changements non autorisés, comme cela a été recommandé aux États-Unis ;
 - e. des contrôles réguliers des systèmes informatiques et en particulier de leurs fonctions de sécurité ;
 - f. la génération systématique, par les systèmes informatiques, d'une piste de vérification papier pouvant servir à contrôler leurs résultats, comme cela a été recommandé aux États-Unis ;
 - g. l'existence de systèmes de secours en cas de panne informatique.

Mécanismes d'évaluation des OGE

452. Pour respecter leurs obligations de responsabilité interne et externe, les OGE ont besoin de mécanismes capables d'évaluer leurs activités et de garantir aux parties prenantes comme à eux-mêmes, la qualité, l'efficacité et la probité de leur gestion opérationnelle et financière. Ces mécanismes incluent des contrôles qualité internes, des audits, des évaluations, des examens par les pairs et une supervision extérieure.

Contrôles de qualité internes

453. Les programmes internes d'assurance qualité constituent le premier dispositif garantissant aux OGE et aux parties prenantes que leurs activités respectent les normes de service, d'efficacité et d'adéquation qui leur sont imposées. Les composantes d'un programme d'assurance qualité pourront être les suivantes :

- a. consultation des parties prenantes sur les nouveaux systèmes et les nouvelles méthodes ;
- b. mise en œuvre de processus de conception et de développement de référence ayant fait l'objet d'une évaluation formelle ;
- c. tests rigoureux préalables à la mise en œuvre ;
- d. programmes de formation complets ;
- e. personnel suffisamment qualifié pour appartenir aux associations professionnelles appropriées ;
- f. programmes formels de suivi après la mise en œuvre ;
- g. rapports fiables sur les défauts et les processus de rectification.

Les OGE pourront suivre les directives et les normes pertinentes de l'Organisation mondiale de normalisation (ISO).

Audits des OGE

454. Les audits procèdent à l'examen et à l'évaluation critiques des activités d'un OGE, uniquement par rapport aux critères posés par les objectifs stratégiques déclarés par l'organisme. Il est essentiel d'en conduire régulièrement pour garantir que les OGE rendent correctement compte de leurs activités. L'audit des organisations financées par les fonds publics dépasse maintenant l'aspect purement financier et s'étend à l'adéquation et à l'efficacité des stratégies, des méthodes opérationnelles et de la qualité des prestations de services au public.

455. Étant donné que tout OGE a une responsabilité en matière de finances et de performances, l'audit d'un tel organisme peut donc lui aussi relever de ces deux domaines essentiels :

- a. *l'audit de performance* se concentre sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité des activités de l'OGE tandis que ;
- b. *l'audit financier* est consacré à la comparaison des documents comptables de l'organisme avec les normes de comptabilité, afin d'évaluer l'efficacité et la probité de la gestion des fonds par l'OGE.

456. L'audit peut relever clairement de l'une ou l'autre des catégories ci-dessus ou combiner les deux. Il pourra couvrir un large champ, menant un examen des performances ou des transactions globales de l'OGE, ou se limiter à une activité ou un système que gère l'OGE.

457. Des normes professionnelles d'audit doivent être respectées quel que soit le type d'audit concerné. Il y a deux options pour les rapports d'audit, qui sont généralement rendus publics : soit ils certifient qu'ils ont eu recours à ces normes, soit ils expliquent pourquoi elles n'ont pas pu être appliquées et justifient les normes ou la méthodologie utilisée(s). L'enquête et le rapport d'audit peuvent décrire les bonnes et les mauvaises pratiques découvertes, évaluer les contrôles de gestion opérationnelle ou financière, pointer du doigt les violations de la loi ou des politiques, ainsi que les manquements à la probité financière ou à l'intégrité opérationnelle, noter les améliorations par rapport aux audits antérieurs et évaluer l'adéquation des méthodes et des systèmes utilisés ou les niveaux de service fournis pour atteindre les objectifs de l'OGE.

458. Un rapport d'audit professionnel doit toujours être objectif, factuel, précis, complet et juste. Il souligne les résultats positifs et répertorie toutes les défaillances. Il est de bonne pratique que les vérificateurs discutent des résultats et des recommandations mentionnés dans leur rapport avec l'OGE avant sa publication, afin que l'organisme ait suffisamment de temps pour les considérer et pour réfléchir soigneusement à ses réponses.

Audits de performance

459. Les audits de performance constituent un examen objectif, indépendant et systématique des activités et du système de gestion d'un OGE, dans le but d'évaluer l'efficacité, l'efficience et la rentabilité de l'utilisation de ses ressources. Ils peuvent être menés en interne par l'OGE ou en externe. Ils peuvent couvrir toutes les activités des OGE ou se concentrer sur une fonction ou un programme spécifique. Les audits de performance mettent en lumière les points forts et les points faibles des activités des OGE et recommandent d'éventuelles actions correctives. Il s'agit d'un mécanisme important pour améliorer la gestion électorale, établir de bonnes pratiques, renforcer la responsabilité à l'égard du public et consolider l'intégrité institutionnelle.

Méthodologie et cadre d'application des audits de performance

460. Les audits de performance comprennent un volet interne, c'est-à-dire un examen des politiques et des archives de l'OGE en rapport avec l'audit, ainsi que des entretiens avec les membres concernés, et un volet externe, qui consiste en des entretiens avec les parties prenantes et un examen des rapports de presse et autres sur leurs activités afin de connaître le point de vue externe sur les performances de l'OGE. En général, dans un audit de performance, on procède à une analyse coût-bénéfice et une analyse de rentabilité et on se sert d'indicateurs de performance (ceux du plan stratégique de l'OGE s'ils conviennent) et de normes de service définies par l'OGE ou exigées par les parties prenantes pour évaluer les performances de l'OGE par rapport à ses objectifs stratégiques.

461. En principe, les audits de performance comprennent :

- a. des entretiens avec les principales parties prenantes telles que les partis politiques, les électeurs, les membres du corps législatif, les organisations de la société civile, les médias, les ministères et les organisations gouvernementales pertinents, fournisseurs. La consultation conjointe des parties prenantes lors d'ateliers ou de séminaires est également possible ;
- b. des entretiens avec les membres de l'OGE, le personnel du secrétariat et, si cela est nécessaire, avec le personnel temporaire ou les sous-traitants recrutés pour les activités examinées ;
- c. l'examen du plan stratégique, de la structure de direction, des politiques pertinentes, des plans opérationnels et de l'affectation des tâches, ainsi que de la mise en œuvre de ces activités planifiées ;
- d. l'examen des textes constitutionnels, des lois, des réglementations, des décisions des tribunaux, des codes de conduite, ainsi que des systèmes informatiques et autres, des rapports, des procédures, des manuels, des directives et des archives pertinents de l'OGE.

462. Les critères spécifiques des audits de performance et les questions qu'ils abordent dépendent de la ou des activités contrôlées. Par exemple, un audit de performance sur l'organisation globale d'une élection pourra faire appel aux critères de conception et traiter les questions énumérées ci-dessous dans le tableau 15.

Tableau 15 : Audits de performance électorale : critères et questions traitées

Critères des audits de performance électorale	Questions spécifiques traitées par les audits de performance électorale
<ul style="list-style-type: none"> • Préparation et conception des élections : logique et exhaustivité de la planification électorale • Efficience des processus électoraux : rapports coûts/production et qualité en résultant • Efficacité des activités électorales : contribution apportée par les services de l'OGÉ aux objectifs électoraux • Impact : répercussions de la conduite des élections par l'OGÉ sur l'environnement démocratique dans son ensemble et sur la stabilité de l'État • Pérennité : capacité de l'OGÉ à maintenir des bénéfices continus de la tenue des élections 	<ul style="list-style-type: none"> • Adéquation des réglementations, des politiques, des procédures et des normes de performance de l'OGÉ avec ses objectifs • Adéquation de la structure et de la culture de l'OGÉ pour dispenser des services électoraux conformes aux normes de qualité attendues • Degré de conformité de l'OGÉ par rapport au cadre juridique des élections, aux réglementations et aux procédures internes • Ampleur des conflits et des doublons éventuels dans les activités électorales de l'OGÉ, ainsi qu'entre ses programmes électoraux et autres • Impact du système électoral sur les systèmes et les procédures propres de l'OGÉ • Efficacité et viabilité du recours à la technologie dans le cadre des élections • Niveaux de connaissances électorales des membres et du personnel de l'OGÉ et effets de la formation et du développement du personnel sur ces niveaux de connaissances • Impacts des campagnes d'information de l'OGÉ • Efficacité des relations entre l'OGÉ et les autres organisations impliquées dans le déroulement des élections • Performance de l'OGÉ dans la mise en œuvre des processus électoraux majeurs • Responsabilité de l'OGÉ vis-à-vis de ses parties prenantes

Résultats des audits de performance

463. En principe, les audits de performance fournissent des informations sur les activités ou les processus audités ainsi que des recommandations visant à aider les OGE et leurs organismes de supervision à améliorer les services dispensés aux parties prenantes.

464. Les audits de performance peuvent avoir des impacts très divers, à la fois sur l'OGÉ et sur l'image qu'en ont les parties prenantes. Ils peuvent par exemple entraîner des économies dans l'usage des ressources, une meilleure efficacité, un renforcement des politiques et des pratiques de gestion, une hausse de la qualité de service et une meilleure compréhension de ses responsabilités par l'OGÉ.

Tableau 16 : Résultats et recommandations possibles d'un audit de performance

Résultats de l'audit de performance	Recommandations de l'audit de performance
<ul style="list-style-type: none"> Forces et faiblesses des systèmes de gestion et de l'équipe de management de l'OGE 	<ul style="list-style-type: none"> Méthodes d'amélioration des systèmes et des procédures managériaux, opérationnels et financiers pour améliorer les performances de l'OGE par rapport à ses objectifs
<ul style="list-style-type: none"> Forces et faiblesses des méthodes utilisées pour mettre en œuvre les activités ou les processus pertinents 	<ul style="list-style-type: none"> Méthodes d'utilisation des ressources plus économiques mais permettant d'atteindre le niveau de qualité espéré Méthodes d'utilisation des ressources de l'OGE plus efficaces et réduisant le rapport coût/production Méthodes pour améliorer l'efficacité de l'OGE à travers des objectifs planifiés, des normes de performance et des niveaux de service qu'il remplit mieux
<ul style="list-style-type: none"> Contraintes susceptibles d'avoir empêché les OGE d'atteindre les objectifs fixés pour les activités faisant l'objet de l'audit 	<ul style="list-style-type: none"> Opérer des changements dans l'environnement externe de l'OGE qui l'aideront à atteindre ses objectifs et à améliorer sa qualité de service et assureront sa viabilité à long terme, ainsi que sa pérennité
<ul style="list-style-type: none"> Détermination si, et dans quelle mesure les activités et les processus évalués ont atteint les objectifs, les niveaux de performance et les normes de service tels que définis par l'OGE et compris par ses parties prenantes 	<ul style="list-style-type: none"> Apporter des améliorations au cadre de l'OGE et aux résultats, aux normes de performance et aux niveaux de service qu'il s'est fixé afin qu'il atteigne ses objectifs d'une manière qui améliore les services qu'il rend à ses parties prenantes Apporter des changements visant à améliorer la responsabilité et la transparence de l'OGE, ainsi qu'à renforcer la confiance du public dans l'institution

Audits financiers

465. Les audits financiers internes des OGE constituent le mécanisme de contrôle interne ultime garantissant la probité et l'intégrité financières des organismes. L'examen des comptes mené lors d'un audit financier externe fournit un avis indépendant sur leur exhaustivité, leur conformité, leur intégrité et leur exactitude. La plupart des OGE doivent préparer et soumettre des comptes annuels soumis à audit, qui sont mis en rapport avec les résultats et les activités prévus par le plan de travail annuel. Le cas échéant, le rapport peut faire état du montant des contributions financières provenant de l'État et de sources externes, ainsi que de leur usage.

466. Les consultations électorales génèrent de multiples transactions financières du fait de l'achat de fournitures, de matériels et d'équipements, ainsi que du recrutement de nombreux agents supplémentaires. De nombreux OGE possèdent un effectif dispersé relativement important, dont des milliers de salariés temporaires, et dépensent des millions de dollars en équipements, en services et en matériels électoraux, souvent sur une très courte période. En l'absence de garde-fous adéquats, ce contexte peut être propice à la corruption et aux détournements de fonds.

467. Les audits financiers ont pour but de fournir une garantie satisfaisante que les états financiers donnent une image juste de la situation financière, des résultats opérationnels et des flux de trésorerie de l'OGE d'une part ; et d'autre part qu'ils sont conformes aux principes comptables généraux et aux normes de reddition des comptes financiers. Ils s'efforcent de déterminer si toutes les transactions financières ont respecté les critères de conformité financière, tels qu'ils sont fixés soit dans les règles et les réglementations propres à l'OGE, soit dans les lois ou les règlements sur la responsabilité financière s'appliquant à l'ensemble du secteur public. Ils évaluent et déterminent également si la conception et la mise en œuvre de la structure de contrôle interne de financement et de protection des actifs de l'OGE permettent vraiment de garantir l'exactitude et l'intégrité des documents de gestion financière et d'éviter la fraude.

468. L'audit financier peut couvrir tout ou partie des aspects suivants :

- a. l'information financière et les états financiers (recettes et dépenses, encaissements et décaissements, inventaire des actifs) ;
- b. les demandes de budget et les écarts entre performances financières estimées et réelles ;
- c. la conformité avec les lois et les réglementations, surtout celles relatives aux achats, à la comptabilité, aux rapports sur les contrats et les subventions et aux mesures anti-corruption ;
- d. les contrôles internes des fonds, des actifs et de la reddition des comptes financiers.

Évaluation programmatique menée par les OGE

469. L'évaluation programmatique constitue un autre outil largement utilisé pour aider les OGE à améliorer leur responsabilité. La frontière entre audit de performance et évaluation programmatique est floue. Tous deux fournissent des analyses indépendantes et objectives de la manière dont un OGE pourrait mieux utiliser ses ressources. En général, les audits de performance se concentrent sur les aspects économiques, l'efficacité et l'efficacité des performances de l'OGE par rapport aux objectifs énoncés dans son plan stratégique ou à d'autres documents cadres juridiques ou opérationnels. Tandis que les évaluations programmatiques commencent généralement par étudier le cadre électoral de l'OGE et les objectifs stratégiques qui en découlent pour déterminer s'ils répondent aux besoins des parties prenantes.

470. Les points clés de l'évaluation programmatique des activités d'un OGE sont les suivants :

- a. Le cadre juridique des activités de l'OGE et les objectifs de ce dernier correspondent-ils aux besoins et aux objectifs des parties prenantes ?

- b. Les services que dispense l'OGE sont-ils nécessaires ?
- c. L'OGE pourrait-il dispenser ses services avec davantage d'efficacité ?
- d. Quels sont les impacts à court et long terme des services fournis ?

471. Les évaluations programmatiques se concentrent uniquement sur les résultats et leurs conclusions pourront être appliquées au cycle de planification stratégique de l'OGE. Elles étudient la manière dont un OGE sert les parties prenantes et notamment si les évaluations des besoins de ces parties prenantes, sur lesquelles se fondent les stratégies et les activités de l'OGE, sont toujours d'actualité. Attachées aux intérêts des parties prenantes, les évaluations programmatiques cherchent à connaître leurs attentes et leur point de vue sur l'adéquation et l'exécution des activités actuelles de l'OGE. Dans un contexte marqué par l'évolution des attitudes sociétales, des cadres politiques et juridiques et les avancées technologiques, ces évaluations aident les OGE à identifier les secteurs d'activité qui ne répondent plus aux besoins des parties prenantes. Les évaluations programmatiques pourront déterminer si certains services demeurent nécessaires ou si d'autres institutions sont mieux placées que les OGE pour dépenser tout ou partie des fonds publics disponibles pour la prestation de certains services électoraux, tels que l'éducation et l'information des électeurs.

Analyses postélectorales

472. Les OGE recourent de plus en plus fréquemment aux analyses postélectorales pour évaluer l'adéquation des structures juridiques et managériales des élections ainsi que leur efficacité à en assurer la crédibilité. Ces analyses sont complémentaires des audits financiers et de performance. Le Botswana et la Géorgie font partie des pays qui demandent la soumission de rapports de performance après chaque consultation électorale majeure. L'OGE du Botswana a engagé une équipe d'experts électoraux pour évaluer sa performance pendant les élections générales de 2004. Dans cette analyse ont été émises plusieurs recommandations importantes, de portée considérable, touchant notamment à la nécessité d'introduire des amendements dans la Constitution et les textes de loi.

473. Un rapport d'examen postélectoral analyse ce qui a marché, ce qui n'a pas marché et pourquoi. Il peut aborder chaque aspect du système électoral, de ses processus, ainsi que de ses structures et de ses capacités de gestion ; il doit reposer de préférence sur l'expérience directe des analystes concernant l'événement électoral et non pas uniquement sur l'étude des dossiers. Les activités de vote et de dépouillement, l'attitude des électeurs et la réaction des parties prenantes aux actions de l'OGE peuvent être matière à un examen approfondi dans le cadre d'une analyse postélectorale. Cette dernière peut aussi s'intéresser à l'influence des processus de financement de l'OGE sur sa pérennité. Le rapport d'analyse peut présenter les forces et les faiblesses de l'OGE et du cadre électoral et recommander des solutions adaptées. Les résultats de l'analyse doivent nourrir le débat sur la réforme électorale et le développement procédural de l'OGE d'un bout à l'autre du cycle électoral.

Tableau 17 : Analyse postélectorale au Botswana en 2004 : description de la mission

Cadre juridique	<ul style="list-style-type: none"> Évaluer la pertinence, l'adéquation et l'efficacité du cadre juridique en place pour aider la Commission électorale indépendante (CEI) dans l'exécution de son mandat (loi électorale et Constitution) Évaluer la clarté du cadre juridique, en particulier concernant la nature du mandat de la Commission Évaluer l'adéquation des fonctions de la CEI et de son secrétaire, conformément aux dispositions de la Constitution du Botswana Étudier la nécessité d'une loi parlementaire spécifique concernant le statut, les fonctions et le personnel de la CEI, ainsi que d'autres questions juridiques pertinentes Proposer une réforme du cadre juridique existant ou toute autre mesure similaire
Cadre opérationnel (exécution du mandat)	<ul style="list-style-type: none"> Évaluer la préparation de la CEI à la tenue des élections générales de 2004 Évaluer si, dans sa préparation aux élections de 2004, la CEI a respecté son mandat par rapport au cadre juridique existant Évaluer la pertinence, l'adéquation et l'efficacité des programmes d'éducation civique et des électeurs proposés par la CEI Évaluer si la CEI a mené efficacement les élections de 2004 et repérer les problèmes et les points faibles réels et supposés Évaluer les relations de la Commission avec ses parties prenantes principales. Cette évaluation doit accorder la priorité aux relations de la Commission avec le pouvoir exécutif afin de suggérer des moyens de liaison plus efficaces entre la CEI et le gouvernement, renforçant la responsabilité et la transparence de la Commission sans compromettre son indépendance Évaluer la meilleure manière de favoriser une communication de qualité entre la Commission et le secrétariat
Nominations à la Commission et questions liées à l'affectation du personnel	<ul style="list-style-type: none"> Évaluer les procédures de nomination des membres de la Commission et du secrétariat et proposer des améliorations quand elles sont nécessaires Évaluer la compétence et l'adéquation du personnel électoral de la Commission Repérer les maillons faibles et proposer des interventions de développement Voir si la Commission devrait détenir le pouvoir de recruter, de sanctionner et de révoquer son personnel à tous les échelons, secrétariat compris
Financement	<ul style="list-style-type: none"> Évaluer l'adéquation du financement de la CEI, ainsi que l'efficacité des mécanismes de financement existants
Indépendance de la CEI	<ul style="list-style-type: none"> Évaluer le degré d'indépendance réel de la CEI et celui dont elle devrait jouir Proposer des paramètres définissant l'indépendance de la CEI Suggérer des organes de rattachement pour la CEI
Évaluations de performance futures	<ul style="list-style-type: none"> Examiner les moyens d'institutionnaliser les évaluations de performance dans le cadre du processus postélectoral habituel de la CEI
Autres questions	<ul style="list-style-type: none"> Évaluer la pertinence et l'adéquation du plan stratégique actuel de la CEI et proposer des améliorations Examiner les questions relatives au thème équilibre hommes-femmes et élections, notamment l'intégration de cet équilibre au sein de la CEI

Source : Extrait de DUNDAS, Carl W., MAUNDENI, Zibani et BALULE, T., « Final Report: Audit of the Independent Electoral Commission's (IEC) Preparedness to Conduct Legitimate and Credible Elections in October 2004. Report of a Team of Consultants Appointed to Audit the Operation of the 2004 Elections in Botswana » [Rapport final : Audit des préparations menées par la Commission électorale indépendante (IEC) pour organiser des élections légitimes et crédibles en octobre 2004. Rapport d'une équipe de consultants nommés pour auditer les opérations lors des élections de 2004 au Botswana], (ni lieu, ni éditeur), décembre 2004.

Tableau 18 : Liste de vérification du cycle d'analyse postélectorale d'un OGE

Responsables	Actions
Direction de l'OGE	<ul style="list-style-type: none"> Avant le début de la période électorale, définir le champ et décrire la mission d'analyse après consultation des parties prenantes, ainsi que désigner responsables un dirigeant de l'OGE et une équipe chargés de l'analyse et/ou des consultants externes (si nécessaire) Expliquer au personnel de l'OGE la nature et le but de l'analyse
Équipe chargée de l'analyse	<ul style="list-style-type: none"> Établir le plan et le calendrier de la collecte d'informations pendant et après la période électorale, de l'analyse et de la rédaction du rapport Passer en revue l'ensemble des documents sur les processus électoraux pertinents, tels que le cadre juridique, les politiques et procédures de l'OGE, ainsi que les documents pertinents publiés par d'autres organisations Pendant la période électorale, observer les processus électoraux, mener des entretiens avec les parties prenantes externes et le personnel de l'OGE et recueillir en permanence des données pertinentes sur les performances électorales Organiser des entretiens ou des tables rondes postélectorales avec les parties prenantes pour connaître leurs opinions sur l'exécution des élections dans l'ensemble Après l'élection, collecter des données pour combler les lacunes dans les données existantes, ainsi que sur des sujets tels que les différends sur les résultats de l'élection Analyser les données et rédiger un projet de rapport d'évaluation
Direction de l'OGE	<ul style="list-style-type: none"> Lire le projet de rapport d'analyse et y répondre
Équipe chargée de l'analyse	<ul style="list-style-type: none"> Rédiger le rapport d'évaluation final en tenant compte des remarques de la direction de l'OGE
Direction de l'OGE	<ul style="list-style-type: none"> Présenter le rapport d'évaluation aux parties prenantes Discuter des changements recommandés par le rapport d'analyse avec le personnel de l'OGE Plaider auprès des parties prenantes, y compris le gouvernement et le corps législatif, en faveur des réformes électorales préconisées dans le rapport d'analyse Élaborer de nouvelles politiques et procédures en se basant sur les conclusions et les recommandations du rapport, ainsi que toute réforme électorale pouvant en résulter En collaboration avec les parties prenantes, définir le cadre et les termes du mandat de l'analyse de l'élection suivante en prêtant particulièrement attention aux questions notées dans l'évaluation de l'élection précédente

474. La double approche consistant à évaluer les besoins avant les élections générales puis à procéder à une analyse postélectorale des performances de l'OGE pendant les élections peut aider à établir dans quelle mesure il est possible de pérenniser la tenue d'élections libres et transparentes sur le long terme.

Évaluations par les pairs

475. Les évaluations par les pairs peuvent faire profiter les mécanismes d'évaluation internes et externes (audit et analyse) des connaissances de professionnels électoraux expérimentés. La méthode consistant à faire appel au personnel de terrain s'occupant d'un secteur géographique donné de l'OGE pour participer à des audits financiers, de performance ou à des analyses postélectorales dans un autre secteur, comme cela a été fait en Australie au début des

années 1990, peut s'avérer extrêmement bénéfique. Les bureaux audités accepteront probablement plus facilement de tenir compte des recommandations de leurs pairs ayant eu à résoudre le même genre de problèmes de gestion qu'eux. De plus, l'échange d'idées entre évaluateurs et évalués permettra à chacune des parties d'approfondir ses connaissances. L'intégration de professionnels expérimentés du secteur électoral venant du même pays ou d'un autre dans les équipes d'évaluation externes des OGE présente des avantages similaires.

Questions liées à la supervision externe

476. La supervision externe, qui fait partie de la responsabilité externe d'un OGE, peut passer par des mécanismes tels que les audits ou les évaluations externes, l'examen des activités de l'OGE par un organe *ad hoc* ou tout autre organe spécialement désigné pour cette tâche, ou encore les évaluations par une commission du corps législatif, par exemple celui chargé des affaires électorales ou des comptes publics.

477. Si l'entité assurant la supervision externe de l'OGE n'est pas totalement indépendante, elle pourra subir des interférences qui limiteront de manière regrettable son champ d'action et/ou sa méthodologie. D'aucuns pourront tenter d'influer sur le contenu des rapports de supervision ou de le modifier. Les organes de supervision pourront avoir à respecter diverses restrictions quant à leur mandat, la durée des enquêtes, l'accès aux informations ou à des fonds et des ressources suffisants pour mener à bien leur mission. Ainsi, l'organisme de surveillance électorale indonésien, le Panwas, joue un double rôle : un rôle de suivi du déroulement des élections et celui d'organe de première instance pour la plupart des conflits électoraux. Bien qu'il soit censé agir en toute indépendance, la désignation de ses membres et son financement relèvent de l'OGE. En 2004, le conflit entre le Panwas et l'OGE, suite à la contestation par le premier des décisions du second, a conduit l'OGE à promulguer des réglementations pour supprimer toute implication du Panwas dans les recours ou les différends impliquant l'OGE.

478. Les organes de supervision doivent avoir le droit d'examiner les documents et les fichiers informatiques, de vérifier les services payés et les biens acquis à l'aide des fonds publics et de s'entretenir avec les membres, le personnel et d'autres personnes de l'OGE. Ces droits seront garantis s'ils figurent dans le cadre juridique. Si ce n'est pas le cas, l'OGE pourra renforcer sa crédibilité en autorisant un accès totalement libre à l'organe de supervision. Pour contraindre les OGE et d'autres organisations à fournir des documents spécifiques, les organismes de supervision officiels peuvent être investis du pouvoir d'obtenir des assignations exécutoires devant un tribunal, assorties de sanctions en cas de non-respect. Lorsque l'organisme de supervision est doté de pouvoirs d'enquête, il peut être habilité à recevoir des déclarations sous serment.

479. L'efficacité de la supervision dépend d'un contrôle de qualité rigoureux, garant de son professionnalisme, de son impartialité et de son exactitude. La présence d'un personnel qualifié, en nombre suffisant et au fait des cadres juridique, financier et opérationnel dans lesquels se déroulent les activités électorales facilitera, les bonnes pratiques de supervision. Les conclusions des organismes de supervision doivent être objectives et viser l'amélioration des services des OGE.

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

- La responsabilité d'un OGE vis-à-vis des parties prenantes encourage la transparence et la bonne gouvernance et a un impact positif sur la perception qu'a le grand public de son professionnalisme et de son impartialité.
- Les mécanismes de responsabilité « informels », par le biais d'échanges réguliers avec les parties prenantes, et les mécanismes formels de responsabilité financière et relatifs aux performances constituent des mesures nécessaires et complémentaires qui garantissent que les OGE rendent des comptes sur la conformité de leurs activités avec la loi, leur probité en matière de finances, leur intégrité opérationnelle et l'efficacité de leurs activités pour répondre aux besoins de leurs parties prenantes.
- Le compte rendu de performance possède un volet interne et externe. Les mesures internes comprennent le contrôle de gestion, ainsi que des audits internes pour étudier les questions de performance. Les mesures externes peuvent comprendre des évaluations externes et l'obligation de remettre des rapports aux parties prenantes, comme le corps législatif. Une large diffusion des rapports de l'OGE peut faire prendre conscience à un grand nombre de parties prenantes de l'ampleur des défis que doit relever l'organisme ainsi que de ses réussites.
- De même que pour ses performances, l'OGE a une responsabilité financière à la fois interne et externe. Les mesures internes comprennent des mécanismes de reddition des comptes et de contrôle financiers, ainsi que des audits internes réguliers. Les mesures externes recouvrent les audits externes, la remise régulière d'états financiers audités aux parties prenantes telles que le corps législatif et les donateurs, et les évaluations par un organisme compétent.
- L'utilisation de systèmes informatiques, surtout pour le vote et le dépouillement, fait peser des obligations de responsabilité supplémentaires sur les OGE, car ces systèmes ne sont pas toujours transparents pour les parties prenantes ou facilement compris par elles. Un niveau de qualité et d'intégrité élevé doit être maintenu absolument, notamment grâce à des traces tangibles des transactions effectuées par l'intermédiaire de ces systèmes.
- Pour rassurer les parties prenantes sur l'efficacité et la probité de leurs performances, les OGE disposent de divers outils : contrôles d'assurance qualité, préalables à la mise en œuvre et en temps réel de leurs activités, suivis de mécanismes d'audit, d'évaluation et de supervision externe. Le recours à l'évaluation par des pairs peut renforcer la crédibilité de l'audit, ainsi que celle des résultats et des recommandations de l'évaluation.

- L'évaluation est une analyse du cadre électoral comme un tout, tandis que l'audit sert à examiner et à évaluer certaines questions spécifiques au sein de ce cadre. L'évaluation peut comprendre un audit, mais pas le contraire.
- Les audits de performance et financiers peuvent identifier les bonnes pratiques d'un OGE, décourager et détecter la fraude, la corruption et les malversations, identifier les améliorations à apporter aux méthodes qu'il applique pour se conformer à ses obligations financières et enfin améliorer ses performances opérationnelles et son intégrité institutionnelle pour qu'il puisse atteindre les objectifs de son plan stratégique.
- Les audits de performance évaluent la rentabilité, l'efficacité et l'efficacité des activités des OGE et peuvent avoir un impact important sur l'amélioration de leur qualité de service, la rentabilité de l'utilisation de leurs ressources et le renforcement de la gestion électorale. Les audits financiers pourront, entre autre, améliorer les contrôles financiers internes et promouvoir le respect des règles pertinentes, ainsi que l'utilisation efficiente des ressources financières.
- Outre les audits, les OGE peuvent procéder à des évaluations programmatiques de tout ou partie de leurs activités. Ce type d'évaluation cherche à savoir, non seulement si les OGE ont bien atteint leurs objectifs stratégiques, mais également si ces objectifs sont bien adaptés à leur environnement et répondent aux besoins de leurs parties prenantes. Les évaluations programmatiques examinent les améliorations à apporter aux OGE pour mieux répondre à ces besoins de manière rentable, efficace et efficiente. Elles aident activement les OGE à relever les défis d'un environnement extérieur en constante évolution.
- Les analyses postélectorales, lorsqu'elles sont bien planifiées, se révèlent particulièrement utiles aux OGE. Leurs recommandations peuvent nourrir la réforme interne des politiques et des procédures des OGE ainsi que leur plaidoyer en faveur de la réforme du cadre électoral, du début à la fin du cycle électoral.
- La supervision externe et indépendante des OGE peut passer par un audit ou une évaluation externe, effectué par un comité permanent du corps législatif ou un organe *ad hoc* nommé spécialement à cet effet. Pour être efficace, elle doit pouvoir accéder à tous les matériels et personnels pertinents et être dotée d'une culture placée sous le signe de l'indépendance, de l'impartialité et du professionnalisme, ainsi que de contrôles de qualité rigoureux.

Élections et technologie

Sean Dunne

Systèmes informatiques et élections

Au cours des vingt dernières années, les administrateurs électoraux ont intégré au processus électoral deux grands types de technologies : les bases de données (pour l'inscription des électeurs) et les systèmes d'information géographiques (SIG, pour le redécoupage des circonscriptions et la planification logistique). Il convient de noter que ces systèmes, dont les bénéfices pour le processus électoral en termes d'efficacité et d'efficience sont indéniables, provenaient au départ d'autres secteurs, où ils avaient été développés et testés en détails et avec rigueur. Le secteur émergeant du vote électronique, en comparaison, n'en est qu'à ses premiers pas et son champ d'application se cantonne essentiellement à la gestion électorale publique et privée.

Dans un système de vote entièrement électronique, l'identification des électeurs, le vote, le dépouillement et la transmission des données s'effectuent à l'aide d'un matériel électronique et numérique, sans intervention humaine. À ce jour, aucun pays n'a atteint un tel niveau de modernisation pour la gestion électorale nationale. En revanche, des systèmes associant des processus manuels et électroniques (systèmes hybrides) offrent un large éventail de solutions, dont plusieurs ont déjà servi dans différents pays. Le recours à ces systèmes hybrides dépend de différents facteurs et peut être considéré spécifique à chaque pays.

Le « code de confiance » (*Trusted Code Base*, TCB) constitue l'un des critères de comparaison du degré d'automatisation de différents systèmes. Il s'agit de la quantité de code informatique nécessaire au fonctionnement d'un système donné. En termes simples, plus il faut de code pour faire fonctionner le système, plus celui-ci est complexe et vulnérable aux manipulations accidentelles ou intentionnelles. L'aspect « confiance » de ce code fait référence à la rigueur des tests qu'il a subis, ainsi qu'au fait qu'il a été reconnu exact et correct.

Les systèmes Internet (connectés au *World Wide Web*) soulèvent des problèmes significatifs, tant en termes de sécurité que de technologie. Les problèmes de sécurité sont liés à l'exposition des systèmes à des menaces inconnues, dont il est impossible d'évaluer le potentiel de nuisance. Cet environnement n'est plus seulement composé d'acteurs nationaux mais aussi, parce qu'il est en ligne, de gouvernements étrangers et de pirates. Les systèmes Internet sont ceux qui nécessitent le plus de code. Mais comme ils communiquent par l'intermédiaire du réseau Internet et sont acheminés par des routeurs publics, leur code ne peut pas être considéré comme étant de confiance.

Le scrutin électoral fait appel à deux principaux types de technologies : les systèmes d'enregistrement électronique direct (EED) et les technologies de numérisation optique.

Les systèmes EED permettent aux électeurs de saisir leur vote directement dans le système, en général grâce à un écran tactile ou un clavier, ce dernier les compile alors automatiquement. Elles peuvent aussi comprendre un sous-système qui se combine directement avec une carte d'électeur dotée d'un identifiant unique intégré, comme une bande magnétique ou un code que la personne tape sur un clavier. En principe, les systèmes EED utilisent une quantité de code allant de moyenne à élevée.

Les technologies de numérisation optique servent à scanner les bulletins de vote, lorsque le choix des électeurs est indiqué, sur un bulletin de papier standard, par un cercle, un ovale ou un rectangle rempli au stylo ou au crayon. Ces systèmes, qui ne sont pas réservés à l'administration électorale, sont utilisés dans plusieurs pays pour les examens scolaires nationaux faisant appel à des questions à choix multiple. En général, les systèmes de numérisation optique nécessitent une quantité moins importante de code de confiance que d'autres solutions.

Vote électronique

Les organismes de gestion électorale (OGE) désirant évaluer les avantages du vote électronique se heurtent à plusieurs difficultés. Dans un premier temps, il leur faut trouver les ressources nécessaires pour contrôler et gérer efficacement le processus d'évaluation et/ou de développement du système, ainsi qu'obtenir du gouvernement un mandat clair confiant la responsabilité de la gestion du processus à un seul organisme. Ce dernier aspect prend une importance croissante, car la concurrence entre les fournisseurs de technologie de vote électronique du secteur privé les pousse à adopter des méthodes agressives pour introduire leurs produits sur de nouveaux marchés.

Selon les circonstances, le vote électronique peut nécessiter des amendements dans divers domaines (dont plusieurs ne relèvent pas uniquement de l'OGE), comme celui de la loi électorale et celui des lois régissant les règles de preuve (modalités de présentation des preuves devant un organe judiciaire), les pouvoirs d'investigation, les réglementations et les procédures de règlement des différends, la structure, le personnel et les compétences de base des autorités électorales, le processus d'inscription des électeurs, le processus d'inscription des partis/candidats, la formation du personnel électoral, les réglementations relatives aux observateurs électoraux, la tabulation des votes et la publication des résultats. Par ailleurs, il requiert des programmes spéciaux de consultation (avec les partis politiques et la société civile), ainsi qu'un vaste processus d'éducation des électeurs.

La mise en place du vote électronique est donc normalement considérée comme une réforme majeure du processus électoral. Dans les pays où elle s'est déroulée avec succès, elle a eu lieu progressivement, en commençant avec un programme pilote et une adoption en plusieurs étapes, réparties sur plusieurs élections, ce qui a permis aux candidats/partis, aux électeurs et aux autorités électorales de s'adapter à cette nouvelle technologie. Cette approche graduelle permet d'introduire les modifications petit à petit et d'interrompre le processus en cas de difficultés imprévues.

Il y a beaucoup d'idées reçues concernant le vote électronique, comme celles selon lesquelles il améliorerait la participation ou la sécurité. Mais il existe peu d'études statistiques de son impact sur le processus électoral et les pratiques politiques correspondantes. Par ailleurs, quasiment rien ne prouve à ce jour qu'une technologie donnée aura le même impact dans tous les pays, contrairement à ce que certains prétendent. Par conséquent, comme pour le processus de réforme électorale en général, la valeur et l'avantage du vote électronique doivent se mesurer par rapport aux circonstances particulières dans lesquelles il est proposé.

En général, le vote électronique présente les avantages suivants :

- au niveau symbolique, il confère au pays une image de modernité ;
- il permet de disposer de multiples « bulletins de vote » dans les bureaux de vote sans les difficultés logistiques que cela entraîne habituellement ;
- il empêche les électeurs d'invalider leur bulletin et de déposer dans l'urne un bulletin nul, accidentellement ou intentionnellement ;
- il permet d'inclure la photographie des candidats sur le « bulletin » à un coût très réduit (ce qui représente une aide pour les électeurs peu alphabétisés) ;
- il permet de tabuler rapidement les votes et de connaître les résultats quelques minutes après la clôture du scrutin ;
- il élimine certaines erreurs humaines ou fraudes associées au vote manuel ;
- il permet aux électeurs analphabètes ou handicapés de voter en toute indépendance.

Principaux problèmes

Évaluation ou développement des systèmes

Les administrateurs électoraux ont à prendre une décision fondamentale : rechercher une solution de vote électronique prête à l'emploi ou développer un système personnalisé. Par définition, l'incorporation d'un système prêt à l'emploi nécessite de modifier le processus électoral. À l'inverse, un système personnalisé s'adaptera plus facilement au processus préexistant. Mais le développement d'un système personnalisé prend beaucoup plus de temps qu'une simple évaluation et présente des difficultés de gestion supplémentaires.

Depuis les élections présidentielles américaines de 2000, les fournisseurs privés ont accéléré le développement de systèmes de vote électronique prêts à l'emploi. Cette tendance a été renforcée par la loi de réforme du processus électoral (*Help America Vote Act*, HAVA), mise en application après cet événement, et qui a mis à disposition environ 3,8 milliards de dollars américains (USD) de fonds fédéraux pour la mise à jour des technologies de vote du pays. Quelle que soit leur configuration, ces systèmes sont généralement proposés aux autorités électorales comme des solutions de matériel « clé en main ». Il est néanmoins possible de les personnaliser jusqu'à un certain point en modifiant leur logiciel.

À l'inverse, au Brésil, l'adoption du vote électronique à l'échelon national a pris plusieurs années. Le pays a choisi un développement personnalisé, dont les autorités électorales fédérales ont défini les multiples obligations spécifiques. Avec l'appui d'autres secteurs spécialisés du gouvernement, elles ont ensuite émis un appel d'offres au secteur privé pour la conception et la production d'une machine à voter électronique. Le marché a été attribué à l'un des soumissionnaires à l'issue d'un processus concurrentiel de tests et d'analyses.

Coût total d'exploitation

La rentabilité constitue l'un des principaux arguments en faveur du vote électronique. Mais le développement traditionnel de systèmes dans le secteur informatique laisse supposer que l'investissement initial pour l'achat d'un système peut ne représenter que 25 % de son coût pendant son cycle de vie prévu. Les coûts ultérieurs à prendre en compte découlent des campagnes d'éducation des électeurs, de la maintenance, des réparations, de la sécurité de l'entreposage, de

la reprogrammation, de la mise à jour du système, du recrutement et du maintien du personnel, de l'audit et du contrôle, de la formation du personnel de scrutin temporaire et du remplacement de matériel. De plus, la sécurité de la solution de vote électronique choisie ne devra pas être compromise par d'autres avancées dans le domaine technologique, mais cela sera fonction de la nature et de la durée de vie utile prévue de cette solution. Cette contrainte peut imposer une limite à la durée de vie de certaines technologies, qu'on estime à 10 ou 12 ans. Après quoi, il peut être nécessaire d'installer un nouveau système.

Sécurité

Comme cela a été souligné ci-dessus à propos du code de confiance, la question de la sécurité et de la vulnérabilité du code informatique occupe une place centrale dans le débat sur le vote électronique. Il est fortement conseillé que les autorités électorales soient propriétaires (avec accès et contrôle complets) du code source de toutes leurs machines de vote électroniques. En général, cela englobe deux codes principaux : celui du système d'exploitation (qui fait fonctionner la machine) et celui du logiciel d'application (c'est-à-dire le programme utilisé). Pour garantir le respect de cette exigence, le système d'exploitation est en général de type « source ouverte » (open-source), comme BeOS ou Linux. Les autres types de systèmes d'exploitation, qu'il est impossible d'inspecter ou de personnaliser pour des raisons de droits d'auteur, ne peuvent être considérés comme étant « de confiance » dans ce contexte.

L'automatisation du scrutin, effectuée par l'intégration de solutions technologiques, peut atténuer certains types de menaces, comme la falsification des résultats par le personnel électoral. Il est néanmoins reconnu que, si la technologie élimine la vulnérabilité à certains types de fraude, elle ouvre la porte à d'autres. Ce risque est encore plus grand lorsque le système est en réseau et centralisé. Dans ce cas, la vulnérabilité à la fraude interne augmente considérablement et ses conséquences peuvent être catastrophiques. Par conséquent, l'introduction de la technologie pourra nécessiter le recours à de nouvelles procédures de contrôle dans l'administration interne des OGE.

Audit et contrôle

Pour que le matériel de vote électronique gagne la confiance de l'électorat, il faut normalement mettre en place un processus d'audit visible. Les audits peuvent avoir lieu avant, pendant et après le scrutin. Le choix des moyens d'exécution de l'audit constitue une décision clé pour les OGE. Au final, le but de l'audit est de garantir aux OGE, aux candidats des partis et aux électeurs que le système est précis et sécurisé. Dans certains pays, les autorités électorales ou les fournisseurs ont déposé le code source de leur système sur Internet afin que tout un chacun puisse évaluer la fiabilité du logiciel. Il existe plusieurs possibilités à cette fin, dont une ou plusieurs de celles énumérées ci-dessous :

- l'OGE dispose d'un service d'audit en interne ;
- l'OGE fait appel à un tiers de confiance, tel qu'une organisation internationale multilatérale ;
- l'OGE confie l'audit à un sous-traitant indépendant ;
- l'OGE a recours au contrôle ouvert : le système est accessible aux partis politiques, aux observateurs électoraux et à la société civile, qui peuvent le tester et en contrôler le fonctionnement et/ou ;
- l'OGE confie la conduite de l'audit à une autre institution gouvernementale.

Conjointement au processus d'audit, la difficulté posée par la vérification de la tabulation des votes effectuée par les systèmes EED constitue une préoccupation constante. En l'absence de toute trace papier, la plupart de ces machines n'offrent aucun moyen de vérifier les résultats en cas de panne ou d'allégations de manipulation. Ce problème est au cœur du débat de la « piste papier » qui entoure le vote électronique. L'une des solutions serait que la machine EED imprime un reçu papier que l'électeur déposerait dans une urne normale. À court terme, il pourrait s'agir d'une mesure souhaitable pour instaurer la confiance en ces machines. Mais à long terme, les détracteurs de ces systèmes pourront dire que la machine n'a fait que remplacer le stylo, mais à un prix bien plus élevé. D'autres approches ont cherché à combiner au minimum trois méthodes indépendantes de tabulation des votes et à les intégrer à la conception du système. Il est ensuite possible de comparer ces trois tabulations indépendantes à l'issue du scrutin. En outre, on peut également appliquer des procédures de scrutin normales, telles que l'exclusion des résultats d'une machine du décompte final des résultats en cas de contestation pendante, suivie d'un retour aux urnes à une date ultérieure.

Règlement des différends

Le vote électronique exerce un impact majeur sur les mécanismes de règlement des différends électoraux. Les difficultés qui surgissent dans ce contexte touchent à la collecte des preuves et aux mécanismes d'évaluation et de règlement des différends. Dans les pays où les conflits électoraux sont pris en charge par le système judiciaire, ces questions peuvent être assujetties à des dispositions spéciales, nécessitant alors des amendements législatifs. De plus, la conduite efficace des enquêtes peut requérir l'intervention de membres spécialement formés du personnel de l'OGE ou d'un organisme national d'application de la loi. Il convient de revoir dès le départ les règles existantes en matière de preuves électroniques ou numériques, afin de déterminer la nécessité d'instaurer des mesures spéciales ou d'introduire des amendements.

Interconnexion avec les listes électorales

Parvenir à faire fonctionner ensemble le système de vote électronique et les moyens de contrôle d'identité des électeurs, constitue une préoccupation essentielle pour l'évaluation de l'adéquation d'une solution technologique. Comme on l'a vu plus haut, la plupart des systèmes de vote électronique combinent processus manuels et automatiques. Très souvent, le contrôle de l'identité des électeurs demeure manuel. L'intégration des deux systèmes requiert normalement une mise à jour technologique du système d'inscription des électeurs afin qu'il vienne s'imbriquer au système de vote électronique. Enfin, le fait que les électeurs aient ou non un bureau de vote attitré constitue un autre aspect majeur de l'intégration de ces processus.

Transmission des résultats du scrutin

Quel que soit le système de communication sécurisé utilisé, les informations doivent être transmises par trois voies différentes, par exemple par Internet (sous forme de message chiffré), par télécopie et de la main à la main. Si l'information est modifiée sur l'un de ces supports pendant l'acheminement, l'erreur sera immédiatement repérée et rectifiée une fois le rapprochement effectué entre les trois supports. Les systèmes de vote électronique présentent l'avantage de fournir les données au format numérique. Il est donc facile de les envoyer par Internet, de les

imprimer sous forme de télécopie pré-formatée et de les transporter physiquement, si elles sont copiées sur un support amovible.

Sous-traitance à des prestataires de services externes

Les OGE qui envisagent de se servir des technologies de vote électronique doivent décider si le système sera géré en interne, dépendra d'autres autorités gouvernementales ou fera appel à des prestataires externes pour certains services. La décision d'internaliser le processus peut nécessiter de remodeler en profondeur la structure, le recrutement et les fonctions de l'autorité électorale. L'un des principaux problèmes en la matière est le recrutement et le maintien d'un personnel qualifié, que des fournisseurs du secteur privé risquent de chercher à débaucher quand ils auront acquis de l'expérience et été formés à la mise en œuvre de ces systèmes. Si l'OGE fait appel à des prestataires de services externes, les contrats doivent stipuler clairement les mesures à prendre si la société fait faillite, veut augmenter le coût de ses services ou est rachetée par un concurrent. Au besoin, les contrats doivent également stipuler que c'est la société qui assure la formation du personnel électoral à la maintenance et au fonctionnement au jour le jour des systèmes adoptés.

Transparence et observation électorale

L'une des conséquences de l'adoption des solutions de vote électronique est le manque de transparence du scrutin pour les observateurs électoraux. Sans techniques invasives, le processus peut devenir opaque pour eux, ce qui risque de susciter des critiques à son égard. Pour résoudre ce problème, on pourra soit autoriser des groupes d'observateurs électoraux à effectuer des audits indépendants des systèmes de vote électronique avant et après le scrutin, soit remettre aux groupes d'observateurs des rapports d'audits indépendants tels que ceux décrits dans la sous-section consacrée à l'audit et au contrôle. Dans certains pays, cette volonté de transparence a constitué un argument majeur en faveur du maintien des systèmes manuels.

La « Fracture numérique »

La technologie peut être étroitement liée avec plusieurs divisions sociétales. On rattache l'adoption de la technologie à des groupes démographiques urbains, riches et jeunes. Du fait de leur exposition quotidienne à diverses technologies, on considère qu'ils sont plus familiers et plus à l'aise avec les solutions de vote électronique. Dans certains cas, cette association peut conduire à l'allégation que le vote électronique profite de manière disproportionnée aux partis politiques, soutenus par des partisans très versés dans les nouvelles technologies. Bien que peu d'études, pour ne pas dire aucune, viennent corroborer cette idée, les partis politiques risquent de soulever la question et d'affirmer que la proposition d'introduire des solutions de vote électronique cache un parti pris de l'OGE en faveur d'un parti politique. Pour dissiper en partie cette crainte, il faudrait s'assurer que des campagnes d'éducation intensive des électeurs soient préparées et mises en place afin de familiariser tous les groupes démographiques avec cette nouvelle technologie. Dans certains pays, on a eu recours dans ce but à des machines de vote lors d'élections privées, pour des clubs sportifs ou sociaux.

Recommandations

Comme pour toute réforme électorale, il convient de considérer l'introduction du vote électronique comme un exercice difficile. Son adoption doit donc faire l'objet d'un processus complet de consultation avec les partis politiques et la société civile, à visée consensuelle. La spécificité de chaque processus électoral national signifie que le choix de la solution doit tenir compte des facteurs politiques, historiques, culturels et religieux qui façonnent ledit processus. Compte tenu de cela, le choix d'une technologie adaptée ne peut donc pas être isolé de son contexte et doit être pris en considérant l'impact que la technologie aura sur la crédibilité globale du processus électoral.

C'est pourquoi il est absolument nécessaire d'établir une définition claire et sans ambiguïté des problèmes que le vote électronique est censé résoudre. Il faudra ensuite décrire les caractéristiques techniques du système qui permettront de résoudre les problèmes en question. Après quoi, une démonstration effectuée par les fournisseurs permettra de découvrir la palette de solutions disponibles. Dans ce cas de figure, les fabricants de systèmes de vote électronique seront invités à faire la démonstration de leurs solutions aux autorités électorales, aux partis politiques et à des représentants de la société civile. Il est important qu'un ensemble de normes de référence soit défini avant le déroulement de ces démonstrations, afin qu'il soit possible d'évaluer l'adéquation des systèmes concernés. En s'appuyant sur les démonstrations qu'elles auront vues, les autorités électorales pourront choisir d'adopter une solution prête à l'emploi ou de développer un système personnalisé, ou encore de reconsidérer le sujet.

Les recommandations à retenir sont les suivantes :

- Toute solution adoptée doit s'efforcer de répondre aux exigences en utilisant le TBC le moins volumineux possible.
- L'OGE doit être propriétaire du code source du système.
- L'adoption d'un système doit dépendre de l'estimation du coût total d'exploitation du système sur la durée de vie utile reconnue.
- Les dispositions relatives à la maintenance et à l'exploitation du système doivent viser la rentabilité.
- Le processus d'adoption de cette forme de technologie doit être entrepris de façon progressive, par étapes planifiées.

Conclusion

Le dernier test pour un processus électoral consiste en des candidats et des électeurs qui ont confiance en lui et acceptent sa capacité à fournir un résultat juste et exact. Pour en arriver là, il est essentiel que les OGE disposent des ressources suffisantes et d'un mandat clair pour gérer et contrôler ce processus. Par ailleurs, l'expérience a montré que le processus grâce auquel ces systèmes de vote électronique sont intégrés dans la gestion électoral et la façon dont ils sont présentés au public, est aussi important que la technologie elle-même pour que leur adoption soit un succès.

Le Vanuatu : les limites de l'indépendance d'un OGE

Jeannette Bolenga

Contexte

La République indépendante de Vanuatu est dotée d'une constitution de type britannique et d'un Parlement monocaméral composé de 52 membres élus par vote unique non-transférable (VUNT). Parallèlement au Parlement, il existe un Conseil national des chefs (Malvatumauri), qui compte 22 membres élus et ne joue qu'un rôle consultatif dans les domaines relatifs aux valeurs, aux coutumes et aux traditions autochtones mélanésiennes. Aucune femme n'y est incluse, en dépit de l'existence de femmes chefs dans de nombreuses communautés.

La Commission électorale indépendante est responsable de la conduite des élections parlementaires, provinciales et municipales et supervise les élections du Malvatumauri. Les six provinces et les deux municipalités du pays sont découpées en six circonscriptions uninominales et onze plurinominales, pour un total de plus de 309 bureaux de vote. Il existe d'importantes disparités en termes de population, de ressources et de caractéristiques géographiques entre les différents districts électoraux. Sur une population totale de 205 754 habitants en juillet 2005, 133 497 étaient inscrits sur les listes électorales.

Le taux de réélection des députés est élevé. Certains d'entre eux occupent leur siège depuis la première élection générale de l'histoire du pays, en 1979, qui a servi à préparer l'indépendance, obtenue en 1980. Quatre femmes ont été élues au Parlement, dont deux en 2004.

Historiquement, les premières élections des conseils municipaux de Port Vila et de Luganville ont eu lieu en août 1975, suivies des élections de novembre 1975 à l'Assemblée représentative, qui a remplacé le Conseil consultatif au Condominium (Condominium Advisory Council, CAC). Le suffrage universel a été instauré le 29 novembre 1979 : l'article 4, paragraphe 2 de la Constitution confère ce droit à tous les citoyens ayant atteint 18 ans. Les électeurs peuvent se présenter aux élections à partir de 25 ans. L'élection générale du 7 juillet 2004 était la septième organisée par la Commission électorale, créée par la Constitution lors de l'indépendance, le 30 juillet 1980.

Il existe deux types de vote : le vote normal et le vote par procuration. Il est possible de voter par procuration sur demande effectuée jusqu'à 72 heures avant le jour du scrutin. Chaque électeur peut recevoir la procuration de deux autres personnes se trouvant dans l'incapacité de voter normalement.

Cadre institutionnel – Pouvoirs et fonctions

La Constitution de 1980, signée le 5 octobre 1979, et la loi sur la représentation du peuple (*Representation of the People Act*, CAP 146) de 1982 et ses amendements couvrent l'ensemble des questions d'ordre démocratique, institutionnel et électoral du pays. L'article 20 de la Constitution définit les pouvoirs et les fonctions de la Commission électorale, à savoir superviser l'inscription des électeurs et les élections au Parlement, au Conseil national des chefs (Malvatumauri) et aux conseils provinciaux et municipaux ; annoncer les résultats des élections ; promouvoir la sensibilisation du public aux questions électorales, ainsi que la mise à disposition et le développement d'informations pour l'éducation des citoyens et des électeurs ; donner des conseils sur les politiques à adopter au ministère des Affaires intérieures, au gouvernement, au Parlement et à d'autres départements et organismes et enfin, effectuer des études sur les questions électorales. La Commission électorale a le pouvoir d'annuler les décisions du directeur général des élections (DGE) ou de rejeter l'appel d'un électeur concernant son inscription, de déclarer les candidats aptes à être élus, de déclarer un candidat élu quand il n'a pas d'opposant, de déclarer un vote nul lors du dépouillement officiel, de décider du recomptage en cas de contestation des résultats et de recours, de déclarer les candidats dûment élus membres du Parlement et de prendre les décisions adéquates concernant la conduite de l'inscription des électeurs et des élections. Cette Commission est dotée d'un président et de deux autres membres nommés par le chef de l'État pour cinq ans sur avis de la Commission du service judiciaire (JSC). Tous les membres étaient des hommes jusqu'en 1998, année de la première nomination d'une femme à la Commission, qui compte actuellement une autre femme comme membre. Les membres perçoivent des indemnités de session affectées par le Parlement dans le cadre du budget du bureau électoral.

La Commission électorale bénéficie de l'assistance d'un secrétariat, baptisé bureau électoral, que dirige le DGE. L'article 19 de la Constitution stipule que le DGE et les autres responsables électoraux sont des fonctionnaires. Leurs devoirs et leurs responsabilités sont définis par la Constitution et la loi sur la représentation du peuple. Le personnel a toujours été composé d'un DGE, d'un compilateur, de son adjoint et d'un assistant administratif. Bien que ces postes soient permanents, l'ancien DGE a occupé le sien à temps partiel pendant six ans (1997-2003). Le DGE actuel et l'assistant administratif sont permanents, alors que le compilateur et son adjoint fonctionnent sur nominations intérimaires depuis le 1^{er} janvier 1999.

L'article 4, paragraphe 3 de la Constitution prévoit que la création des partis politiques et leur participation aux élections est libre. Leur enregistrement n'est pas obligatoire et n'est prévu dans aucune disposition juridique, bien que le DGE tienne un registre. Certains partis politiques ont choisi de s'enregistrer dans le cadre de la loi sur l'enregistrement des associations caritatives (*Charitable Organizations (Incorporation) Act*). Lors des élections de 2004, seuls cinq partis sur dix-sept étaient enregistrés. Les candidatures des personnes éligibles aux élections parlementaires, provinciales, municipales et au Malvatumauri sont examinées et évaluées par la Commission électorale grâce à un document juridique.

Pour l'inscription des électeurs, le DGE nomme aux postes de responsables des inscriptions (RI) des agents exécutifs provinciaux et municipaux, qui désignent ensuite, par l'intermédiaire de leurs structures administratives, des secrétaires de conseil régional (SCR). Les SCR assignent la tâche de l'inscription à leurs assistants. Les RI et leurs assistants perçoivent des indemnités horaires versées par le bureau électoral. La Commission électorale et le DGE peuvent ainsi superviser de loin mais efficacement la conduite des inscriptions annuelles et des élections. L'inscription des électeurs s'étend sur les six mois qui précèdent l'établissement de la liste de chaque circonscription électorale par le DGE le 1^{er} juillet de chaque année, comme cela est spécifié par l'article 20, paragraphe 2 du CAP 146. L'éligibilité pour voter et l'inscription ne

sont pas automatiques. Chaque électeur doit présenter aux RI deux témoins confirmant qu'il a le droit de voter dans sa circonscription de résidence. La liste électorale provisoire est établie vers la mi-mai et envoyée au siège des conseils provinciaux, municipaux et régionaux. Les électeurs disposent alors de 14 jours maximum (jusqu'au 15 juin de chaque année) pour la consulter sur demande (CAP 146, article 16, paragraphe 2, alinéa c). Ils peuvent examiner la liste provisoire, envoyer une requête au DGE pour signaler une omission injustifiée et/ou faire appel de la décision auprès de la Commission électorale. L'inscription sur les listes et le vote sont volontaires.

La Constitution stipule l'indépendance de la Commission électorale. Il est difficile pour un gouvernement d'orienter son travail ou de l'abolir, comme il le fait avec d'autres administrations. Ses membres travaillent indépendamment du gouvernement. Mais son indépendance statutaire est sérieusement limitée par des questions d'accès aux fonds budgétaires, de recrutement et de révocation du personnel électoral. Il se peut que le gouvernement tente de compromettre la neutralité de la Commission électorale en exerçant sur elle des pressions ministérielles ou essaye de l'empêcher de fonctionner directement, en se servant du processus budgétaire. Le chevauchement des sphères d'autorité et les multiples organes de rattachement auxquelles la Commission doit rendre des comptes influent aussi sur la bonne volonté que mettent la Commission électorale et le DGE à assurer une gestion électorale efficace (voir ci-dessous la section consacrée à la responsabilité).

Financement

La Commission et son bureau électoral sont financés par un crédit annuel alloué par le Parlement. Les critères et les procédures de proposition budgétaire sont régis par la loi sur la réglementation financière du gouvernement du Vanuatu (*Vanuatu Government Financial Regulation Act*). Bien que ce budget soit conséquent en année électorale, il ne suffit jamais à couvrir l'intégralité du coût des élections. Comme l'a indiqué le rapport rédigé en 2002 par le groupe des observateurs électoraux du Vanuatu, la Commission électorale manquait de ressources et d'un financement suffisant pour mener une campagne nationale d'éducation du public informant les citoyens de leurs droits et de leurs libertés démocratiques élémentaires.

Il existe aussi une tradition de financement par les donateurs pour certains aspects du processus électoral. L'Union européenne a financé l'impression des bulletins de vote des élections générales de 2002 à hauteur de 10 millions de vatu (VUV) car le comité du budget ministériel (CBM) avait réduit le budget électoral initial de 40 millions de vatu à 30 millions, sur lesquels 25 seulement avaient été accordés par le Parlement. En 1998, la Commission électorale a noué un partenariat avec un groupe théâtral, le Wan Smolbag Theatre, pour produire et jouer une pièce sur le thème des élections dans tous les villages et les écoles de Vanuatu grâce un financement du gouvernement britannique. La pièce et les tranches radiophoniques ont été écrites après consultation du DGE et en collaboration avec le bureau électoral.

Responsabilité

En termes de responsabilité financière, le DGE rend compte au ministère de l'Intérieur, au Comité du budget ministériel et au Parlement, comme l'exige la loi sur la régulation financière du gouvernement de Vanuatu (*Vanuatu Government Financial Regulation Act*). En tant que fonctionnaire, le DGE rend également compte à la Commission des services publics (CSP). Il y a donc un chevauchement entre les multiples organes pour la reddition des comptes. Le DGE est placé sous les ordres de la Commission électorale, de la CSP ainsi que du ministre

et du directeur général du ministère des Affaires intérieures. Ces dispositifs ont eu un impact négatif sur le développement à long terme des capacités de la Commission et sur les initiatives de consolidation des institutions parce qu'ils créent une confusion et des conditions propices aux conflits, aux doublons et aux interférences politiques.

Professionnalisme des agents électoraux

Avant d'endosser leur rôle, les agents électoraux sont des fonctionnaires qualifiés à part entière. Ils acquièrent leurs compétences sur le tas. Ils les développent et améliorent leurs performances au fur et à mesure qu'ils acquièrent des connaissances sur la Constitution et la législation électorale et une bonne compréhension de ces dernières en accomplissant leurs tâches d'inscription et de dépouillement.

Recrutement et formation des responsables du scrutin

Nommés par le DGE, les directeurs du scrutin de chaque province et de chaque municipalité désignent à leur tour des responsables du scrutin pour les bureaux de vote de chaque district électoral. Les responsables du scrutin sont recrutés sur la base du volontariat à la suite d'appels ouverts aux citoyens intéressés, lancés à la radio nationale et dans les journaux. Ils sont confirmés à l'issue de sessions d'une demi-journée de formation aux procédures et aux règles de vote menées par le bureau électoral. L'équipe de scrutin comprend un président et deux préposés au vote. Le recours à des enseignants et à des responsables communautaires comme préposés contribue à susciter l'intérêt du public pour le processus électoral. Cependant, les préposés sont souvent recrutés sur la base de leurs liens avec le parti qui domine la province ou le conseil municipal, ce qui a donné lieu à des allégations de manque d'indépendance, de transparence et de responsabilité. Le bureau électoral est actuellement en train d'élaborer un système de recrutement plus indépendant et transparent.

Rapports avec les médias

Le rôle des médias comme forum capable de contribuer de façon positive à la gestion électorale, à l'éducation des électeurs et à la crédibilité des élections n'est quasiment pas reconnu formellement. La radio constitue le principal canal de communication et de diffusion des informations électorales. Les hebdomadaires, les quotidiens et la télévision ne touchent que les centres urbains de Port Vila et de Luganville, dont le pourcentage de personnes instruites et alphabétisées est élevé. Mais plus de 80 % de la population vit dans des régions rurales où les mécanismes autochtones de transmission des informations importantes sur les élections et les campagnes se sont avérés plus fiables que les dispositifs de l'État, qui ont souvent échoué.

Les hommes politiques et les candidats bénéficient d'une opportunité d'accès égale aux médias. Mais ceux qui ont les moyens d'avoir des publications dans la presse et des temps de parole à la télévision et à la radio bénéficient d'un meilleur accès et s'en servent à leur avantage. Aucune étude n'a été menée pour vérifier les allégations de parti pris et de déséquilibre des comptes rendus des journalistes.

Le jour du scrutin, seules les personnes accréditées par le DGE peuvent entrer dans les bureaux de vote. Les médias, tout comme les observateurs internationaux et nationaux, ont pu assister au dépouillement officiel pour la toute première fois lors de l'élection générale du 2 mai 2002.

Rapports avec les autres institutions et organisations

La Commission électorale entretient des relations cordiales avec les autres organisations de l'État, du secteur privé et celles de la société civile (OSC). Cependant, il n'est pas facile de faire participer d'autres institutions aux initiatives de développement électoral, même si elles ont déjà la responsabilité générale de certains services. Ainsi, le ministère de l'Éducation n'a pas été capable d'élaborer un programme d'éducation civique adapté pour les enfants du primaire et les adolescents du secondaire. Cette situation est peut-être due au fait que ce ministère ne comprend pas qu'il partage avec la Commission électorale et d'autres parties prenantes, la responsabilité de promouvoir l'éducation civique.

Des relations positives ont néanmoins été établies au fil des années. Par exemple, en l'absence de programmes permanents d'éducation des électeurs, les partis politiques, les OSC, les candidats et les électeurs ont pris en main l'éducation de leurs membres et de leurs familles et l'organisme de gestion électorale (OGE) a coopéré à des initiatives de même nature avec d'autres parties prenantes.

En 1998, le Bureau de l'ombudsman a publié des déclarations officielles sur la liberté de mouvement, de choix, de parole et d'association pour soutenir les droits humains et la démocratie après que des responsables communautaires, des partis politiques et des candidats de certaines communautés se sont inquiétés des restrictions imposées sur les campagnes électorales.

L'organisation Transparency International pour le Vanuatu et la Commission électorale ont coopéré avec des observateurs internationaux et nationaux lors des élections de 2002. Depuis 2003, grâce à un financement de l'Union européenne, TI Vanuatu collabore avec des services du gouvernement et des OSC pour l'élaboration de formations et de matériels de sensibilisation des citoyens. En 2004, une coalition libre d'ONG, d'OSC et d'individus désireux de changer les politiques éducatives afin qu'elles correspondent aux besoins de tous les membres de la société, la Vanuatu Education Policy Advocacy Coalition (VEPAC), a lancé et organisé un forum de l'éducation, où des partis et des candidats ont présenté aux électeurs et au public de Port Vila leurs politiques éducatives.

Pérennité de l'OGE

Les efforts mobilisés pour garantir la pérennité de l'OGE ont été minimes. La volonté politique n'est pas vraiment là et les budgets, pourtant réalistes, demandés pour le développement et la réforme à long terme n'ont pas été approuvés. L'actuelle culture politique se prête aux critiques des hommes politiques qui ne sont prêts à négocier un budget supplémentaire pour les élections que si le résultat promet de faire progresser leur carrière personnelle. Le développement des capacités en termes de définition de priorités institutionnelles, de formation, de mentorat et de retour est contrecarré par des budgets annuels systématiquement inadaptés et par l'absence de ressources humaines formées et disponibles. Il faudrait restructurer la Commission électorale, la rendre permanente et la doter des pouvoirs et des ressources humaines et financières nécessaires pour entreprendre les réformes visant à renforcer et à améliorer la gestion électorale.

Gestion de la réforme électorale

Aucune réforme majeure n'a eu lieu au cours des 25 dernières années, bien que la Commission électorale ait appuyé plusieurs propositions de réformes visant à servir les électeurs et à promouvoir l'impartialité, la transparence, l'exactitude et le professionnalisme dans la gestion électorale. Une volonté politique du gouvernement et du Parlement fait défaut.

Le gouvernement a en particulier eu du mal à obtenir le financement d'un système informatique d'inscription des électeurs, une initiative de la Communauté européenne datant de 1990 et visant à améliorer le système d'inscription et la gestion des listes électorales. Le projet fait partie de la proposition de budget annuelle du bureau électoral depuis 1997, mais a été jusqu'à maintenant reporté chaque année.

Le Vanuatu a un historique de listes électorales gonflées depuis les années 1970, période à laquelle elles ont été compilées sous l'administration du Condominium pour deux élections aux conseils municipaux, pour les élections à l'Assemblée des représentants en 1975 et pour la préparation des élections générales de 1979. Toujours très gonflées lors de l'indépendance en 1980, elles ont été actualisées en 1983. En vue des élections de 1987, les listes électorales ont été totalement refondues en 1985 et 1986 et mises à jour chaque année jusqu'aux élections de 1991. En 1992, de nouvelles inscriptions ont eu lieu en raison de l'informatisation des listes électorales. Pendant la période coloniale et jusqu'en 1991, le système d'inscription des électeurs a fait l'objet de sérieux abus pour assurer que certains partis ou leaders politiques conservent leurs sièges au Parlement. Cela est même encore plus vrai aujourd'hui, en cette période d'éclatement des partis et des factions politiques.

Trois jours après les élections du 7 juillet 2004, les urnes et les bulletins de deux circonscriptions (celles de Tanna et des autres îles du Sud), pourtant sous escorte policière, ont été saisis au terminal de l'aéroport de Tanna et brûlés par des électeurs et des partisans frustrés de deux candidats perdants. Cet incident était associé aux abus d'inscriptions multiples de certains électeurs et aux abus du vote par procuration.

Un système informatisé pourrait garantir des listes électorales concises et exactes, où chaque électeur ne serait inscrit qu'une fois. Il pourrait aussi résoudre le problème des abus du vote par procuration et le gouvernement économiserait de l'argent sur le prix de l'impression des bulletins qu'implique le système de VUNT. L'augmentation de la participation le jour du scrutin dans les circonscriptions urbaines de Port Vila et de Luganville constitue un autre argument en faveur de l'informatisation des listes électorales. Le gouvernement avait donné son aval à un système qui aurait été similaire au système informatique de paie des fonctionnaires, mais les fonds ont été affectés à un autre usage. Depuis, en dépit de ses déclarations sur l'importance de ce nouveau système et son adéquation à la situation du Vanuatu, le Comité du budget ministériel a repoussé l'examen par le Parlement année après année.

En 2006, il restait encore de nombreux problèmes non résolus en matière de crédibilité des élections au Vanuatu.

Le Nigeria : un besoin de modernisation

Carl Dundas

Le Nigeria, ancienne colonie britannique, a gagné son indépendance en octobre 1960. En 1964 a eu lieu la première consultation électorale nationale postérieure à l'indépendance et le gouvernement ainsi élu est resté au pouvoir jusqu'en janvier 1966. Entre 1966 et 1998, plusieurs régimes militaires et deux administrations démocratiques se sont succédés.

Après l'indépendance, plusieurs commissions électorales ont été mises en place. La Commission électorale nationale a été remplacée au début des années 1990 par la Commission électorale nationale du Nigeria, remplacée à son tour en 1998 par la Commission électorale nationale indépendante (CENI), chargée de la planification et de la conduite d'élections nationales démocratiques.

La Constitution de 1999 et la loi électorale de 2002 régissent le cadre législatif des élections. La Constitution inclut des dispositions traitant de la création de la CENI et de tribunaux électoraux, ainsi que de la délimitation des circonscriptions électorales et de l'enregistrement des partis politiques.

Structure institutionnelle

Le Nigeria est un État fédéral dans lequel s'échelonnent différents niveaux de compétences, auxquels correspondent différentes élections : élections présidentielles, élections fédérales au Sénat et à la Chambre des représentants, élections des gouverneurs et du corps législatif des États et élections locales. La CENI est responsable de toutes les élections, sauf les élections locales. Elle est composée d'un président, qui est le commissaire électoral principal, et de douze autres membres. Le président et les membres de la CENI sont nommés par le chef de l'État, qui doit consulter pour cela le Conseil d'État, et les nominations sont soumises à confirmation par le Sénat.

Pouvoirs et fonctions

La CENI a pour principaux pouvoirs et fonctions l'organisation, la conduite et la supervision de toutes les élections tant au niveau fédéral qu'au niveau des États, ainsi que l'enregistrement des partis politiques, et ce conformément aux dispositions de la Constitution et de la loi électorale. Elle est également chargée du découpage électoral.

Financement

Il existe deux problèmes pratiques au financement de la CENI : l'approbation des dépenses électorales et le versement des fonds approuvés, au moment opportun. Les salaires et les indemnités des membres de la Commission sont prélevés directement des réserves de revenu consolidées, mais ce n'est pas le cas des dépenses électorales. Par conséquent, la CENI doit prendre place dans la file d'attente du ministère des Finances et du Trésor public. Ses fonds ne lui ont jamais été versés en temps voulu ce qui a suscité la méfiance de la population envers le système électoral. En 2000, la cause du retard de près de deux ans dans l'inscription des électeurs a été en très grande partie attribuée au manque de fonds.

Responsabilité

Bien que le dispositif législatif des élections au Nigeria n'impose pas à la CENI d'obligation de responsabilité, il existe des entités de supervision à l'Assemblée nationale sous la forme de commissions du Sénat et de la Chambre des représentants chargés des questions électorales. Néanmoins, ils ne se sont pas avérés suffisamment adéquats pour garantir que la CENI fournisse des rapports précis sur ses activités et rende pleinement des comptes.

Professionnalisme des agents électoraux

La CENI n'ayant été créée qu'en 1998, elle a hérité de ses prédécesseurs d'archives plutôt décousues dans le domaine de l'organisation démocratique d'élections multipartites. Par ailleurs, elle n'a ni recruté, ni formé son personnel électoral pour qu'il atteigne le niveau requis par la gestion électorale moderne. En effet, elle a principalement eu recours à des fonctionnaires qui suivent les pratiques, l'éthique professionnelle et la culture du service public du pays. Il faut environ 500 000 agents électoraux temporaires pour chaque élection. L'effectif du siège de la CENI est d'environ 2 000 personnes et plus de 6 000 agents permanents sont répartis dans les États.

Rapports avec les partis politiques, les médias et les autres institutions et organisations

Les relations entre la CENI et les partis politiques d'opposition sont mauvaises. La raison principale en est peut-être le manque de transparence de la Commission. Cet état de fait a été aggravé par la faiblesse de son programme de relations publiques et par son incapacité à respecter des délais importants, tels que ceux fixés pour l'inscription des électeurs et la production des listes électorales, du fait du versement tardif de ses fonds par le gouvernement.

La CENI possède un cadre de régulation des médias pendant les campagnes électorales. La loi électorale stipule que la Commission est autorisée à définir, pour les campagnes électorales, des règles et des réglementations propres à un candidat et son parti (article 29), mais elle édicte aussi un ensemble de règles que les médias numériques et papier doivent respecter pour ne pas encourir de très lourdes amendes.

Les relations entre la CENI et les institutions et organisations qui sont des parties prenantes ont connu des hauts et des bas. Les liens qu'entretient la CENI avec le parti politique au pouvoir, le gouvernement et l'exécutif, ont parfois été jugés trop étroits et considérés comme une menace

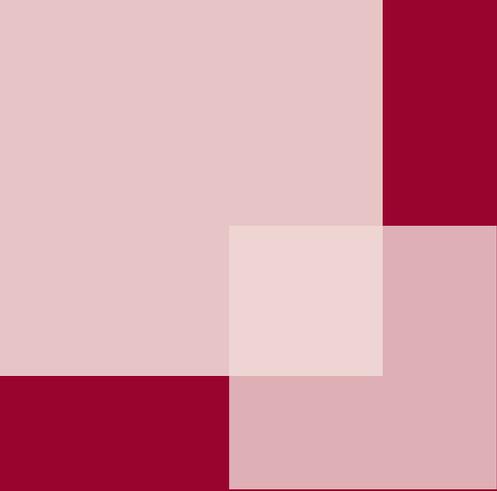
pour son indépendance. Ses relations avec le corps législatif, bien que bonnes en général, n'ont pas suffi à lui conférer une influence suffisante pour gagner son soutien afin de faire passer les amendements au projet de loi électorale de 2002 qu'elle avait proposés, avant qu'il ait force de loi. Les groupes de la société civile expriment des points de vue partagés sur la qualité de leurs relations de travail avec l'organisme de gestion électorale (OGE).

Gestion de la réforme électorale

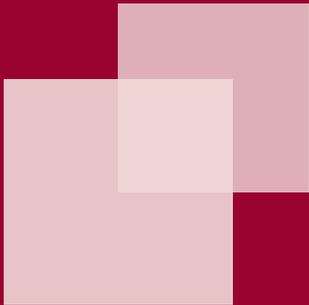
Après les critiques qui ont fusé de toute part sur la gestion et l'organisation des élections de 2003, la CENI a pris l'initiative d'organiser une série d'ateliers et de séminaires pour discuter avec les parties prenantes des réformes électorales nécessaires. Dès juillet 2003, elle a également invité le Secrétariat du Commonwealth, l'IFES et la Division de l'assistance électorale des Nations Unies à évaluer les dispositifs électoraux du pays et à émettre des recommandations concernant la réforme du système électoral.

Le Nigeria a le potentiel de financer son processus électoral avec ses propres ressources, bien qu'il reçoive actuellement une aide considérable de donateurs bilatéraux et d'organisations internationales, gouvernementales et non-gouvernementales. Il est absolument nécessaire d'améliorer la rentabilité des élections, comme l'a souligné le président du Nigeria lors d'un séminaire sur les élections qui s'est tenu au siège de la CENI en décembre 2003. De nombreux aspects de l'organisation et de la gestion électorales au Nigeria nécessitent une modernisation, tant au siège de la CENI que dans les bureaux principaux des États.

Les élections de 2003 ont été les premières réussies du pays, dans la mesure où une administration civile a succédé à une autre. L'absence de pratiques modernes de gestion électorale constitue le principal frein à la création d'un environnement sain, propice à l'organisation d'élections multipartites convenables. Le manque de professionnalisme du personnel électoral en est un autre. Enfin, l'incapacité à approuver les budgets et à verser les fonds dans les délais nécessaires demeure un obstacle majeur à une gestion électorale de qualité.



Chapitre 10



Pérennité des OGE

Qu'est-ce que la pérennité ?

480. En dépit de l'axiome selon lequel « la démocratie n'a pas de prix », tous les organismes de gestion électorale (OGE) doivent s'efforcer d'accroître les chances de pérennité des élections démocratiques. La nécessité de réduire les coûts des élections résulte de la hausse des prix des biens et des services électoraux, engendrée par le recours aux nouvelles technologies, la diminution des budgets du secteur public, la fréquence accrue des élections aux différents échelons des institutions politiques, mais aussi la concurrence acharnée entre pays pauvres pour l'accès au financement des donateurs internationaux. L'euphorie suscitée par la réussite d'une élection transitionnelle et convenablement financée doit être tempérée par la réalité des faits : les consultations électorales futures ne bénéficieront peut-être pas du même niveau de financement.

481. Dans le contexte des élections, la pérennité est incarnée par des politiques et des pratiques électorales rentables et réalistes, répondant aux besoins des parties prenantes aux processus électoraux présents et futurs. La pérennité a pour but de réduire la dépendance vis-à-vis de ressources et de financements extérieurs. Pour les OGE, elle ne se définit pas qu'en termes financiers, mais aussi de rendement social et politique de leurs activités. Par exemple, un pays pauvre en phase post-conflit peut utiliser des systèmes et des procédures de scrutin coûteux, non viables du point de vue économique, mais peut-être essentiels à court terme, d'un point de vue politique, pour susciter la confiance des parties prenantes et mettre en place une paix et une stabilité durables dans le pays. Plusieurs éléments concourent à la pérennité des OGE.

- a. Il y a *pérennité institutionnelle* de l'OGE si sa structure et ses processus lui permettent de remplir son mandat et d'assumer ses responsabilités sur le long terme, c'est-à-dire pour plusieurs élections. Ce type de pérennité dépend de l'adéquation du cadre électoral (Constitution, loi et réglementations électorales, politiques administratives et autres) dans la mesure où il permet à l'OGE de mener ses tâches à bien avec efficacité et efficience.
- b. La *pérennité financière et économique* est atteinte si la nature et le niveau du financement et des dépenses de l'OGE lui permettent de remplir son mandat institutionnel et ses responsabilités.

- c. La *pérennité des ressources humaine* de l'OGE dépend de sa capacité à recruter un nombre suffisant de personnes qualifiées pour gérer et appliquer ses systèmes et ses procédures.
- d. Il y a aussi des facteurs sociopolitiques et environnementaux à la pérennité d'un OGE ; on peut déterminer par exemple dans quelle mesure ses politiques et ses pratiques encouragent l'égalité sociale et la participation politique, limitent les conflits et favorisent le développement durable.

Pourquoi la pérennité est-elle si importante pour un OGE ?

482. Orienter les politiques et les pratiques d'un OGE de façon à ce qu'elles soient pérennes aide l'organisme à améliorer la confiance des parties prenantes dans le processus électoral et dans l'organisme lui-même. Les gouvernements et les donateurs, par exemple, veulent pouvoir vérifier que les fonds qu'ils versent à l'OGE sont utilisés de manière efficace et qu'il y a au sein de l'organisme, un développement croissant des capacités pour réduire la dépendance vis-à-vis des interventions et des appuis extérieurs, notamment ceux qui proviennent des donateurs. D'autres parties prenantes, telles que les partis politiques et le grand public, veulent aussi voir dans la pérennité des politiques et des pratiques d'un OGE, un moyen d'augmenter l'intégrité électorale et la participation politique.

483. La pérennité constitue un défi plus important pour les OGE des démocraties émergentes, qui dépendent souvent fortement de l'aide des donateurs. Des difficultés économiques et politiques peuvent empêcher ces pays de financer intégralement leurs propres élections. Lors des élections transitionnelles, il peut s'avérer impossible pour les démocraties émergentes d'assumer les coûts d'intégrité élevés des élections liés aux processus de mise en confiance tels que le maintien de l'ordre, l'éducation et l'information des électeurs et enfin l'observation et la surveillance des élections, qui sont souvent financés par les aides des donateurs.

484. Dans les démocraties émergentes, un niveau élevé d'aide internationale pour les deuxième et troisième élections ne se traduira pas nécessairement par un gain d'efficacité ou d'efficience, même si la plupart des menaces qui pesaient sur la phase initiale de la transition démocratique ont reculé. D'autres échéances se présentant dans l'agenda politique international, la baisse de l'intérêt des donateurs risque de signifier que ces fonds ne sont simplement plus disponibles.

485. Les deux difficultés immédiates qui se sont posées pour ces démocraties émergentes ont été : le transfert d'autorité des OGE internationaux à des OGE entièrement locaux (c'est-à-dire nationaux), comme au Cambodge et au Timor oriental, ainsi que le choix de la meilleure approche à adopter pour garantir la pérennité institutionnelle des nouveaux OGE, comme en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine et en Irak.

Évaluation des besoins

486. La pérennité d'un OGE peut être abordée à travers une évaluation en détails des besoins, qui permet au pays de faire l'état des lieux de ses capacités actuelles en matière de gestion électorale et de déterminer les ressources financières, humaines et technologiques requises pour

organiser et conduire des élections libres et transparentes. Cet exercice peut être mené par l'OGE lui-même, mais il aura davantage de crédibilité s'il est confié à un cabinet d'audit privé ou à une ONG indépendante. En général, les donateurs effectuent ce type d'évaluation dans le cadre de la planification de leurs programmes d'aide.

487. Une évaluation des besoins peut servir à identifier les éléments pour assurer la pérennité d'un OGE à trois niveaux :

- a. *systémique*,
- b. *organisationnel*,
- c. *individuel*.

Basée en principe sur une analyse de l'environnement électoral par des experts, elle identifie et étudie les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces de cet environnement.

488. L'évaluation des besoins au niveau *systémique* porte, au sens large, sur les questions relatives à l'environnement juridique et institutionnel dans lequel se déroulent les élections afin de déterminer dans quelle mesure il favorise ou entrave la pérennité de l'OGE. Elle examine tous les aspects du cadre juridique et politique des élections, ainsi que les fonctions de l'OGE et les relations avec les parties prenantes qui en découlent. Les principaux textes juridiques qu'elle passe en revue sont la Constitution, les lois traitant directement des processus électoraux, les lois relatives aux partis politiques et celles portant sur les cadres institutionnels, les réglementations qui en découlent et les politiques administratives. Elle pourra avoir à s'intéresser à des aspects du cadre juridique qui ne sont qu'indirectement pertinents, tels que la législation sur la citoyenneté, le code pénal, les lois ou politiques d'emploi du secteur public ou bien encore les règles et les pratiques d'achat du gouvernement. L'évaluation pourra également se pencher sur les liens et les rapports que l'OGE entretient avec d'autres organismes, tels que le ministère de rattachement pour un OGE gouvernemental, les ministères qui lui apportent un appui financier et logistique, les associations locales et internationales, ainsi que les organismes qui forment le réseau de soutien et de partage des ressources de l'OGE.

489. Au niveau *organisationnel*, l'évaluation des besoins s'intéresse aux stratégies et à la culture de management de l'OGE, ainsi qu'à ses processus de planification, d'élaboration et d'application des politiques, sa structure de management, la répartition des rôles et des responsabilités en son sein, la communication et la coopération et enfin les normes de reddition des comptes financiers et de performance du personnel. Elle aide l'organisme à calculer la quantité de ressources dont il a besoin pour organiser un événement électoral spécifique. L'OGE peut ensuite déterminer quelle part de cette somme peut être fournie par le budget national et, le cas échéant, combien il doit se procurer auprès d'autres sources. L'évaluation peut également examiner la nature et le degré de l'assistance technique requise par l'organisme.

490. Au niveau *individuel*, l'évaluation des besoins porte sur des questions telles que la compétence du personnel, ses opportunités de développement et le respect dont il fait preuve à l'égard des objectifs et des missions de l'OGE.

491. Les rapports d'évaluation des besoins crédibles pour une période donnée permettent de donner une vue d'ensemble complète des capacités de l'OGE, qui peuvent être évaluées plus précisément en termes de pérennité.

Pérennité électorale et appui des donateurs

492. Le soutien des donateurs peut contribuer à améliorer la qualité d'une élection et, dans certains cas, s'avérer indispensable à sa tenue. Mais pour de nombreux OGE, cette assistance a des conséquences sur la conduite viable d'élections libres et transparentes (voir études de cas sur l'Afghanistan, la Bosnie-Herzégovine, les îles Fidji, le Lesotho, le Mozambique, le Nigeria et le Yémen).

493. Si le soutien des bailleurs de fonds peut prendre la forme de contributions budgétaires et d'une assistance technique, y compris dans le domaine des nouvelles technologies, certains donateurs évitent de soutenir les budgets récurrents des OGE, c'est-à-dire les coûts de base du personnel et de la location des locaux et du mobilier, ainsi que d'autres postes budgétaires non techniques, tels que véhicules et carburant.

494. Les donateurs accordent parfois une aide conditionnée, qui contraint l'OGE bénéficiaire à acheter des biens et des services à des fournisseurs du pays d'où viennent les bailleurs de fonds. Bien souvent, les prix pratiqués par ces fournisseurs étrangers sont beaucoup plus élevés que ceux des fournisseurs locaux, ce qui accroît le montant global des coûts électoraux.

495. Dans certaines situations de post-conflit, comme en Bosnie-Herzégovine, en République démocratique du Congo, en Haïti et au Liberia, les donateurs assument la quasi-totalité du coût des élections transitionnelles. Les élections suivantes n'obtenant pas un financement équivalent, la qualité des services électoraux baisse, ce qui peut générer un mécontentement à l'égard des élections. De toute évidence, cette situation soulève le problème de la création de structures transitionnelles auxquelles les autorités locales peuvent s'intégrer par la suite, ainsi que celui du développement d'un savoir-faire nécessaire pour générer les ressources financières qui permettront de mener les élections suivantes. Dans d'autres situations de post-conflit, l'assistance d'origine extérieure peut s'avérer vitale, bien qu'il ne soit pas souhaitable d'un point de vue politique et économique que des autorités étrangères s'approprient l'organisation et la conduite des élections de transition : l'Afghanistan et l'Irak pourraient entrer dans cette catégorie. Il y a aussi le cas des États et des OGE en échec, qui peuvent avoir besoin d'une aide extérieure considérable provenant de divers donateurs. L'ONU joue alors parfois le rôle de coordinateur, comme au Liberia en 2004-2005.

496. Les donateurs doivent veiller à ce que l'aide électorale qu'ils consentent aux OGE soit efficace et vise la pérennité. Les principaux points dont ils doivent tenir compte en la matière sont les suivants :

- a. la coordination de l'aide avec l'OGE et les autres donateurs ;
- b. la planification de la mise en œuvre de l'aide pour l'aligner sur les besoins de l'OGE ;
- c. l'adéquation des systèmes/solutions envisagés par rapport à l'environnement de l'OGE ;

- d. l'inclusion d'une formation pour l'OGE et son personnel ;
- e. la participation du personnel de l'OGE dans la gestion des programmes financés par les donateurs ;
- f. les coûts à long terme des systèmes/équipements fournis.

497. Le projet CORE note que le Cambodge, dont le budget électoral était financé à 80 % par l'aide des donateurs en 1993, ne dépendait plus d'eux qu'à hauteur de moins de 50 % pour les élections de 2003. Bien que le transfert de compétences au personnel électoral local pendant la période électorale transitionnelle soit un objectif souhaitable, il est rarement atteint de manière satisfaisante et la nécessité de développer les capacités sera probablement toujours d'actualité pour les élections post-transitionnelles. Dans les environnements de post-conflit, l'aide extérieure initiale joue un rôle essentiel dans la restauration de la démocratie et de la stabilité, mais le processus électoral et la démocratie risquent d'essuyer des revers si les donateurs cessent à moyen terme d'aider les OGE à développer leurs capacités.

498. Les nouvelles technologies peuvent contribuer à améliorer la qualité des processus électoraux, surtout quand il s'agit de traiter rapidement de gros volumes de données, comme c'est le cas pour la délimitation des circonscriptions électorales, l'inscription des électeurs, le vote et le dépouillement. Un nombre croissant d'OGE adopte des solutions électroniques pour le vote et le dépouillement. Même certains OGE autonomes, comme celui du Costa Rica, ont besoin d'une aide extérieure pour financer l'introduction de nouvelles technologies (voir étude de cas). Mais ces dernières peuvent aussi avoir des implications importantes à long terme sur les coûts, en ce qui concerne par exemple la maintenance du matériel ou le paiement de frais de licences périodiques pour les logiciels d'exploitation. Lorsque l'introduction de solutions technologiques est influencée par les donateurs, elle peut engendrer des exigences politiques pour une dépendance de plus en plus forte vis-à-vis de technologies fournies par l'étranger, comme cela a été le cas pour l'inscription des électeurs en Haïti. Les avis sont donc partagés sur la question de la pérennité du financement de l'informatisation du scrutin, d'Internet, des services de télécommunication et d'autres technologies électorales telles que les scanners et la biométrie pour l'inscription des électeurs. Les OGE et les donateurs doivent donc tenir compte :

- a. du rapport coûts/bénéfices relatif dans les domaines financier, social et politique du recours à l'aide des donateurs pour le financement des nouvelles technologies, comparé à son utilisation pour d'autres programmes d'aide électorale ;
- b. de la durée de vie de la technologie : l'équipement aura-t-il besoin d'être remplacé pour un coût élevé lors du prochain événement électoral ou servira-t-il pendant plusieurs années et pour de futures élections ?
- c. des capacités disponibles au niveau local pour entretenir la technologie. Sans capacité technique ou financière pour assurer la maintenance du matériel ou des logiciels fournis par les donateurs internationaux ou sans transfert de compétences permettant d'assurer leur fonctionnement au niveau local après le départ des conseillers internationaux, la technologie fournie par d'autres pays peut s'avérer une solution à usage unique extrêmement onéreuse ;

- d. du potentiel existant pour mettre la technologie à disposition d'autres organisations gouvernementales ou sociétales après la consultation électorale ou pour la prêter à d'autres pays pour leurs élections ;
- e. de la formation du personnel électoral temporaire à l'utilisation de cette technologie d'origine étrangère, qui doit être transférable à leurs environnements de travail postélectoraux.

Pratiques favorables à la pérennité

499. Le rapport coût-efficacité, c'est-à-dire le fait de fournir un service efficace au moindre coût possible, constitue l'indicateur majeur de la pérennité d'un organisme, plus encore que le fait d'obtenir simplement le coût le plus bas. Il ne faut pas que la réalisation d'économies empêche de satisfaire aux exigences fondamentales de la tenue d'élections légitimes. Une mesure particulière de réduction des coûts électoraux pourra bien fonctionner dans un pays, mais pas nécessairement dans un autre en raison de situations juridiques, politiques et socioéconomiques différentes. Bien qu'avoir un OGE à membre unique constitue une vraie mesure d'économie, l'idée a été rejetée par la Cour suprême indienne, qui la considérait contraire à une prise de décision juste. Ce rejet a ouvert la voie à la mise en place d'un OGE à trois membres en 1993. En matière de pérennité, il n'est donc pas possible de prescrire des solutions universelles, mais uniquement des principes généraux. La tenue d'élections le même jour pour tous les niveaux de représentation peut permettre de réaliser des économies importantes. Cependant, les effets politiques notables qu'entraîne la tenue d'élections simultanées ou échelonnées montrent que les considérations de pérennité politique peuvent l'emporter sur celle de la pérennité financière.

Ressources humaines favorisant la pérennité

500. Les ressources humaines d'un OGE représentent certes une part importante de ses coûts, mais elles constituent aussi son meilleur atout. Un OGE peut parvenir à réduire son budget de base en rationalisant ses structures, en réduisant par exemple le nombre de ses membres ou les postes du secrétariat. Les OGE du Cambodge et d'Afrique du Sud ont mené des exercices de rationalisation en 1999 et 2002, respectivement. Le maintien d'un petit noyau d'employés permanents, aidés par un personnel local temporaire bien formé, peut faire baisser les coûts sans perte d'efficacité. Pour les OGE de taille plus réduite, le cas de celui des Fidji (voir étude de cas) montre qu'on peut maintenir un noyau de personnel électoral à son minimum sans cesser d'être fonctionnel. Il existe des outils de gestion, tels que les profils de tâches, qui peuvent permettre aux OGE de déterminer l'effectif minimum dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions. Ils auraient alors à justifier le recrutement de tout personnel supplémentaire par des raisons d'efficacité ou d'efficacités. Le recours à un personnel temporaire plutôt que permanent peut également aller dans le sens de la pérennité financière.

501. Cependant, il convient de réfléchir soigneusement à la pérennité politique et opérationnelle du recours à des mesures touchant le personnel pour favoriser la pérennité financière. Par exemple, les OGE gouvernementaux ou d'autres qui ont la possibilité de coopter des fonctionnaires ou

des volontaires (comme en Inde) pendant une période électorale sont en mesure de réaliser des économies budgétaires importantes. Cette pratique, bien que favorable à la pérennité financière, risque néanmoins d'avoir des répercussions négatives sur les performances des OGE et la confiance du public et, par conséquent, sur la pérennité politique du processus électoral. Trouver le bon équilibre n'est pas toujours facile.

502. La pérennité d'un OGE peut souffrir de son incapacité à conserver un personnel suffisamment expérimenté. Ce personnel expérimenté, qui inclut le personnel de scrutin temporaire, est le dépositaire de la mémoire institutionnelle de l'OGE, il sait ce qui a fonctionné ou échoué et peut transmettre son expérience aux nouvelles recrues et aux autres parties prenantes. Le maintien du personnel nécessite une planification active de la part de l'OGE, le recours à des mesures attractives comme des systèmes de récompenses, une formation professionnelle, des programmes de développement (voir chapitre 6 du présent ouvrage) et des possibilités de promotion. Les entretiens de départ avec le personnel démissionnaire peuvent aider à identifier les points de mécontentement qu'il peut y avoir à résoudre. Pour qu'un OGE continue à fonctionner de manière pérenne après le départ d'employés clés, il faut qu'il planifie à l'avance les changements de personnel, en procédant à des recrutements en temps voulu et en instaurant un système de mentorat des nouveaux venus, ainsi qu'en assurant un accès aisé aux archives électorales.

Matériel électoral

503. Pour que les politiques de conception, d'achat et de gestion du matériel électoral soient solides, il faut qu'elles reposent sur une analyse rigoureuse des besoins, contribuant ainsi à la pérennité des activités de l'OGE. Avant de se procurer du matériel, l'OGE doit déterminer quelles options sont les mieux adaptées après avoir étudié certains points, comme :

- a. les besoins : quelle est la valeur ajoutée du matériel convoité pour les processus électoraux ;
- b. l'origine de l'achat : locale ou internationale, en considérant les questions de coût, de contrôle, de délais de production, de qualité, de garantie de livraison, de maintenance et de substituabilité ;
- c. la qualité : le coût, les conditions d'utilisation du matériel, sa capacité à la conformité aux normes d'intégrité et les exigences de pérennité ;
- d. l'usage : unique ou multiple – coûts de stockage et de production, impacts sur l'environnement (méthodes de mise au rebut et de recyclage par exemple) et possibilités d'utilisation par d'autres organisations ;
- e. la complexité : niveaux de connaissance requis par les utilisateurs, besoins en formation et aptitude à assurer la maintenance du matériel ;
- f. la quantité : coûts unitaires, délai de production, besoins en stockage et en réserves ;
- g. la distribution : rapport coûts et délais de distribution/programmation prévue pour la distribution ;
- h. les besoins en matière de stockage et d'archivage : coût, accessibilité, entreposage centralisé ou décentralisé, mesures de protection des actifs et taux de détérioration ;

- i. la mise au rebut : impacts sur l'environnement, valeur en fin de vie, exigences en matière de sécurité.

504. Les OGE sont responsables devant la collectivité de la pérennité économique de leurs achats de matériel, mais aussi des impacts environnementaux et sociaux qu'auront ces derniers. L'analyse du cycle de vie des produits, qui tient compte de leurs coûts économiques, environnementaux et sociaux du début à la fin de vie, ainsi que de leurs impacts, peut aider les OGE à choisir du matériel électoral adapté. Elle évalue toutes les conséquences de leur utilisation, non seulement celles liées à leur production, mais aussi celles liées à leurs possibilités de réutilisation, aux répercussions du stockage et de la distribution sur leur durée de vie totale et aux coûts de leur mise au rebut écologique ou à leurs possibilités de recyclage.

505. Pour encourager la pérennité financière, il faut déterminer avec rigueur si certains types particuliers de matériel sont vraiment nécessaires et contrôler de manière stricte les quantités produites. Des pays comme le Cambodge ont réduit leurs coûts de manière significative en cessant d'imprimer des cartes d'électeurs spéciales. Des audits rigoureux sur l'impression des bulletins de vote et d'autres formulaires, dont il faut tenir la comptabilité, contribueront aussi à faire baisser les coûts.

506. Les démocraties nouvelles et émergentes ne pourront peut-être pas utiliser pleinement les options existantes de matériel à bas prix en raison du manque de confiance du public dans la capacité des OGE à assurer la sécurité et à empêcher la fraude. Les OGE peuvent être amenés, par exemple, à faire imprimer leurs bulletins de vote à l'étranger parce que les partis d'opposition soulèvent des objections à l'égard de l'imprimerie gouvernementale ou des imprimeurs privés chargés de ce travail. À l'inverse, la loi indonésienne exige l'impression des bulletins de vote au niveau local ; les OGE d'Australie, du Canada et d'Afrique du Sud utilisent des urnes et des isolements bon marché et le Nicaragua se sert d'urnes fabriquées localement, sans que cela compromette la sécurité du scrutin. L'utilisation de ce matériel à bas coût est acceptable si les OGE appliquent des contrôles de sécurité fiables.

507. De nombreux OGE parviennent à réduire leurs coûts électoraux en partageant leurs ressources, telles que les urnes et les isolements, avec d'autres organisations. Ainsi, l'OGE du Ghana a prêté du matériel de vote à d'autres OGE de sa région en 2003 et 2004. L'OGE sud-africain a dispensé des services professionnels à d'autres OGE du continent africain et partagé son matériel informatique avec eux. Le partage des ressources peut également intervenir entre les OGE et d'autres organismes gouvernementaux, comme les ministères et les autorités municipales, dans des domaines tels que les transports, la logistique, les statistiques et d'autres services professionnels apparentés.

508. Dans les années 1990, les expériences de pays comme le Cambodge et l'Indonésie ont montré que les OGE négligent parfois de récupérer le matériel et les équipements électoraux (véhicules, téléphones portables, ordinateurs et urnes) après les élections, ce qui résulte en des détournements ou des dégradations. Les OGE subissent ainsi des pertes considérables et risquent de perdre toute crédibilité aux yeux de leurs sources de financement. Des procédures efficaces de gestion permanente des actifs (voir chapitre 7 du présent ouvrage) peuvent prévenir ce genre de situation.

Implications structurelles et technologiques de la pérennité

Systèmes électoraux

509. Chaque type de système électoral soulève des problèmes de pérennité politique, sociale et financière différents et exerce un impact crucial sur le découpage des circonscriptions, les processus d'inscription des électeurs, les besoins en éducation et en information de l'électorat, la conception et la production des bulletins de vote, le nombre de jours de scrutin et la nécessité de tenir des élections partielles. Ces questions sont abordées en détail dans la publication d'IDEA international : « La conception des systèmes électoraux : un manuel de International IDEA » de 2005. Les systèmes basés sur des districts électoraux de petite taille, par exemple, pourront s'avérer plus onéreux parce qu'ils nécessitent des procédures de délimitation spécifiques, des bulletins distincts pour chaque district, une inscription des électeurs de grande précision, la prévention de la fraude électorale et un OGE dont la structure administrative soit capable de gérer chaque district comme une entité distincte. Les grandes circonscriptions électorales plurinominales, quant à elles, pourront nécessiter des systèmes de dépouillement complexes et coûteux, parfois difficiles à gérer de manière exacte et transparente, et entraîner des coûts élevés de transport et de logistique. Les partisans de chacun de ces systèmes électoraux avancent en leurs faveurs des arguments de pérennité sociale et politique qu'il convient d'examiner attentivement à l'aune des conditions spécifiques du pays.

Découpage électoral

510. Il faut parfois revoir la fréquence et la forme du découpage électoral pour augmenter les chances de pérennité. Confier cette tâche aux OGE peut supprimer les coûts de sa prise en charge par un organisme distinct spécialisé. D'un autre côté, si le gouvernement possède déjà un bureau de cartographie à d'autres fins, il sera peut-être inutile que l'OGE en duplique les capacités. Les coûts peuvent également être réduits par le recours à une cartographie électronique simple et à des bases de données démographiques pour délimiter les circonscriptions électorales et rationaliser les processus et les périodes de révision. L'adoption de circonscriptions électorales plurinominales basées sur des délimitations administratives existantes peut réduire considérablement les coûts du découpage électoral et même les faire disparaître complètement. Mais le découpage est une question politiquement sensible qu'il convient donc aussi de mettre en œuvre d'une manière politiquement pérenne.

Inscription des électeurs

511. Le coût de la mise en place et de la gestion des listes électorales peut varier considérablement en fonction du système utilisé et de ses composantes. La méthode de collecte des données peut avoir un impact important sur les coûts et l'exactitude des listes électorales et donc sur leur pérennité politique. Par exemple, les données pourront être recueillies spécifiquement pour l'inscription des électeurs ou bien extraites d'une base de données déjà existante ; l'inscription pourra être permanente ou faire l'objet d'un processus de recensement avant une élection ; l'OGE

devra contacter les électeurs ou inversement ; des cartes d'électeurs seront ou non distribuées ; enfin les électeurs bénéficieront de différentes opportunités de recours pour la rectification des inexactitudes dans les listes électorales. L'emploi d'une technologie pour l'inscription des électeurs pourra également représenter un coût élevé : l'enregistrement de données d'identité telles que les empreinte du pouce et la photographie, l'utilisation de documents dotés de codes barres, la synchronisation des bases de données pour actualiser les enregistrements d'inscription et la production des listes électorales en sont des exemples.

512. Assurer l'exactitude des listes électorales coûte cher. Chaque OGE doit déterminer la nature des contrôles nécessaires pour les listes électorales et ceux qui, compte tenu du niveau de confiance du public et des contrôles en place pour empêcher la fraude, risquent de s'avérer redondants et que l'on peut éliminer pour faire diminuer les coûts. La comparaison des données des listes électorales avec les informations émanant d'autres organisations gouvernementales peut faciliter la gestion rentable des listes électorales, mais aussi susciter des inquiétudes quant à la confidentialité des données. S'il est possible de faire dériver les listes électorales d'une base de données d'état civil nationale politiquement acceptable, comme au Sénégal ou en Suède, ou si l'enregistrement des naissances et des décès est informatisé et accessible aux OGE, les coûts chuteront considérablement. L'inscription permanente des électeurs peut constituer une autre mesure de réduction des coûts à long terme.

Scrutin

513. Dans tous les pays, la préparation et la conduite du scrutin pour une élection générale ou un référendum constitue un événement national important, qui exige un certain budget pour être exécuté avec efficacité. L'évaluation rigoureuse du nombre de bureaux de vote, de l'effectif humain et du matériel nécessaires à chaque élection peut contribuer à en diminuer les coûts. S'il est possible d'assurer la sécurité, l'intégrité et un bon niveau de service tout en regroupant les bureaux de vote dans des zones à forte densité de population, cela permettra de réaliser des économies importantes. En améliorant l'affectation des tâches au personnel, l'agencement des bureaux de vote et la formation du personnel, il est possible de réduire le nombre de membres du personnel de scrutin par électeurs sans abaisser le niveau de service. Pour diminuer les coûts, les pays dont les élections durent deux jours peuvent également envisager d'ouvrir les bureaux de vote plus longtemps sur une seule journée. Il convient de comparer toute réduction envisagée du nombre de jours ou d'heures de scrutin aux schémas d'horaires de travail du pays pour ne pas priver certains électeurs de la possibilité de voter.

514. Les démarches pour améliorer l'accès aux urnes et pour étendre l'utilisation de certains systèmes de vote à tous les électeurs, tels que le vote à distance (comme en Australie et en Espagne), le vote à l'étranger et la prestation de services de vote spéciaux dans les prisons, les hôpitaux et sur les navires, ont contraint les OGE à dispenser aux électeurs des services relativement plus coûteux. Ces activités, surtout si elles impliquent le vote à distance à grande échelle des réfugiés ou d'autres personnes (comme en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine et en Irak), peuvent peser lourdement sur la pérennité financière des processus électoraux. Il faut néanmoins considérer cette hausse du coût des élections au vu des responsabilités sociales des

OGE et de la légitimité politique supplémentaire qu'apporte le fait de permettre à ces électeurs d'exercer leur droit de vote.

515. La formation du personnel des OGE est souvent coûteuse et les gouvernements ou les OGE n'hésitent pas à rogner sur ce poste quand ils révisent leurs budgets électoraux. Pourtant, une formation inadéquate risque de se solder au final par une hausse des coûts financiers et politiques du fait des mauvaises performances du personnel, en ternissant parfois la crédibilité du processus électoral, et d'avoir des répercussions à long terme sur la réputation et la pérennité des OGE.

Vote et dépouillement automatiques

516. Il existe un certain nombre de dispositifs automatiques qui sont présentés comme des moyens d'améliorer les méthodes de scrutin et de réduire les coûts électoraux, en particulier les coûts de personnel. Certains prétendent qu'elles sont plus fiables et résistent mieux aux tentatives de malversations électorales. Un grand nombre d'entre elles disposent aujourd'hui de fonctions de piste de vérification. Il s'agit, entre autre, des machines à voter électroniques (MVE) qu'utilisent des pays tels que l'Australie, la Belgique, le Brésil, les États-Unis et le Venezuela depuis quelques années et l'Inde pour la première fois plus récemment sur l'ensemble de son territoire. Bien que l'usage des nouvelles technologies pour le vote et le dépouillement ne fasse l'objet d'aucune analyse de rentabilité fiable, il a été prouvé que des technologies telles que les MVE peuvent réduire les coûts électoraux au bout d'un certain temps, surtout ceux qui découlent de l'impression et du stockage des bulletins de vote et du dépouillement. Le recours à des dispositifs de lecture optique pour compter les votes peut également améliorer l'exactitude du processus électoral et représenter un gain de temps, tout en conservant des bulletins papier que l'on peut examiner physiquement si nécessaire en cas de différend postélectoral.

517. Il est important d'évaluer l'utilisation de nouvelles technologies électorales par rapport au niveau de confiance du public dans le processus électoral, ainsi que de faire participer les parties prenantes aux essais pilotes des nouveaux systèmes électroniques et d'obtenir l'accord des parties prenantes principales sur l'introduction de ces technologies. En raison du potentiel manque de transparence du vote et du dépouillement électroniques, l'utilisation de MVE risque de susciter la méfiance de leurs détracteurs, qui peuvent arguer que cette technologie se prête facilement à la manipulation. Cette réaction n'a rien de surprenant, compte tenu des lacunes en matière de sécurité, des omissions et des erreurs d'enregistrement des votes dont on entend régulièrement parler aux États-Unis pour les machines d'enregistrement électronique des votes (EED), ou à écran tactile, et d'autres MVE.

518. La précision et l'intégrité de ces machines ne peuvent être que le reflet de celles des entreprises et des personnes qui les conçoivent, les programment, les testent et les entretiennent. Il est possible de mettre en place des MVE apportant des bénéfices au processus électoral en termes d'intégrité, de coût et de temps, à condition que soient appliqués des contrôles et des mesures de responsabilité clairs tels que décrits au chapitre 9 du présent ouvrage. La recommandation 2004/11 du Conseil de l'Europe sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques du vote électronique fournit un contexte utile pour ces contrôles.

519. Il n'est pas recommandé, pour un pays pauvre, de se lancer dans la haute technologie alors qu'il n'arrive pas à nourrir et à développer sa population. L'utilisation de nouvelles technologies dans le domaine électoral, comme les cartes d'électeurs numérisées, les listes électorales informatisées et le vote et le dépouillement électroniques, doit être mise en balance avec d'autres priorités nationales urgentes comme la santé et l'éducation. La technologie électorale sera peut-être plus viable dans les pays où elle peut remplir d'autres fonctions permanentes. Il faut également réfléchir à son introduction, non seulement en termes de coûts immédiats et des autres emplois possibles des fonds, mais aussi par rapport aux coûts futurs qu'elle implique et aux compétences humaines que requiert sa maintenance. L'évaluation de la pérennité de cette technologie doit donc tenir compte des conséquences à long terme.

520. Dans de nombreux pays, le dépouillement constitue un objectif prioritaire en matière d'automatisation et de baisse des coûts, or de multiples machines automatiques remplissent les deux fonctions d'enregistrement et de décompte des votes. En l'absence de pistes de vérification papier pour chaque vote, ces décomptes automatiques risquent de manquer de transparence. Considéré comme le maillon faible des élections, le dépouillement doit toujours être mené de manière transparente et pouvoir être vérifié par un personnel convenablement formé.

521. L'exigence de transparence à tous les stades du dépouillement et de la compilation des votes risque aussi de limiter les mesures de baisse de coûts pouvant s'appliquer au dépouillement manuel. Les parties prenantes des élections de l'Union de Zanzibar (Tanzanie) en 1995 et 2000 se sont plaintes des conséquences néfastes qu'ont eues certains événements qui se sont déroulés pendant le dépouillement sur les résultats des élections et ont souligné l'importance de la transparence du début à la fin du processus. En effet, lors de ces deux élections, des personnes inconnues avaient modifié certains résultats après la publication des chiffres des bureaux de vote. Les partis d'opposition étaient convaincus que ces manipulations avaient influé sur l'issue des élections.

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

- Les OGE sont continuellement soumis à pression pour améliorer leurs capacités et leurs performances afin de gagner en efficacité et en efficience.
- La notion de pérennité renvoie à des politiques et à des pratiques électorales rentables et réalistes qui répondent aux besoins actuels et futurs des parties prenantes du processus électoral. Elle constitue un défi de taille pour les démocraties nouvelles et émergentes.
- Les OGE doivent viser la pérennité financière, économique, institutionnelle, sociopolitique et environnementale de leurs activités afin d'augmenter la confiance des parties prenantes dans le processus électoral et d'assurer leur propre survie, ce qui ne signifie pas nécessairement la permanence de leur structure.
- Les principaux éléments de la pérennité sont d'ordre institutionnel, financier, économique et humain.
- Il n'est possible d'obtenir une image d'ensemble de la pérennité et des capacités d'un OGE que si l'on combine des évaluations précises de tous les éléments qui constituent l'organisme.
- L'évaluation des besoins aux niveaux systémique, organisationnel et individuel peut aider les OGE à repérer les menaces pour leur pérennité.
- Dans les démocraties nouvelles et émergentes surtout, le niveau d'assistance et l'engagement des donateurs exercent un impact majeur sur la pérennité des OGE. L'aide des donateurs peut avoir des effets aussi bien positifs que négatifs. Elle est susceptible d'améliorer la qualité d'une élection donnée, mais son influence sur les OGE et leur dépendance à son égard risquent d'avoir un impact négatif sur leur pérennité.
- Les donateurs doivent s'assurer que leur aide contribue à la pérennité de l'OGE, par exemple en coordonnant leurs besoins à ceux de l'organisme et en encourageant le transfert des compétences.
- Les nouvelles technologies séduisent les OGE et plaisent souvent aux donateurs, mais les OGE doivent prendre des décisions objectives en considérant leur utilité à long terme et l'impact qu'elles auront sur leur pérennité. La mesure dans laquelle les OGE utilisent les nouvelles technologies doit être fonction du niveau de la dotation de ressources du pays et des avantages qui dérivent de leur utilisation.

- Le fait de viser la pérennité a des répercussions sur le choix du système électoral, ainsi que sur les cadres et les procédures des processus électoraux coûteux, complexes et exigeant en termes d'intégrité tels que le découpage électoral, l'inscription des électeurs, le vote, le dépouillement et la tabulation des votes. Les OGE doivent réfléchir attentivement aux niveaux d'intégrité requis pour ces processus et à la technologie utilisée, ainsi qu'à leurs effets sur la pérennité financière et sociopolitique de l'organisme.
- Les ressources humaines, ainsi que leurs connaissances et leur expérience, constituent l'atout majeur des OGE. Investir dans leur développement et leur maintien et veiller à ce que la mémoire institutionnelle survive au départ de personnel expérimenté constitue un des ingrédients essentiels de la pérennité des OGE.
- Des politiques efficaces de conception, d'achat et de gestion du matériel, basées sur des analyses rigoureuses des besoins et du rapport coût/efficacité, ainsi que sur des outils de type évaluations du cycle de vie, contribuent fortement à la pérennité des OGE.

Le Lesotho : se construire une réputation

Carl Dundas

Le Lesotho est devenu indépendant en 1966. Après quoi, le parti politique Basutoland Congress Party a remporté les élections de 1970, mais le parti au pouvoir, le Basotho National Party (BNP), les a annulées et a déclaré l'état d'urgence. Les militaires se sont emparés du pouvoir en 1986 et l'ont gardé jusqu'en 1993, année où la démocratie multipartite a été restaurée.

Les élections de 1993 ont eu lieu pendant la période de transition entre la fin du régime militaire et le début de la restauration d'un système de gouvernement démocratique.

Les deuxièmes élections démocratiques multipartites du pays se sont déroulées en 1998, après une brève période de troubles qui a fait peser une menace sérieuse sur la jeune démocratie.

En 2001, un amendement à la Constitution a introduit la représentation proportionnelle mixte (RPM). Le nombre de sièges à l'Assemblée nationale est passé de 80 à 120, dont 80 élus dans les circonscriptions uninominales et 40 élus conformément au principe de la représentation proportionnelle (RP).

Avant l'élection de 1993, les fonctionnaires géraient les élections sous la supervision d'un ministère. Les dispositions de la Constitution et la loi électorale de l'Assemblée nationale (*National Assembly Electoral Act*) de 1992 ont donné naissance à la Commission électorale indépendante (CEI) du Lesotho. L'article 66 de la Constitution telle qu'amendée décrit la composition, les fonctions et le statut indépendant de la CEI, ainsi que les modalités de financement de ses dépenses.

Le cadre institutionnel de l'organisme de gestion électorale (OGE) du Lesotho tourne autour de la CEI. Cette institution centralisée à trois membres compte un effectif d'environ 237 personnes. En période électorale, 27 276 agents électoraux temporaires supplémentaires sont employés dans tout le pays.

Pouvoirs et fonctions

La Constitution confère à la CEI une large responsabilité de toutes les activités en rapport avec l'organisation et la conduite régulière d'élections libres et transparentes dans le pays. La CEI organise, conduit et supervise les élections de l'Assemblée nationale et des autorités locales, ainsi que les référendums.

Elle a un pouvoir d'examen constant de la législation et des autres questions en rapport avec les élections et les référendums et d'émettre des recommandations à leur égard. Elle est

responsable de l'exécution des tâches relatives à l'organisation et la conduite des élections, telles que l'éducation des électeurs, l'étude des questions électorales et le découpage électoral. La CEI est dotée d'un mécanisme lui permettant de conduire ses propres appels d'offres ouverts à soumissions et est habilitée par le gouvernement à passer des accords avec les donateurs internationaux.

Financement et responsabilité

Le gouvernement finance la CEI, dont les charges, ainsi que toutes les autres dépenses électorales, sont directement prélevées sur le Fonds consolidé. Préparé par la CEI, le budget est soumis à l'approbation du Parlement par le ministère des Finances. Cependant, en dépit du cadre constitutionnel favorable de financement des dépenses électorales, en pratique, seul le budget d'un événement électoral est rapidement avalisé par le ministère des Finances. Le budget des charges récurrentes de la CEI, lui, est souvent traité avec lenteur.

La loi électorale a tenu compte de la nécessité d'établir un niveau élevé de responsabilité concernant les activités électorales en général et les finances de l'OGE en particulier. Dans un certain délai stipulé après la fin de chaque exercice, la CEI est tenue de soumettre au Parlement, par l'intermédiaire du ministère responsable de la loi et des affaires constitutionnelles, un rapport annuel sur ses fonctions, ses activités et ses affaires, ainsi qu'un état audité de ses recettes et de ses dépenses pour l'exercice concerné.

Professionalisme des agents électoraux

Le professionnalisme des agents électoraux de la CEI a fait l'objet d'une évaluation permanente et un effort résolu a permis d'en élever le niveau. L'origine et la culture de la majorité du personnel de la CEI sont celles du fonctionnariat du Lesotho. La CEI doit consulter la Commission du service public pour employer du personnel et peut demander au ministre de la Fonction publique de mettre n'importe quel fonctionnaire à sa disposition. Un processus permanent de réforme de la gestion et de la structure du personnel permettra d'identifier les employés en excédent et d'améliorer la productivité d'un complément de personnel bien formé.

Rapports avec les partis politiques

La CEI entretient des relations difficiles avec les partis d'opposition depuis les élections de 1993, principalement parce que le nombre de votes reçus par les différents partis n'était pas proportionnel au nombre de sièges remportés. Les partis d'opposition ont refusé les résultats des élections et la confiance dans le système électoral a faibli. Lorsque les élections de 1998 ont à nouveau produit des résultats largement favorables au parti au pouvoir, le conflit a éclaté ouvertement. Cette situation a conduit à la formation d'un gouvernement de transition et à la mise en place d'une Autorité politique intérimaire, qui a invité tous les partis politiques à collaborer étroitement à la réforme électorale avec la CEI reconstituée.

Avant les élections de 2002, la CEI, avec l'aide de l'Autorité politique intérimaire, a joué un rôle majeur dans la réforme constitutionnelle et la rédaction de la loi sur l'élection de l'Assemblée nationale (*National Assembly Election Act*), qui a débouché sur la mise en place du système RPM en 2001 et apporté d'autres changements importants au niveau du découpage électoral et de l'inscription des électeurs. Ces réformes ont fortement contribué à améliorer la qualité des services électoraux en 2002.

Rapports avec les médias et les autres institutions et organisations

La CEI entretient de bonnes relations avec les médias. Les médias gouvernementaux ont collaboré avec elle pour l'aider à garantir que les campagnes de tous les partis politiques jouissent d'une couverture médiatique. Elle est responsable de l'attribution des temps de parole à chacun d'entre eux.

Les relations entre la CEI et les organisations de la société civile, les donateurs et les observateurs ont toujours été bonnes depuis sa création.

Ses relations avec le gouvernement, bien que bonnes, ne lui ont néanmoins pas permis de fonctionner en toute indépendance. De nombreux membres du grand public et certains législateurs ne la considèrent pas comme un organisme indépendant, principalement en raison de l'apparent statut de fonctionnaires des membres de son personnel et de ses problèmes occasionnels de versement de fonds.

La CEI possède l'un des programmes législatifs électoraux les plus complets et les plus à jour du Commonwealth. Elle est confrontée à deux obstacles majeurs : son manque de contrôle sur le recrutement et sur la supervision du personnel électoral et son besoin de faire appliquer et fonctionner sans restriction la disposition constitutionnelle selon laquelle l'intégralité des dépenses électorales doit être prélevée sur le Fonds consolidé.

L'administration électorale américaine : décentralisée à un point de dysfonctionnement

Carl Dundas

Bien que les États-Unis soient la plus ancienne république constitutionnelle au monde et qu'ils tiennent des élections depuis l'arrivée des Anglais au début du XVII^e siècle, ils ne possèdent pas d'organisation nationale responsable de la conduite des élections. De fait, la première loi régissant la gestion électorale a été votée par le Congrès en 2002, soit plus de 200 ans après la ratification de la Constitution. La gestion des élections est plus décentralisée aux États-Unis que dans n'importe quel autre pays. Treize mille entités locales distinctes assument la plus grande part de la responsabilité de la conduite des élections. En théorie, les cinquante États sont chargés de leur supervision, mais peu d'entre eux détiennent davantage de pouvoir que les localités. Le niveau fédéral du gouvernement est le grand absent du processus électoral.

Contexte historique

La Constitution américaine de 1787 a mis en place un collège électoral chargé de jouer les intermédiaires entre les électeurs et le choix final du président et du vice-président. Cette innovation progressiste au XVIII^e siècle est devenue un anachronisme au XXI^e.

La Constitution ne stipule presque rien concernant la gestion électorale ; elle ne fait que suggérer de confier aux États la responsabilité du choix des procédures de sélection des électeurs du collège électoral. Au fil du temps, les États ont dévolu la responsabilité de la gestion électorale aux localités parce que la plupart des élections concernent des charges locales et que les élections nationales se déroulent simultanément. Les comtés et les municipalités inscrivent les électeurs, conçoivent les bulletins de vote, achètent les machines de vote et forment le personnel du scrutin. Comme peu d'États disposent d'un budget pour aider les autorités électorales locales, leur pouvoir sur la conduite des élections demeure limité.

La seule élection menée au niveau national aux États-Unis est celle organisée par le collège électoral, où les grands électeurs désignent par les candidats et choisis par les électeurs de chaque État désignent le président. Bien que les Américains votent pour quatre charges nationales (président, vice-président, sénateur et membre du Congrès), ces élections et toutes les autres relèvent techniquement de la responsabilité des États. En réalité, elles sont menées par treize mille comtés et municipalités et, à ce niveau, les modalités de sélection et de remplacement des autorités électorales sont extrêmement diverses. La plupart des membres du personnel électoral sont nommés par les maires, eux-mêmes élus au niveau local. D'autres sont désignés par des

représentants de partis politiques, d'autres encore sont des fonctionnaires. Cette situation explique le large éventail de procédures administratives et techniques utilisé.

Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, le principal moyen de vote était un bulletin papier remis à chaque électeur par les partis politiques. Cette procédure se prêtant à l'achat des votes, dans les années 1880, les États ont progressivement adopté le « vote australien » à bulletin secret, qui listait tous les candidats sur une seule page et permettait aux électeurs de sélectionner leur favori à l'abri des regards.

En dépit de quelques réformes du système de financement des campagnes mises en œuvre pendant l'Ère progressiste, au début du XX^e siècle, l'argent a continué à jouer un rôle déterminant dans les élections et la politique. Les lois des États réglementent le financement des campagnes électorales au niveau local et des États, mais au niveau fédéral, la première réforme majeure, la loi sur le financement des campagnes (*Campaign Finance Act*) de 1974, n'est passée qu'après le scandale du Watergate.

Lors de l'élection présidentielle de 2000, le candidat perdant, Albert Gore, avait remporté le suffrage populaire, mais la perte de 537 voix dans l'État de Floride lui a coûté la victoire. Au final, le différend sur le recomptage a été tranché par une seule voix à la Cour suprême. De nombreuses organisations privées et publiques se sont efforcées de tirer les enseignements de cette expérience et c'est ainsi que le Congrès a voté en 2002 sa première loi fédérale sur la gestion électorale, la loi de réforme du processus électoral (*Help America to vote, HAVA*).

Cadre législatif

Les conditions légales pour la plupart des élections sont définies par des lois votées par chacun des cinquante États. La loi HAVA est la seule loi nationale sur la gestion électorale (hormis les lois sur les droits civiques et les procédures garantissant l'exercice du droit de vote des Afro-américains et d'autres minorités). Elle prévoit les normes et les obligations nationales en matière de vote, mais les rendre la plupart conditionnelles en les faisant dépendre de l'acceptation des États du financement versé par la Commission d'assistance électorale (*Election Assistance Commission, EAC*), créée par cette même loi. En établissant la distribution de fonds aux États et l'obligation pour eux d'élaborer et de publier des plans visant à satisfaire les normes nationales et de mettre en place des listes électorales informatisées, la nouvelle loi cherche à les aider à se réappropriier la conduite des élections et à exercer leur autorité de manière à permettre une relative harmonisation au niveau national. Les États devaient être en totale conformité avec la loi au 1er janvier 2006, mais il y a eu de nombreux retardataires. Il est clair que la loi n'a pas pris les dispositions nécessaires pour assurer une harmonisation suffisante, ni conféré à l'EAC assez de pouvoirs pour obliger tous les États à garantir l'exercice du droit de vote des citoyens. Dans son rapport publié le 19 septembre 2005, la commission sur la réforme électorale fédérale, présidée par Jimmy Carter et James A. Baker et organisée par le centre pour la démocratie et la gestion des élections (*Center for Democracy and Election Management, CDEM*) de l'Université américaine, a émis 87 recommandations pour répondre aux problèmes non résolus.

Structure institutionnelle

L'EAC a été établie par le Chapitre II de loi HAVA, loi publique (*Public Law*) n° 107-252. Elle comprend quatre membres, deux désignés par les républicains présents au Congrès et deux par les démocrates (la Commission électorale fédérale (*FEC*) est constituée de la même

manière, mais ses responsabilités se limitent à la supervision des lois relatives au financement des campagnes).

L'EAC n'est pas à l'origine un organisme de gestion électorale, mais un mécanisme de transfert de fonds du gouvernement fédéral aux gouvernements des États, fonds destinés à être investis dans du matériel de vote neuf et dans l'inscription des électeurs. Les structures institutionnelles responsables de la gestion des élections demeurent celles au niveau local et au niveau des États. Dans la plupart des États, le secrétaire d'État est techniquement responsable de la conduite des élections, mais en réalité ce sont les conseils électoraux des comtés et des villes qui sont les véritables organismes de gestion électorale (OGE) et organisent de fait les élections. Les secrétaires d'États sont élus. Il s'agit souvent de personnes qui affichent des ambitions politiques. En général, le personnel électoral local et des États est nommé par les responsables des partis politiques, bien qu'il compte également des fonctionnaires ou des personnes désignées par les élus locaux.

Pouvoirs et fonctions de l'EAC, des secrétaires d'États et du personnel local

La mission de l'EAC est de jouer le rôle de bureau central d'information, c'est-à-dire qu'elle supervise les essais et la certification du matériel et des logiciels de vote, prononce l'annulation ou le renouvellement de cette certification, dispense une aide électorale et publie des directives optionnelles. Chacune de ses actions requiert l'approbation de ses trois membres, mais ses pouvoirs réglementaires sont très limités. Elle ne peut pas, par exemple, « émettre de règlement, promulguer de réglementation ou prendre toute autre mesure » imposant une obligation à un État ou une localité (traduction officieuse).

Treize mille comtés et municipalités continuent à gérer quasiment chaque étape du processus électoral. Au fil du temps, à mesure que la loi HAVA se mettra en place, on espère que le gouvernement fédéral aura davantage de pouvoir pour imposer des règles uniformes à ses cinquante États, mais actuellement, la loi n'est pas assez forte pour le lui conférer.

Financement et responsabilité

Jusqu'au vote de la loi HAVA, les élections ne coûtaient rien au gouvernement fédéral et très peu aux États. La quasi-intégralité du financement se concentrait au niveau local.

Depuis le vote de la loi, cependant, le gouvernement fédéral a transféré aux États près de trois milliards de dollars américains (USD) entre 2003 et 2005 pour acheter de nouvelles machines et mettre en œuvre des plans à l'échelle de leurs territoires, notamment pour l'informatisation des listes électorales. Malheureusement, l'EAC, qui a transféré aux États des fonds pour financer les machines, est une institution faible, qui a reçu moins de deux millions de dollars pour gérer son bureau en 2004, sa première année de fonctionnement.

L'EAC, comme la FEC, est responsable devant le Congrès, l'exécutif et les tribunaux. Les autorités locales, quant à elles, rendent des comptes aux communautés d'abord, puis aux représentants des États et aux tribunaux.

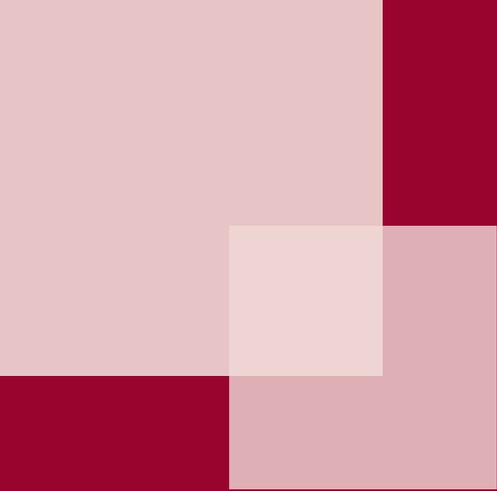
Professionalisme des agents électoraux

Depuis quasiment le début de l'histoire des États-Unis, les postes électoraux sont considérés comme des emplois distribués par favoritisme par le parti au pouvoir. Cet état de fait n'a pas

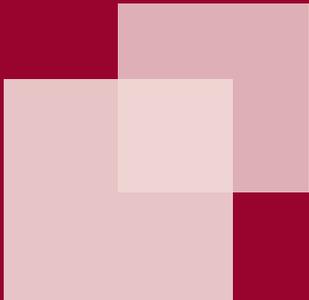
beaucoup changé. Au niveau local, recruter des employés temporaires est très difficile. La plupart sont donc très âgés et ont beaucoup de mal à travailler pendant toute une journée longue et stressante. Pour l'élection présidentielle de 2000, environ 100 millions d'électeurs ont voté dans deux cent mille circonscriptions. Le processus a nécessité l'intervention de 1,4 million d'agents de scrutin, la plupart peu formés et supervisés par 20 000 administrateurs électoraux. De grands écarts de professionnalisme sont donc inévitables.

Forces et faiblesses de l'administration électorale américaine

La décentralisation du système de gestion électorale américain constitue à la fois sa force et sa faiblesse. Elle permet une grande autonomie, mais pas une uniformité du système. La plupart des Américains se focalisent sur le résultat plus que sur le processus, mais l'approche de nouvelles élections contraint à un recentrage sur le processus. Au fil du temps, s'il doit répondre aux nombreuses contestations en matière électorale, le gouvernement fédéral devra exiger une plus grande harmonisation des règles et les États devront se réapproprié l'autorité actuellement détenue par l'échelon local, en commençant par des questions comme l'inscription des électeurs et les cartes d'électeurs.



Chapitre 11



Réseaux d'OGE

Nature et importance des réseaux électoraux

522. La mondialisation a engendré des changements rapides et dynamiques dans la gestion organisationnelle, administration électorale comprise, qui ont poussé les organismes de gestion électorale (OGE) à se dégager des structures hiérarchiques et des habitudes du passé. Aux niveaux régional et national, un nombre croissant de professionnels des élections cherchent collectivement des solutions à leurs problèmes communs au sein de réseaux préexistants et essaient de trouver des approches novatrices grâce à un partage des idées, des informations et des expériences.

523. Les réseaux électoraux favorisent le développement des capacités parmi les responsables électoraux et jouent un rôle utile de forums permettant de travailler sur des problèmes communs tels que l'indépendance des OGE, leur financement ou l'utilisation de la technologie dans le processus électoral. Les responsables électoraux n'ont plus à fonctionner chacun de leur côté, sans soutien extérieur pour renforcer leurs connaissances et leurs compétences.

Les réseaux électoraux jouent un rôle important de soutien pour les responsables électoraux du monde entier qui sont confrontés à une évolution rapide de l'environnement des élections.

Réseaux électoraux nationaux

524. Au Royaume-Uni, le réseau professionnel connu sous le nom d' « Association des administrateurs électoraux » (Association of Electoral Administrators, AEA) regroupe tous les cadres supérieurs administrateurs électoraux (directeurs du scrutin). L'AEA organise régulièrement des sessions de formation et d'éducation à leur intention, protège leurs intérêts et sert de réseau de ressources et de savoir-faire pour ses membres. Il propose des cours de

qualification professionnelle, obligatoires pour pouvoir être nommé aux postes du secteur électoral au sein des autorités locales britanniques, qui sont des OGE gouvernementaux.

525. Aux États-Unis, l'Association nationale des directeurs électoraux d'Etat (National Association of State Election Directors) et l'Association nationale des secrétaires d'Etat (National Association of Secretaries of State) constituent des forums utiles où les responsables électoraux échangent leurs points de vue et améliorent leurs capacités et leurs performances. L'Association internationale des clercs, greffiers, administrateurs d'élections et trésoriers (International Association of Clerks, Recorders, Election Officials and Treasurers, IACREOT) organise régulièrement des cours de développement professionnel électoral pour ses membres et des salons professionnels annuels consacrés aux équipements électoraux et à leur fourniture. L'Association nationale des clercs et des greffiers de comté (National Association of Clerks and County Recorders, NACCR), le Centre élection (Election Center) et l'Association nationale des comtés (National Association of Counties) organisent également des manifestations à l'intention du personnel électoral local.

526. En Australie, le conseil électoral d'Australie (Electoral Council of Australia), un forum consultatif regroupant les commissaires électoraux nationaux et des États et les directeurs généraux des élections, se réunit régulièrement. Ses principaux objectifs sont d'assurer la qualité des listes électorales pour toutes les élections du pays et d'améliorer la gestion électorale australienne en général. L'Association des administrateurs électoraux de Bosnie-Herzégovine (AEOBIH) réunit des membres du personnel électoral des trois entités du pays et organise des conférences, des séminaires et des consultations pour promouvoir des élections démocratiques, ouvertes et transparentes.

Réseaux d'OGE régionaux

527. Pendant les années 1980 et 1990, la coopération régionale entre les OGE s'est intensifiée et plusieurs associations ont vu le jour pour la faciliter et la soutenir. Mais les objectifs des premières associations électorales régionales créées pendant les années 1980 étaient si généraux qu'ils étaient un tout petit plus qu'un cadre fixant les buts souhaitables mais sans réel engagement précis. Créée au Guatemala en 1985, l'Association des institutions électorales d'Amérique centrale et des Caraïbes (Association of Electoral Institutions of Central America and the Caribbean ou Asociación de Organismos Electorales de Centro América y del Caribe, connue sous le nom de Protocole de Tikal) était un organisme représentatif des organisations électorales dont le but était d'établir la coopération, d'échanger des informations et de faciliter les consultations. Ses recommandations n'étaient pas contraignantes pour ses membres. En 1989, l'Association des organisations électorales d'Amérique du Sud (Association of South American Electoral Organizations ou Asociación de Organismos Electorales de America del Sur, ou Protocole de Quito) a vu le jour avec des visées similaires.

528. Créée en 1991, l'Union interaméricaine des organismes électoraux (UNIORE) a pour but de promouvoir la coopération entre les organisations et les associations électorales issues des protocoles de Tikal et de Quito. Elle a élargi le potentiel champ de coopération en matière de soutien et d'assistance aux organisations membres qui le demandaient, dans la mesure du

possible. Le Centre de consultation et de promotion électorales (Centre de consultation et de promotion électorales de l'Institut inter-américain des droits de l'homme (Center for Electoral Assistance and Promotion of the Inter-American Institute of Human Rights)), créé en 1983 et basé au Costa Rica, joue le rôle de secrétariat exécutif de ces réseaux.

529. Bien que l'échange d'informations, la coopération et la consultation soient demeurés au premier plan des objectifs des associations créées pendant les années 1990, celles-ci se sont ensuite focalisées davantage sur des grands objectifs communs tels que le plaidoyer en faveur d'élections libres et transparentes, l'indépendance et l'impartialité des OGE et la transparence des procédures électorales. Elles ont mis l'accent sur des buts régionaux communs spécifiques, comme la coopération pour l'amélioration des lois et des pratiques électorales, la promotion de la participation des citoyens, des candidats politiques et des ONG non partisans aux processus électoraux et la création de centres de ressources pour la recherche et l'information. Elles ont aussi beaucoup insisté sur la nécessité de développer un personnel électoral professionnel caractérisé par un haut degré d'intégrité, un sens élevé du service public, des connaissances et une expérience en matière de processus électoraux et son engagement pour des élections démocratiques.

530. Les associations dont l'activité illustre le mieux ces nouvelles dimensions sont les suivantes :

- Association des administrateurs d'élections européens (Association of European Election Officials, ACEEEO), créée en 1991 ;
- Association des autorités électorales africaines (Association African Electoral Authorities, AAEA), créée en 1997 ;
- Association des autorités électorales asiatiques (Association Asian Electoral Authorities, AAEA), créée en 1997 et
- Association des organisations électorales des Caraïbes (Association of Caribbean Electoral Organizations, ACEO), créée 1998.

531. À la même époque sont apparus d'autres réseaux régionaux tels que le Réseau des administrateurs électoraux des îles du Pacifique, d'Australie et de Nouvelle-Zélande (Pacific Islands, Australia, New Zealand Electoral Administrators Network, PIANZEA) et le Forum des commissions électorales (Electoral Commissions Forum, SADC-ECF) de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC).

532. Bien que les mandats de ces réseaux diffèrent dans le détail, ils prônent tous la libre circulation des informations entre professionnels des élections et proposent une assistance électorale aux OGE membres. Ainsi, le CAPEL a pour objectifs de dispenser des conseils techniques électoraux et de promouvoir la tenue d'élections multipartites libres et transparentes, ainsi que de prôner les valeurs de culture démocratique et de participation non discriminatoire aux élections. Pour atteindre ses objectifs, il doit :

- a. disposer d'un groupe consultatif d'experts prêt à porter assistance aux gouvernements et aux organismes publics de la région pour réfléchir à de meilleures méthodes de conduite des processus électoraux ;

- b. fournir des observateurs électoraux à la demande d'un pays membre ;
- c. organiser des programmes de recherche sur les élections, la législation électorale comparée, le passage à la démocratie et le renforcement des systèmes démocratiques sur le continent américain ;
- d. organiser des réunions et des conférences régionales et internationales pour promouvoir la théorie et la pratique électorales et évaluer l'état et les perspectives des processus électoraux, ainsi que leur effet sur la démocratie ;
- e. organiser des formations et des séminaires à l'intention du personnel électoral de la région ;
- f. tenir à jour les informations relatives aux résultats électoraux sur le continent américain, constituer une bibliothèque spécialisée sur les élections et rédiger, publier et diffuser des documents sur les élections libres et démocratiques.

533. Les bénéfices potentiels de la coopération régionale par le biais d'associations d'organisations électorales sont considérables. Les nouveaux OGE peuvent compter sur le soutien et l'expérience d'autorités électorales plus établies, accélérer leur renforcement de capacités grâce à un échange de personnel et peut-être même emprunter du matériel électoral dans des délais relativement courts avant une consultation. L'élaboration de normes communes concernant des élections libres et transparentes et la qualité des services électoraux peuvent avoir un effet positif sur l'acceptation des résultats par les perdants.

534. En pratique, le développement de réseaux d'OGE est entravé par deux problèmes affectant certains OGE : le manque de ressources pour participer aux activités de l'association et la peur de compromettre leur indépendance aux yeux du public. Certains OGE craignent de s'impliquer activement dans un réseau parce qu'ils redoutent qu'en dépendant du gouvernement pour les ressources nécessaires à leurs déplacements, leurs études ou leurs autres activités, ils remettent en cause leur indépendance. Les contraintes de ressources restreignent aussi les activités des associations elles-mêmes, qui dépendent surtout de financements extérieurs.

Réseaux électoraux mondiaux

535. Le développement d'associations régionales d'organisations électorales et l'internationalisation croissante des élections découlant du plaidoyer en faveur de normes internationales d'élections démocratiques a conduit à la mise en place d'un forum international de discussion sur la collaboration entre les OGE. La première conférence du réseau mondial des organismes électoraux (Global Electoral Organization Network, GEO), qui regroupe des associations régionales de responsables électoraux de plusieurs pays, a eu lieu à Ottawa en avril 1999. Ces conférences ont pour objectif :

- a. de donner l'occasion aux associations de personnel électoral de nouer des liens au sein d'un réseau professionnel international ;
- b. de proposer des modèles organisationnels et programmatiques de collaboration et de coopération entre membres et entre associations ou avec les tenants de projets de gouvernance électorale ;

- c. de servir de forum pour identifier les domaines nécessitant l'élaboration de programmes de gouvernance électorale ;
- d. d'identifier un agenda commun à tous les organismes de gestion électorale dans le monde.

536. Le Réseau du savoir électoral ACE (<<http://www.aceproject.org>>), qui s'inscrit dans la continuité d'un premier projet sur la gestion et le coût des élections (*Administration and Cost of Elections*, ACE) tout en le modifiant, est le fruit d'une collaboration entre IDEA international, EISA, Élections Canada, l'Institut électoral fédéral (Instituto Federal Electoral, IFE) du Mexique, l'IFES, le département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA) et le PNUD. Il s'agit d'un service dynamique de savoir en ligne qui fournit des informations complètes et faisant autorité en matière d'élections, qui prône la mise en réseau des professionnels du domaine électoral et propose des services de développement des capacités. Ses informations portent sur quasiment tous les aspects des élections, l'accent étant mis sur les questions de coût, de pérennité, de professionnalisme et de confiance dans le processus électoral. Sa composante réseau, le réseau des professionnels d'ACE (*ACE Practitioners' Network*), donne accès à un panel international de professionnels électoraux et propose, entre autre, des services de conseils professionnels en ligne à sa communauté d'utilisateurs. Il incite les professionnels à collaborer sur des questions et des enjeux communs, ainsi qu'à générer, partager et appliquer des connaissances. Il les aide également à élaborer des méthodes communes et à renforcer le professionnalisme des personnes chargées d'activités en rapport avec des élections crédibles, durables, pacifiques et rentables.

537. Les réseaux internationaux se prêtent particulièrement bien aux activités pratiques tournant autour de la promotion du savoir et de l'expérience en matière d'élaboration de procédures électorales, des travaux de recherche en commun sur des questions et des processus électoraux importants et de la tenue de débats internationaux sur les questions électorales, dans le but de faire progresser les valeurs et la gouvernance démocratiques. Ces réseaux sont bien placés pour encourager et faciliter la publication de documents électoraux par les diverses associations régionales, ainsi que pour favoriser l'échange de savoir-faire et le détachement de spécialistes dans les domaines techniques.

538. Diverses questions électorales sont plus aisément traitées au niveau international, pour préparer le terrain avant leur application au niveau régional ou national. Ces questions peuvent concerner l'amélioration du rapport coût-efficacité de l'administration électorale, les principes et les bonnes pratiques de gestion électorale, l'efficacité et l'accessibilité en termes de coût des nouvelles technologies électorales, les cadres législatifs des élections et des référendums, ainsi que les mécanismes de règlement des différends électoraux.

Réseaux de soutien électoral

539. Dans de nombreuses régions du globe, des réseaux de soutien électoral nationaux ou régionaux ont vu le jour. Ils regroupent des organisations de la société civile, telles que des organisations de promotion de la démocratie, des organisations médiatiques, des organisations

des droits humains, des organisations de femmes, des groupes religieux, etc. Le Réseau de soutien électoral du Zimbabwe (Zimbabwe Electoral Support Network, ZESN) et le Réseau d'éducation électoral pour le peuple en Indonésie (Peoples Voter Education Network, JPPR), réseau national indonésien d'obédience religieuse, ainsi que le Réseau asiatique pour des élections libres (Asian Network for Free Elections, ANFREL) et le Réseau de soutien électoral de la SADC (SADC Electoral Support Network) au niveau régional en constituent des exemples. Alors que certains réseaux de soutien électoral se spécialisent dans la surveillance ou l'observation des élections, de nombreux autres apportent aux OGE un appui en matière de recherche sur les questions électorales, de formation, ainsi que d'éducation et d'information des électeurs. Les réseaux de soutien électoral peuvent constituer des partenaires efficaces pour les OGE : en utilisant leurs liens avec les communautés locales et leur accès à des fonds, en particulier ceux des donateurs dans les démocraties émergentes, ils permettent d'élargir la base de compétence des OGE et de renforcer les flux d'information qu'ils émettent et reçoivent.

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

- Les réseaux électoraux favorisent l'échange d'informations et l'amélioration des processus électoraux. Ils permettent aux OGE de partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques.
- Les associations nationales d'administrateurs électoraux, telles que celles de Bosnie-Herzégovine, du Royaume-Uni et des États-Unis, peuvent jouer un rôle important dans le développement professionnel et l'échange d'informations, mais aussi faire pression en faveur de réformes électorales.
- Les réseaux régionaux permettent aux OGE de s'entraider en puisant dans l'expérience des plus anciens d'entre eux, en échangeant du personnel, en mettant en commun les recherches et les informations et en partageant le matériel.
- Les réseaux électoraux internationaux tels que le Réseau GEO permettent aux OGE et aux associations électorales de collaborer, de partager leurs connaissances et d'améliorer la gouvernance électorale.
- Les réseaux de soutien électoral communautaires peuvent apporter aux OGE des ressources supplémentaires pour des activités telles que la formation, l'éducation et l'information des électeurs et enfin la transmission des informations.

Le Cambodge : des tensions autour du Comité électoral national

Peter Bartu

Dans le cadre des Accords de paix de Paris de 1991, l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC-UNTAC) a organisé et géré en mai 1993 les premières élections multipartites libres, transparentes et démocratiques au Cambodge. Ces élections ont été tristement marquées par une intimidation politique de grande ampleur, qui a entraîné plusieurs centaines de morts. Après avoir refusé les résultats des élections dans un premier temps, le Parti du peuple cambodgien (PPC), qui dirigeait le pays depuis le renversement du régime des Khmers rouges par le Vietnam en 1979, a formé un gouvernement de coalition avec le parti royaliste du Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif (Funcinpec). Après une tentative avortée de sécession par des dirigeants du PPC, le Roi Sihanouk a négocié un accord avec les deux, qui ont accepté une cohabitation égalitaire.

La Constitution promulguée le 24 septembre 1993 stipulait que les élections à l'Assemblée nationale auraient lieu tous les cinq ans.

En juillet 1997, la coalition PPC/Funcinpec s'est effondrée avec la confrontation armée de leurs factions militaires respectives. Cédant en partie à la pression internationale, le PPC a commencé à préparer les élections à l'Assemblée nationale de juillet 1998, les premières élections multipartites conduites par des Cambodgiens en plus de trente ans.

En janvier 1998, le Comité électoral national (CEN), rattaché au ministère de l'Intérieur, a vu le jour. Onze membres y ont été nommés : un président, un vice-président et deux autres membres indépendants, un membre de chaque parti politique représenté à l'Assemblée nationale, deux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et un représentant des ONG locales. Le choix des membres indépendants et du représentant des ONG a donné lieu à de multiples tractations, car les partis voulaient tous placer des sympathisants à leurs places.

Le Conseil constitutionnel a été créé en mai 1998. Outre la vérification de la conformité des lois à la Constitution, il devait aussi s'occuper de l'arbitrage final des plaintes et des recours en rapport avec les élections.

Les élections de 1998 ont été considérées comme un succès technique et logistique, bien que le Funcinpec et le parti nommé Sam Rainsy Party (né d'une scission au sein du Funcinpec) en aient refusé les résultats parce que la formule utilisée pour calculer la répartition des sièges à l'Assemblée nationale ne possédait pas de forme juridique claire et qu'elle avait été modifiée au milieu du processus électoral d'une manière qui est apparue ensuite favorable au PPC. Ce dernier a remporté une majorité nette de sièges. Des manifestations contre les résultats des élections ont suivi en septembre 1998 et au bout de trois mois, un nouveau gouvernement de coalition a été formé. Il est resté en place jusqu'à l'expiration de son mandat de cinq ans.

En février 2002, des élections multipartites pour les 1 621 conseils communaux, l'unité administrative la plus basse du pays, ont eu lieu pour la toute première fois.

Les élections à l'Assemblée nationale de 2003 ont abouti à une impasse, car le PPC n'a pas remporté la majorité des deux tiers requise pour gouverner et le Funcinpec et le Sam Rainsy Party ont à nouveau refusé de reconnaître les résultats. Enfin, onze mois plus tard, un autre gouvernement de coalition PPC/Funcinpec a été créé.

Cadre législatif

La loi électorale et la loi sur les partis politiques ont été au départ rédigées et adoptées par l'Assemblée nationale entre octobre et décembre 1997, en l'absence des dirigeants du Funcinpec et du Sam Rainsy Party. En mai 1998, la loi a fait l'objet d'importants amendements pour autoriser le dépouillement dans les communes et non plus dans les bureaux de vote, afin d'assurer la confidentialité du vote de chaque village.

Après les élections communales de février 2002, le gouvernement a voté le 21 août 2002 la loi sur les amendements à la loi relative aux élections de l'Assemblée nationale, qui apportait plusieurs changements à la gestion électorale et notamment :

- l'introduction d'un processus permanent d'inscription des électeurs devant être mené chaque année entre octobre et décembre dans les bureaux communaux, par des employés communaux ;
- le passage à cinq membres apolitiques de la composition du CEN au lieu des onze tels que décidés lors de sa création pour les élections de 1998. Ce nouveau CEN a pris ses fonctions le 30 octobre 2002 ;
- l'établissement de nouvelles procédures de nomination des membres aux comités électoraux provinciaux (CEP) et aux comités électoraux communaux (CEC) ;
- la mise en place d'un accès équitable aux médias d'État pour tous les partis politiques pendant les campagnes ;
- l'inclusion dans la loi de la formule de répartition des sièges du système de représentation proportionnelle (RP) par provinces/circoncriptions.

La loi comprenait aussi une disposition transitionnelle stipulant qu'à partir de 2008, le dépouillement aurait lieu dans les bureaux de votes (le dépouillement des élections à l'Assemblée nationale de 2003 aurait encore lieu au niveau des CEC).

Structure institutionnelle

Le CEN dispose d'un comité permanent de cinq personnes : un président, un vice président et trois membres permanents. Ils sont choisis par le ministère de l'Intérieur, sur la base d'une stricte neutralité, et les nominations sont approuvées par le Conseil des ministres et ratifiées par l'Assemblée nationale. Le comité permanent bénéficie de l'appui d'un secrétariat général comptant cinq départements : département des opérations, de l'administration, des finances, de la formation et de l'information du public et du service juridique. Juste avant et pendant les périodes électorales, le CEN emploie jusqu'à 460 personnes, dont 167 chargées des tâches informatiques.

Pour les élections de 2003, le CEN comptait 24 CEP, 1 621 CEC et 12 826 comités de bureaux de vote, tous dotés d'un personnel temporaire. Pendant la phase de vote et de dépouillement des élections à l'Assemblée nationale, l'effectif a atteint 73 539 personnes.

Pouvoirs et fonctions

Le CEN est responsable de la planification, de l'organisation et de la gestion des élections. Ses principaux devoirs sont :

- de publier le calendrier électoral ;
- de nommer les membres des CEP, CEC et comités de bureaux de vote ;
- de délimiter les zones couvertes par chaque bureau de vote ;
- de réceptionner et d'accepter ou refuser l'enregistrement des partis politiques et la sélection de leurs candidats se présentant aux élections à l'Assemblée nationale ;
- de suivre et de faciliter l'organisation de la campagne électorale ;
- d'organiser et de gérer le vote et le dépouillement, ainsi que le calcul et l'annonce des résultats ;
- de vérifier les revenus et les dépenses des candidats et des partis politiques pendant les campagnes électorales ;
- de prendre des mesures assurant l'égalité d'accès aux médias publics ;
- de trancher les plaintes et les recours relatifs aux élections, à l'exception de ceux relevant de la compétence des tribunaux.

Le pouvoir de calculer le nombre et la répartition des sièges à l'Assemblée nationale par provinces/municipalités est détenu par un comité spécial du Conseil des ministres, qui se réunit au cours de la troisième année du mandat législatif. Ce comité est composé d'un représentant de chaque parti politique présent à l'Assemblée nationale, de deux représentants du ministère de l'Intérieur et du directeur de l'Institut national des statistiques. Une fois déterminé le nombre de sièges à répartir, le comité spécial peut recommander de les attribuer à une ou plusieurs provinces, en fonction de considérations géographiques, sociales et économiques.

Financement et pérennité

Le CEN est financé par le gouvernement cambodgien, ainsi que par des donateurs étrangers, des organisations internationales, des bienfaiteurs et des ONG. À l'exception du financement étranger, tous les fonds sont déposés sur un compte spécial du Trésor public appelé Compte de fonds de fiducie pour les élections. Le financement des donateurs a constitué une source importante d'appui au fil des années, mais a diminué à chaque élection, tandis que l'apport du gouvernement augmentait.

Les dépenses totales de la mission de l'APRONUC-UNTAC, responsable de la préparation et de la mise en œuvre des élections au Cambodge, ont avoisiné les 2 milliards de dollars américains (USD). Les chiffres des élections suivantes ne peuvent être directement comparés à celui-là, mais les élections nationales de 1998 ont coûté environ 24 millions de dollars américains (USD), les élections communales de 2002, environ 15 millions de dollars (USD) et les élections nationales de 2003, environ 12 millions de dollars américains (USD), dont approximativement six ont été versés par des donateurs extérieurs. Des progrès majeurs ont été accomplis vers la viabilité financière du processus électoral.

La baisse des coûts entre 2002 et 2003 a cependant partiellement résulté de la décision de modifier les modalités d'inscription des électeurs : cet exercice, à l'origine indépendant et mis en œuvre directement par les autorités électorales pour chaque élection, a été remplacé par un processus mené par les autorités communales avec des listes électorales permanentes. Si cette

décision a fait progresser la cause de la pérennité de l'organisme de gestion électorale (OGE), elle n'a pas été sans entraîner également des inconvénients. Des soupçons pèsent sur les employés communaux, qui sont suspectés d'être au service du parti au pouvoir et non des administrateurs indépendants ; l'intégrité des listes électorales est donc elle-même remise en cause.

Responsabilité

Conformément à la loi, l'Assemblée nationale délègue au CEN le pouvoir d'organiser et de gérer les élections en tant qu'organisme indépendant et impartial, entièrement habilité à user de son autorité pour assurer la conduite d'élections libres, justes et transparentes. La gestion financière est effectuée en conformité avec les procédures et les modalités mises en place par le ministère de l'Économie et des finances ainsi qu'avec les directives des donateurs.

Rapports avec les partis politiques

Le CEN, par rapport aux élections de 1998, est aujourd'hui mieux organisé, plus accessible et plus transparent. Ses devoirs et ses procédures sont plus clairement définis par la loi et les réglementations existantes. Il s'est montré plus à l'écoute des besoins et des préoccupations de tous les partis politiques grâce à des réunions régulières à tous les niveaux. Mais il demeure en but aux critiques, parce qu'il dépend des employés des conseils communaux (placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur) pour l'inscription des électeurs. Le CEN doit maintenant consulter le ministère de l'Intérieur pour décider quelle délégation de pouvoir serait adaptée aux capacités et aux ressources des conseils et des employés communaux pour mener un processus permanent d'inscription des électeurs. Cela impliquerait aussi la formation, le renforcement des capacités, la mise à disposition de locaux, de fournitures et de matériel, ainsi qu'une aide budgétaire. Mais la responsabilité finale de la préparation des listes électorales demeure entre les mains du CEN. Le Conseil constitutionnel est l'arbitre final des plaintes et des recours.

Rapports avec les médias

La loi électorale stipule que tous les médias, y compris la presse, la télévision et la radio d'État, doivent mettre gratuitement leurs services à la disposition du CEN aux fins de sensibilisation au travail électoral et d'éducation des électeurs. En pratique, une grande partie des médias du secteur privé et public est contrôlée par le PPC et continue de privilégier la couverture de ce parti.

Le CEN possède un bureau de presse et un site Internet et a institué une coordination et des échanges d'informations réguliers sur le processus électoral à tous les niveaux avec les médias, les partis politiques et les candidats.

Rapports avec d'autres institutions et organisations

Depuis 1998, trois ONG principales, la Coalition pour des élections libres et justes (Coalition for Free and Fair Elections, COFFEL), le Comité pour des élections libres et justes (Committee for Free and Fair Elections in Cambodia, COMFREL) et le Comité neutre et impartial pour des élections libres et justes au Cambodge (Neutral and Impartial Committee for Free and Fair Elections in Cambodia, NICFEC), se sont faites les porte-paroles du plaidoyer de la société civile sur le cadre juridique et institutionnel des élections au Cambodge en organisant d'importantes

consultations du public, en mettant en place un programme de plaidoyer commun et en organisant des réunions régulières avec le CEN en 2004.

Une autre ONG, l'Institut cambodgien de ressource de développement (Cambodian Development Resource Institute, CDRI), a pris l'initiative en 1999 d'organiser une série de réunions mensuelles sur quatre ans, baptisée « comité pour la prévention des conflits dans les élections cambodgiennes » (Committee for the Prevention of Conflict in Cambodian Elections, COPCEL). Ces réunions ont regroupé des parties prenantes, des partis politiques clés et le CEN pour discuter des questions potentiellement conflictuelles dans les élections communales et à l'Assemblée nationale.

L'Institut républicain international (IRI), l'Institut national démocrate (NDI) et l'Asia Foundation ont tous joué un rôle de soutien majeur, principalement pour améliorer l'accès des électeurs aux informations et aux programmes politiques. En 2003, le CEN et le NDI ont rédigé ensemble un code de conduite et d'éthique signé par les dirigeants de dix-huit partis politiques.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Union européenne ont été les principaux coordinateurs de l'aide électorale des donateurs. Ils ont aussi aidé directement le CEN en lui fournissant des experts techniques.

Gestion de la réforme électorale

L'une des conséquences de l'impasse de onze mois qui a suivi l'élection à l'Assemblée nationale de 2003 a été, entre autre, de susciter un débat sur la réforme électorale. Le Sam Rainsy Party et le Funcinpec voulaient tous deux réinstaurer les membres des partis politiques au sein du CEN, à la place des membres neutres. Tous deux voulaient aussi assurer la présence de représentants des partis politiques à tous les niveaux de la gestion électorale en arguant du fait que cela en assurerait également l'impartialité à l'avenir. Mais après la mise en place du gouvernement PPC/Funcinpec en juillet 2004, aucune mesure n'a été prise en ce sens.

Depuis 1993, les élections sont devenues un processus familier au Cambodge. Les deux élections de l'Assemblée nationale en 1998 et 2003 et les élections locales à un tour de 2002 ont été saluées pour leur professionnalisme logistique et technique. Les coûts électoraux continuent de baisser à mesure que les compétences techniques se développent. Mais après chaque élection, y compris celles de 1993, sponsorisées par l'APRONUC-UNTAC, les partis perdants ont refusé les résultats. Cela a conduit à une tentative de sécession (en 1993), à des actes de violence et à une période d'impasse de trois mois (en 1998), ainsi qu'à une période de suspens politique de onze mois (en 2003-2004) avant la mise en place d'un gouvernement. Les problèmes qu'ont engendrés ces trois élections incluent à chaque fois, bien que de moins en moins, des cas de violence politique, d'inégalité d'accès aux médias pour les partis d'opposition et le soupçon d'un favoritisme en faveur du PPC concernant l'accès aux informations sur les électeurs. Étant donnée l'asymétrie entre les partis et la domination du PPC, le problème clé à résoudre pour les élections futures sera de trouver le moyen de séparer ce parti et l'État dans leur administration.

Les défis de demain tournent autour de l'acceptation consensuelle du CEN et du processus électoral par la communauté politique cambodgienne, ainsi que de l'institutionnalisation du CEN en tant qu'administrateur impartial et techniquement compétent des élections. Cela signifie l'ouverture d'un espace de débat et d'échange sur les questions électorales en général et, plus particulièrement, sur la gestion permanente du nouveau processus d'inscription continue des électeurs partagé entre le CEN, les conseils communaux et le personnel du ministère de l'Intérieur. Il faudra également gérer le déséquilibre entre les partis politiques et la domination claire du PPC sur les structures administratives, lorsque le dépouillement aura lieu dans les bureaux de vote et non plus dans les communes.

Le Kenya : remise en cause de l'indépendance de l'OGE

Shumbana Karume

En 1963, la Constitution du Kenya, nouvellement indépendant, créait une commission électorale autonome dotée d'un mandat clair : inscrire les électeurs, mener les élections et délimiter les districts électoraux parlementaires et d'autres tâches électorales. L'institutionnalisation de la Commission électorale du Kenya (ECK) par le gouvernement n'a jamais dépassé ce stade. Jusqu'en 1991, le processus des élections au parlement et aux collectivités locales a été placé sous le contrôle du directeur des élections, un membre du cabinet du procureur général. Mais, en dépit des différentes responsabilités électorales attribuées à l'ECK par la Constitution, entre 1963 et 1991, la Commission n'en a assumé qu'une seule : le découpage électoral.

En 1991, un amendement à la Constitution a mis en place un système multipartite et modifié la structure et les responsabilités de l'ECK. Onze commissaires étaient nommés par le chef de l'État, Leur nombre est passé à douze en 1993. L'ECK s'est vue attribuer des pouvoirs exclusifs pour gérer la conduite des élections nationales et locales, y compris la responsabilité totale de l'inscription des électeurs, des candidatures et de l'éducation des électeurs.

Bien que les réformes aient profondément modifié le rôle de l'ECK, les partis d'opposition ont trouvé à redire à sa composition, car tous ses membres étaient nommés par le chef de l'État. Après la mise en place du groupe parlementaire interpartis (IPPG) en 1997, les partis d'opposition ont été représentés à l'ECK par dix commissaires supplémentaires. L'IPPG a également étudié les projets de lois et proposé un certain nombre de lois qui ont renforcé l'indépendance de l'ECK. La Constitution stipule que la Commission ne doit pas accepter les consignes ou les instructions d'une quelconque personne ou autorité, mais jusqu'ici, elle a eu du mal à mettre cette indépendance en pratique.

Cadre législatif

L'ECK est régie par la Constitution et la loi sur les élections présidentielles et à l'Assemblée nationale de novembre 1997 (*National Assembly and Presidential Elections Act*). La loi sur l'amendement de la Constitution (*Constitution Amendment Act*) n° 17 de 1990 rétablit la Commission et définit son régime et ses fonctions. Il en garantit aussi l'indépendance, bien qu'une exception apportée par un amendement de 1997 à la Constitution donne pouvoir au Parlement de voter des lois pour réglementer la conduite des activités de l'ECK. L'inscription des électeurs, les candidatures, les campagnes et les questions en rapport avec le recrutement

du personnel de l'ECK, dont un code de conduite à l'intention de ses employés, font partie des questions majeures couvertes par cette loi. De plus, elle confère à l'ECK le pouvoir d'émettre des réglementations régissant le processus électoral.

Un Code de conduite électoral a vu le jour en 1997. Le mandat constitutionnel de l'ECK est également soutenu par la loi sur les manquements en matière électorale (*Election Offences Act*) de 1998, qui vise à empêcher les violations en matière électorale et les pratiques illégales pendant les élections. L'article 8 de cette loi permet à l'ECK d'imposer des amendes et des sanctions aux partis, aux candidats et à leurs partisans qui enfreignent le Code de conduite électorale de 1997.

Structure institutionnelle

Fin 2005, l'ECK comptait 22 commissaires, y compris le président et le vice président, nommés par le chef de l'État pour cinq ans. Les commissaires peuvent être nommés plusieurs fois et bénéficient d'une protection de leur statut à travers des garde-fous et des procédures spéciales. Ils ne peuvent être révoqués que par un tribunal désigné par le chef de l'État. Pendant les élections, l'ECK nomme temporairement des personnes pour l'aider à administrer le processus électoral, à savoir des directeurs du scrutin et leurs adjoints, des présidents de scrutin, des responsables des inscriptions et des préposés au scrutin.

Pour ses tâches administratives, l'ECK est secondée par un secrétariat et des coordinateurs électoraux de circonscriptions. Nommés par le chef de l'État, ces coordinateurs dirigent les bureaux de circonscriptions et leurs principales attributions sont de protéger les ressources, les équipements et les autres actifs de l'ECK, d'autoriser les dépenses de la Commission et d'en rendre compte et enfin de servir de responsables d'approvisionnement dans les circonscriptions. Le secrétariat est dirigé par un secrétaire général, assisté d'un secrétaire administratif adjoint et de divers chefs de services.

Pouvoirs et fonctions

Les pouvoirs et les fonctions de l'ECK comprennent le découpage des circonscriptions, l'inscription des électeurs et la conduite des élections locales et nationales. La loi l'oblige aussi à enregistrer les candidats des partis politiques aux élections parlementaires et locales et à se prononcer sur leur éligibilité. Elle est également responsable de l'éducation des électeurs.

Financement

L'ECK est financée par le gouvernement. Elle soumet son budget à l'approbation du Parlement par l'intermédiaire du ministère des Finances. Elle ne contrôle pas ses dépenses et s'appuie sur les coordinateurs électoraux de circonscriptions pour gérer les finances à ce niveau. L'ECK juge ces dispositions financières insatisfaisantes et inefficaces et estime qu'elles sapent son indépendance, puisque les coordinateurs sont nommés par le chef de l'État. En outre, le financement alloué est en général inadéquat et la Commission est traitée comme un service de l'État, ce qui la contraint à dépendre fortement du financement des donateurs. Le travail de l'ECK a également été entravé par des retards de financement et des versements de fonds irréguliers. Cette situation a gravement gêné le processus de planification et a parfois privé certaines communautés du droit de vote, car l'absence d'un financement adapté empêchait la Commission de les atteindre et de faciliter leur participation.

Professionnalisme

Par le passé, l'ECK a essuyé des critiques concernant son professionnalisme. Entre 1991 et 1997 en particulier, elle a souffert d'une mauvaise image, étant considérée comme une organisation incompétente et injuste. Une amélioration a été constatée lors des élections de 2002 et de nombreux observateurs ont noté que le président et les commissaires faisaient preuve de plus de professionnalisme et de crédibilité qu'aux élections précédentes. Mais ils ont également fait remarquer que l'ECK manquait de professionnels expérimentés et qualifiés et qu'elle avait besoin d'adopter un programme de développement de ses ressources humaines plus adapté. Un programme de recrutement et de déploiement transparent a également été recommandé. Fin 2005, le personnel de la Commission ne bénéficiait pas de contrats de travail en bonne et due forme. Les retards dans les nominations et les renouvellements de postes posaient également problème.

Rapports avec les médias et d'autres institutions

La loi sur la Société des média du Kenya (*Kenya Broadcasting Corporation Act*) donne mandat à la Société des média du Kenya (Kenya Broadcasting Corporation, KBC) d'assurer une couverture égale pour tous les partis politiques. Cette loi confère également le pouvoir à l'ECK, en consultation avec la KBC, d'attribuer des temps de parole gratuit aux partis politiques enregistrés pendant une campagne électorale. Néanmoins, l'ECK ne peut ni intervenir, ni statuer sur le contenu des bulletins d'information, qui peuvent être de nature partisane. Les relations de l'ECK avec les médias se sont considérablement améliorées pendant les élections de 2002. Pour la première fois, la Commission a mis en place un centre de presse dans le but de diffuser auprès des médias des informations sur les processus électoraux.

L'ECK a pris des mesures pour améliorer ses rapports avec les partis politiques, la police et les organisations de la société civile, en particulier les groupes religieux. Les comités pour la paix créés dans les circonscriptions électorales ont amélioré les relations de l'ECK avec les parties prenantes les plus importantes du processus électoral, ainsi que sa capacité à faire appliquer le code de conduite électoral. De ce fait, plusieurs candidats se sont vus infliger des amendes pour violations de la loi électorale. Les comités pour la paix ont également servi d'organes de gestion des différends et amélioré à la fois la communication et la gestion des différends entre l'ECK et ses partenaires électoraux.

Responsabilité

L'ECK doit observer toutes les réglementations financières et les règles comptables dans la gestion de ses fonds et de ses dépenses. Elle est également assujettie au Comité des comptes parlementaires (PAC) pour toutes les questions de comptabilité.

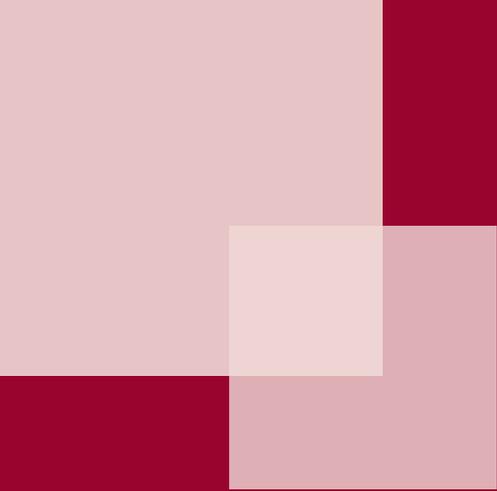
Gestion de la réforme électorale

L'article 34 de la loi sur les élections présidentielles et à l'Assemblée nationale (*National Assembly and Presidential Elections Act*) autorise l'ECK à établir des réglementations relatives au processus électoral. Avant les élections de 2002, elle a mis en place de nouvelles réglementations visant à renforcer la crédibilité du processus électoral, que l'Assemblée nationale a approuvées

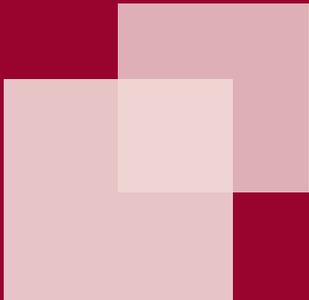
en octobre 2002. Les principaux changements comprennent un amendement autorisant l'inscription continue des électeurs et le dépouillement des bulletins de vote dans les bureaux de vote.

L'ECK joue aussi un rôle important dans les actuels processus de réforme, notamment celui de révision de la Constitution. Une fois que le projet de Constitution aura été adopté, la nouvelle Constitution favorisera la crédibilité du processus électoral en donnant plus de pouvoir à l'ECK.

Au fil des années, la capacité de l'ECK à gérer les élections efficacement, sa crédibilité et son impartialité ont été constamment mis en doute. L'obstacle majeur qui se dresse devant elle est de surmonter cette image et de susciter en tant que commission la confiance dans son professionnalisme et sa capacité à mener des élections crédibles. Pour y parvenir, elle doit maintenant résoudre la question du contrôle du recrutement et de la supervision de l'ensemble de son personnel électoral et celle du contrôle du financement de l'administration électorale. L'ECK elle-même recommande que ses fonds lui soient versés directement par le Fonds consolidé.



Chapitre 12



Réforme des processus électoraux

Qu'est-ce qu'une réforme électorale ?

540. Le terme de « réforme électorale » est un terme générique qui recouvre diverses choses, dont l'amélioration de la réceptivité des processus électoraux aux vœux et aux attentes du public. Mais tous les changements électoraux ne constituent pas des réformes. Ils ne peuvent être considérés comme tels que si leur but premier est d'améliorer les processus électoraux, par exemple en promouvant une impartialité, une participation, une transparence, une intégrité ou une exactitude renforcée. Les changements électoraux fortuits et/ou fréquents, même s'ils introduisent des réformes, peuvent dérouter les électeurs et donc aboutir à un résultat contreproductif. Les remaniements fréquents risquent également de mettre en danger la pérennité des activités d'un organisme de gestion électorale (OGE).

541. La réforme électorale ne suscite souvent l'intérêt du public que lorsqu'elle modifie les dispositifs de représentation, comme les systèmes électoraux par exemple, mais son champ d'action est bien plus large que cela. Il existe trois domaines distincts de réforme électorale, dans lesquels les OGE et leurs parties prenantes peuvent jouer des rôles différents :

- a. La réforme du cadre *juridique* : amendement de la Constitution, de la loi électorale et/ou des réglementations et des règles apparentées dans le but de renforcer l'intégrité, la pertinence et l'adéquation du cadre juridique au sein duquel l'OGE dispense ses services. Il peut même s'agir d'une réforme institutionnelle de l'OGE lui-même.
- b. La réforme des *procédures administratives* : introduction au sein de l'OGE de nouvelles stratégies, structures, politiques, procédures et innovations techniques lui permettant de remplir ses responsabilités légales et de dispenser ses services de manière plus efficace, efficace et pérenne. Il pourra s'agir de politiques et de pratiques relatives aux achats, à l'intégrité financière ou aux ressources humaines (par exemple, équilibre hommes-femmes dans le recrutement du personnel de l'OGE), de rendre accessible aux femmes, aux habitants des régions isolées et aux personnes physiquement diminuées des informations leur permettant de voter en toute connaissance de cause ou bien de mettre en place de nouvelles technologies pour les services de scrutin, d'inscription des électeurs ou de logistique électorale entre autres.

- c. La réforme de *l'environnement politique* : changements au sein de l'environnement politique dans lequel fonctionne l'OGE, comme l'octroi d'une autonomie accrue ou la création d'un cadre de financement et de responsabilité plus efficace et plus transparent.

542. Depuis le milieu des années 1980, les modalités de conduite des élections ont connu d'importants changements structurels et procéduraux dans le monde, ainsi le nombre croissant d'OGE indépendants et permanents et l'utilisation croissante des nouvelles technologies pour dispenser les services électoraux. La réforme électorale a souvent fait partie d'un ensemble d'initiatives générales de démocratisation. Cependant, même dans de nombreux pays où les citoyens étaient globalement satisfaits du cadre et du style d'administration électorale en place de longue date, des réformes substantielles ont été entreprises : en Australie, par exemple, un OGE indépendant a vu le jour en 1984 et les conditions d'accès au scrutin se sont considérablement élargies ; en Nouvelle-Zélande, un nouvel organisme indépendant doté de fonctions électorales a été introduit en 1993 et le pays est passé à un système électoral radicalement différent ; enfin plus récemment, des changements sont survenus en Suède visant à renforcer l'indépendance de l'administration électorale (voir étude de cas).

543. L'internationalisation de l'administration et des cadres électoraux continue à pousser les pays à prendre des mesures de réforme électorale. Le développement relativement récent de normes généralement reconnues pour des élections « libres et transparentes », ainsi que de normes internationales et régionales d'administration électorale a donné naissance à des indicateurs permettant d'évaluer l'administration et les processus électoraux de chaque pays.

544. Les réformes des processus électoraux peuvent être provoquées par l'incapacité à assurer des élections acceptables ou par un conflit faisant suite à des élections controversées. Dans les pays qui dépendent de l'aide de donateurs internationaux, cela pourra être liée à la mise en œuvre de réformes électorales, comme au Liberia. Les contraintes financières exigeant que l'utilisation des ressources électorales soit plus pérenne et efficace ont exercé une influence importante sur les réformes électorales administratives.

545. La généralisation croissante de l'observation des élections par des experts indépendants et par les partis politiques a conduit à la production d'évaluations bien documentées des performances électorales et de recommandations de réformes ; ce fut le cas par exemple au Nigeria après les élections de 2003. La société civile et les médias sont désormais mieux informés sur les normes et les droits électoraux. L'observation et l'assistance technique internationales des élections dans les démocraties émergentes peuvent aussi avoir des répercussions sur les démocraties plus matures.

546. Alors que les réformes électorales sont très souvent lancées par les gouvernements, parfois en réponse à des pressions exercées par l'extérieur ou par la société, les OGE eux-mêmes en sont fréquemment un puissant élément motivateur. La responsabilité accrue des OGE à l'égard du public et l'amélioration de leur transparence, qui constituent une réforme importante en elle-même, ont exercé un effet multiplicateur sur le processus de réforme électorale. Le nombre de plus en plus important d'audits électoraux demandés par les OGE, de même que les activités engagées des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes au processus électoral, ont fait apparaître des outils venant appuyer les réformes électorales.

OGE en échec

547. De nombreux OGE ne s'acquittent pas de leur mandat conformément aux normes régionales ou internationales reconnues. Il n'existe pas de données exhaustives sur les motifs de ces échecs. Les études menées sur divers OGE individuels ont fait apparaître plusieurs causes internes, notamment :

- a. un manque de confiance des parties prenantes dans l'OGE ;
- b. une influence gouvernementale et/ou politique sur les décisions de l'OGE ;
- c. une approche partisane de la part de l'OGE ou de ses membres ;
- d. un manque de professionnalisme de l'OGE ;
- e. une incompétence ou des malversations financières de l'OGE.

548. Dans d'autres cas, les raisons de l'échec échappent au contrôle de l'OGE, par exemple lorsqu'il doit mettre en œuvre un système électoral dont les résultats ne sont de toute façon pas acceptables pour les principales parties prenantes, comme au Lesotho dans les années 1990. Il peut également s'agir de faiblesses dans le cadre juridique. Au Liberia et au Zimbabwe, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, le fait que les élections ne respectaient pas des normes électorales acceptables s'inscrivait dans le cadre plus général de la défaillance des systèmes politiques de ces pays.

549. Excepté dans le cas où l'ensemble du système politique est défaillant, la réforme électorale, qu'elle touche l'OGE lui-même et/ou le cadre électoral dans son ensemble, peut permettre d'éviter l'échec des processus électoraux futurs. Le Mexique et l'Afrique du Sud en constituent des exemples notables pendant les années 1990.

Rôle des OGE dans les réformes électorales

550. Bien que les OGE aient un rôle essentiel à jouer dans la réforme électorale, ils ne seront peut-être pas en position de la mettre en œuvre sans l'appui de leurs principales parties prenantes, en particulier le gouvernement, le corps législatif et les partis politiques. Cette contrainte constitue une raison de taille pour entretenir des relations solides avec elles (voir chapitre 8 du présent ouvrage).

551. Les OGE ne peuvent appliquer la *réforme juridique* qu'au sein du cadre juridique en place, tel que convenu par le gouvernement et le corps législatif. Mais ils peuvent jouer un rôle de premier plan en termes d'études, d'évaluation et de promotion en faveur de la réforme, en s'inspirant des normes présentées en détail dans la publication d'IDEA international, intitulée *International Electoral Standards: IDEA's Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* [Les normes électorales internationales : le manuel d'IDEA International pour l'examen et l'analyse du cadre juridique des élections]. La mise en place d'un comité permanent du corps législatif chargé de surveiller les activités électorales et de recommander au gouvernement des réformes en la matière peut également favoriser la réforme juridique. La réforme électorale juridique ne peut devenir efficace que par une approche multipartite au sein du corps législatif,

qui subordonne l'avantage politique à des principes électoraux éthiques et une pratique électorale saine.

552. Les OGE exercent davantage de contrôle sur l'application des *réformes administratives* et peuvent les mettre en application avec plus d'efficacité s'ils adoptent formellement un processus permanent d'évaluation et de réforme de leurs politiques de management. Néanmoins, il est souvent nécessaire de synchroniser les réformes juridiques et administratives pour en optimiser l'efficacité. En Inde, par exemple, bien que l'OGE ait largement modernisé ses procédures électorales, la réforme de la machinerie électorale n'a pas suivi le même rythme (voir étude de cas).

Si les OGE ne disposent pas d'un processus d'évaluation de leurs stratégies, politiques, procédures et pratiques administratives, ils perdront en efficacité, car ils ne disposeront pas du mécanisme leur permettant de gérer les changements de leur environnement juridique, technologique, financier et social, ainsi que ceux qui touchent leurs parties prenantes.

553. En matière de processus électoraux, les questions de réforme *politique et juridique* sont souvent très liées. Les OGE ne contrôlent pas plus la réforme politique que la réforme juridique, bien que, là encore, ils puissent jouer un rôle dans le champ de la recherche et dans le plaidoyer en faveur des réformes et cultiver le soutien de leurs principales parties prenantes.

554. Lorsqu'ils veulent proposer ou mettre en œuvre des réformes électorales, les OGE doivent penser à :

- a. attribuer à des membres/employés spécifiques des responsabilités en matière d'élaboration, de promotion et d'application des réformes électorales ;
- b. mettre en œuvre des processus efficaces, notamment des audits et des évaluations postélectorales, aux fins d'évaluation du cadre électoral et de l'application des processus électoraux ;
- c. consulter les parties prenantes pour comprendre leur point de vue sur les réformes nécessaires et obtenir leur soutien au programme de réforme des OGE ;
- d. soumettre les réformes électorales souhaitées au gouvernement et au corps législatif ;
- e. faire connaître les réformes électorales souhaitées par l'intermédiaire des médias et des réseaux de parties prenantes ;
- f. élaborer une stratégie de mise en œuvre de la réforme électorale ;
- g. évaluer les effets des réformes électorales.

Champ d'action de la réforme électorale

555. La nature et la structure des *institutions* qui participent à la gestion électorale ou fournissent des services électoraux constituent un volet important de la réforme électorale. Les réformes en la matière peuvent renforcer l'indépendance des OGE, comme ce fut le cas en Indonésie, au Mexique, au Nigeria, en Roumanie et en Afrique du Sud avec l'adoption du modèle indépendant de gestion électorale. Il est possible de redistribuer les responsabilités électorales entre des organismes existants et/ou nouveaux afin d'encourager une meilleure prestation de services (Nouvelle Zélande, Suède et Royaume-Uni). Dans certains cas, comme en Suède, les suggestions de réforme de la gestion électorale sont venues de l'OGE lui-même. Dans d'autres, comme en Nouvelle Zélande et au Royaume-Uni, c'est le gouvernement qui en a pris l'initiative. Les pressions de groupes de la société civile locale ou de groupes internationaux peuvent également être instigatrices de réforme des dispositifs de gestion électorale, comme en Géorgie et au Liberia.

556. Les réformes des *processus électoraux*, telles que l'introduction d'un nouveau système électoral, peuvent avoir de conséquences importantes sur les stratégies, les politiques et les procédures d'un OGE. Elles peuvent cibler des questions électorales clés telles que la participation et la représentation, le découpage des circonscriptions électorales, l'inscription des électeurs, l'enregistrement et la supervision des partis politiques et l'amélioration de l'intégrité électorale. Elles peuvent cibler des aspects techniques ou technologiques spécifiques du processus électoral comme l'introduction de nouveaux processus d'achats ou de recrutement, de systèmes d'inscription des électeurs ou encore de nouveaux systèmes et méthodes de vote et de dépouillement. Enfin, les réformes des processus électoraux peuvent toucher les politiques sociales : réduction du déséquilibre hommes-femmes dans la représentation, amélioration de l'accès aux processus électoraux pour les groupes marginalisés de la société ou amélioration de la représentativité au sein du personnel des OGE.

557. La réforme du *système électoral*, comme aux Fidji (voir étude de cas), en Indonésie, au Lesotho (voir étude de cas), au Liberia et en Nouvelle Zélande, constitue l'une des plus radicales en matière d'administration électorale. Elle résulte souvent d'une nécessité fonctionnelle, par exemple d'un sentiment d'injustice de la représentation ou d'un manque d'efficacité ou de réceptivité de la part du gouvernement. En 2003, le système électoral indonésien est passé d'une représentation proportionnelle (RP) à listes bloquées dans de très vastes circonscriptions électorales à une représentation proportionnelle à listes ouvertes dans de petites circonscriptions pour renforcer les liens, considérés comme insuffisants, entre électeurs et représentants ; la nature consensuelle de la gouvernance indonésienne a quant à elle été préservée. La réforme du système électoral fait peser une lourde responsabilité sur les OGE en matière d'information et peut nécessiter la mise en œuvre de nouvelles méthodes de découpage électoral, de vote et de dépouillement.

558. En leur qualité de défenseurs de processus de délimitation des circonscriptions plus transparents et plus justes, les OGE peuvent jouer un rôle important dans la réforme du *découpage électoral* en émettant des avis d'experts sur la question et en veillant à exercer leurs responsabilités en la matière de manière impartiale, juste et intègre. Certaines réformes

électorales ont mis en place des circonscriptions plurinominales, car ce type de système, en général fondé sur la RP, peut atténuer l'influence du découpage électoral sur les résultats des élections. D'autres réformes ont instauré un découpage basé sur le principe « une personne, un vote, une valeur ». D'autres encore ont tenté de rendre les processus de découpage électoral plus transparents et plus objectifs, par exemple en supprimant le rôle du corps législatif dans le découpage, en chargeant un organisme indépendant de cette tâche et en exigeant des audiences ouvertes et une évaluation indépendante du découpage envisagé.

559. Le *processus d'inscription* des électeurs a suscité de multiples efforts de modernisation dans toutes les démocraties, émergentes comme établies. L'inscription des électeurs permet aux personnes éligibles de voter et constitue donc un aspect clé de l'équité d'une élection. Comme elle intervient en général bien avant le jour du scrutin et se trouve hors du champ d'examen direct des observateurs (surtout quand les listes électorales s'appuient sur les registres d'état civil ou les recensements), l'intégrité interne de ses systèmes doit être très élevée. Les réformes ont cherché à augmenter l'efficacité, mais aussi l'intégrité, des processus d'inscription des électeurs.

560. De nombreux OGE ont mis en place des systèmes visant à améliorer la participation, l'équité, l'exactitude et la transparence de l'inscription des électeurs, en les dotant, par exemple, de dispositifs d'actualisation continue des listes électorales, de dispositions d'inscription spéciales pour les électeurs de passage et de garanties contre les rejets ou les suppressions abusifs d'inscriptions. Les OGE, ainsi que d'autres organisations responsables de la gestion des données sur lesquelles s'appuient les listes électorales, améliorent l'intégrité de ces dernières grâce à de meilleures méthodes de vérification de l'identité des personnes qualifiées et à la réduction des temps de traitement des données, souvent à l'aide de solutions technologiques modernes. Les OGE doivent s'assurer que les solutions technologiques d'inscription des électeurs jouissent de la confiance des citoyens et sont pérennes, surtout dans les démocraties émergentes où existent des incertitudes quant aux niveaux de soutien financier futur.

561. Le rôle des OGE dans *la surveillance et la réglementation des activités des partis politiques* a connu des réformes importantes. Certaines sont la conséquence de réformes juridiques visant à créer un environnement mettant les concurrents politiques sur un pied d'égalité, comme des réformes de la gestion du financement des partis politiques et des campagnes électorales des candidats par l'État, ainsi que des réformes portant sur les conditions nécessaires pour l'enregistrement des partis et des candidats souhaitant se présenter aux élections. D'autres ont cherché à améliorer la supervision des subsides et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que le fonctionnement démocratique interne des partis politiques (supervision des processus de sélection des candidats, par exemple). Les réformes visant à établir un environnement de concurrence égale pour les élections ont également donné aux OGE des responsabilités de gestion ou de surveillance des dispositifs exigeant que les médias attribuent des temps de parole égaux pendant les campagnes.

562. Un nombre croissant d'OGE met en place de *nouvelles méthodes de scrutin*. Le Brésil et l'Inde ont introduit les machines à voter électroniques (MVE) pour remplacer à terme les bulletins papier. Un grand nombre des questions que soulève l'introduction du vote électronique est traité au chapitre 10 du présent ouvrage et dans l'étude de cas sur l'informatique.

563. Des efforts importants ont été réalisés pour *rendre la participation électorale plus accessible*. L'inscription sur les listes électorales a parfois été ouverte à ceux résidant en dehors du pays, sans domicile fixe ou en prison. L'introduction du vote à distance ou par voie postale a élargi l'accès au scrutin pour de nombreuses personnes, y compris aux électeurs se trouvant en dehors du pays, de même que la mise à disposition de lieux spéciaux d'information sur le scrutin et les électeurs pour les réfugiés, les déplacés internes, les handicapés, les vieillards, les habitants des régions isolées, les prisonniers et les malades hospitalisés. Les OGE ont dû réagir à toutes ces réformes par la mise en place de procédures et de systèmes permettant d'augmenter l'accès tout en assurant un degré élevé d'intégrité des processus d'inscription des électeurs, de vote et de dépouillement.

564. Certains pays ont tenté de réformer l'accès électoral pour assurer un accès équitable à des groupes sociétaux spécifiques et aux femmes. Les OGE peuvent encourager l'équité d'accès en appliquant le principe à leur personnel, par exemple, en exigeant que l'équilibre hommes-femmes soit respecté au sein du personnel temporaire des bureaux de vote et en utilisant des programmes de développement professionnel internes pour garantir que des femmes obtiennent des postes de cadre au sein des OGE.

Gestion du changement électoral

565. Les besoins de la gestion du changement électoral dépendent de la portée de la réforme, ainsi que des processus électoraux concernés. Les changements apportés au modèle d'un OGE, par exemple le passage du modèle gouvernemental au modèle indépendant, nécessitent une planification particulièrement réfléchie afin d'effectuer la transition sans heurts et de conserver les compétences et la mémoire institutionnelle. Il est crucial de convenir des changements à apporter aux structures et aux cadres électoraux suffisamment longtemps avant la tenue des événements électoraux pour laisser le temps de préparer le nouveau matériel et de mener une formation efficace.

566. Dans les cas où le processus de changement concerne la nature ou la structure de l'OGE et son personnel en particulier, il faut impérativement désigner un responsable et un chargé de communication compétents pour superviser et appliquer les changements. La modification des structures organisationnelles et des rôles de leurs membres crée inévitablement des tensions. La transparence, l'honnêteté, une consultation sérieusement menée, une bonne communication et un avertissement lancé suffisamment à l'avance sont essentiels pour permettre au personnel de traverser le changement électoral sans heurts. Le choix du moment est lui aussi crucial. Le personnel de l'OGE possède des compétences et des connaissances parfois difficiles à remplacer, surtout à l'approche d'un scrutin. La participation des membres de l'OGE à la gestion du changement montre l'engagement de cet organisme en faveur de la réforme.

567. La mise en œuvre des réformes concernant les processus électoraux techniques peut nécessiter l'aide de spécialistes dans certains domaines techniques. Pour la mener à bien, les OGE doivent veiller à ce que les nouvelles spécifications relatives aux procédures et aux systèmes soient correctes et appliquées avec exactitude. Des processus rigoureux d'évaluation du développement et la conduite de tests préalables à la mise en œuvre sont essentiels. Le processus de gestion des

Encadré 4 : Réforme du processus électoral et de la gestion électorale en Roumanie

En mars 2005, l'Autorité électorale permanente a remis au Parlement son rapport sur les élections parlementaires et présidentielles de novembre-décembre 2004 en Roumanie. Ce rapport comprenait plusieurs recommandations pour l'amélioration de la législation électorale, basées sur les enseignements tirés de ces élections, à savoir :

- a. codifier toutes les dispositions juridiques et les décisions gouvernementales relatives aux questions électorales au sein d'un code électoral unique, afin d'en assurer la cohérence et la clarté ;
- b. élaborer un code de conduite à l'intention des partis politiques participant à la campagne électorale ;
- c. évaluer le cadre normatif existant afin d'assurer une participation plus active au processus électoral de la part des observateurs, des médias et des organisations de la société civile ;
- d. harmoniser les réglementations relatives au règlement des différends électoraux et clarifier les dispositions concernant la fraude électorale, notamment en définissant clairement les sanctions applicables aux violations et les autorités compétentes pour les imposer ;
- e. Unifier la gestion électorale sous la houlette d'une institution spécialisée créée spécifiquement dans ce but, en remplaçant le cadre légal existant qui établit des dispositifs de gestion électorale complexes, avec une multitude d'institutions remplissant des rôles différents, dont l'Autorité électorale permanente, le Bureau central des élections, des ministères, l'Institut national des statistiques, la Cour suprême de cassation et de justice et la Cour constitutionnelle ;
- f. éviter d'amender les lois électorales pendant la période précédant les élections, sauf s'il le faut absolument pour remédier à des lacunes graves ;
- g. tester d'autres méthodes de scrutin (vote électronique, vote postal, etc.) dans le but d'augmenter le nombre d'électeurs participants ;
- h. lancer des campagnes d'information du public et d'éducation des électeurs par l'intermédiaire de l'Autorité électorale permanente pour renforcer les connaissances des électeurs sur le processus électoral et les encourager à y participer, en ciblant plus particulièrement les étudiants, les jeunes, les minorités et les personnes handicapées et en cherchant à faire augmenter la participation des femmes à la vie politique ;
- i. s'assurer de l'existence de programmes adéquats de formation du personnel de scrutin afin que celui-ci connaisse les lois électorales et les procédures de vote dans leurs moindres détails.

Ces recommandations seront évaluées par le Parlement, le gouvernement, les organisations de la société civile et les partis politiques afin d'atteindre le consensus le plus large possible et de les transformer en lois et en réglementations. En mai 2006, une commission parlementaire spéciale chargée de la rédaction du code électoral a été créée. En dépit du fait que l'Autorité électorale permanente ne détient pas le pouvoir légal de proposer des projets de loi, elle a été invitée à envoyer un représentant pour participer au travail de la commission et présenter les recommandations ci-dessus.

Source : Autorité électorale permanente de Roumanie (<<http://www.roaep.ro>>, traduction officielle).

changements doit aussi comprendre des indicateurs mesurables permettant d'évaluer la mise en œuvre des réformes électorales, ainsi qu'établir des responsabilités claires pour la production de rapports sur ces indicateurs et la conduite d'actions pour améliorer les performances si l'un des indicateurs n'est pas atteint.

RÉSUMÉ DU CHAPITRE

- Les réformes électorales sont des changements visant à améliorer la mise en œuvre des principes directeurs de l'administration électorale décrits au chapitre 1 du présent ouvrage.
- Les réformes électorales peuvent concerner le cadre juridique des élections, y compris l'institution de l'OGE, les processus administratifs et techniques de la gestion électorale et le contexte politique des activités électorales.
- Aucun aspect des cadres, des systèmes, des institutions, de la planification, de la gestion ou du fonctionnement des élections n'échappe à la réforme ou à la modernisation. Les OGE doivent disposer d'une stratégie claire afin d'élaborer des réformes électorales, d'y réagir et de les mettre en œuvre.
- Les OGE remplissent un rôle essentiel de plaidoyers des réformes électorales en général, de mise en œuvre des réformes institutionnelles, ainsi que d'initiatives et de mise en œuvre des réformes administratives, notamment techniques.
- La réforme électorale doit être menée avec grand soin pour garantir qu'elle remplisse son but sans créer la confusion chez les électeurs et en perturbant le moins possible l'administration électorale.

Enquête mondiale : organismes de gestion électorale dans 214 pays et territoires

La classification de cette annexe se base sur la forme légale et les dispositions institutionnelles de chaque pays et territoire au moment de la publication. Elle n'exprime aucun jugement sur la performance ou l'indépendance d'action des OGE. Le nombre de membres indiqué pour chaque OGE n'inclut pas les membres suppléants lorsque ceux-ci existent.

Pays et territoires	Modèle de gestion électorale	Nom de l'OGE	Nombre de membres
Afghanistan	Indépendant	Commission électorale indépendante	8
Afrique du Sud	Indépendant	Commission électorale indépendante	5
Albanie	Indépendant	Commission électorale centrale	7
Algérie	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur	N/A
Allemagne	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur	N/A
Andorre	Mixte	Gouvernement central et communes	N/A
		Conseil électoral	6
Angola	Indépendant	Commission nationale des élections	11
Anguilla	Gouvernemental	Superviseur des élections	N/A
Antigua-et-Barbuda	Indépendant	Commission électorale	5
Antilles néerlandaises	Gouvernemental	Bureau principal des élections	N/A
Arabie saoudite	Néant		
Argentine	Mixte	Ministère de l'Intérieur	N/A
		Chambre électorale nationale	3
Arménie	Indépendant	Commission électorale centrale	8
Aruba	Gouvernemental	Conseil électoral principal	N/A
Australie	Indépendant	Commission électorale	3

Mandat	Sélection effectuée par	Président nommé/élu par	Membres issus de partis ou experts
3 ans	Le président, en consultation avec des conseillers experts	Le président	Experts
7 ans	L'assemblée législative	Le président	Experts
7 ans	Les partis politiques, le pouvoir législatif et la Conférence judiciaire nationale	L'OGÉ	Mixte
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
4 ans	Le pouvoir judiciaire et le corps législatif	Le pouvoir judiciaire	Experts
Non spécifié	Les partis politiques et le pouvoir législatif	L'OGÉ	Mixte
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans	Le gouvernement et l'opposition, après consultation du gouverneur général	Le Premier ministre	Partis
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans	Le pouvoir judiciaire	Le pouvoir judiciaire	Experts
4 ans	Les partis politiques et le président	L'OGÉ	Partis
N/A	N/A	N/A	N/A
Pas plus de 7 ans	Le juge principal de la Cour fédérale et le gouvernement	Le Gouverneur général	Experts

Pays et territoires	Modèle de gestion électorale	Nom de l'OGÉ	Nombre de membres
Autriche	Gouvernemental	Ministère des Affaires intérieures	N/A
Azerbaïdjan	Indépendant	Commission électorale centrale	18
Bahamas	Indépendant	Commissaire parlementaire	1
Bahreïn	Gouvernemental	Ministère de la Justice et des affaires islamiques	N/A
Bangladesh	Indépendant	Commission électorale	5
Barbade	Indépendant	Commission électorale et des circonscriptions	5
Belgique	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur	N/A
Belize	Mixte	Ministère de la Fonction publique (département des élections et des circonscriptions)	N/A
		Commission des élections et des circonscriptions	5
Bénin	Indépendant	Secrétariat administratif permanent	4
		Commission électorale nationale autonome	25
Bermudes	Gouvernemental	Greffier parlementaire (Parliamentary Registrar)	N/A
Bhoutan ¹	Indépendant	Commission électorale	3
Biélorussie	Indépendant	Commission électorale centrale	12
Birmanie ²	Néant		
Bolivie	Indépendant	Tribunal électorale national	5
Bosnie-Herzégovine ³	Indépendant	Commission électorale	7
Botswana	Indépendant	Commission électorale indépendante	7
Brésil	Indépendant	Haut tribunal électorale	7
Brunei Darussalam	Néant		
Bulgarie	Indépendant	Comité électorale central	Pas plus de 25
Burkina Faso	Indépendant	Commission électorale nationale indépendante	15
Burundi	Mixte	Ministère de l'Intérieur	N/A
		Commission électorale nationale indépendante ⁴	Pas encore spécifié
Cambodge	Indépendant	Comité électorale national	5
Cameroun	Mixte ⁵	Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation	N/A
		Observatoire national des élections	12

Mandat	Sélection effectuée par	Président nommé/élu par	Membres issus de partis ou experts
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans	Les partis politiques	Le parti majoritaire à l'assemblée législative	Mixte
Non spécifié	Le gouvernement et le chef de l'opposition	Le Gouverneur général	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans	Le président	Le président	Experts
5 ans	Le Premier ministre et l'opposition	Le Gouverneur général	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans	Le Premier ministre et le chef de l'opposition	Le Premier ministre	Partis
5 ans	L'Assemblée nationale parmi les fonctionnaires	Le fonctionnaire le plus ancien (ex officio)	Experts
Pour la période électorale seulement	Le pouvoir législatif, le président, le pouvoir judiciaire et la Commission des droits de l'homme	L'OGÉ	Mixte
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans ou jusqu'à 65 ans maximum, selon ce qui arrive le plus tôt	Non spécifié	Le monarque	Experts
5 ans	Le président et le pouvoir législatif	Le président, en accord avec le pouvoir législatif	Partis
4 ans	Le président et le pouvoir législatif	L'OGÉ	Experts
5 ans	L'assemblée législative	L'OGÉ	Experts
10 ans	La Commission des services judiciaires et les partis politiques	La Commission des services judiciaires	Mixte
2 ans	Le président et le pouvoir judiciaire	L'OGÉ	Experts
4 ans	Le Parlement, le président et les partis politiques	Le Parlement, le président et les partis politiques	Mixte
5 ans	La société civile, le parti au pouvoir et l'opposition	La société civile	Mixte
N/A	N/A	N/A	N/A
Pas encore spécifié	Pas encore spécifié	Pas encore spécifié	Pas encore spécifié
Non spécifié	Proposé par le gouvernement et approuvé par l'assemblée législative	Le monarque, sur proposition du gouvernement et de l'assemblée législative	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
3 ans	Les partis politiques et la société civile	Le président	Experts

Pays et territoires	Modèle de gestion électorale	Nom de l'OGE	Nombre de membres
Canada	Indépendant	Directeur général des élections	1
Cap-Vert	Mixte	Service de soutien central aux élections	N/A
		Commission nationale des élections	5
Chili	Indépendant	Service électoral	1
Chine	Néant		
Chypre	Gouvernemental	Service électoral central	N/A
Chypre (nord)	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur, service électoral	N/A
Colombie	Indépendant	Conseil national électoral	9
Comores	Indépendant	Commission électorale et d'accréditation nationale indépendante	27
Congo, République démocratique (RDC)	Indépendant	Commission électorale indépendante	21
Congo, République du (Brazzaville)	Mixte	Ministère de l'Intérieur	N/A
		Commission nationale pour l'organisation des élections	9
Corée, République de	Indépendant	Commission nationale des élections	9
Corée, République populaire démocratique de	Gouvernemental	Non disponible	N/A
Costa Rica	Indépendant	Tribunal suprême électoral	3 ^e
Côte d'Ivoire	Mixte	Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation	N/A
		Commission électorale indépendante	31
Croatie	Indépendant	Commission électorale d'État	5
Cuba	Mixte	Administration d'État centrale et gouvernement local	N/A
		Commission nationale des élections	17
Danemark	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur, cabinet électoral	N/A
Djibouti	Mixte	Ministère de la Décentralisation interne	N/A
		Commission électorale nationale indépendante	13
Dominique	Indépendant	Commission électorale	5
Égypte	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur	N/A
Émirats arabes unis	Néant		
Équateur	Indépendant	Tribunal suprême électoral	7
Érythrée	Indépendant	Commission électorale	5

Mandat	Sélection effectuée par	Président nommé/élu par	Membres issus de partis ou experts
Jusqu'à 65 ans	L'assemblée législative	N/A	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans	L'assemblée législative	L'OGÉ	Experts
Non spécifié	Le président, en accord avec le Sénat	N/A	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
4 ans	L'assemblée législative	Non spécifié	Partis
Non spécifié	Les partis politiques et la société civile	Le président	Mixte
Transitoire	Les partis politiques, les représentants des entités faisant partie du Dialogue inter-congolais	Les représentants de la société civile au Dialogue inter-congolais	Partis
N/A	N/A	N/A	N/A
Non spécifié	Le gouvernement, les partis politiques et la société civile	Le gouvernement	Mixte
6 ans	Le président, l'Assemblée nationale et le juge en chef	Le juge en chef	Expert
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans	La Cour suprême de justice	L'OGÉ	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans	Les partis politiques, la société civile, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire	Le président	Mixte
Pour la période électorale seulement	Les juges de la Cour suprême et autres avocats éminents	Le président de la Cour suprême (ex officio)	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
Pour la période électorale seulement	Le Conseil d'État (exécutif)	Le Conseil d'État (exécutif)	Partis
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans	Le président, l'exécutif, le législatif, les partis politiques et la société civile	Le président	Experts
5 ans	Le président	Le président, après consultation de l'OGÉ	Mixte
N/A	N/A	N/A	N/A
10 ans	Les partis politiques	L'OGÉ	Mixte
Non spécifié	Le président et le pouvoir législatif	Le président	Partis

Pays et territoires	Modèle de gestion électorale	Nom de l'OGE	Nombre de membres
Espagne	Mixte	Ministère de l'Intérieur	N/A
		Commission électorale centrale	5
Estonie	Indépendant	Comité électorale national	7
États-Unis d'Amérique	Gouvernemental	Autorités locales	N/A
Éthiopie	Indépendant	Comité électorale national	7
Fédération de Russie	Indépendant	Commission électorale centrale	15
Fidji	Indépendant	Commission électorale	5
Finlande	Gouvernemental	Ministère de la Justice, cabinet électorale	N/A
France	Mixte	Ministère de l'Intérieur, bureau des élections	N/A
		Conseil constitutionnel	9
Gabon	Mixte	Ministère de l'Intérieur	N/A
		Bureau de la Commission électorale nationale	7
Gambie	Indépendant	Commission électorale indépendante	5
Géorgie	Indépendant	Commission électorale centrale	7
Ghana	Indépendant	Commission électorale	7
Gibraltar	Gouvernemental	Agent électorale	N/A
Grèce	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur, de l'administration publique et de la décentralisation	N/A
Grenade	Gouvernemental	Superviseur des élections	N/A
Guatemala	Indépendant	Tribunal suprême électorale	5
Guernesey	Indépendant	Responsables du scrutin dans les circonscriptions	Un par circonscription ou paroisse ⁹
Guinée Conakry	Indépendant	Commission électorale nationale autonome	22
Guinée équatoriale	Mixte	Ministère de l'Intérieur	N/A
		Comité électorale central	Pas moins de 13
Guinée-Bissau	Indépendant	Commission nationale des élections	8
Guyana	Indépendant	Commission électorale	7
Haïti	Indépendant	Conseil électorale permanent	9
Honduras	Indépendant	Tribunal suprême électorale	3

Mandat	Sélection effectuée par	Président nommé/élu par	Membres issus de partis ou experts
N/A	N/A	N/A	N/A
4 ans	Le Conseil judiciaire suprême et les partis politiques	L'OGÉ	Experts
4 ans	Le pouvoir judiciaire	L'OGÉ	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans	Le Premier ministre	L'assemblée législative	Experts
4 ans	Les partis politiques, l'assemblée législative et le président	L'OGÉ	Mixte
5 ans	Le Premier ministre et l'opposition	Le président	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
9 ans	Le président, l'assemblée nationale et le Sénat	Le président	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
Pour la période électorale seulement et de façon permanente ⁷	Les partis politiques, l'exécutif, le pouvoir judiciaire	La Cour constitutionnelle	Mixte
7 ans	La Commission du service judiciaire et la Commission de la fonction publique	Le président	Experts
6 ans	L'assemblée législative ⁸	Le président	Experts
Illimité	Le Conseil d'État (exécutif)	Le président	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans	Une commission spéciale d'universitaires de la faculté de droit	Le directeur de l'université de San Carlos de Guatemala est président ex officio	Experts
Pour la période électorale seulement	Le pouvoir judiciaire	N/A	Experts
5 ans	Le président	L'OGÉ	Mixte
N/A	N/A	N/A	N/A
Pour la période électorale seulement	Les partis politiques, le gouvernement et le pouvoir judiciaire	L'OGÉ	Mixte
4 ans	Le président	Le président	Experts
Non spécifié	Le président et l'opposition	Le président	Partis
9 ans	La Cour suprême, l'exécutif et l'Assemblée nationale	L'OGÉ	Experts
4 ans	L'assemblée législative	L'OGÉ ⁹	Partis

Pays et territoires	Modèle de gestion électorale	Nom de l'OGÉ	Nombre de membres
Hongrie	Mixte	Ministère de l'Intérieur, bureau national des élections	N/A
		Comité électoral national	5
Îles Caïmans	Gouvernemental	Superviseur des élections	N/A
Îles Cook	Gouvernemental	Ministère de la Justice	N/A
Îles Malouines	Gouvernemental	Bureau de l'État civil	N/A
Îles Marshall	Gouvernemental	Ministère des Affaires intérieures	N/A
Îles Pitcairn	Gouvernemental	Maire et secrétaire de l'île	N/A
Îles Salomon	Indépendant	Commission électorale	3
Îles Vierges britanniques	Gouvernemental	Bureau du superviseur des élections	N/A
Inde	Indépendant	Commission électorale	3
Indonésie	Indépendant	Commission générale des élections	Pas plus de 11
Irak	Indépendant	Commission électorale indépendante	9
Iran, République islamique d'	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur, comité exécutif des élections	N/A
Irlande, République d'	Gouvernemental	Département de l'Environnement, du patrimoine et des gouvernements locaux	N/A
Islande	Mixte	Ministère de la Justice et des affaires ecclésiastiques	N/A
		Comité électoral national	5
Israël	Indépendant	Comité électoral central	Pas plus de 31
Italie	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur, direction centrale des services électoraux	N/A
Jamahiriya libyenne	Néant		
Jamaïque	Indépendant	Comité électoral consultatif	5
		Directeur des élections	1
Japon	Mixte	Ministère des Affaires intérieures et des communications, division des élections	N/A
		Conseil central de gestion des élections	5
Jersey	Indépendant	Responsable du scrutin dans les paroisses	Un dans chaque paroisse
Jordanie	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur	N/A
Kazakhstan	Indépendant	Comité électoral central	3+ ¹¹
Kenya	Indépendant	Commission électorale	22

Mandat	Sélection effectuée par	Président nommé/élu par	Membres issus de partis ou experts
N/A	N/A	N/A	N/A
4 ans	Les partis politiques	L'OGÉ	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
4 ans	Le gouverneur général, sur conseil de la Commission des services judiciaires et légaux	Le président du Parlement est président ex officio	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans ou jusqu'à 65 ans maximum, selon ce qui arrive le plus tôt	Le président	Le président	Experts
5 ans	L'assemblée législative	L'OGÉ	Experts
Transitoire	L'ONU, sur candidatures	L'OGÉ	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
4 ans	L'assemblée législative	L'OGÉ	Experts
4 ans	Les partis politiques et le pouvoir judiciaire	La Cour suprême	Partis
N/A	N/A	N/A	N/A
18 mois – 4 ans ¹⁰	Le Premier ministre, l'opposition, les membres nommés de l'OGÉ ¹⁰	L'OGÉ	Mixte
Illimité	Le Gouverneur général	N/A	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
3 ans	L'assemblée législative	L'OGÉ	Experts
Pour la période électorale seulement	Le pouvoir judiciaire	N/A	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans	Le président, en consultation avec les partis politiques	Le Parlement	Mixte
5 ans	Le président et les partis politiques	Le président	Mixte

Pays et territoires	Modèle de gestion électorale	Nom de l'OGÉ	Nombre de membres
Kirghizistan	Indépendant	Commission centrale des élections et de la conduite des référendums	13
Kiribati	Indépendant	Commission électorale	3 à 5
Koweït	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur	N/A
Laos (République démocratique populaire lao)	Mixte	Ministère de l'Intérieur	N/A
		Comité électorale national	17
Lesotho	Indépendant	Commission électorale indépendante	3
Lettonie	Indépendant	Commission électorale centrale	9
Liban	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur	N/A
Liberia	Indépendant	Commission électorale nationale	7
Liechtenstein	Indépendant	Commission électorale	11
Lituanie	Indépendant	Comité électorale central	15
Luxembourg	Gouvernemental	Commission de vote	N/A
Macédoine, ancienne République yougoslave de	Indépendant	Commission électorale d'État	Pas moins de 9
Madagascar	Mixte	Ministère de l'Intérieur et de la réforme administrative	N/A
		Commission électorale nationale consultative	7
Malaisie	Indépendant	Commission électorale	7
Malawi	Indépendant	Commission électorale	7
Maldives	Mixte	Bureau du commissaire des élections	N/A
		Comité des élections	5
Mali	Mixte	Ministère de l'Administration territoriale	N/A
		Commission électorale nationale indépendante	15
		Cour constitutionnelle	9
Malte	Indépendant	Commission électorale	9
Man, île de	Gouvernemental	Bureau du secrétaire général	N/A
Maroc	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur	N/A
Maurice	Indépendant	Commissaire électoral	1
		Commission de supervision électorale	Un président et jusqu'à 7 membres
Mauritanie	Indépendant	Commission électorale nationale indépendante	15
Mexique	Indépendant	Institut électoral fédéral	9

Mandat	Sélection effectuée par	Président nommé/élu par	Membres issus de partis ou experts
5 ans	Le pouvoir législatif et le président	Le président, avec le consentement du Parlement	Non spécifié
5 ans	Le gouvernement	Le président	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
4 ans	L'Assemblée nationale	Non spécifié	Experts
5 ans	Les partis politiques	Le monarque	Experts
4 ans	Le pouvoir législatif et les partis politiques au Parlement	Le pouvoir législatif	Partis
N/A	N/A	N/A	N/A
7 ans	Le président, avec le consentement du Sénat	Le président, avec le consentement du Sénat	Experts
4 ans	Les partis politiques	Le gouvernement	Partis
4 ans	L'assemblée législative	L'assemblée législative	Mixte
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans	Le président, les partis politiques et le pouvoir judiciaire	Le président	Mixte
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans	L'exécutif, le président, le pouvoir judiciaire et la société civile	Le président	Experts
Jusqu'à 65 ans	Le monarque, en consultation avec la conférence des dirigeants	Le monarque	Experts
4 ans	Les partis politiques	La Commission du service judiciaire	Mixte
N/A	N/A	N/A	N/A
Non spécifié	Le président	Non spécifié	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
Illimité	Le président, les partis politiques et la société civile	Le président	Partis
7 ans	Le président, l'assemblée législative et le Conseil judiciaire suprême	L'OGÉ	Experts
3 ans	Les partis politiques	Le président	Partis
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
Illimité	La Commission des services judiciaires et légaux	N/A	Experts
5 ans	Le président, en consultation avec le Premier ministre et le chef de l'opposition	Le président	Experts
Transitoire	Le gouvernement, les partis politiques et la société civile	Le gouvernement, les partis politiques et la société civile	Experts
7 ans	L'assemblée législative	L'assemblée législative ¹²	Experts

Pays et territoires	Modèle de gestion électorale	Nom de l'OGE	Nombre de membres
Micronésie, États fédérés de	Gouvernemental	Directeur national des élections	N/A
Moldavie, République de	Indépendant	Commission électorale centrale	9
Monaco	Mixte	Municipalités	N/A
		Commission électorale	6
Mongolie	Indépendant	Commission générale des élections	9
Monténégro	Indépendant	Commission électorale de la République	9 ¹³
Montserrat	Gouvernemental	Département de l'Administration	N/A
Mozambique	Indépendant	Secrétariat technique pour l'administration des élections (STAE)	N/A
		Commission nationale des élections	19
Namibie	Indépendant	Commission électorale	5
Nauru	Gouvernemental	Greffier de l'Assemblée législative	N/A
Népal	Indépendant	Commission électorale	Non spécifié ¹⁵
Nicaragua	Indépendant	Tribunal suprême électoral	7
Niger	Indépendant	Commission électorale nationale indépendante	30
Nigeria	Indépendant	Commission électorale nationale indépendante	13
Niue	Gouvernemental	Directeur général des élections	N/A
Norvège	Gouvernemental	Ministère des Pouvoirs locaux et du développement régional	N/A
Nouvelle-Zélande	Gouvernemental	Ministère de la Justice	N/A
Oman	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur	N/A
Ouganda	Indépendant	Commission électorale	7
Ouzbékistan	Indépendant	Commission électorale centrale	15
Pakistan	Indépendant	Commission électorale	5
Palau	Indépendant	Commission électorale	5
Palestine	Indépendant	Commission électorale centrale	9
Panama	Indépendant	Tribunal électoral	3

Mandat	Sélection effectuée par	Président nommé/élu par	Membres issus de partis ou experts
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans	Le président, le pouvoir législatif et l'exécutif	L'OGÉ	Mixte
N/A	N/A	N/A	N/A
Pour la période électorale seulement	Les partis politiques	Le maire est président ex officio	Mixte
6 ans	Les pouvoirs législatif et judiciaire, le président	L'assemblée législative	Experts
4 ans	L'assemblée législative et les partis politiques	L'OGÉ	Mixte
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans	Les partis politiques et la société civile ¹⁴	OGÉ basé sur la nomination par la société civile	Partis
5 ans	Le Comité judiciaire	L'OGÉ	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans ou jusqu'à 65 ans maximum, selon ce qui arrive le plus tôt	Le Conseil constitutionnel	Le monarque	Experts
5 ans	L'assemblée législative	L'OGÉ	Experts
Pour la période électorale seulement	Les partis politiques, la société civile et le gouvernement	Le président	Mixte
5 ans	Le président, le Sénat et le Conseil d'État	Le président	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
7 ans	L'assemblée législative	Le président et l'assemblée législative	Experts
5 ans	L'assemblée législative	L'OGÉ	Partis
3 ans	Le président, le Juge en chef des hautes cours de province et le Commissaire électoral principal	Le président	Experts
4 ans	Le président	La Commission électorale (OGÉ)	Experts
4 ans	Le président	Le président	Experts
10 ans	Les pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif	L'OGÉ ¹⁶	Experts

Pays et territoires	Modèle de gestion électorale	Nom de l'OGÉ	Nombre de membres
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Indépendant	Commission électorale	1
Paraguay	Indépendant	Haut tribunal de la justice électorale	3
Pays-Bas	Mixte	Ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume	N/A
		Conseil électorale	7
Pérou	Indépendant	Tribunal électorale nationale	5
		Conseil national des processus électoraux	1
Philippines	Indépendant	Commission électorale	7
Pologne	Indépendant	Commission nationale des élections	9
Portugal	Mixte	Ministère de l'Administration interne (Secrétariat technique pour les processus électoraux, STAPE)	N/A
		Commission nationale des élections	9
Qatar	Néant		
République arabe syrienne	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur	N/A
République centrafricaine	Mixte	Ministère de l'Administration territoriale	N/A
		Commission électorale mixte indépendante	30
République dominicaine	Indépendant	Comité national des élections	9
République tchèque	Gouvernemental	Commission électorale d'État	N/A
Roumanie	Indépendant	Autorité électorale permanente	3
		Bureau central des élections	25 ¹⁹
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	Gouvernemental	Autorités locales ²¹	N/A
Rwanda	Indépendant	Commission nationale des élections	7
Saint-Christophe-et-Nevis	Indépendant	Commission électorale	3
Sainte-Hélène	Gouvernemental	Bureau du secrétaire général	N/A
Sainte-Lucie	Indépendant	Commission électorale	3
Saint-Marin	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur	N/A
Saint-Siège (cité du Vatican)	Néant		
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	Indépendant	Superviseur des élections	1
Salvador	Indépendant	Tribunal suprême électorale	5
Samoa	Indépendant	Commissaire électorale	1

Mandat	Sélection effectuée par	Président nommé/élu par	Membres issus de partis ou experts
6 ans	Le Premier ministre, le chef de l'opposition et le président de la Commission de la fonction publique	N/A	Experts
5 ans	Le pouvoir judiciaire	L'OGÉ ¹⁷	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
4 ans	Le monarque	Le monarque	Expert
4 ans	Le pouvoir judiciaire	Le pouvoir judiciaire	Experts
4 ans	Le pouvoir judiciaire ¹⁸	N/A	Experts
7 ans	Le président	Le président, avec l'accord de l'OGÉ	Experts
Non spécifié	Le pouvoir judiciaire	L'OGÉ	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
4 ans	Les pouvoirs judiciaire et législatif et le gouvernement	Le pouvoir judiciaire	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
Non spécifié	Le président, l'opposition, la société civile et l'exécutif	Le président	Mixte
4 ans	L'assemblée législative	Le Sénat	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
8 ans	L'assemblée législative, le président et le Premier ministre	L'assemblée législative	Experts
Pour la période électorale seulement	La Cour de cassation et les partis politiques	L'OGÉ ²⁰	Mixte
N/A	N/A	N/A	N/A
3 ans	Les partis politiques et la société civile	L'assemblée nationale	Partis
Non spécifié	Le Premier ministre et le chef de l'opposition	Le Gouverneur général	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans	Le Premier ministre et le chef de l'opposition	Le Gouverneur général	Partis
N/A	N/A	N/A	N/A
Illimité	La Commission de la fonction publique	N/A	Experts
5 ans	Les corps législatif et judiciaire	L'assemblée législative	Mixte
3 ans	Le gouvernement	N/A	Experts

Pays et territoires	Modèle de gestion électorale	Nom de l'OGE	Nombre de membres
Sao Tomé et Príncipe	Gouvernemental	Cabinet technique électoral	N/A
Sénégal	Mixte	Ministère de l'Intérieur (direction générale des élections)	N/A
		Commission électorale nationale autonome	12
Serbie	Indépendant	Commission électorale de la République	6 ²²
Seychelles	Indépendant	Bureau du commissaire électoral	1
Sierra Leone	Indépendant	Comité électoral national	5
Singapour	Gouvernemental	Bureau du Premier ministre, département des élections	N/A
Slovaquie	Mixte	Ministère de l'Intérieur	N/A
		Commission électorale centrale	5
Slovénie	Indépendant	Commission électorale de la République	11
Somalie	Indépendant	Commission électorale nationale	7
Soudan	Indépendant	Commission générale des élections	3
Sri Lanka	Gouvernemental ²⁴	Département des élections	N/A
Suède	Gouvernemental	Autorité des élections	N/A
Suisse	Gouvernemental	Chancellerie fédérale, section des droits politiques	N/A
Suriname	Indépendant	Autorité centrale du scrutin	11 ²⁵
		Conseil électoral indépendant	7
Swaziland	Indépendant	Commission des élections et des circonscriptions	5
Tadjikistan	Indépendant	Commission centrale des élections et des référendums	15
Taiwan	Indépendant	Commission électorale centrale	11 à 19
Tanzanie, République unie de	Indépendant	Commission nationale des élections	7
Tchad	Mixte	Ministère de l'Intérieur	N/A
		Commission électorale nationale indépendante	31
		Conseil constitutionnel	9
Thaïlande	Indépendant	Commission électorale	5
Timor oriental	Mixte	Ministère d'État, secrétariat technique pour l'administration des élections (STAE)	N/A
		Commission nationale des élections	13

Mandat	Sélection effectuée par	Président nommé/élu par	Membres issus de partis ou experts
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans	Les partis politiques, la société civile et le gouvernement	Le président	Experts
4 ans	L'assemblée législative et les partis politiques	L'OGÉ	Mixte
7 ans	L'Autorité des nominations constitutionnelles	N/A	Experts
5 ans	Les partis politiques et l'assemblée législative	L'OGÉ	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
Pour la période électorale seulement	Les partis politiques et le gouvernement ²³	L'OGÉ	Partis
4 ans	L'assemblée législative	L'assemblée législative	Mixte
5 ans	Le président et l'assemblée législative	Le président	Partis
Non spécifié	Le président, en accord avec le Conseil national	Le président	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
N/A	N/A	N/A	N/A
Non spécifié	Le président	Le président	Experts
6 ans	Le président	Le président	Experts
12 ans	Le monarque	Le monarque	Experts
5 ans	Le président	L'assemblée législative	Partis
3 ans	Le Premier ministre	Le président	Mixte
5 ans	Le président	Le président	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
Pour la période électorale seulement	Les partis politiques et la société civile	Le président	Mixte
9 ans	Le président et le pouvoir législatif	L'OGÉ	Experts
7 ans	Le Sénat	Le monarque	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
Pour la période électorale seulement	Le gouvernement	L'OGÉ	Experts

Pays et territoires	Modèle de gestion électorale	Nom de l'OGÉ	Nombre de membres
Togo	Mixte	Ministère de l'Intérieur (secrétariat administratif permanent)	N/A
		Commission électorale nationale indépendante	9
Tokelau	Mixte	Directeur des services de support, fonction publique de Tokelau ²⁶	N/A
		Commission de référendum ²⁷	9
Tonga	Gouvernemental	Superviseur des élections	N/A
Trinité et Tobago	Indépendant	Commission des élections et des circonscriptions	5
Tunisie	Gouvernemental	Ministère de l'Intérieur	N/A
Turkménistan	Indépendant	Commission centrale des élections et de la conduite des référendums	Non spécifié
Turks et Caicos, îles	Gouvernemental	Superviseur des élections	N/A
Turquie	Indépendant	Conseil électoral suprême	7
Tuvalu	Gouvernemental	Ministère des Affaires intérieures	N/A
Ukraine	Indépendant	Commission électorale centrale	15
Uruguay	Indépendant	Tribunal électoral	9
Vanuatu	Indépendant	Commission électorale	3
		Directeur électoral principal	1
Venezuela	Indépendant	Tribunal électoral national	5
Vietnam	Gouvernemental ²⁸	Conseil électoral	N/A
Yémen	Indépendant	Commission suprême pour les élections et les référendums	9
Zambie	Indépendant	Commission électorale	5
Zimbabwe	Indépendant	Commission électorale du Zimbabwe	7

Mandat	Sélection effectuée par	Président nommé/élu par	Membres issus de partis ou experts
N/A	N/A	N/A	N/A
Non spécifié	Le président de la Cour d'appel, le gouvernement et l'opposition	Le président de la Cour d'appel est président ex officio	Partis
N/A	N/A	N/A	N/A
Pour la période électorale seulement	Le Faipule (chef) et 2 autres de chaque village	Non spécifié	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
5 ans	Le Premier ministre et l'opposition	Le président	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
Pour la période électorale seulement	L'assemblée législative	L'assemblée législative	Partis
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans	Le pouvoir judiciaire	L'OGÉ	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
7 ans	Le président	L'OGÉ	Experts
5 ans	Les partis politiques et l'assemblée législative	L'assemblée législative	Mixte
5 ans	Commission du service judiciaire	Le président	Experts
Illimité	Commission de la fonction publique	N/A	Experts
7 ans	L'assemblée législative, après nomination par les organisations de la société civile	L'OGÉ	Experts
N/A	N/A	N/A	N/A
6 ans	L'assemblée législative	L'OGÉ	Experts
Pas plus de 7 ans	Le président	Le président	Experts
5 ans	Le Comité parlementaire	Le président, en consultation avec la Commission des services judiciaires	Experts

Remarques

- ¹ Début 2006, une Constitution était en attente de ratification.
- ² Les Nations Unies utilisent le nom de Myanmar. Pas d'élections depuis 1990.
- ³ Présidence tournante entre les membres tous les quinze mois.
- ⁴ Selon la loi électorale de 2005, l'OGE doit encore être créé, les détails devant être définis dans une loi séparée.
- ⁵ En février 2006, le gouvernement a promis de créer un nouvel organisme indépendant. En juin 2006, il n'avait toujours pas été décidé quand cet organisme indépendant serait créé ni comment il s'appellerait. L'existence de cette nouvelle structure implique que le ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation lui délèguera définitivement l'organisation des élections et que l'Observatoire national des élections sera supprimé.
- ⁶ À partir d'un an avant toute élection présidentielle ou législative et jusqu'à six mois après, l'OGE est élargi à cinq membres pour inclure deux des six membres suppléants.
- ⁷ Les mandats du président et du vice-président sont limités à une seule élection. Les deux rapporteurs, le secrétaire général et le directeur des statistiques sont des membres permanents.
- ⁸ L'Assemblée législative sélectionne les membres ordinaires sur nomination du président.
- ⁹ Rotation annuelle des membres.
- ¹⁰ Deux membres sont sélectionnés par le Premier ministre et l'opposition pour un mandat de 18 mois. Ces deux membres sélectionnent à leur tour les trois autres membres, pour un mandat de quatre ans.
- ¹¹ Président, vice-président, secrétaire et un nombre non spécifié de membres.
- ¹² Élu par une majorité aux deux tiers à la Chambre des députés.
- ¹³ Neuf membres et un représentant issu de chaque parti politique nommant des candidats.
- ¹⁴ La société civile ne nomme que les candidats à la position de président de la commission.
- ¹⁵ Un commissaire électoral principal et autant de commissaires qu'il est jugé nécessaire.
- ¹⁶ Rotation des membres tous les deux ans.
- ¹⁷ Rotation annuelle des membres.
- ¹⁸ Concours ouvert, sous certaines conditions instaurées par une branche spéciale du pouvoir judiciaire.
- ¹⁹ Y compris le président et le vice-président de l'Autorité électorale permanente.

²⁰ Le président est élu parmi et par les sept juges membres du Bureau.

²¹ La législation et les réglementations sont élaborées par le gouvernement. Pour les référendums, seul le modèle indépendant est utilisé (voir étude de cas).

²² Six membres et un maximum de trois représentants des listes électorales.

²³ Le secrétaire de la commission est nommé par le gouvernement.

²⁴ La création d'une commission indépendante a été convenue dans un amendement constitutionnel avant 2002, mais n'a pas encore été réalisée.

²⁵ Nombre de membres en 2005, bien que cela ne soit pas spécifié dans la loi.

²⁶ Les nominations du personnel du TPS sont effectuées par la Commission des services d'État de Nouvelle-Zélande. L'orientation politique est assurée par l'administrateur de Tokelau, qui est un fonctionnaire de haut rang du ministère néo-zélandais des Affaires étrangères et du commerce.

²⁷ Ces dispositions concernent le référendum de 2006 sur l'autodétermination. Les autres dispositions demeurent transitoires.

²⁸ Le comité permanent de l'Assemblée nationale est doté d'un rôle de supervision des élections qui n'est pas clair.

N/A : non applicable.

Néant : pas d'élections nationales.

Glossaire

Activité électorale – Partie d'une tâche électorale qui peut être assignée à une ou plusieurs personnes. Dans certains projets opérationnels, le terme « activité » peut correspondre au terme « tâche » ou être utilisé à la place de celui-ci.

Administrateur électorale – Personne qui conduit, gère et/ou met en œuvre au jour le jour toute opération d'un OGE.

Administration électorale – Ensemble des mesures nécessaires pour la conduite ou la mise en œuvre de tout aspect d'un processus électorale. Peut aussi désigner l'organisation chargée de mettre en œuvre le code électorale et de conduire les scrutins.

Agence d'audit gouvernementale – Organe gouvernemental qui mène un processus *d'audit externe* et examine les transactions financières, voire dans certains cas les activités opérationnelles, d'autres organes du secteur public.

Analyse postélectorale – *Évaluation* rétrospective de la conduite du *processus électorale* ou d'étapes précises de celui-ci, menée après la *période électorale*.

Annonce des résultats – Voir *déclaration des résultats*.

Audit de performance – Évaluation rétrospective de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience des procédures et des opérations électorales et ainsi que du financement électorale au regard des objectifs stratégiques de l'OGE en prenant en compte le cadre légal et réglementaire.

Audit externe – Audit des états financiers ou des activités opérationnelles d'une organisation par une personne ou un organe indépendant de la structure de l'organisation auditée.

Audit financier – Examen indépendant des registres comptables d'un OGE en vue de déterminer leur régularité et leur conformité aux normes comptables communément acceptées et aux exigences légales et réglementaires.

Audit interne – Audit conduit par ou au nom d'une organisation à des fins de contrôle interne. Peut également désigner l'unité d'une organisation responsable des audits internes.

Autorité de désignation – Organe qui propose un ou plusieurs *candidats* à l'élection, la sélection ou la nomination à un autre organe ou à une position donnée.

Autorités locales – Organes représentant la branche législative et/ou exécutive du gouvernement à tout niveau infranational inférieur à la province, la région ou équivalents.

Budget (électoral) – Document présentant une synthèse détaillée des recettes et dépenses prévisionnelles relatifs aux activités spécifiées menées par une organisation donnée ou une section d'organisation pour une période future définie.

Budget base zéro – Méthode de formulation du budget selon laquelle toute période de financement d'une organisation part de « zéro » : les fonds nécessaires sont estimés en fonction des dépenses prévues pour cette période. Voir également *budget de reconduction*.

Budget de reconduction – Méthode de formulation du budget qui consiste, pour l'autorité financière, à se baser sur les allocations de financement de la période précédente et à les ajuster pour estimer celles de la période suivante. Également appelé *budget différentiel*.

Budget différentiel – Voir *budget de reconduction*.

Bureau de vote – Lieu mis en place pour la tenue du scrutin et contrôlé par les *membres du scrutin*.

Cadre juridique – Ensemble des éléments structurels juridiques définissant ou influençant un *processus électoral*, les éléments principaux en étant les clauses constitutionnelles, les lois électorales et autres législations ayant trait aux processus électoraux, comme les lois sur les partis politiques et les lois structurant les corps législatifs, les règles et *règlements* électoraux secondaires, ainsi que les codes de conduite.

Calendrier (électoral) – Document présentant un ensemble de tâches, avec leurs dates et les délais d'exécution dans lesquels elles doivent être accomplies au cours de la planification, de la mise en œuvre et jusqu'à la fin d'un *événement électoral*.

Campagne (électorale) – Ensemble d'activités politiques, incluant réunions, rassemblements, discours, défilés, débats télévisés ainsi que toute forme d'événement médiatique organisé afin d'informer l'électorat ou de rallier son soutien en faveur d'un candidat ou d'un parti politique lors d'une élection ou de promouvoir un choix offert aux électeurs via un *instrument de démocratie directe*.

Candidat – Personne se présentant à une élection en tant que représentante d'un parti politique ou bien indépendamment de toute formation politique.

Candidat indépendant – Candidat se présentant à une élection sans être désigné par un parti politique.

Carte d'électeur – Carte émise aux fins d'identification d'une personne inscrite en tant qu'électeur, conformément aux dispositions du *code électoral*.

Certification des résultats – Approbation et confirmation officielles des résultats d'une élection.

Circonscription – Synonyme de district électoral. Voir *district électoral*.

Circonscription plurinomiale – *Circonscription électorale* pour laquelle plusieurs représentants sont élus à une législature ou dans un organe élu.

Circonscription uninominale – *Circonscription électorale* dans laquelle les électeurs n'élisent qu'un seul représentant à une législature ou dans un organe élu.

Code de conduite – Ensemble des règles de comportement s'appliquant par exemple aux membres et/ou au personnel d'un OGE ou à des partis politiques, en matière de participation à un *processus électoral*.

Commissaire – Terme désignant un membre d'une commission électorale. Parfois, ce terme désigne uniquement le président de l'OGE et dans de rares cas, il est utilisé ponctuellement pour désigner un responsable expérimenté du secrétariat. Voir *membre* (d'un OGE).

Commissaire principal aux élections – Voir *président*.

Commission électorale – Nom souvent donné aux OGE de *modèle indépendant* ou à l'OGE, composante indépendante, de *modèle mixte* de gestion électorale.

Commission électorale nationale – Appellation souvent donné aux *OGE indépendants* ou de *modèle mixte* dont la compétence couvre la totalité du territoire d'un pays.

Communication horizontale – Transmission d'informations, de communications ou d'instructions entre les différentes parties d'une organisation de même niveau dans l'organigramme.

Communication verticale – Transmission d'informations, de communications ou d'instructions au sein d'une organisation vers les niveaux supérieurs ou inférieurs de l'organigramme.

Conseil constitutionnel – Organe suprême gérant notamment les affaires constitutionnelles, qui peut aussi bien appartenir au pouvoir judiciaire qu'être un organe distinct, auquel incombe la vérification de la constitutionnalité des lois et, dans certains cas, d'autres tâches, notamment celles relatives au processus électoral.

Cour électorale – Cour de justice ou autre organe devant lequel un acteur électoral peut contester la validité d'une élection ou remettre en cause le comportement de certains candidats et partis politiques ou des OGE. Voir également *tribunal électoral*.

Coûts d'intégrité – Frais qui, en sus des *coûts de fonctionnement*, sont nécessaires pour garantir la sécurité, l'intégrité, la neutralité politique et l'équité d'un *processus électoral*. Ils sont particulièrement pertinents pour les événements électoraux dans les sociétés en situation de post-conflit ou les démocraties émergentes.

Coûts de fonctionnement – Coûts habituellement associés à la mise en œuvre d'un *processus électoral* dans un environnement électoral stable. Ils comprennent les frais d'inscription des électeurs, de *délimitation des circonscriptions*, des opérations de vote, de dépouillement, de diffusion des résultats et d'*information des électeurs*. Parfois appelés *coûts directs*.

Coûts diffus – Coûts des services liés aux élections et qui ne peuvent pas être séparés des budgets généraux des institutions participant à la mise en œuvre d'un *processus électoral*. Parfois appelés *coûts indirects*.

Coûts directs – Voir *coûts de fonctionnement*.

Coûts indirects – Voir *coûts diffus*.

Cycle électoral – Ensemble des étapes nécessaires à la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation d'une élection ou d'un *instrument de démocratie directe*, considéré comme un seul événement électoral dans une série continue. Outre les étapes comprises dans un *processus électoral* particulier, le cycle comprend des activités pré-électorales comme la revue des dispositions légales et procédurales concernées et l'enregistrement électoral, ainsi que l'évaluation postélectorale et/ou l'audit, la sauvegarde de la mémoire institutionnelle et le processus de consultation, ainsi que la planification du *processus électoral* suivant.

Déclaration des résultats – Communication publique officielle, verbale ou écrite, des résultats d'un événement électoral. Il peut s'agir du nombre de voix obtenues par chaque candidat ou parti politique se présentant aux élections ou du nombre de candidats et/ou de partis politiques admis à siéger/faire siéger un membre élu selon les termes du code électoral, ou bien du nombre de voix obtenues pour chacune des deux ou encore d'autres options présentées dans l'utilisation d'un *instrument de démocratie directe*.

Décompte des résultats – Intégration des votes en un résultat unifié. Également appelé *dépouillement des votes, compilation, tabulation* ou *présentation des résultats*.

Définition de tâches – Analyse des ressources exigées pour mettre en œuvre une tâche donnée et satisfaire à des paramètres spécifiques, comme la durée et la qualité.

Délimitation électorale – Procédé qui consiste à déterminer de quelle façon sont délimitées les différentes circonscriptions ou zones électorales ; cela passe par la division d'un pays en districts électoraux et par l'attribution d'électeurs à ces districts et aux bureaux de vote. Parfois connue sous le terme de découpage électoral.

Directeur général des élections – Titre pouvant être utilisé pour désigner le responsable du *secrétariat* d'un OGE. Il est également possible de rencontrer les titres suivants : administrateur, directeur des élections, *secrétaire général* et secrétaire de l'OGE. Lorsque l'OGE est indépendant, le directeur général des élections peut, dans certains cas, être également membre de l'OGE.

District – Utilisé dans ce manuel dans le sens de *district électoral*.

District de vote – Zone dont tous les électeurs sont rattachés au même *bureau de vote*.

District électoral – L'une des zones géographiques représentant une division d'une région ou d'un pays aux fins électorales. Voir également *circonscription*.

Donateur – Organisation nationale, intergouvernementale ou non gouvernementale qui appuie le processus électoral d'un autre pays sous forme de financement, de contributions en nature et/ou d'assistance technique. Également appelé *donneur* ou *bailleur de fonds*.

Droit dérivé – Voir *règles subsidiaires*.

Éducation civique – Programme d'information et/ou d'éducation conçu pour renforcer la compréhension et les connaissances des droits et devoirs des citoyens.

Éducation des électeurs – Processus par lequel la population est sensibilisée au *processus électoral* ainsi qu’aux détails et procédures d’inscription des électeurs, de scrutin et autres éléments du *processus électoral*.

Électeur – Personne qui vote lors d’une élection ou dans le cadre d’un *instrument de démocratie directe*.

Élection générale – Élection comblant simultanément tous les sièges d’une assemblée élue au niveau national.

Élection partielle – Élection visant à combler un siège vacant dans une assemblée élue et organisée en dehors de toute élection générale.

Élection primaire – Élection publique permettant à un parti politique de désigner ses candidats à un *processus électoral* à venir.

Élections post-transitionnelles – Scrutins suivant une élection initiale qui s’est tenue dans un pays après une période de dictature ou de guerre civile, par exemple, et qui marquait le commencement (ou le recommencement) d’une concurrence électorale démocratique.

Enregistrement des partis politiques – Compilation d’une liste des partis politiques qui répondent aux conditions légales et réglementaires et qui jouissent donc de certains droits, dont celui de proposer des candidats à des élections.

Étalement des mandats – Système selon lequel les membres de l’OGE ne sont pas tous nommés au même moment et leurs mandats ne prennent pas fin en même temps. Ce système assure généralement la continuité du travail d’un OGE.

État – Dans le contexte d’une Constitution fédérale, ce terme désigne souvent une partie infranationale d’un pays. Dans le contexte d’organes supranationaux ou d’organisations intergouvernementales, un État membre désigne un pays accepté comme membre à part entière dudit organe ou de ladite organisation.

Évaluation – Estimation indépendante de la pertinence des objectifs stratégiques d’une organisation par rapport aux besoins des *parties prenantes* concernées, ainsi que de l’économie, de l’efficacité et de l’efficience avec lesquelles l’organisation et ses outils juridiques ont satisfait auxdits besoins.

Évaluation des besoins – Méthode garante de la pérennité institutionnelle par laquelle une organisation définit ses capacités de gestion actuelles ainsi que les ressources financières, technologiques et humaines nécessaires à l’organisation et à la conduite de ses activités.

Évaluation des performances – Évaluation objective du travail d’un employé par rapport à des indices préétablis de valeur ajoutée à une organisation.

Évènement électoral – Élection ou *instrument de démocratie directe*.

Fonctionnaire – Employé d’un ministère ou d’un département gouvernemental ou local, parfois soumis à un ensemble de procédures et de conditions d’embauche communes uniques définies par le gouvernement. Également défini parfois comme un employé d’une organisation dont le financement de base provient du Trésor public du pays.

Fonds consolidé – Fonds de réserve d'un pays géré par le Trésor public. Les frais incombant directement au Trésor ne sont pas sujets à changement ou à retards ministériels.

Fonds de fiducie – Fonds réunissant les contributions individuelles des *donateurs* en une seule réserve de fonds détenue en fiducie et administrée par une organisation externe (comme le PNUD) en vue de soutenir le *processus électoral*.

Formation en cascade – Méthode de formation avec laquelle un noyau central de formateurs reçoit une formation aux techniques électorales et aux techniques de formation, puis forme à son tour d'autres personnes en « face à face » au niveau inférieur. Ce deuxième niveau forme le troisième et ainsi de suite jusqu'à ce que tout le personnel concerné ait été formé.

Gestion électorale – Processus d'exécution des activités, tâches et fonctions de *l'administration électorale*.

Inamovibilité – Mesure légale visant à protéger les membres et/ou le personnel d'un OGE contre un renvoi ou contre toute modification préjudiciable des termes de leur statut sans raison valable ni procédure adéquate.

Information des électeurs – Programme de courte durée ciblant des informations électorales spécifiques et visant à fournir aux électeurs les informations pratiques et pertinentes relatives au *processus électoral* en temps utile.

Initiative populaire – *Instrument de démocratie directe* permettant à un certain nombre de citoyens d'initier un vote de l'électorat sur une proposition exposée par lesdits citoyens. Il peut s'agir d'amender la Constitution, d'adopter, d'abroger ou d'amender une loi en vigueur.

Inscription des électeurs – Acte par lequel on inscrit les électeurs éligibles et toute autre information utile dans un registre ou sur une liste des électeurs.

Inscription des partis politiques et des candidats – Fait d'accepter les demandes de participation à une élection des partis politiques ou des candidats qui correspondent aux critères qui ont été définis.

Instrument de démocratie directe – Instrument donnant aux citoyens le droit de participer directement au processus de prise de décision politique. Il peut prendre l'une de trois formes suivantes : *référendum*, *initiative populaire* ou *vote de révocation*.

Juridiction – Compétence et portée géographique des pouvoirs d'orientation, de prise de décision et de mise en œuvre d'une organisation. Peut également être un tribunal ou une cour juridictionnelle.

Licenciement arbitraire – Révocation d'un responsable ou d'un membre du personnel sans raison valable ou sans respect de la procédure.

Liste bloquée – Forme de *représentation proportionnelle* selon laquelle les électeurs sont restreints dans leur vote à un seul parti ou groupe politique et ne peuvent pas exprimer de préférence pour un candidat particulier de la liste présentée par un parti ou un groupe.

Liste des électeurs – Voir *liste électorale*.

Liste électorale – Liste des personnes inscrites comme étant éligibles pour voter. Appelée *registre électoral* dans certains pays.

Liste ouverte – Forme de *représentation proportionnelle* selon laquelle les électeurs peuvent exprimer leur préférence aussi bien pour un parti ou un groupe que pour un ou plusieurs candidats de la liste présentée par ledit parti ou groupe.

Litiges (électoraux) – Contestations soulevées par différents acteurs électoraux par le biais de procédures de règlement des contentieux au cours du *processus électoral* relatif aux décisions, aux actions ou au défaut d'action des administrateurs électoraux ou d'autres participants au *processus électoral*. Voir également *règlement des contentieux électoraux*.

Loi électorale – Un ou plusieurs textes de lois régissant tous les aspects du processus d'élection permettant d'élire les institutions politiques définies dans la Constitution d'un pays ou dans son cadre institutionnel.

Loi électorale consolidée – Recueil législatif unique rassemblant toutes les lois relatives au processus électoral d'un pays. Parfois appelé Code électoral.

Majorité qualifiée – Système dans lequel une proposition ne peut être acceptée que si elle reçoit une proportion de voix supérieure à 50 % plus une voix, par exemple 2/3 ou 3/4.

Majorité simple – Système dans lequel le candidat dominant une élection (ou le choix dominant s'il s'agit d'un *instrument de démocratie directe*) est celui qui obtient le plus grand nombre de votes valides.

Mandat – Période pendant laquelle le membre d'une organisation occupe ses fonctions à la suite de sa nomination ou de son élection.

Membre (d'un OGE) – Personne nommée ou élue pour servir au sein d'un organisme ou d'un comité responsable de la conduite des élections et de l'application des pouvoirs et des fonctions de l'OGE.

Membre non partisan – *Membre* d'un OGE nommé en d'autres qualités que celles de représentant d'un parti politique.

Mémoire institutionnelle – Capacité d'une organisation à sauvegarder la compréhension, l'expertise et les archives physiques afin de pouvoir accéder à ces éléments et les utiliser malgré le passage du temps ou après un renouvellement important ou complet du personnel.

Ministère de liaison – Ministère du gouvernement permettant à un OGE relevant du modèle indépendant ou mixte de gestion électorale de communiquer ses points de vue et ses opinions au gouvernement et vice versa.

Modèle gouvernemental de gestion électorale – Modèle de gestion électorale selon lequel la branche exécutive du gouvernement organise et gère les élections, par l'entremise d'un ministère, comme le ministère de l'Intérieur et/ou les autorités locales.

Modèle indépendant de gestion électorale – Modèle de gestion électorale selon lequel l'OGE, indépendant des institutions et autonome par rapport à la branche exécutive du gouvernement, organise et gère les élections. L'OGE possède et gère son propre budget.

Modèle mixte de gestion électorale – Modèle de gestion électorale ayant une double structure : une composante politique, chargée de mettre en place des politiques ou assumant un rôle de supervision, et indépendante de la branche exécutive du gouvernement (comme dans le *modèle indépendant*) ; et une composante de mise en œuvre qui dépend d'un service du gouvernement de l'État et/ou du gouvernement local (comme dans le *modèle gouvernemental*).

Norme de performance – Définition du critère de performance à atteindre sans en spécifier les moyens.

Observateur – Personne accréditée pour témoigner et évaluer le *processus électoral*, sans y intervenir. Voir *observateur national* et *observateur international*.

Observateur international – Individu ou représentant d'une organisation, d'une association internationale, d'un gouvernement ou d'un organe professionnel international, qui est autorisé et accrédité à observer et à évaluer la préparation ou la conduite d'un *processus électoral* dans un pays étranger.

Observateur national – Individu ou représentant d'une organisation autorisé et accrédité pour observer et évaluer la performance du processus électoral de son propre pays.

Observation électorale – Processus selon lequel des observateurs sont accrédités pour accéder à un *processus électoral* et peuvent l'évaluer afin de rendre compte de sa conformité au regard des instruments juridiques et des normes internationales et régionales, qui sont pertinents.

OGE à membre unique – OGE dans lequel les pouvoirs et responsabilités de mise en œuvre du mandat sont attribués à une seule personne par le cadre juridique.

OGE à plein temps – OGE dont l'ensemble ou la plupart des membres travaillent à plein temps pendant leur *mandat*.

OGE à temps partiel – OGE dont l'ensemble ou la plupart des membres travaillent à temps partiel pendant leur *mandat*.

OGE centralisé – Structure organisationnelle d'un OGE, qu'on retrouve le plus souvent dans les pays ayant une Constitution unitaire dans laquelle les pouvoirs nécessaires à la conduite et à la mise en œuvre de tous les aspects du processus électoral sont tous investis au niveau national.

OGE d'experts – Modèle d'*OGE indépendant* ou *mixte* dont tous les membres sont choisis et nommés en raison de leur compétence, de leur réputation ou de leur place dans la communauté. On les appelle aussi OGE *non partisans*.

OGE de second niveau – OGE formé à tout niveau infranational, par exemple au niveau d'une province, une région, un district ou une commune.

OGE décentralisé – Modèle d'*administration électorale* dans lequel le pouvoir de conduire et de mettre en œuvre différents processus électoraux et/ou différents aspects du processus électoral a été délégué par l'OGE national aux OGE infranationaux ou aux branches régionales de l'OGE national.

OGE mixte – OGE indépendant de modèle indépendant ou mixte de gestion électorale dont certains membres sont des experts non partisans et d'autres des représentants de partis ou d'intérêts politiques. Voir *OGE d'experts* et *OGE multipartite*.

OGE multipartite – OGE dont tous les membres sont nommés par des partis politiques.

OGE permanent – OGE ayant une existence continue pendant tout le *cycle électoral* et qui s'occupe des questions électorales à la fois pendant et entre les *périodes électorales*.

OGE régional – *Organe de gestion électorale* au niveau infranational.

OGE secondaire – OGE qui n'est pas la principale entité responsable de l'organisation des élections dans un pays et qui est chargé d'assister l'OGE principal et de mettre en œuvre les tâches électorales au niveau local et régional.

OGE temporaire – OGE existant seulement uniquement pour une période spécifique limitée, qui correspond souvent pour à la *période électorale*.

OGE transitoire – OGE mis en place temporairement pour faciliter des élections transitoires. Habituellement mis en place sous les auspices de la communauté internationale, comme l'ONU, il peut être composé entièrement ou en partie d'experts internationaux.

Organe de gestion électorale (OGE) – Organisme ou entité créé dans le seul but (et légalement responsable) de gérer certains ou tous les éléments essentiels à la conduite des élections et ainsi qu'à la mise en œuvre des *instruments de démocratie directe*. Ces éléments essentiels (ou fondamentaux) comprennent : la détermination des personnes pouvant voter, le dépôt et la validation des candidatures (pour les élections, les partis politiques et/ou les candidats), l'organisation des scrutins, le dépouillement et la *présentation* des résultats.

Organe de supervision – Organe chargé de garantir que le processus électoral est conduit de manière adéquate et conformément aux dispositions du cadre juridique.

Organe supranational – Organisation créée par un certain nombre de pays par traité et dont le pouvoir est aux mains de responsables indépendants nommés ou de représentants élus par les assemblées législatives ou par les électeurs des États membres.

Parties prenantes – Individus, groupes et organisations qui sont concernés par les enjeux et dont les intérêts sont liés au fonctionnement d'une organisation et/ou aux activités, politiques et pratiques de l'organisation ; certaines peuvent être directement affectés par celles-ci et/ou influencer sur celles-ci.

Période électorale – Phase centrale du cycle électoral qui comprend une série d'étapes pour la mise en œuvre d'un *processus électoral* donné, débutant d'ordinaire par l'annonce officielle du jour du scrutin et prenant fin lors de l'annonce des résultats définitifs.

Période postélectorale – L'une des trois périodes du *cycle électoral* durant laquelle l'audit et l'*évaluation* ont lieu et durant laquelle la législation, la réglementation et l'administration sont réformées et développées.

Période pré-électorale – L'une des trois périodes du *cycle électoral* durant laquelle la planification et la préparation de la tenue des élections ont lieu et durant laquelle les dispositions juridiques et procédurales sont examinées.

Personnel du scrutin – Membre du personnel qui participe à l'administration du *bureau de vote* le jour du scrutin. Le personnel du scrutin n'est pas nécessairement membre d'un OGE.

Piste de vérification – Ensemble de dossiers vérifiables tenus à jour pour permettre de suivre les activités d'un organisme, par exemple les mouvements et les numéros des matériels électoraux, la *présentation* des résultats électoraux, les changements apportés aux dossiers numérisés, la tenue des états financiers et l'élaboration des politiques.

Piste de vérification papier – *Piste de vérification* dans laquelle les dossiers sont conservés sous forme imprimée ou écrite, et non uniquement sous forme numérique.

Plan opérationnel – Plan qui définit les responsabilités et le calendrier d'exécution de toutes les activités devant être menées pour atteindre les objectifs stratégiques d'une organisation.

Plan stratégique – Document utilisé par une organisation pour affirmer la vision, la mission, les valeurs, les priorités et les objectifs organisationnels dont découlent sa structure et son budget.

Présentation des candidatures – Processus par lequel les partis et organisations politiques et/ou les candidats indépendants soumettent leur intention de concourir à une élection. Cette candidature est souvent soumise à des critères de qualification définis par la loi. Également *dépôt des candidatures*.

Présentation des résultats – Processus de compilation des résultats du comptage des voix dans un *processus électoral*. Voir également *décompte* ou *dépouillement des votes*, *compilation* ou *tabulation des résultats*.

Président d'OGE – Dirigeant d'un OGE indépendant régi par le *modèle indépendant* ou *mixte de gestion électoral*. Son titre formel peut être *commissaire principal aux élections* ou *président de l'OGE*. Dans certains pays, le terme est utilisé comme titre officiel.

Procédure de vote spéciale – Procédures et infrastructures destinées aux électeurs dans l'impossibilité d'accomplir les procédures de vote ou d'accéder au *bureau* de vote dans lequel ils sont inscrits.

Processus de présélection – Processus de contrôle des qualifications exigées d'un candidat à la position de *membre* d'un OGE ou d'employé d'un OGE.

Processus de sélection – Mécanismes, procédures et conditions de nomination et/ou de recrutement des membres ou du personnel du secrétariat de l'OGE.

Processus électoral – Ensemble des étapes de la préparation et de l'exécution des tâches d'une élection spécifique ou d'un *instrument de démocratie directe*. Le *processus électoral* comprend habituellement l'application du code électoral, l'inscription des électeurs, le dépôt des candidatures et/ou l'enregistrement des partis politiques ou l'enregistrement des propositions, la campagne, le scrutin, le dépouillement et la présentation des résultats, la résolution des différends et l'annonce des résultats.

Référendum – *Instrument de démocratie directe* par lequel l'électorat vote sur une question de politique publique, par exemple un amendement de la Constitution ou un projet de loi. Les résultats du scrutin peuvent être soit contraignants, soit consultatifs.

Registre civil – Base de données principale centralisée contenant les informations générées par l'infrastructure administrative d'un pays, impliquant la collecte obligatoire d'informations provenant de multiples sources et incluant des données comme le nom, le sexe, la nationalité,

l'âge, la situation familiale et l'adresse de tous les citoyens. Les *listes électorales* et d'autres documents peuvent en découler si besoin.

Règlement des contentieux électoraux – Processus d'audience et d'adjudication de toute réclamation, remise en question, revendication ou contestation concernant l'une des étapes du processus électoral.

Règlement électoral – Ensemble de règles subsidiaires à la législation, souvent établies par *l'organisme de gestion électorale* ou le ministère au sein duquel se trouve l'OGE, en accord avec les pouvoirs cités dans le *code électoral* qui régit les aspects de l'organisation et de l'administration d'une élection.

Règlement interne – Ensemble des règles adoptées par une organisation afin de réglementer ses structures et procédures internes.

Réglementation financière – Ensemble de *règles subsidiaires* à la législation, souvent établies par *l'organisme de gestion électorale* ou le ministère responsable de la gestion financière du secteur public, qui régissent les questions de gestion financière.

Règles subsidiaires – Règles élaborées en vertu des pouvoirs conférés par une législation et conformes à celle-ci, qui détaillent l'application de la loi.

Représentation proportionnelle (RP) – Catégorie de *système électoral* basée sur le principe de la traduction délibérée des voix obtenues par un parti ou un groupe en une proportion correspondante de sièges dans un organe élu. Voir *Scrutin proportionnel plurinominal*.

Réseau électoral (international et régional) – Mécanisme formel ou informel permettant aux OGE de différents pays de partager leurs connaissances, leurs compétences et/ou leurs ressources.

Responsabilité en matière de performances – Obligations et modalités par lesquelles une organisation rend compte, en interne ou en externe, de ses avancées en matière d'objectifs stratégiques et de satisfaction des besoins des *parties prenantes*.

Responsabilité externe – Obligations et/ou modalités respectées par l'OGE dans ses rapports avec les *parties prenantes* tierces ou avec une autorité constitutionnelle.

Responsabilité interne – Modalités par lesquelles les strates inférieures d'une organisation rendent compte de leurs performances aux strates supérieures.

Scrutin proportionnel plurinominal – Système selon lequel chaque parti ou groupe participant présente une liste de candidats pour une *circonscription électorale*, les électeurs votant pour un parti et les sièges étant affectés aux partis proportionnellement à leur part des voix totale. Les candidats élus sont extraits des listes. Souvent appelée « *représentation proportionnelle* ». Les variantes courantes incluent la « *représentation proportionnelle à liste bloquée* », selon laquelle les électeurs doivent voter uniquement pour un parti ou pour un groupe, et la « *représentation proportionnelle à liste ouverte* », où les électeurs peuvent exprimer leur préférence pour un parti ou un groupe et pour un, voire parfois plusieurs, candidats du parti ou du groupe en question.

Secrétaire général – Terme souvent utilisé pour désigner le responsable du *secrétariat* d'un OGE, membre ou non de l'OGE.

Secrétariat – Structure sous la supervision des membres de l’OGE, responsables des politiques dans les modèles d’OGE *indépendants* et *mixtes* ; celle-ci comprend les responsables au sein de l’OGE chargé de la mise en œuvre des politiques. Dans le *modèle gouvernemental de gestion électorale*, le secrétariat est habituellement la seule composante de l’OGE et peut aussi détenir certaines fonctions dans l’élaboration des politiques.

Symbole du parti – Image ou signe d’identification attribué à un candidat ou à un parti politique conformément au *code électoral*.

Système électoral – Ensemble de règles et de procédures qui permettent à l’électorat de voter et de traduire ces votes en sièges attribués aux partis et aux candidats au sein de l’institution élue.

Tribunal électoral – Institution judiciaire ou autre qui a une compétence spécifique en matière de contentieux électoral. En Amérique latine, un tel organe est souvent également un OGE. Voir également *cour électorale*.

Vote à distance – Mécanisme permettant à des électeurs de voter sans se rendre physiquement au bureau de vote le jour ou les jours fixés pour le scrutin.

Vote à l’étranger – Mécanisme permettant aux électeurs absents d’un pays, de manière temporaire ou permanente, de voter.

Vote de révocation – *Instrument de démocratie directe* qui permet à un nombre donné de citoyens de réclamer un vote de l’électorat relatif à la destitution d’un titulaire élu à un poste public avant la fin de son *mandat*.

Vote électronique – Toute méthode de vote utilisant des moyens électroniques, y compris des machines électroniques, Internet, les téléphones fixes ou portables ou la télévision numérique. Parfois appelé e-vote.

Vote par correspondance – Mécanisme par lequel un électeur remplit son bulletin de vote et le retourne par voie postale à une personne désignée pour conduire l’élection.

Lectures complémentaires

Association des autorités électorales asiatiques (AAEA), assemblée générale, *Transparency in Election Management*, 2005 [Transparence dans la gestion des élections, 2005], Taipei : AAEA, 2005

ACE, Réseau du savoir électoral, <<http://www.aceproject.org>>

BAXTER, Joe, « Techniques for Effective Election Management », *Elections: Perspectives on Establishing Democratic Practices* [Techniques pour une gestion électorale effective, Elections : perspectives sur l'établissement de pratiques démocratiques], présenté au colloque des administrateurs électoraux africains, Victoria Falls, Zimbabwe, 15-18 novembre 1994 (New York : Département d'Appui au Développement et des Services de Gestion des Nations Unies, 1997), <<http://www.aceproject.org/ero-en/topics/electoral-management/techniques%20to%20effective%20election%20management.pdf/view>>

BODA, Michael D. (éd.), *Élections libres et régulières : un regard neuf. Table ronde internationale sur les normes électorales organisée par l'Union interparlementaire*, Genève, novembre 2004, Genève, IPU, 2005, <http://www.ipu.org/PDF/publications/ffelections_fr.pdf>

DEL CASTILLO, Pilar et ZOVATTO, Daniel (éds), *La Financiación de la Política en Iberoamérica* [Le financement de la politique en Amérique latine] (San José, Costa Rica : Institut interaméricain des droits humains, Centre de consultation et de promotion électorales (IIDH/ CAPEL), 1998)

CHOE, Yonhyok, *How to Manage Free and Fair Elections: A Comparison of Korea, Sweden and the United Kingdom* [Comment gérer des élections libres et justes : une comparaison entre la Corée, la Suède et le Royaume-Uni] (Gothenburg : université de Gothenburg, 1997)

CHOE, Yonhyok, DARNOLF, Staffan, *Evaluating the Structure and Functional Role of Election Administration in Contemporary Democracies* [Evaluer la structure et le rôle fonctionnel de l'administration électorale dans les démocraties contemporaines], 95e réunion annuelle de l'Association américaine de science politique (APSA), Atlanta, Géorgie, 2-5 septembre 1999

DUNDAS, Carl W., *Compendium of Election Laws, Practices and Cases of Selected Commonwealth Countries* [Compendium de législations électorales, pratiques et décisions de pays sélectionnés du Commonwealth], 2 vol. (Londres : Secrétariat du Commonwealth, 1998)

DUNDAS, Carl W., *Dimensions of Free and Fair Elections: Frameworks, Integrity, Transparency, Attributes, and Monitoring* [Dimensions d'élections libres et justes : cadres, intégrité, transparence, caractéristiques et suivi] (Londres : Secrétariat du Commonwealth, 1994)

DUNDAS, Carl W., (éd.), *Discussion of Election Issues in Commonwealth Africa: Selected Papers* [Discussions de questions électorales dans l'Afrique du Commonwealth : sélection d'articles] (Londres : Secrétariat du Commonwealth, 1998)

DUNDAS, Carl W., *Election Management Bodies: Constitutive Instruments* [Organismes de gestion électorale : instruments constitutifs] (Londres : Secrétariat du Commonwealth, 1999)

DUNDAS, Carl W., « Let's Talk About Elections » in *Proceedings of the Gaborone Workshop on Election Management Training* [Parlons des élections, Réunions de l'atelier de Gaborone sur la formation en gestion électorale], *Gaborone, Botswana, 18-29 mars 1996* (Londres : Secrétariat du Commonwealth, 1997)

DUNDAS, Carl W., *Organising Free and Fair Elections at Cost-Effective Levels* [Organiser des élections libres et justes à des coûts rentables] (Londres : Secrétariat du Commonwealth, 1993)

Institut électoral d'Afrique australe (EISA), *Promoting Principles for Election Management, Monitoring, and Observation in the SADC Region: As adopted on 6 November 2003 at the Kopanong Hotel and Conference Centre, Benoni, Johannesburg* [Promouvoir les principes de gestion, surveillance et observation des élections dans les pays de la SADC : comme adopté le 6 novembre 2003 à l'hôtel Kopanong et au centre de conférence Benoni, Johannesburg], Johannesburg, EISA, 2004, <<http://www.eisa.org.za/PDF/pemmo.pdf>>

ELKLIT, Jørgen, *Electoral Institutional Change and Democratization: You Can Lead a Horse to Water, But You Can't Make It Drink* [Changement institutionnel en matière électorale et démocratisation : vous pouvez mener un cheval à l'eau, mais vous ne pouvez pas le forcer à boire], *Democratization*, 6/4 (hiver 1999-2000), p. 28-51

ELKLIT, Jørgen et REYNOLDS, Andrew, *The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda* [L'impact de l'administration électorale sur la légitimité des démocraties émergentes : un nouvel agenda de recherche], document de travail n° 281, Kellogg Institute, Notre Dame, Indiana, 2000

ELKLIT, Jørgen et REYNOLDS, Andrew, *Judging Elections and Election Management Quality by Process* [Juger les élections et la qualité de la gestion des élections par le processus], *Representation*, 41/3 (2005), p. 189-207

ELKLIT, Jørgen et REYNOLDS, Andrew, *Analysing the Impact of Election Administration on Democratic Politics* [Analyser l'impact de l'administration des élections sur les politiques démocratiques], *Representation*, 38/1 (2001), p. 3-10

ERNST & ERNST, *Election Administration, Volume I: Planning Elections* [Administration des élections, volume I : planifier les élections] (Washington, DC : National Clearinghouse on Election Administration, 1979)

ERNST & ERNST, *Election Administration, Volume II: Managing Elections* [Administration des élections, volume I : gérer les élections] (Washington, DC : National Clearinghouse on Election Administration, 1979)

ERNST & ERNST, *Election Administration, Volume III: Costing Elections* [Administration des élections, volume I : chiffrer les élections] (Washington, DC : National Clearinghouse on Election Administration, 1979)

Commission européenne pour la démocratie par le droit, Deuxième Conférence européenne des administrations électorales : Strasbourg, 10-11 février 2005 (Strasbourg : Commission européenne, 2005), <[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL\(2005\)049-bil.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL(2005)049-bil.pdf)>

GOODWIN-GILL, Guy S., *Codes de conduite pour les élections* (Genève : Union interparlementaire, 1998)

GOODWIN-GILL, *Élections libres et régulières : droit international et pratique, nouvelle édition augmentée* (Genève : Union interparlementaire, 2006), <<http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-f.pdf>>

HARRIS, Peter, « Building an Electoral Administration » [Construire une administration électorale], in Peter Harris et Ben Reilly (éds), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (Stockholm : IDEA international, 1998), p. 308-319, <http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/>

International Foundation for Election Systems (IFES), *Models of Election Commissions in Africa* [Modèles de commissions électorales en Afrique] (Washington, DC : IFES, 1995)

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), *Code de Conduite : administration électorale éthique et professionnelle* (Stockholm : IDEA international, 1997), <http://www.idea.int/publications/conduct_admin/fr.cfm>

IDEA international, *International Electoral Standards: IDEA's Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* [Les normes électorales internationales : le manuel d'IDEA International pour l'examen et l'analyse du cadre juridique des élections], (Stockholm : IDEA international, 2002), <<http://www.idea.int/publications/ies/index.cfm>>

KAPLAN, Constance Andrew, *A Guide to Transparency in Election Administration* [Un guide pour la transparence dans l'administration des élections] (Washington, DC : International Foundation for Election Systems (IFES), 1997), <http://aceproject.org/ero-en/topics/voter-registration/vrx_o005.pdf/view>

KUMAR, Krishna (éd.), *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance* [Élections postconflituelles, démocratisation et assistance internationale] (Boulder, Colorado : Lynne Rienner, 1998)

LAANELA, Therese, *Crafting Sustainable Election Processes in New Democracies* [Modeler des processus électoraux durables dans les nouvelles démocraties], *Representation*, 36/4 (1999), p. 284-293

LASHAM, Charles et SMITH, George, in Nigel Buttler (éd.), *The Electoral Administrator's Manual* [Le manuel de l'administrateur électoral] (Crayford : Shaw & Sons Ltd, 1992)

LEHOUCQ, Fabrice E., « Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization » [Les partis peuvent-ils se policer ? Gouvernance électorale et démocratisation], *International Political Science Review*, 23/1 (2002), p. 29-46

LIJPHART, Arend, « Advances in the Comparative Study of Electoral Systems » [Les avancées dans l'étude comparée des systèmes électoraux], *World Politics*, XXXVI/3 (1984), p. 424-436

LÓPEZ PINTOR, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* [Les organismes de gestion électorale en tant qu'institutions de gouvernance] (New York : PNUD, 2000), <<http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-EMBbook.pdf>>

MERLOE, Patrick, *Democratic Elections: Human Rights, Public Confidence and the "Level Playing Field"* [Elections démocratiques : droits de l'homme, confiance du public et la participation sur un « pied d'égalité »] (Washington, DC : National Democratic Institute for International Affairs, 1997)

MOZAFFAR, Shaheen, « Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies » [Exemples de gouvernance électorale dans les démocraties émergentes d'Afrique], *International Political Science Review*, 23/1 (2002), p. 85-101

MOZAFFAR, Shaheen, et SCHEDLER, Andreas, « The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction » [L'étude comparative de la gouvernance électorale : introduction], *International Political Science Review*, 23/1 (2002), p. 5-27

NEUFELD, Harry, *Computerizing Electoral Administration: Part One* [Informatiser l'administration électorale : partie une], *Elections Today*, mai 1995, p. 18-21

NEUFELD, Harry, *Computerizing Electoral Administration: Part Two* [Informatiser l'administration électorale : partie deux], *Elections Today*, octobre 1995, p. 22-23

PASTOR, Robert A., « A Brief History of Election Commissions » [Histoire en bref des commissions électorales], in A. Schedler, L. Diamond et M. F. Plattner (éds), *The Self-Restraining State* (Boulder, Colorado : Lynne Rienner, 1999).

PASTOR, Robert A., « The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research » [Le rôle de l'administration électorale dans les transitions démocratiques : conséquences pour les politiques et la recherche], *Democratization*, 6/4 (hiver 1999/2000), p. 1-27

REYNOLDS, Andrew, REILLY, Ben et ELLIS, Andrew, *La conception des systèmes électoraux : le nouveau manuel d'IDEA international* (Stockholm : IDEA international, 2005), <<http://www.idea.int/publications/esd/>>

Research Institute of Social Sciences, « Election Administration in a Comparative Perspective » [L'administration électorale dans une perspective comparative], *Journal of Behavioral and Social Sciences*, 37 (1992), p. 1-227

Programme de développement des Nations Unies (PNUD), *Getting to the Core: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections* [une étude mondiale sur le coût des inscriptions et des élections] (New York : Bureau du PNUD pour les politiques de développement, IFES, Centre pour la gouvernance en phase de transition et de post-conflit, 2005) <<http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-Core.pdf>>

Sites Internet des OGE

Tous les sites Internet de cette liste étaient opérationnels lors des tests menés en juillet 2006. Bien qu'elle soit aussi exhaustive que possible, il n'est pas garanti que tous les sites d'OGE qui existaient à cette date y soient mentionnés.

Pour les OGE gouvernementaux de modèle gouvernemental ou mixte de gestion électorale, la liste renvoie à la page du site du ministère compétent qui fournit le lien le plus clair vers les questions électorales.

Cette liste n'inclut pas les sites Internet d'autres organismes publics ou privés contenant des informations sur l'administration des élections.

Pays / territoire	Nom de l'OGE	Site Internet
Afghanistan	Commission électorale indépendante	www.jemb.org
Afrique du Sud	Commission électorale indépendante	www.elections.org.za
Albanie	Commission électorale centrale	www.cec.org.al
Allemagne	Ministère de l'Intérieur	www.bundeswahlleiter.de
Andorre	1. Gouvernement central et communes 2. Conseil électoral des communes	www.eleccions.ad
Anguilla	Superviseur des élections	www.gov.ai/elections
Antigua-et-Barbuda	Commission électorale	www.antiguaelections.com
Antilles néerlandaises	Bureau principal des élections	www.registrosivil.an
Argentine	Ministère de l'Intérieur Chambre électorale nationale	www.mininterior.gov.ar/elecciones
Arménie	Commission électorale centrale	www.elections.am
Australie	Commission électorale	www.aec.gov.au
Autriche	Ministère des Affaires intérieures	www.bmi.gv.at/wahlen

Pays / territoire	Nom de l'OGÉ	Site Internet
Azerbaïdjan	Commission électorale centrale	www.cec.gov.az
Bahreïn	Ministère de la Justice et des affaires islamiques	www.bahrain.gov.bh
Bangladesh	Commission électorale	www.ecs.gov.bd
Belgique	Ministère de l'Intérieur	www.ibz.fgov.be/code/fr/loc/instit.htm
Belize	Ministère de la Fonction publique (département des élections et des circonscriptions) Commission des élections et des circonscriptions	www.belize-elections.org
Bénin	Secrétariat administratif permanent Commission électorale nationale autonome	www.cena.bj
Bermudes	Greffier parlementaire (Parliamentary Registry)	http://bermuda.election.bm
Bolivie	Tribunal électorale national	www.cne.org.bo
Bosnie-Herzégovine	Commission électorale	www.izbori.ba
Botswana	Commission électorale indépendante	www.iec.gov.bw
Brésil	Haut tribunal électorale	www.tse.gov.br
Burkina Faso	Commission électorale nationale indépendante	www.ceni.bf
Cambodge	Comité électorale national	www.neclect.org.kh
Cameroun	Observatoire national des élections	www.onelcam.org
Canada	Directeur général des élections	www.elections.ca
Cap-Vert	Commission nationale des élections	www.cne.cv
Chili	Service électorale	www.servel.cl/SERVEL/index.aspx?channel=5
Chypre	Service électorale central	http://moi.gov.cy/content.php?id=160
Colombie	Conseil national électorale	www.registraduria.gov.co
Congo, République démocratique du (Kinshasa)	Commission électorale indépendante	http://www.cei-rdc.cd
Corée, République de	Commission nationale des élections	www.nec.go.kr
Costa Rica	Tribunal suprême électorale	www.tse.go.cr
Croatie	Commission électorale d'État	www.izbori.hr
Danemark	Ministère de l'Intérieur, cabinet électorale	www.im.dk/Index/mainstart.asp?o=25&n=0&cs=5
Djibouti	Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation interne Commission électorale nationale indépendante	www.elec.dj

Pays / territoire	Nom de l'OGE	Site Internet
Équateur	Tribunal suprême électoral	www.tse.gov.ec
Espagne	1. Ministère de l'Intérieur 2. Commission électorale centrale	1. www.mir.es/DGPI 2. www.congreso.es
Estonie	Comité électoral national	www.vvk.ee
États-Unis d'Amérique	Autorités locales*	www.fec.gov
Éthiopie	Comité électoral national	www.electionsethiopia.org
Fédération de Russie	Commission électorale centrale	www.cikrf.ru
Fidji	Commission électorale	www.elections.gov.fj
Finlande	Ministère de la Justice, cabinet électoral	www.vaalit.fi/14173.htm
France	1. Ministère de l'Intérieur, bureau des élections 2. Conseil constitutionnel	1. www.interieur.gouv.fr 2. www.conseil-constitutionnel.fr/divers/plan.htm
Gambie	Commission électorale indépendante	www.iec.gm
Géorgie	Commission électorale centrale	www.cec.gov.ge
Grèce	Ministère de l'Intérieur, de l'administration publique et de la décentralisation	www.ypes.gr
Guatemala	Tribunal suprême électoral	www.tse.org.gt
Guyana	Commission électorale	www.sdn.org.gy/elections
Haïti	Conseil électoral permanent	www.cep-ht.org
Honduras	Tribunal suprême électoral	www.tse.hn
Hongrie	Ministère de l'Intérieur – Bureau national des élections	www.registrationshu.org ; www.valasztas.hu/main_hu.html
Îles Caïmans	Superviseur des élections	www.electionsoffice.ky
Inde	Commission électorale	www.eci.gov.in
Indonésie	Commission générale des élections	www.kpu.go.id
Irak	Commission électorale indépendante	www.ieciraq.org/English/Frameset_english.htm
Iran	Ministère de l'Intérieur, Comité exécutif des élections	www.moi.ir
Irlande, République d'	Département de l'Environnement, du patrimoine et des gouvernements locaux	http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/wwvNavView/wwdElections?OpenDocument&Lang=en
Islande	Ministère de la Justice et des affaires ecclésiastiques Comité électoral national	www.kosning2003.is/web/English
Israël	Comité électoral central	www.knesset.gov.il/elections17/eng/cec/CecAboutGeneral_eng.htm

Pays / territoire	Nom de l'OGÉ	Site Internet
Italie	Ministère de l'Intérieur, direction centrale des services électoraux	www.elezioni.interno.it/ind_conspopo.htm
Jamaïque	Comité électoral consultatif Directeur des élections	www.eoj.com.jm
Japon	Ministère des Affaires intérieures et des communications, division des élections Conseil central de gestion des élections	www.soumu.go.jp/english/c-gyousei/index.html
Jordanie	Ministère de l'Intérieur	www.moi.gov.jo
Kazakhstan	Comité électoral central	http://election.kz/portal/page?_pageid=73,1&_dad=portal&_schema=PORTAL
Kenya	Commission électorale	www.eck.or.ke
Koweït	Ministère de l'Intérieur	http://eservices1.moi.gov.kw/elections/mainmenu.nsf
Lettonie	Commission électorale centrale	http://web.cvk.lv/pub/public/
Liban	Ministère de l'Intérieur	www.moim.gov.lb
Liberia	Commission électorale nationale	www.necliberia.org
Liechtenstein	Commission électorale	www.llv.li/amtsstellen/llv-rk-amtsgeschaefewahlen_und_abstimmungen.htm
Lituanie	Comité électoral central	www.vrk.lt
Luxembourg	Commission pour le vote	www.elections.public.lu
Macédoine	Commission électorale d'État	www.izbori.gov.mk
Malaisie	Commission électorale	www.spr.gov.my
Malawi	Commission électorale	www.sdn.gov.mw/-/solomon/mec/index.htm
Mali	Ministère de l'Administration territoriale Commission électorale nationale indépendante Cour constitutionnelle	www.matcl.gov.ml
Malte	Commission électorale	www.electoral.gov.mt
Man, île de	Bureau du secrétaire général	www.gov.im/cso/election
Maurice, île	Bureau du Commissaire électoral Commission de supervision électorale	www.gov.mu/portal/site/eco
Mexique	Institut électoral fédéral	www.ife.org.mx
Mongolie	Commission générale des élections	www.gec.gov.mn
Namibie	Commission électorale de la Namibie	www.ecn.gov.na
Népal	Commission électorale	www.election-commission.org.np

Pays / territoire	Nom de l'OGE	Site Internet
Nicaragua	Tribunal suprême électoral	www.cse.gob.ni
Nigeria	Commission électorale nationale indépendante	www.inecnigeria.org
Norvège	Ministère des Pouvoirs locaux et du Développement régional	www.odin.dep.no/krd
Nouvelle-Zélande	Ministère de la Justice	www.elections.govt.nz
Ouganda	Commission électorale	www.ec.or.ug/
Pakistan	Commission électorale	www.ecp.gov.pk
Panama	Tribunal électoral	www.tribunal-electoral.gob.pa
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Commission électorale	www.pngec.gov.pg
Paraguay	Haut tribunal de la justice électorale	www.tsje.gov.py
Pays-Bas	Conseil électoral	www.kiesraad.nl
Pérou	1. Tribunal électoral national 2. Conseil Bureau national des processus électoraux	www.jne.gob.pe
Philippines	Commission électorale	www.comelec.gov.ph
Pologne	Commission nationale des élections	www.pkw.gov.pl
Portugal	1. Ministère de l'Administration interne (Secrétariat technique d'aide au processus électoral, STAPE) 2. Commission nationale des élections	1. www.stape.pt 2. www.cne.pt
République dominicaine	Comité national des élections	www.jce.do
Roumanie	1. Autorité électorale permanente 2. Bureau central des élections	1. www.roaep.ro 2. www.bec2004.ro
Royaume-Uni	Autorités locales*	www.electoralcommission.gov.uk
Rwanda	Commission nationale des élections	www.comelena.gov.rw
Sainte-Lucie	Commission électorale	www.stlucia.gov.lc/agencies/electoral.htm
Saint-Marin	Ministère de l'Intérieur	www.elezioni.sm/src/elezioni
Serbie, République de	Commission électorale de la République	www.rik.parlament.sr.gov.yu
Singapour	Bureau du Premier ministre, département des élections	www.elections.gov.sg
Slovaquie	Ministère de l'Intérieur Commission électorale centrale	www.civil.gov.sk
Slovénie, République de	Commission électorale de la République	www.sigov.si/elections/rvk.html
Sri Lanka	Département des élections	www.slelections.gov.lk

Pays / territoire	Nom de l'OGÉ	Site Internet
Suède	Autorité électorale	www.val.se
Suisse	Chancellerie fédérale, section des droits politiques	www.admin.ch
Taiwan	Commission électorale centrale	www.cec.gov.tw
Territoires palestiniens	Commission électorale centrale	www.elections.ps
Thaïlande	Commission électorale	www.ect.go.th/english
Ukraine	Commission électorale centrale	www.cvk.gov.ua
Uruguay	Tribunal électorale	www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/hgxp001.aspx
Venezuela	Tribunal électorale national	www.cne.gov.ve
Yémen	Commission suprême pour les élections et les référendums	www.scer.org.ye
Zambie	Commission électorale	www.elections.org.zm

* La commission électorale britannique n'est pas responsable de l'organisation des élections, mais seulement des référendums. Aux États-Unis, la Commission électorale fédérale n'est pas chargée d'organiser les élections.

Sites Internet du réseau d'OGE régionaux

- ACEEEO - Association des administrateurs d'élections européens, (Association of Central and Eastern European Electoral Officials) <http://www.aceeeo.org/>
- CAPEL - Centre de consultation et de promotion et électorales, (Center for Electoral Promotion and Assistance) <http://www.iidh.ed.cr/capel/>
- PIANZEA - Réseau des administrateurs électoraux des îles du Pacifique, d'Australie et de Nouvelle-Zélande, (Pacific Islands, Australia, New Zealand Electoral Administrators Network) http://aec.gov.au/_content/how/international/pianzea/network.htm
- SADC-ECF - Forum des commissions électorales de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe, <http://www.sadc-ecf.org/>
- UNIORE - Union interaméricaine des organismes électoraux, <http://www.iidh.ed.cr/capel/uniore.htm>

À propos des auteurs

Alan Wall travaille depuis plus de vingt ans dans l'administration des élections et en tant que conseiller sur les questions de démocratie. De 1984 à 1994, il a occupé divers postes au sein de la direction de la Commission électorale australienne. Depuis, il a géré des projets de l'IFES en Azerbaïdjan (1999) et en Indonésie (2000-2004), a été haut fonctionnaire électoral pour les Nations Unies en Slavonie orientale (1996) et au Nigeria (1998), ainsi que conseiller auprès du gouvernement sud-africain pour les élections gouvernementales locales de 1995. En 2005 et 2006, il a dirigé les programmes de soutien aux élections gouvernementales locales de l'organisation Democracy International en Indonésie. Alan Wall a été l'un des premiers grands rédacteurs pour le projet ACE (administration et coût des élections).

Sara Staino est consultante pour le Programme des processus électoraux d'IDEA international depuis début 2004. À ce titre, elle a occupé plusieurs fonctions : représentante d'IDEA international au Comité de gestion du projet ACE ayant pour fonction de conceptualiser et de mettre en œuvre le Réseau du savoir électoral ACE, principale rédactrice de la rubrique « Gestion électorale » de l'Encyclopédie ACE et chef de projet d'IDEA international pour le processus de correction d'ACE. Parallèlement à ses engagements auprès de l'institut, Sara Staino est maître de conférences en sciences politiques à l'université d'Örebro (Suède). Elle a également participé à des missions d'observation électorale et assume régulièrement la vice-présidence d'une commission de bureau de vote lors des élections en Suède. Elle est diplômée en sciences politiques de l'université d'Örebro.

Joram Rukambe est à l'heure actuelle directeur du programme Afrique d'IDEA international, basé à Pretoria, en Afrique du Sud. Il a auparavant été responsable principal de programme de l'équipe chargée des Processus électoraux de l'institut pendant deux ans. De 1998 à 2003, Joram Rukambe a rempli les fonctions de directeur des élections et directeur exécutif de la Commission électorale de Namibie. Il a également été observateur, consultant et conseiller technique dans le domaine électoral en Afrique et a publié des articles sur la gestion des élections, particulièrement en Afrique du Sud. Il est titulaire d'une maîtrise en médias et en études culturelles de l'université du KwaZulu-Natal (Afrique du Sud) et d'une licence en administration publique et développement de l'université de Fort Hare (idem).

Carl W. Dundas est un ancien directeur des élections de la Jamaïque (1979-1980) et un ancien conseiller spécial (sur les questions juridiques) au Secrétariat du Commonwealth, chargé de l'assistance technique en matière électorale (1990-2001). Depuis 2001, il est consultant en matière d'élections, spécialisé dans la modernisation des organismes de gestion électorale (OGE), des cadres législatifs électoraux et du découpage électoral. Il a en outre été le conseiller électoral de la Commission européenne au Liberia (juillet 2004 à octobre 2005). Carl W. Dundas est avocat (Gray's Inn) et titulaire d'une maîtrise en droit (LL.M) de l'université de Londres (UK).

Andrew Ellis dirige actuellement l'équipe chargée des Processus électoraux d'IDEA international à Stockholm. Il jouit d'une large expérience en tant que conseiller technique sur les questions électorales et institutionnelles dans les contextes de transition démocratique. Il a été consultant principal auprès de l'Institut national démocrate (NDI) d'Indonésie de 1999 à 2003, travaillant avec des membres du Parlement indonésien sur la modification de la Constitution et la réforme des lois électorales et politiques, ainsi qu'avec des organisations non gouvernementales (ONG) et des commentateurs politiques. Sous l'égide de la Commission européenne, il a également été Conseiller technique principal auprès de la Commission électorale palestinienne pour tous les aspects liés à la préparation des premières élections palestiniennes, en 1996, ainsi que pour la conception et la planification du programme d'assistance électorale de la Commission pour les élections de 1998 au Cambodge. Andrew Ellis est co-auteur de *La conception des systèmes électoraux : le nouveau manuel d'IDEA international*.

Ayman Ayoub se spécialise dans les programmes d'assistance au développement, notamment en matière de réforme électorale, légale et judiciaire. Avocat espagnol d'origine syrienne, Ayman Ayoub concentre son travail depuis plus de quatorze ans sur la prestation de services d'assistance professionnels en faveur de la démocratisation dans les pays en transition ou sortant d'un conflit (Moyen-Orient, Afrique de l'Ouest, Europe de l'Est et Asie du Sud-Est) pour la Commission européenne, les Nations Unies et d'autres organismes. Il a rejoint IDEA international en tant que Responsable principal de programme en octobre 2005.

Auteurs des études de cas

Reg Austin a travaillé à la Commission de délimitation du Zimbabwe et avec le Conseil pour la Namibie, le Secrétariat du Commonwealth et le Centre de documentation et de recherche de l'Afrique australe (SARDC) au Zimbabwe, en tant que conseiller sur les élections multipartites en période de transition et de post-conflit au Mozambique et en Angola. En 1992, il a été nommé Directeur général des élections de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC). Il a dirigé les opérations électorales de la Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud (MONUAS) en 1994 et la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) en 2003-2004. Reg Austin a été directeur de la division constitutionnelle et juridique du Secrétariat du Commonwealth de 1994 à 1998 et, par la suite, il a rempli les fonctions de directeur des programmes électoraux puis du programme Afrique d'IDEA international jusqu'en 2003. Depuis 2005, il est consultant indépendant.

Peter Bartu a été conseiller politique du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU, S.E. Terje Roed Larsen, pour le processus de paix au Moyen-Orient de 2001 à 2003. Il a également travaillé pour l'ONU au Timor oriental (1999) et au Cambodge (1991-1993), ainsi que pour le cabinet du Premier ministre australien et le ministère australien des Affaires

étrangères et du commerce. Il est actuellement employé à l'observation des aspects intéressants les parties tierces du désengagement d'Israël de la Palestine.

Jarrett Blanc a dirigé les programmes d'assistance technique du Centre pour la gouvernance en phase de transition et de post-conflit de l'IFES pour les élections en Irak et en Palestine. Il a de l'expérience dans les élections et les transitions politiques en période post-confliktuelle en Afghanistan, au Kosovo, au Népal et dans d'autres pays. Jarrett Blanc a présenté des travaux sur l'administration des élections lors de la Conférence annuelle sur la dimension humaine du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), mais aussi ailleurs, et a été publié dans le journal *New York Times*. Il est diplômé de l'université d'Harvard (États-Unis) en sciences politiques.

Jeannette Bolenga est chargée de cours en études électorales au Pacific Institute of Advanced Studies in Development and Governance, à l'université du Pacifique Sud. Elle est titulaire d'une maîtrise en administration du développement du National Centre for Development Studies de l'université nationale australienne. Elle a été directrice générale des élections au Bureau électoral de Vanuatu de 1997 à 2003, chargée de la supervision globale de l'inscription annuelle des électeurs et des élections au Parlement, aux conseils provinciaux et municipaux et au Malvatumauri (conseil national des chefs) ; de la formation des responsables électoraux et de scrutin ; du développement des programmes et matériel d'éducation électorale ; de la mise en œuvre de cette éducation dans les écoles et les communautés. En outre, elle a été directrice générale suppléante du ministère des Affaires intérieures en 2001 et conseillère politique auprès des ministres des Affaires intérieures et des Postes, Télécommunications et Météorologie de 1986 à 1993. Elle remplit également un rôle actif de leader au sein de la société civile et de la communauté.

Sean Dunne est titulaire d'une licence en technologies de l'information de l'université du Central Queensland (Australie) et d'une maîtrise de politique de l'université de New York (États-Unis). Depuis décembre 1999, il est chef des opérations de la Division de l'assistance électorale des Nations Unies. À ce titre, il est chargé de suivre et de garantir la cohérence globale des projets électoraux de terrain de l'ONU.

Margot Gould est une politologue qui travaille sur la promotion de la démocratie au sein du programme Afrique d'IDEA international. Elle a rejoint l'institut en 2000 et travaille en Afrique de l'Ouest et australe sur diverses questions thématiques, notamment les processus électoraux et la démocratie au niveau local. Depuis 2002, elle s'est spécialisée dans le renforcement des capacités et la formation au développement professionnel des administrateurs électoraux, supervisant un projet triennal au Mozambique et organisant des formations régionales en Afrique australe et occidentale. Elle a participé à trois missions d'observation électorale au Mozambique et en Éthiopie.

Ron Gould est officiellement à la retraite, mais reste très impliqué dans les activités électorales nationales et continue de voyager dans le monde entier, participant aux élections à divers titres dans des pays comme la Namibie, le Venezuela et la Bosnie. Il a été directeur général adjoint des élections du Canada pendant vingt ans (jusqu'en 2001). Avant de rejoindre Élections Canada, il a été fonctionnaire canadien aux Affaires du Nord, aux Ressources nationales, aux Transports, à la Sécurité de l'État et à la Citoyenneté, ainsi qu'à la Commission du service public. Il est

considéré comme l'un des plus grands experts internationaux en matière d'organisation et de gestion des élections et a effectué plus de cent missions électorales dans plus de cinquante pays. Ron Gould a reçu l'Ordre du Canada en 1997.

Maria Gratschew est diplômée de l'université d'Uppsala (Suède) et a rejoint IDEA international en 1999 en tant que chef de projet chargée du projet de participation des électeurs. Elle travaille principalement sur la participation des électeurs, l'administration des élections, le vote à l'étranger et les questions de vote obligatoire au sein de l'équipe Élections d'IDEA international. En collaboration avec Rafael López Pintor, elle a été principale rédactrice et éditrice d'un rapport général sur le taux de participation (*Voter Turnout since 1945: A Global Report*) en 2002 et d'un rapport régional sur le taux de participation en Europe de l'Ouest (*Voter Turnout in Western Europe: A Regional Report*) en 2004.

Bill Gray, ancien commissaire électoral australien (1995-2000) et président du Conseil électoral australien (1995-1997 et 1997-1999), a représenté l'Australie au conseil d'IDEA international. Il a participé à l'observation des élections pour le Secrétariat du Commonwealth en Afrique du Sud, au Lesotho, à Trinité et Tobago et au Zimbabwe. Retraité en 2000, il a créé une société de consultants et prodigué des conseils sur des questions incluant le développement du réseau international d'OGE et la création d'une commission électorale indépendante dans le Territoire du Nord (Australie). Il a été décoré de l'Ordre d'Australie en 1992.

Ellie Greenwood a travaillé durant quatre ans pour la Commission électorale britannique qu'elle a participé à créer et lancer en 2000. Elle a donné forme à la législation financière politique et l'a mise en application, et a étudié les politiques d'encouragement à la participation. Elle est à présent consultante en gestion, spécialisée dans l'aide aux autorités locales anglaises visant à augmenter l'efficacité et la qualité des services.

Rubén Hernández Valle est professeur de droit constitutionnel à l'université du Costa Rica et enseignant chercheur à l'université de Sienne, en Italie. Durant sa longue carrière universitaire, il a été professeur invité dans de nombreuses universités, dont celles de Duquesne (Pennsylvanie, États-Unis), de Católica (Buenos Aires, Argentine) et de San Marcos (Lima, Pérou). Fort d'une grande expérience dans le domaine judiciaire, il est actuellement juge suppléant à la Cour suprême du Costa Rica. Il a en outre écrit et/ou contribué à de nombreuses publications spécialisées sur des sujets constitutionnels, judiciaires, juridiques et électoraux.

Pedro J. Hernando est professeur en droit électoral, parlementaire et constitutionnel à l'université de Cantabrie (Espagne) depuis 1991. Il est professeur invité à l'université de Bologne et à l'université LUISS (Libera Università Internazionale degli Studi Sociali) de Rome. Il a rédigé plus de trente articles pour des publications et journaux spécialisés dans le domaine des élections et de l'élaboration des lois. Après avoir fondé ASMENTIC, un cabinet de consultants sur les questions juridiques et sur les nouvelles technologies en 1998, il a été nommé la même année conseiller du président du Parlement de Cantabrie (Espagne) et depuis 2003, il est directeur de cabinet du conseiller des travaux publics et du logement du gouvernement régional de Cantabrie.

Ajay Jha est membre du Service administratif indien, le plus ancien service public d'Inde, et possède une vaste expérience et expertise dans la gestion des élections aux niveaux national et provincial. Il a également été commissaire électoral adjoint à la commission électorale du

pays durant six ans (1999-2005) et dirigé l'équipe pour la conduite des élections générales au Parlement national en 2004, avec utilisation de machines de vote électroniques dans tous les bureaux de vote. Après avoir géré deux élections parlementaires et plusieurs autres aux assemblées législatives d'État, il effectue à présent des recherches sur l'histoire institutionnelle de la Commission électorale indienne à l'Institut indien de l'administration publique (New Delhi).

Claude Kabemba est directeur de recherche du programme Société, culture et identité au Human Sciences Research Council d'Afrique du Sud. Il est titulaire d'une maîtrise en relations internationales de l'université du Witwatersrand (Afrique du Sud) et doctorant en relations internationales dans cette même université. Il a auparavant travaillé à l'Institut électoral d'Afrique australe (EISA) en tant que directeur de programme de recherche, au Centre for Policy Studies et à la Banque de développement d'Afrique du Sud (DBSA). Il a également travaillé en qualité de consultant pour des organisations internationales comme Oxfam, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Norwegian People's Aid et l'Union africaine. Ses principaux domaines de recherche incluent la démocratisation et la gouvernance, les politiques électorales, la participation citoyenne, les conflits, les médias, les partis politiques, la société civile et les politiques sociales.

Shumbana Karume est une spécialiste des politiques électorales dont les recherches sont consacrées à la démocratie électorale, à l'intégration régionale et à d'autres questions couvrant la gouvernance et la démocratie dans les pays de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC). Elle avait déjà travaillé dans cette région au sein de l'Institut électoral d'Afrique australe (EISA) de Johannesburg, du Centre de documentation et de recherche de l'Afrique australe (SARDC) et de l'ONU. Elle a participé à l'observation des élections dans la région et au-delà, notamment au Swaziland, en Afrique du Sud, en Namibie et au Kenya. Elle a publié plusieurs rapports de recherche examinant les questions de démocratie électorale en Afrique australe. Elle est titulaire d'une maîtrise en économie et développement politique de la School of Public and International Affairs de l'université de Columbia (États-Unis).

Kaz Kuroda est impliqué dans les opérations électorales de terrain depuis 1992. Il a été conseiller électoral, superviseur principal, fonctionnaire électoral et responsable de terrain au Cambodge, en Afrique du Sud, au Mozambique, en Tanzanie, au Pakistan, en Indonésie, au Timor oriental et en Bosnie-Herzégovine. Auparavant, il était impliqué dans la mise en œuvre d'une assistance bilatérale par l'intermédiaire de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) en matière de gestion de l'assistance technique, de coordination des subventions financières d'assistance et d'observation internationale. En 2006, il a travaillé sur un programme d'assistance électorale à Aceh, en Indonésie.

Johan Lindroth a travaillé au sein de l'équipe des Processus électoraux d'IDEA international en 2004 et 2005. Il est diplômé de l'université d'Uppsala (Suède) en politique comparée et a suivi, dans le cadre de son cursus, des cours en Argentine (Universidad del Salvador). Il a été employé par l'ambassade d'Uruguay en Suède et par l'université de Bergen, en Norvège. Il est à l'heure actuelle consultant en démocratisation.

Belinda Musanhu est sociologue politique ; depuis 1999, elle travaille dans le domaine des élections, de la démocratie et de la gouvernance. Entre 2000 et 2003, elle a été responsable du suivi et de l'observation des élections pour le Réseau de soutien électoral du Zimbabwe (ZESN).

En 2004, elle a rejoint l'EISA, où elle se concentre sur la promotion des Principes pour la gestion, la surveillance et l'observation des élections (PEMMO) dans la région de la SADC. En outre, elle fournit une assistance aux groupes d'observateurs locaux de la SADC ainsi qu'un soutien de coordination pour les missions régionales d'observation de l'EISA. Elle est diplômée de l'université du Zimbabwe en politique et administration ainsi qu'en sociologie.

Robert A. Pastor est vice-président d'International Affairs, professeur en relations internationales et directeur du Center for Democracy and Election Management de l'université American University. De 1985 à septembre 2002 il a enseigné à l'université d'Emory (États-Unis) et a été membre et directeur fondateur des programmes sur l'Amérique latine et la démocratie du centre Carter, où il a organisé le suivi des élections dans plus de trente pays. Il a été conseiller à la sécurité nationale pour l'Amérique latine de 1977 à 1981, enseignant Fulbright au Mexique et professeur invité de l'université de Harvard (États-Unis), où il a obtenu un doctorat. Il est actuellement directeur exécutif de la commission Carter-Baker sur la réforme des élections fédérales et auteur ou éditeur de seize ouvrages.

Vijay Patidar est membre du Service administratif indien, le plus ancien service public d'Inde, et se spécialise dans les élections aux niveaux national et provincial du pays, mais aussi à l'échelle internationale. Il a été codirecteur général des élections de l'État du Madhya Pradesh, consultant dans les composantes électorales de quatre missions de maintien de la paix de l'ONU et directeur de l'équipe Élections d'IDEA international.

Robert Patterson est un ancien directeur général des élections (1990-2002) de la Colombie-Britannique (Canada). Il a également été membre de la commission provinciale des circonscriptions (1998-1999). Il est actuellement consultant en administration électorale et a travaillé en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Liberia, en Géorgie, en Ukraine et en Palestine.

Maiko Shimizu effectue actuellement une maîtrise d'études internationales (paix et résolution de conflits) à l'université du Queensland (Australie), grâce à une bourse du Rotary pour la paix. Avant de s'engager dans cette voie, elle a travaillé en tant qu'observateur électoral au Pakistan (2002), en Indonésie (2004) et à Taiwan (2004) avec le Réseau asiatique pour des élections libres (ANFREL) et l'organisation non gouvernementale (ONG) japonaise InterBand. Elle a également coordonné des missions d'observation au Cambodge (2003) et en Indonésie (2004) pour InterBand. Entre 2003 et 2004, elle a été chargée de recherche de l'ONG au sein du ministère japonais des Affaires étrangères et depuis novembre 2005, elle contribue au projet de résolution des différends électoraux internationaux d'IDEA international.

Domenico Tuccinardi est spécialiste des élections ; pendant dix ans, il a travaillé dans le domaine de la gestion électorale et du développement de la gouvernance en Europe de l'Est, au Moyen-Orient, en Asie et en Afrique. Il a dirigé les programmes d'inscription et de vote à l'étranger pour la mission de l'OSCE en Bosnie entre 1999 et 2000. En tant que directeur adjoint des élections de l'OSCE en Bosnie en 2001, il a préparé le transfert des fonctions d'administration électorale à la Commission électorale de Bosnie nouvellement créée, au sein de laquelle il représentait l'OSCE. Il a en outre dirigé le projet d'appui de l'Union européenne (UE) aux élections de transition en Irak (2005) et a été observateur principal adjoint pour la mission d'observation de l'UE au Venezuela en 2005. Plus récemment, Domenico Tuccinardi a exercé la fonction de conseiller spécial de l'UE à la Commission pour le référendum sur l'indépendance du Monténégro. Il est titulaire d'un diplôme en droit et d'une maîtrise en droit international.

Kåre Vollan est consultant. De mai 1999 à novembre 2000, il a été directeur adjoint de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, chargé d'organiser les deux élections tenues en 2000. Entre 1996 et 2005, il a dirigé onze missions d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH ; en 1995-1996, il a conduit la mission d'observation norvégienne des élections palestiniennes et en 2002, il a été directeur de mission de l'observation norvégienne au Zimbabwe. Par ailleurs, Kåre Vollan a publié entre 2003 et 2006 des opinions sur les lois électorales pour la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Titulaire d'une maîtrise de mathématiques de l'université d'Oslo (Norvège), Kåre Vollan a également publié un certain nombre d'articles sur les questions électorales.

Remerciements

Ce manuel n'aurait pu voir le jour sans les précieuses contributions de nombreuses personnes et organisations. Nous aimerions exprimer notre sincère gratitude à tous les experts, professionnels et partenaires du monde entier qui ont partagé avec nous leurs connaissances, réflexions et leurs panels de données cruciales.

Nous remercions tout particulièrement Rafael López Pintor, dont le travail initial et les idées ont constitué la base de l'élaboration de cette publication.

Outre les auteurs des études de cas, nous tenons à remercier les personnes suivantes pour le soutien qu'elles ont apporté à ces auteurs dans la production de cet ouvrage :

Samuel Abad, Noufal Abboud, Brad Adams, Kwadwo Afari-Gyan, Ileana Cristina Aguilar, Armineh Arakelian, Keith Archer, Erika Beckman, John Bellamy, Virginia Beramendi-Heine, Hanna Berheim, Francesca Binda, Sarah Birch, Michael Boda, Nadja Braun, Ingrid Bäckström-Vose, Johan Carlberg, Nicholas Cottrell, Indraneel Datta, Kinga Dolina, Linda Ederberg, Jørgen Elklit, Monika Ericson, Elena Findley-de Regt, Jeff Fischer, Karen Fogg, Mileydi Fougstedt, Tashina Giraud, James Gomez, Shri N. Gopaldaswami, Paul Guerin, Abdalla Hamdok, Marie Hohwú-Christiansen, Vasile Jirjea, Samuel Jones, Denis Kadima, Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham, Ray Kennedy, Jean-Pierre Kingsley, Tibor Csaba Kovacs, Irena Kravos, Lotta Lann, Stina Larserud, Agustin Loada, Jocelyn Lucas, Paddy McGuire, Domingos Magalhães, Michael Meadowcroft, Gerald Mitchell, Isabel Morales Bautista, Kenneth Mpyisi, Carlos Navarro, Sa Ngidi, Pippa Norris, Bernard Owen, Therese Pearce Laanela, Jörgen Persson, Melanie Reid, Maria Rodriguez-McKey, Rafael Roncagliolo, Kristen Sample, Alan Smith, Scott Smith, Richard Soudriette, Antonio Spinelli, Jonathan Stonestreet, Markku Suksi, Kate Sullivan, Zsolt Szolnoki, Rein Taagepera, Rita Taphorn, Dalavieng Thiladej, Judy Thompson, Ilona Tip, Maja Tjernström, Andrew Trawen, Dieudonné Tshiyoyo, Malcolm Turner-Kerr, Felix Ulloa, Carlos A. Urruty Navatta, Stef Vandeginste, Danville Walker, Bénédicte Walter, Bob Worcester, Alex Yurin, Hjalti Zóphóníasson, Daniel Zovatto et Istvan Zsuffa.

Nos remerciements vont également à Anne Marsaleix, Gaëlle Deriaz, Alexandra Hovelaque et Paul Morisset pour leur travail d'édition et de révision très professionnel, ainsi qu'à Adhy Aman, Lisa Hagman, Shana Kaiser, Luca Di Ruggiero et Lucy Smith d'IDEA international.

À propos d'IDEA international

Soutenir la démocratie dans le monde

Créé en 1995, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) est une organisation intergouvernementale qui promeut la démocratie durable. Travaillant dans le monde entier, tout en se focalisant actuellement sur l'Afrique et le Moyen-Orient, l'Amérique latine et l'Asie du Sud, IDEA international cherche à améliorer la structure et l'efficacité des institutions démocratiques et à consolider les processus démocratiques. À cette fin, l'institut :

- offre aux chercheurs, décideurs, militants et représentants des médias un forum pour discuter des principes démocratiques ;
- allie recherche et expérience de terrain, développe des méthodes et offre des formations pour améliorer les processus démocratiques ;
- promeut la transparence, la responsabilité et l'efficacité dans la gestion électorale.

Ses principaux domaines d'activité

Le développement de la démocratie et la gestion des conflits. Le travail d'IDEA international dans ce domaine se focalise sur le développement des constitutions, la réconciliation, le dialogue participatif et la sécurité humaine. Il vise les sociétés en transition, en particulier celles qui émergent après des périodes de violence et de gouvernance insuffisante.

Les processus électoraux, notamment la gestion professionnelle et l'indépendance des élections, l'adaptation des systèmes électoraux, l'amélioration de l'accès aux processus électoraux et le renforcement de la confiance du public. IDEA international développe des modules de formation et de matériel pour les responsables électoraux et fournit des données comparées et des analyses sur les aspects politiques et techniques de la conception, l'organisation et la conduite des élections.

Les partis politiques, l'égalité politique et la participation (y compris la question des femmes en politique). Le travail de l'institut inclut l'examen des réglementations externes, du

financement public, de la gestion et des relations qu'entretiennent les partis avec le public. IDEA international travaille également à identifier des manières de renforcer l'implication dans des politiques participatives, en particulier celles liées à l'inclusion des femmes dans la politique, par exemple en fournissant des expériences comparatives sur l'application de mesures spéciales, telles que les quotas de femmes.

Membres

L'adhésion à IDEA international est ouverte aux gouvernements. L'institut compte 24 États membres : Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Barbade, Belgique, Botswana, Canada, Cap-Vert, Chili, Costa Rica, Danemark, Espagne, Finlande, Inde, Maurice, Mexique, Namibie, Norvège, Pays-Bas, Pérou, Portugal, Suède, Suisse et Uruguay. Le Japon dispose du statut d'observateur.

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international)

Strömsborg, SE-103 34 Stockholm, Suède

Tél. : +46-8-698-3700 ; Fax : +46-8-20-24-22

Courriel : info@idea.int

<<http://www.idea.int>>

Index

- A**
- Accord-cadre général pour la paix
(Accords de Dayton) p. 212
- Accords de Bonn pp. 124–125, 127
- Accords de paix de Paris p. 305
- Administration et coût des élections (ACE)
p. 303
- Afghanistan :
- Accords de Bonn pp. 124–125, 127
 - Al-Qaïda p. 124
 - Constitution, p. 125
 - Élections pp. 189–190, 260, 278–280
 - Financement des élections p. 193
 - OGE pp. 19, 124–128, 132, 176, 189–190, 324–325 :
 - Évolution p. 124–125
 - Financement p. 127
 - Cadre juridique p. 125–126
 - Modèle p. 324
 - Nom p. 324
 - Pouvoirs et fonctions p. 126–128
 - Structure pp. 126, 132, 139
 - Pérennité pp. 278, 280
 - ONU et p. 124–128
 - Réfugiés pp. 80, 126, 286
 - Talibans p. 124
 - URSS et p. 124
- Afrique du Sud :
- Activités internationales p. 74–75
 - Campagnes électorales p. 72
 - Lois p. 45
 - Matériels électoraux p. 282
 - OGE pp. 17, 19, 67–68, 77, 95–100, 102–103, 112, 135, 138, 168, 172, 195, 197, 218, 324–325 :
 - Adoption du modèle indépendant p. 317–319
 - Financement pp. 195, 218
 - Modèle p. 324
 - Nom p. 324
 - Organisations de la société civile p. 225
 - Partage des ressources p. 282
 - Pérennité p. 282
 - Responsabilité p. 243
 - Responsabilités communautaires p. 75
 - Partis politiques pp. 74–75, 225
 - Réforme électorale p. 317–319
 - Résultats électoraux et validation p. 73
 - Soutien aux élections p. 192–193
- Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) p. 193
- Albanie p. 45 :
- Aide électorale p. 193
 - OGE pp. 100, 324–325
- Algérie : OGE p. 324–325
- Allemagne : OGE pp. 100, 324–325
- Amérique latine :
- Gouvernements oligarchiques p. 68
 - OGE pp. 68, 94

- Andorre : OGE p. 324–325
 Angola : OGE p. 324–325
 Anguilla : OGE p. 324–325
 Antigua-et-Barbuda pp. 73, 132, 324–325
 Antilles néerlandaises : OGE p. 324–325
 Arabie saoudite : OGE p. 324–325
 Argentine p. 45 :
 OGE pp. 77, 324–325
 Arménie :
 OGE pp. 7, 17, 100, 304–305 :
 Responsabilités communautaires p. 75
 Lois p. 45
 Résultats électoraux et validation p. 57, 74
 Aruba : OGE p. 324–325
 Asia Foundation pp. 127–128, 309
 Asian Network for Free Elections p. 304
 Association des administrateurs d'élections
 européens pp. 17, 301, 369
 Association des autorités électorales africaines
 p. 301
 Association des autorités électorales asiatiques
 p. 301
 Association des institutions électorales
 d'Amérique centrale et des Caraïbes p. 300
 Association des organisations électorales
 d'Amérique du Sud p. 300
 Association des organisations électorales
 des Caraïbes p. 301
 Australie :
 Activités internationales p. 75
 Découpage électoral p. 70
 Electoral Council of Australia p. 280
 Griffith University p. 172
 OGE pp. 7, 17, 19, 23, 46, 50, 67, 75, 94, 98,
 106, 113, 132, 144–146, 167, 178, 220,
 224, 247, 255, 324–325 :
 Financement p. 195–198
 Matériels électoraux p. 283–284
 Modèle p. 324
 Nom p. 324
 Partis politiques p. 74
 Queensland p. 74
 Réforme électorale p. 316
 Scrutins secrets p. 287
 Vote électronique p. 287
 Vote postal p. 286
 Autoritarisme pp. 1, 96
 Autriche p. 48 :
 OGE pp. 93, 324
 Azerbaïdjan pp. 12–13, 45, 51, 57, 106, 326–327
- B**
- Bahamas p. 326–327
 Bahreïn p. 326–327
 Bangladesh :
 Activités internationales p. 75–76
 Campagnes électorales p. 78
 OGE pp. 47–48, 94, 98, 172, 326–327
 Barbade :
 Découpage électoral p. 70
 OGE p. 326–327 :
 Financement p. 198
 Bâtir des ressources en démocratie, gouvernance
 et élections (BRIDGE) pp. 172, 178
 Biélarussie : OGE pp. 25, 326–377
 Belgique :
 OGE pp. 77, 326–327
 Vote électronique p. 287
 Belize p. 70 :
 OGE p. 326–327
 Bénin : OGE p. 326–327
 Bermudes : pp. 132, 326–327
 Bhoutan : OGE p. 326–327
 Birmanie : OGE p. 326–327
 Bolivie :
 OGE p. 326–327 :
 Responsabilité p. 243
 Bosnie-Herzégovine :
 Association des agents électoraux de Bosnie
 p. 300
 Bureau du Haut représentant p. 212
 Campagnes électorales p. 73
 Donateurs p. 280
 Entités p. 212
 Financement électoral p. 193
 OGE pp. 7, 19, 78, 102, 300, 326–327
 Cadre législatif p. 212–213
 Financement pp. 179, 213–214
 Indépendance p. 212–215
 Institutions, Relations avec les p. 214
 Médias p. 214
 Modèle p. 326

Nom p. 326
 Pérennité pp. 215, 278
 Pouvoirs et fonctions p. 213–214
 Professionnalisme p. 214
 Responsabilité pp. 214, 243, 245
 Structure institutionnelle p. 213–215
 OSCE p. 212
 Parlement pp. 212, 214
 Réforme électorale p. 215
 Réfugiés p. 286
 Botswana :
 Découpage électoral p. 70–71
 OGE pp. 12–13, 102–105, 108, 132, 167, 169, 253, 326–327 :
 Évaluations post-électorales p. 253–254
 Financement p. 195, 198
 Brésil :
 Inscription des électeurs p. 71
 OGE pp. 17–19, 23, 98, 320–321, 326–327
 Vote électronique pp. 261, 287
 Brunei Darussalam p. 326–327
 Bulgarie :
 Inscription des électeurs p. 71
 OGE pp. 17, 111, 326–327
 Bulletins de vote p. 286
 Burkina Faso : OGE pp. 7, 23, 50, 95, 105, 326–327
 Burundi p. 326–327

C

Cadre juridique des OGE :
 Codes de conduite p. 47
 Constitutions p. 48–49
 Liste de vérifications p. 52
 Lois électorales p. 50–52
 Lois pp. 46–47, 50–52
 Ordonnances p. 46
 Processus électoraux et p. 47–48
 Règlements d'application p. 50
 Règlements pp. 46, 53
 Règles p. 53
 Résumé p. 54
 Sources p. 46
 Traités et accords internationaux p. 47–48
 Calendrier électoral pp. 145–146, 148–150

Cambodge :
 Accords de paix de Paris p. 305
 Aide des donateurs p. 278
 Assemblée nationale pp. 305–306, 308
 Cambodian Development Resource Institute p. 309
 Coalition for Free and Fair Elections p. 308
 Committee for Free and Fair Elections p. 308
 Committee for the Prevention of Conflict in Cambodian Elections p. 308
 Compte de fonds de fiducie pour les élections p. 307
 Conseil constitutionnel pp. 305, 308
 Élections pp. 305–307, 309
 Financement électoral pp. 193–195, 198
 Funcinpec pp. 305–306, 309
 Khmers rouges p. 308
 Matériels électoraux p. 305
 Ministère de l'Intérieur pp. 305, 308
 National Democratic Institute p. 309
 Neutral and Impartial Committee for Free and Fair Elections in Cambodia p. 308
 OGE pp. 19, 68, 74, 77, 100–101, 132, 174, 189, 203, 243, 281, 326–327 :
 Cadre législatif p. 306, 310
 Établissement p. 305
 Financement p. 193–195, 198, 307
 Fonds p. 193–194
 Institutions, Relations avec les p. 308–309
 Médias p. 308
 Modèle p. 326
 Nom p. 326
 Partis politiques p. 308
 Pérennité pp. 281–282, 307
 Pouvoirs et fonctions p. 309
 Responsabilité p. 306
 Structure institutionnelle p. 306
 Parti du peuple cambodgien p. 305
 Réforme électorale p. 307
 Résultats électoraux et validation p. 77
 Sam Rainsy Party pp. 305, 309
 Violence pp. 305, 309
 Cameroun pp. 48, 68 :
 OGE p. 326–327 :
 Financement p. 198

- Modèle p. 326
 - Nom p. 326
 - Responsabilité p. 245
 - Résultats électoraux et validation p. 68, 74
 - Campagnes électorales pp. 72–73
 - Canada :
 - Activités internationales p. 75
 - Campagnes électorales p. 66
 - Constitution p. 61
 - Découpage électoral p. 65
 - Directeur général des élections p. 94
 - Élections Canada pp. 60–61, 62–66, 282
 - Loi de l'impôt sur le revenu p. 60
 - Loi des élections fédérales p. 60
 - Loi électorale du Canada p. 60–62
 - Matériels électoraux p. 263–264
 - Médias p. 60–61
 - OGE pp. 7, 17, 19, 26, 50, 68, 70, 80, 94, 98, 101–102, 109, 133, 167, 170, 172, 218, 220–221, 245, 284, 328–329 :
 - Cadre législatif p. 60–61
 - Corps législatif p. 204
 - Financement pp. 72–73, 192
 - Modèle p. 328
 - Nom p. 328
 - Pouvoirs pp. 62–63, 70
 - Professionalisme p. 63
 - Responsabilité pp. 60–61, 245
 - Parlement p. 64
 - Réforme électorale p. 64
 - Structure institutionnelle p. 61
 - Université de Calgary p. 172
 - Cap-Vert p. 328–329
 - Carter, Président Jimmy p. 295
 - Cartes d'identité p. 210, 263
 - Centre de promotion et d'assistance électorales (CAPEL) p. 301
 - Chevardnadze, Président Édouard p. 56
 - Chili : OGE p. 328–329
 - Chine : OGE p. 328–329
 - Chypre pp. 132, 328–329
 - Chypre (nord) p. 328–329
 - Code de confiance p. 60, 251
 - Colombie :
 - Inscription des électeurs p. 71
 - OGE pp. 97, 101, 308–309
 - Commonwealth p. 70
 - Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) pp. 47, 193 :
 - Forum des commission électorales p. 301
 - Réseau de soutien électoral p. 304
 - Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) p. 47
 - Comores : OGE p. 328–329
 - Conférence du réseau mondial des organismes électoraux p. 302
 - Congo, République du (Brazzaville) :
 - OGE pp. 8, 328–329
 - Conseil de l'Europe p. 287
 - Convention sur les droits politiques de la femme p. 47
 - Costa Rica :
 - Constitution pp. 49, 84–85
 - Découpage électoral p. 65
 - Lois p. 84
 - OGE pp. 7, 18, 23, 47, 49, 68, 70, 84–87, 89, 95, 98, 102, 105, 108, 135, 142, 301, 328–329 :
 - Adhésion p. 98
 - Corps législatif p. 221
 - Financement pp. 85, 192, 198
 - Institutions, Relations avec les p. 78–79
 - Médias p. 85
 - Modèle p. 328
 - Nom p. 328
 - Partis politiques p. 86
 - Pouvoirs et fonctions p. 85–86
 - Professionalisme p. 86
 - Responsabilité pp. 85, 243
 - Structure institutionnelle p. 84
 - Structure p. 142
 - Parlement p. 85
 - Réforme électorale p. 87
 - Tribunal suprême électoral (TSE) p. 85–89
 - Vote électronique p. 281
 - Côte d'Ivoire pp. 98, 328–329
 - Croatie : OGE pp. 98, 101–102, 108, 328–329
 - Cuba : OGE p. 328–329
- D**
- Danemark :
 - OGE pp. 8, 328–329 :

Financement p. 192
 Résultats électoraux et validation p. 74
 Déclaration des droits électoraux des citoyens
 handicapés p. 79
 Déclaration de principes pour l'observation
 internationale d'élections et code de
 conduite à l'usage des observateurs électoraux
 internationaux pp. 45, 75, 226
 Déclaration universelle des droits de l'homme
 pp. 45–47, 121, 327
 Découpage électoral pp. 70–71, 285–286, 319
 (Voir aussi par pays)
 Démocraties émergentes pp. 71, 179, 258
 Démocratie : Promotion de la p. 303
 Diouf, Président Abdou p. 121
 Dispositifs à lecture optique p. 287
 Djibouti : OGE p. 328–329
 Dominique : OGE p. 328–329

E

Égypte : OGE p. 328–329
 Élections :
 Accès pp. 62, 79–80, 146–147, 223, 321
 Administration pp. 14, 47, 126, 160, 170, 229,
 303
 Autorités locales pp. 7, 18
 Compréhension (des processus électoraux) par
 le public p. 223
 Coûts :
 Financement p. 188–195
 Réductions pp. 19, 190, 286
 Cycle électoral pp. 16, 255
 Éléments fondamentaux pp. 5, 22, 69, 82,
 110, 116, 118, 203, 207
 Étapes transitoires p. 19–20
 Évaluations postélectorales pp. 240–256,
 278–280
 Financement des donateurs internationaux
 pp. 193–195, 225, 280–281
 Financement des donateurs pp. 193–195, 225,
 280–281
 Matériels électoraux p. 283–285
 Niveaux de responsabilité pp. 6, 66–91,
 241–247
 Observateurs pp. 75–76, 222–223
 Partage des ressources pp. 79, 282–283

Réforme pp. 107, 314–322 (Voir aussi par
 pays)
 Responsabilités nationales/locales p. 6
 Résultats p. 74
 Scrutin p. 286–287
 Situations de post-conflit p. 191
 Superviseurs p. 256–257
 Technologie p. 259–265 (voir aussi le vote
 électronique)
 Émirats arabes unis p. 328–329
 Engagement dans le monde entier pp. 1, 109
 (voir aussi par pays)
 Équateur : OGE pp. 243, 328–329
 Équilibre hommes-femmes pp. 53, 76–77, 82,
 168, 178, 226, 254, 319
 Érythrée : OGE p. 328–329
 Espagne :
 Constitution p. 39
 Élections p. 6
 Élections, structure institutionnelle des
 p. 39–40
 Inscription des électeurs p. 72
 Lois p. 39
 Ministère de la Justice p. 42
 Ministère de l'Intérieur pp. 40, 42
 OGE pp. 8, 15, 23, 39–42, 97, 142, 168, 172,
 330–321 :
 Financement p. 41
 Médias p. 42
 Modèle p. 330
 Nom p. 330
 Partis politiques p. 41–42
 Pouvoirs et fonctions p. 40–41
 Professionnalisme p. 41
 Parlement p. 39–40
 Partis politiques p. 72–73
 Réforme électorale p. 40
 Vote à distance p. 286
 Estonie : OGE, pp. 7, 330–331
 États-Unis d'Amérique :
 American University pp. 172, 295
 Autorités locales pp. 7–8, 18, 294–295
 Campaign Finance Act p. 295
 Commission Baker-Carter p. 246
 Commission d'assistance électorale p. 295
 Commission électorale fédérale p. 295

- Commission sur la réforme électorale fédérale
p. 295
- Congrès p. 295
- Constitution p. 294
- County Recorders p. 300–301
- Election Center p. 280
- Élections :
- L'argent p. 294
 - Cadre législatif p. 296
 - Collège électoral p. 294
 - Contexte historique p. 294–295
 - Décentralisation pp. 7–8, 295, 297
 - Faiblesses de l'administration p. 297
 - Réforme électorale pp. 243, 295
- Élections de 2000 p. 295
- Help America Vote Act (HAVA) pp. 261, 295–296
- Lois pp. 295–296
- Maryland p. 243
- National Association of Clerks and National Association of State Election Directors p. 300
- National Association of Counties p. 300–301
- National Association of Secretaries of State, p. 300
- OGE pp. 8, 18, 46, 68, 70–74, 128, 155, 168, 193, 243, 246–247, 287, 304, 330–331 :
- Cadre législatif p. 295–296
 - Financement p. 296
 - Modèle p. 330
 - Nom p. 330
 - Pouvoirs et fonctions p. 296
 - Professionalisme des agents électoraux p. 296
 - Responsabilité p. 296
 - Structure institutionnelle p. 295–296
 - Systèmes technologiques p. 243
- Oregon p. 68
- Partis politiques p. 70–74
- Vote électronique p. 261
- Éthiopie : OGE pp. 25, 330–331
- Europe centrale p. 96
- Europe de l'Est, p. 96
- F**
- Fidji :
- Commission de délimitation des circonscriptions p. 234
 - Constitution p. 231
 - Indépendance p. 231
 - OGE pp. 47, 53, 101–102, 104, 224, 231–234, 243, 330–331 :
 - Cadre législatif p. 231–232
 - Financement p. 233
 - Médias p. 233
 - Modèle p. 330
 - Nom p. 330
 - Pérennité pp. 280, 282
 - Personnel p. 282
 - Pouvoirs et fonctions p. 232
 - Professionalisme p. 233
 - Responsabilité pp. 233, 243
 - Structure institutionnelle p. 232 - Parlement pp. 231–232, 234
 - Partis politiques pp. 72, 233
 - Réforme électorale p. 299
 - Système électoral p. 231
- Financement des OGE :
- Budgets pp. 189, 192–194, 198
 - Contrôles p. 198–201
 - Coûts électoraux p. 189
 - Donateurs p. 193–194
 - Efficacité p. 204
 - Gestion des actifs p. 202–204
 - Intégrité p. 189
 - Principes de gestion p. 188–189
 - Problèmes du financement p. 189
 - Résumé pp. 194–195, 205–206
 - Sources de financement p. 191–195
- Finlande : OGE p. 330–331
- France :
- OGE pp. 8, 14, 172, 330–331 :
 - Activités internationales p. 74
 - Financement p. 192
 - Partis politiques p. 72 - Résultats électoraux et validation p. 75

G

- Gabon : OGE p. 330
- Gambie : OGE pp. 53, 68, 100, 198, 330–331
- Géorgie :
- Cadre législatif p. 56
 - Campagnes électorales p. 73
 - Code électoral unifié p. 56
 - Commission électorale centrale (CEC), p. 52–54
 - Découpage électoral p. 70
 - Élections p. 55
 - Gouvernement local p. 56
 - OGE pp. 7, 17, 56–57, 102, 100–101, 110, 111, 133, 167, 218, 243, 330–331 :
 - Responsabilité p. 58
 - Évaluations postélectorales pp. 243, 253
 - Financement pp. 57–58, 199
 - Médias p. 58
 - Modèle p. 330
 - Nom p. 330
 - Pouvoirs p. 57
 - Parlement p. 56
 - Partis politiques p. 218
 - Réforme électorale pp. 58, 319
 - Révolution des Roses pp. 56–57, 59
 - Structure institutionnelle p. 57
 - Union des citoyens p. 56
- Gestion électorale
- Confiance du public pp. 1, 26, 223
 - Modèle gouvernemental p. 6–27
 - Modèle indépendant p. 6–27
 - Modèle mixte p. 6–27
 - Les modèles pp. 6–27 :
 - Les changements p. 302
- Ghana :
- Activités internationales p. 75
 - Constitution p. 47
 - Matériels électoraux p. 284
 - OGE pp. 18, 47–49, 68, 80, 95, 100, 102, 164, 218, 225, 330–331 :
 - Éducation de l'électeur p. 76
 - Financement pp. 192, 198
 - Inscription des électeurs p. 74
 - Modèle p. 330
 - Nom p. 330

- Gibraltar : OGE p. 330–331
- Global Electoral Organization Network p. 302
- Gore, Albert p. 295
- Grèce : OGE pp. 132, 330–331
- Grenade : OGE p. 330–331
- Guatemala : OGE pp. 105, 300, 330–331
- Guernesey : OGE p. 330–331
- Guinée-Bissau : OGE p. 330–331
- Guinée-Conakry : OGE pp. 8, 330–331
- Guinée Équatoriale : OGE p. 330–331
- Guyana : OGE pp. 96, 100–101, 202, 330–331

H

- Haïti :
- Aide pp. 193, 225, 280
 - Inscription des électeurs p. 281
 - OGE pp. 189, 225, 330–331
- Honduras :
- Résultats électoraux et validation p. 74
 - OGE : pp. 101–102, 330–331 :
 - Mandat p. 245
 - Responsabilité pp. 243, 245
- Hongrie :
- Listes électorales p. 191
 - OGE pp. 9, 18, 52, 76, 98, 111, 166, 168, 332–333 :
 - Autorités locales p. 18
 - Financement p. 195
 - Inscription des électeurs p. 71
 - Lois p. 52
 - Partis politiques p. 72

I

- IFES pp. 127–128, 172, 190, 205, 303
- Îles Caïmans p. 332–333
- Îles Cook p. 332–333
- Îles Malouines : OGE p. 332–333
- Îles Marshall : OGE p. 332–333
- Îles Pitcairn : OGE p. 332–333
- Îles Vierge britanniques p. 332–333
- Inde :
- Activités internationales p. 98
 - Constitution pp. 207–208, 210
 - Élections :
 - Campagnes p. 74
 - Découpage électoral p. 73

- Fonds p. 79–80
 Modernisation pp. 210, 318
 Réforme p. 210
- OGE pp. 19, 68, 73, 94, 98, 102, 109, 127, 224, 318, 332–333 :
- Cadre législatif pp. 182, 207–208
 Financement pp. 127, 192–193, 197, 210, 286
 Indépendance pp. 207–208
 Membres, Nombre de pp. 286, 326
 Modèle p. 332
 Nom p. 332
 Pouvoirs et fonctions p. 209
 Structure institutionnelle p. 207
- Parlement p. 208
 Vote électronique pp. 260, 283
- Indonésie :
- Aide électorale p. 193
 Bulletins de vote p. 304
 Campagnes électorales p. 74
 Constitution p. 49
 Découpage électorale p. 73
 Matériels électoraux p. 284
 OGE pp. 7, 17, 20, 24, 45, 47, 51, 53, 67–68, 70, 72–78, 98, 100, 104, 106–107, 112–113, 134, 137, 165, 167, 256, 332–333 :
- Adoption du modèle indépendant p. 319
 Éducation de l'électeur p. 73
 Financement p. 193–194
 Modèle p. 332
 Nom p. 332
 ONU p. 225
 Partis politiques p. 72
 Réseau d'éducation électorale pour le peuple en Indonésie p. 304
- Initiatives populaires pp. 5, 70
 Inscription des électeurs pp. 64–66, 299
 Institut électorale d'Afrique australe (EISA) pp. 47, 303
 Instruments de démocratie directe pp. 5, 70
 International Association of Clerks, Recorders, Election Officials and Treasurers p. 300
 International IDEA :
- Cours de développement professionnel pp. 172, 300
- International Electoral Standards : IDEA's Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections pp. 46, 52, 55, 317
- Réseau du savoir électoral ACE pp. 24, 303
- L'Institut républicain international (IRI) p. 309
- Iran, République islamique d' :
- OGE pp. 126, 332–333
- Irak :
- Assemblée nationale p. 119
 Assemblée nationale transitoire (ANT) p. 116–117
 Autorité provisoire de la coalition p. 116
 Conflit p. 117–118
 Conseil de gouvernement provisoire p. 116
 Élections pp. 116–119, 190
 Financement électorale p. 193
 Kurdistan p. 117–118
 Lois p. 118–119
 OGE pp. 77, 101, 103, 116–120, 176, 189, 332–333 :
- Cadre juridique p. 116–119
 Financement p. 119
 Institutions, Relations avec les p. 116
 Modèle p. 332
 Nom p. 332
 Pérennité pp. 117, 278
 Pouvoirs et fonctions p. 118–119
 Professionnalisme p. 116
 Structure p. 117–118
- ONU pp. 116, 119
 Période de transition pp. 116, 119
 Réforme électorale p. 117
 Réfugiés pp. 80, 286
- Irlande du Nord pp. 23, 338–339
 Irlande, République d' pp. 23, 132, 332–333
 Inscription des électeurs p. 132
 OGE p. 332–333
- Islande : OGE p. 332–333
- J**
-
- Jamahiriya arabe libyenne p. 334–335
- K**
-
- Kirghizistan : OGE p. 334–335
 Koweït : OGE p. 334–335

L

- Laos (République démocratique populaire lao) :
 OGE p. 334–335
- Lettonie pp. 45, 73, 77, 101–102, 334–335
- Lesotho :
 Aide électorale p. 193
 Assemblée nationale p. 291
 Commission du service public p. 292
 Constitution p. 291
 Élections p. 291–291
 Indépendance p. 291
 Lois p. 291
 OGE pp. 100, 108, 167, 218, 243–245, 280,
 291–293, 317, 334–335 :
 Financement p. 292
 Gouvernement et p. 293
 Institutions p. 292
 Médias p. 293
 Modèle p. 334
 Nom p. 334
 Pouvoirs et fonctions p. 292–293
 Professionnalisme p. 292
 Responsabilité pp. 243–245, 292
 Partis politiques p. 291–292
 Réforme électorale pp. 292, 299
- Liban : OGE p. 334–335
- Liberia :
 Donateurs pp. 280, 316
 Réforme électorale pp. 316, 318–319
 OGE pp. 7, 24, 72, 80, 95, 167, 189, 317,
 334–335 :
 Responsabilité p. 244
 Partis politiques p. 218
 ONU pp. 225, 280
- Liechtenstein : OGE pp. 101, 334–335
- Listes électorales p. 266 (Voir aussi par pays
 p. 286–287)
- Lituanie :
 Éducation de l'électeur p. 73
 OGE pp. 6, 12–13, 18, 68, 95, 106, 109, 111,
 334–335
- Luxembourg : OGE p. 334–335

M

- Macédoine : OGE pp. 95, 132, 198, 334–335
- Madagascar : pp. 8, 49, 334–335
- Malawi : OGE pp. 221, 334–335
- Malaisie : OGE pp. 77, 102, 334–335
- Maldives : OGE p. 334–335
- Mali : OGE pp. 8, 101, 334–335
- Malte : OGE pp. 100–101, 334–335
- Man, Île de : OGE p. 334–335
- Maroc : OGE pp. 132, 336–337
- Mauritanie : OGE p. 334–335
- Maurice : OGE pp. 7, 100, 334–334
- Mexique :
 Activités internationales p. 75
 Institut électoral fédéral p. 303
 OGE pp. 6, 17, 22, 68, 72, 97, 102, 105–107,
 109, 132, 166–169, 319, 334–335 :
 Adoption du modèle indépendant p. 317
 Financement p. 193
 Modèle p. 334
 Nom p. 334
 Partis politiques p. 218
- Micronésie, États fédérés de p. 336–337
- Moldavie :
 OGE pp. 72, 336–337 :
 Inscription des électeurs p. 72
 Modèle p. 336
 Nom p. 336
 Responsabilités communautaires p. 75
- Monaco : OGE p. 336–337
- Mongolie : OGE pp. 100, 336–337
- La mondialisation p. 299
- Monténégro : OGE p. 336–337
- Montserrat : OGE p. 336–337
- Mozambique :
 Accord général de paix p. 157
 Assemblée nationale p. 158
 Conseil constitutionnel p. 145–146
 Financement électoral p. 193
 Frelimo pp. 157–158, 160
 Indépendance p. 157
 OGE pp. 23, 68, 96–97, 157–161, 168, 176,
 280, 336–337 :
 Cadre législatif p. 157–158
 Contraintes p. 160–161

Financement p. 159
 Médias p. 160
 Parlement p. 157
 Pérennité p. 160
 Pouvoirs et fonctions p. 158–159
 Responsabilité p. 159–160
 Structure p. 158
 ONU p. 157
 Partis politiques p. 159–161
 Réforme électorale p. 148
 Renamo pp. 157–158, 160

N

Namibie :

Constitution p. 49
 Campagnes électorales p. 73
 OGE pp. 12–13, 20, 49, 53, 68, 73, 87, 95, 102–104, 108, 112, 133, 168, 220, 336–337 :
 Financement pp. 192, 195, 198–199
 Responsabilité p. 243

Nations unies (ONU) : pp. 19, 75, 333

Afghanistan et p. 125–128
 Aide des donateurs p. 280
 Département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies p. 303
 Division de l'aide électorale p. 178
 Fonds d'affectation spéciale p. 208
 Irak et p. 119
 Liberia et p. 260
 Lois électorales p. 47
 Mozambique et p. 172
 Observation électorale p. 209
 Panier de fonds p. 208
 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pp. 126–127, 190, 194, 205, 303, 309
 Yemen et p. 155

Nauru : OGE p. 336–337

Navatta, Dr Carlos A. Urruty p. 236

Népal : OGE p. 336–337

Nicaragua : OGE pp. 176, 284, 336–337

Niger : OGE pp. 17, 74, 336–337

Nigeria :

Assemblée nationale p. 273
 Découpage électoral p. 70

Indépendance p. 272

Lois p. 45

OGE pp. 7, 19, 74, 78, 81, 94, 100, 105–106, 108, 147, 167, 172, 192, 202, 243, 280, 336–337 :

Adoption du modèle indépendant p. 316

Financement p. 273

Fonctions p. 272

Médias p. 273

Modèle p. 336

Nom p. 336

Partis politiques et p. 273

Pouvoirs p. 273

Professionnalisme p. 273

Responsabilité pp. 243, 273

Structure institutionnelle p. 272

Partis politiques p. 147

Réforme électorale pp. 274, 298

Niue : OGE p. 336–337

Norvège :

Contexte historique p. 30–31

Élections p. 29–31

Listes électorales p. 191

Lois p. 30–31

Ministère des Pouvoirs locaux p. 31–32

OGE pp. 29–34, 132, 336–337

Parlement p. 29–30

Parlement Sami p. 29

Réforme électorale p. 33–34

Technologie p. 32–33

Nouvelle-Zélande :

Commission électorale p. 6

OGE pp. 8, 23, 135, 140, 301, 336–337

Réforme électorale pp. 316, 319

O

Observation électorale pp. 75–76, 222–223

OGE (voir Organisme de gestion électorale)

Oman : OGE p. 336–337

Organisation des États américains (OEA)
 pp. 47, 193

Organisation mondiale de normalisation (ISO)
 p. 248

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pp. 17, 47, 56, 128, 212–214

- Organismes de gestion électorale (OGE) : (Voir aussi la responsabilité des OGE, le financement des OGE, le cadre juridique des OGE, le professionnalisme des OGE, le personnel des OGE, les parties prenantes des OGE, la pérennité des OGE et par pays)
- Activités internationales pp. 75–76, 209
- Adhésion :
- Conditions d'emploi p. 108–109
 - Mandats p. 102–103
 - Nombre de membres p. 102–103
 - Nomination p. 103–104
 - Qualifications p. 105–107
 - Recrutement p. 103–105
 - Résumé p. 112
 - Sécurité de l'emploi p. 108–109
 - Temps plein/temps partiel p. 100–102
- Aide liée p. 280
- Appartenance ethnique p. 77–78
- Audit p. 248–252
- Audits de performance p. 249–252
- Audits financiers p. 251
- But, p. 5
- Cadres juridiques p. 44–65
- Calendrier électoral p. 148
- Codes de conduite p. 79–81
- Comités p. 112–113
- Conflits d'intérêt p. 76–77
- Corps législatif pp. 50–52, 103–104, 220–221
- Définition pp. 5–6, 45–47
- Divisions fonctionnelles p. 66–91
- Éducation de l'électeur p. 73–74
- Efficacité pp. 25, 204
- Égalité p. 78–79
- Entraves pp. 176, 301
- Équilibre hommes–femmes p. 77–78
- Évaluation programmatique p. 252–253
- Évaluations par des pairs p. 256
- Évaluations postélectorales p. 253
- Financement p. 188–215
- Financement par les donateurs pp. 193–195, 225, 280–281
- Fonctionnaires pp. 132–133, 165–166
- Fonds pp. 24, 198
- Formulation du budget p. 192–197
- Gouvernement pp. 7, 13, 20–22
- Impartialité p. 23–24
- Indépendance p. 22–23
- Intégrité pp. 24, 191–193, 204
- Intérêt pp. 1, 76
- Les présidents p. 95
- Modèles de gestion électorale pp. 6–15, 136–142
- Nouvelles technologies p. 259–265
- Observation électorale pp. 75–76, 222–223
- OGE centralisés et décentralisés p. 17–18
- OGE des pays fédéraux p. 18–19
- OGE d'experts pp. 96–99, 101, 107
- OGE en échec p. 317
- OGE multipartites p. 97–101
- OGE permanents et OGE temporaires p. 16–17
- OGE transitoires p. 19
- Organigrammes p. 136–142
- Parties prenantes pp. 216–239, 242
- Perceptions sur le public p. 26
- Planification opérationnelle p. 144–145
- Planification p. 130–146
- Planification stratégique p. 143–144
- Politiques d'approvisionnement p. 199–200
- Pouvoirs p. 44–65
- Principes directeurs p. 22–27
- Principes p. 22–27
- Prise de décision p. 110–111
- Professionnalisme p. 168–187
- Propositions de budget p. 192–193
- Réforme électorale p. 314–322
- Règlements internes p. 109
- Répartition des responsabilités pp. 7–8, 193
- Réseaux mondiaux pp. 226, 302–303
- Réseaux nationaux pp. 226, 299–300
- Réseaux p. 298–313
- Réseaux régionaux pp. 226, 300–301
- Responsabilités communautaires p. 76–91
- Résumés pp. 26–27, 54, 82, 114, 152, 178, 230, 257, 289, 304, 323
- Réunions p. 111
- Secrétariat pp. 112, 131–134
- Sens du service p. 25–26
- Serment p. 100
- Statut des membres p. 94
- Supervision externe p. 243, 256

Transparence pp. 24, 204
 Ouganda :
 Découpage électoral p. 70
 OGE pp. 101–102, 336–337
 Ouzbékistan : 45, OGE p. 336–337

P

Pacific Islands, Australia, New Zealand Electoral Administrators Network p. 301
 Pakistan : OGE pp. 64, 94–96, 102, 126, 336–337
 Palau p. 336–337
 Palestine :
 Aide électorale p. 193
 Financement électoral p. 193
 OGE pp. 77, 101, 167, 176, 200–201, 221, 336–337 :
 Responsabilité p. 244
 Panama : OGE pp. 245, 336–337
 Papouasie-Nouvelle-Guinée pp. 68, 101, 104, 141, 338–339 :
 Aide électorale p. 193
 Paraguay : OGE p. 338–339
 Parlement européen pp. 51, 180, 182–183
 Parties politiques : (Voir aussi par pays)
 Résultats électoraux et validation p. 74
 Sélection des candidats p. 75
 Sondages d'opinion politiques p. 74
 Parties prenantes des OGE :
 Corps législatif p. 220–221
 Difficultés rencontrées p. 228–229
 Donateurs p. 225
 Électorat p. 224
 Engagement pp. 135, 164
 Entretien des relations p. 210–211
 Fournisseurs p. 225–226
 Gouvernement p. 219–220
 Identité p. 217–218
 Le grand public p. 226
 Médias p. 222–224
 Observateurs et inspecteurs électoraux pp. 222, 226–227
 Organisations de la société civile p. 224–225
 Organismes de règlement des différends électoraux p. 222
 Organismes judiciaires p. 222

Parties prenantes secondaires p. 227–228
 Partis politiques p. 218–219
 Pérennité p. 258
 Personnel des OGE p. 219–220
 Réseaux p. 226
 Résumé p. 230

Pays-Bas :

 Inscription des électeurs p. 71
 OGE p. 338–339

Pérou :

 Constitution p. 49
 OGE pp. 49, 78, 245, 338–339
 Inscription des électeurs p. 72

Pérennité des OGE :

 Découpage électoral p. 284
 Définition p. 277–278
 Donateurs et p. 278–281
 Éléments p. 277–278
 Évaluation des besoins p. 278–279
 Implications p. 284–286
 Importance p. 278
 Inscription des électeurs p. 285
 Pérennité financière p. 277–278
 Pérennité institutionnelle p. 277
 Personnel pp. 277, 282
 Pratiques favorables p. 281
 Résumé p. 288–289
 Systèmes électoraux p. 284

Personnel des OGE :

 Conditions d'emploi pp. 166–167, 178, 279
 Cours p. 171–172
 Développement organisationnel et professionnel p. 171–178
 Développement professionnel pp. 53, 171–178, 321
 Expérience internationale p. 171
 Fonctionnaires p. 152–154
 Formation pp. 171–178, 282–287
 Formation opérationnelle pp. 173, 178–179
 Matériels p. 175
 Mentorat pp. 171–172, 178, 270, 283
 Parties prenantes p. 202–203
 Pérennité p. 277
 Personnel permanent et personnel temporaire pp. 14, 16–20, 77, 86, 133, 155, 164–178, 198, 219, 249, 282, 306, 321

- Procédures de nomination pp. 104, 169, 254, 306
- Recrutement pp. 7, 16, 37, 81, 103, 126, 132–134, 141, 144, 148–150, 159, 164–169, 178–180, 215, 252, 262–264, 268–269, 282–283, 293, 310–315, 319
- Résumé p. 178
- Retraites p. 166–167, 171
- Schémas de carrière pp. 84, 86, 98, 133, 165, 167, 170, 173, 178, 219, 270
- Personnes déplacées p. 80
- Philippines :
- Campagnes électorales p. 73
 - Lois p. 45
 - OGE pp. 17–18, 68, 101, 338–339
- Pologne :
- Financement p. 74
 - Inscription p. 74
 - OGE pp. 6–7, 89, 98, 102, 338–339
- Portugal :
- Calendrier électoral p. 150–151
 - OGE pp. 81, 166, 199, 338–339 :
 - Responsabilité p. 245
- Pouvoirs des OGE pp. 45, 48, 67–69, 73–75, 77–78, 114, 132 :
- Étendue p. 53
 - Principes relatifs à la gestion, au suivi et à l'observation des élections p. 45–55
 - Règles et règlements pp. 55, 57
- Professionnalisme des OGE p. 25 : (Voir aussi les membres d'OGE)
- Entraves p. 176–177
 - Formation p. 165
 - Nature p. 164–187
- Projet “Coût de l'inscription et des élections” (CORE) pp. 190, 205, 281
-
- Q**
- Qatar : OGE p. 338–339
- Quito p. 300
-
- R**
- Référendums p. 70
- Réforme électorale :
- Définition p. 314–315
 - Donateurs p. 316
 - Intérêt public p. 1
 - Partis politiques et p. 320
 - Périmètre p. 318–320
 - Pression p. 316
 - Résumé p. 321
 - Rôle des OGE p. 327–318
- Réfugiés pp. 80, 126, 285, 321
- République arabe syrienne : OGE p. 340–341
- République centrafricaine : OGE p. 338–340
- République démocratique du Congo :
- Calendriers électoraux p. 148–149
 - Donateurs p. 280
 - OGE pp. 94, 101, 328–329 :
 - Financement p. 198
 - Modèle p. 328
 - Nom p. 328
 - Parties prenantes p. 225
 - Partis politiques p. 218
- République dominicaine : OGE pp. 100, 102, 338
- République tchèque pp. 49, 93, 132, 338–339
- Réseau du savoir électoral ACE pp. 24, 303
- Réseaux de soutien électoral pp. 226, 298–322
- Responsabilité des OGE :
- Contrôles qualité p. 247
 - Importance p. 241
 - Mécanismes d'évaluation p. 247–248
 - Parties prenantes p. 242
 - Performance p. 242–246
 - Principes p. 241
 - Responsabilité financière p. 244–245
 - Résumé p. 250–251
 - Systèmes technologiques p. 246–247
- Roumanie :
- Constitution p. 49
 - OGE pp. 7, 17, 68, 94–95, 102, 166–167, 338–339 :
 - Adoption du modèle indépendant p. 319
 - Inscription des électeurs p. 71
 - Responsabilité p. 245
 - Réforme électorale pp. 319, 322
- Royaume-Uni :
- Association des administrateurs électoraux (AEA) pp. 90, 172, 299
 - Autorités locales p. 8
 - Commission électorale pp. 70, 88–91

- Coûts électoraux p. 193
 Élections p. 6
 OGE pp. 8, 17, 50, 88–91, 108, 124, 172, 338–340 :
 Cadre législatif p. 89
 Financement p. 90
 Institutions p. 90
 Médias p. 90
 Modèle p. 338
 Nom p. 338
 Pouvoirs et fonctions p. 89
 Professionalisme p. 90
 Responsabilité p. 90
 Structure institutionnelle p. 89
 Parlement p. 91
 Partis politiques p. 91
 Political Parties, Elections and Referendums Act p. 88
 Référendums p. 6–8
 Réforme électorale pp. 88–91, 298
 Réseau électoral p. 299
 Russie :
 Campagnes électorales p. 72–73
 OGE pp. 17, 19, 68, 87, 95, 102, 106, 243, 330–332 :
 Financement p. 199
 Partis politiques p. 72–73
 Responsabilité p. 245
 Rwanda : OGE pp. 101, 338–339
- S**
- Saint-Christophe-et-Nevis : OGE p. 338–339
 Sainte-Hélène : OGE p. 338–339
 Sainte-Lucie : OGE pp. 101, 104, 338–339
 Saint-Marin : OGE p. 338–339
 Saint-Siège (cité du Vatican) p. 338–339
 Saint-Vincent-et-les-Grenadines :
 OGE p. 338–339
 Salvador : OGE pp. 100, 338–339
 Samoa : OGE p. 338–339
 Sao Tomé et Príncipe : OGE p. 338–339
 Scrutin p. 286–287
 Sénégal :
 Assemblée nationale p. 121
 Code électoral p. 121–122
 Inscription des électeurs p. 71
 OGE pp. 8, 15, 105, 121–123, 164, 286, 340–341 :
 Cadre législatif p. 121
 Financement pp. 122, 192
 Fonctions p. 121–122
 Structure p. 121
 Parlement, p. 121–123
 Parti démocratique p. 121
 Parti socialiste p. 121–123
 Serbie : OGE p. 340–341
 Seychelles : OGE pp. 101, 192, 340–311
 Sierra Leone :
 Financement électoral p. 193
 OGE pp. 101, 103, 106, 172, 340–341
 Réfugiés p. 80
 Sihanouk (Roi) p. 304
 Singapour :
 Financement p. 192
 OGE pp. 8, 340–341
 Slovaquie : OGE pp. 18, 109, 340–341
 Slovénie : OGE pp. 106, 340–341
 Somalie : OGE pp. 101, 340–341
 Soudan : OGE p. 340–341
 Sri Lanka : OGE p. 340–341
 Suède :
 Agence fiscale nationale pp. 180
 Autorité électorale p. 8
 Autorités locales pp. 7, 18
 Éducation de l'électeur p. 72–73
 Inscription des électeurs p. 71
 Les Sami p. 181, 183
 Ministère de la Justice pp. 181, 183
 Ministère de l'Intérieur p. 180
 OGE pp. 8, 17–18, 24, 181–184, 286, 316, 319, 340–341 :
 Cadre législatif p. 181
 Contexte historique p. 180–181
 Financement p. 181–182
 Institutions, Relations avec les p. 181–182
 Modèle p. 340
 Nom p. 340
 Professionalisme p. 182
 Structure p. 181–182
 Parlement p. 180–181
 Réforme électorale pp. 170, 298

Suisse :

Autorités locales pp. 8, 18–19

OGE pp. 8, 18–19, 235, 340–341

Surinam : OGE pp. 7, 340–341

Systèmes de vote électronique pp. 259–261, 281, 285, 287–288

Systèmes technologiques p. 246

Swaziland : OGE p. 340–341

T

Tadjikistan : OGE pp. 101, 340–341

Taïwan : OGE pp. 100, 340–341

Tanzanie pp. 89, 109, 132, 225, 288, 340–341

Tchad :

Inscription des électeurs p. 71

OGE pp. 8, 340–341

Thaïlande :

Éducation de l'électeur p. 73–74

OGE pp. 7, 17, 68, 87, 89, 95, 106, 112, 340–341

Partis politiques p. 72–73

Tikal, Protocole de p. 300

Timor oriental :

Financement électoral p. 193–194

Inscription des électeurs p. 193

OGE pp. 19, 193–194, 278, 340–341

Pérennité p. 278

Togo :

Éducation de l'électeur p. 73

OGE pp. 8, 17

Tokelau : OGE p. 342–343

Tonga : OGE p. 342–343

Transitions post autoritarisme pp. 1, 96–97

Trinité et Tobago : OGE pp. 102, 104, 200, 342–343

Tunisie : OGE pp. 7, 342–343

Turquie :

OGE pp. 9, 101–102, 342–343

Responsabilité p. 245

Turkménistan : OGE p. 342–343

Turks et Caicos, Îles : OGE p. 342–343

Tuvalu : OGE p. 342–343

U

UE (Union Européenne) pp. 57, 128, 182, 268, 270, 309

Ukraine : OGE pp. 24, 87, 89, 93, 95, 322–323

Union interaméricaine d'organisations électorales p. 300

UNTAC (Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge) pp. 305, 307, 309

Uruguay :

Démocratie, Retour à la p. 237

Indépendance p. 235

OGE pp. 7, 22, 47, 53, 68, 105, 132, 168, 204, 221, 235–238, 342–343 :

Financement p. 236

Lois p. 235

Médias p. 237

Modèle p. 342

Nom p. 342

Pouvoirs et fonctions p. 236

Professionnalisme p. 237

Responsabilité pp. 220, 243–244

Structure institutionnelle p. 235–236

Parlement p. 237

Régime militaire p. 237

V

Vanuatu :

Agents électoraux p. 269

Cadre institutionnel p. 267

Constitution p. 266–268

Inscription p. 267

Lois p. 267–269

Malvatumauri (Conseil national des chefs) p. 266–267

OGE pp. 7, 266–271, 342–343 :

Financement p. 268

Institutions, Relations avec les p. 269–270

Médias p. 269

Modèle p. 342

Nom p. 342

Pérennité p. 270

Pouvoirs p. 267

Professionnalisme p. 268–269

Responsabilité p. 268

Parlement p. 266

Réforme électorale p. 270–271

Venezuela :

OGE pp. 96, 101, 287, 342–343

Vote de révocation de la présidence p. 70
 Vietnam pp. 305, 342–343
 VIH/sida p. 144
 Votes de révocation pp. 5, 70
 Vote électronique pp. 187, 259–265, 287–290 :
 Audits p. 262–263
 Confiance du public pp. 260, 251
 Contrôle p. 262–263
 Coûts p. 261–262
 Dépouillement p. 285–286
 Évaluation des systèmes p. 261
 Fracture numérique p. 264
 Informatisation p. 290
 Innovations p. 290
 Listes électorales p. 263
 Machines à voter électroniques pp. 222, 259, 287–288
 Observation électorale p. 264
 Prestataires de services p. 263
 Principaux problèmes p. 261–263
 Recommandations p. 264–265
 Règlement des différends p. 263
 Résultats de scrutin p. 263
 Sécurité p. 262
 Transparence p. 263
 Vote à distance p. 287

W

Wade, Président Abdoulaye p. 121
 World Wide Web p. 259

Y

Yémen :

 Constitution p. 153
 Découpage électoral p. 70
 Élections p. 153
 Financement électoral p. 194
 OGE pp. 53, 68, 94, 98, 105, 107, 113, 132, 153–156, 164, 175, 280, 342–343 :
 Cadre législatif p. 153
 Financement p. 154
 Médias p. 155
 Modèle p. 342
 Nom p. 342
 Parties prenantes p. 155–156
 Pouvoirs et responsabilités p. 154

 Professionnalisme p. 154–155
 Responsabilité pp. 154, 243
 Structure p. 153–154
 Origines p. 153
 Parlement p. 153
 Réforme électorale p. 155–156

Z

Zambie :

 Campagnes électorales p. 72
 OGE pp. 23, 81, 105, 109, 112, 342–343 :
 Financement p. 195
 Lois p. 45
 Partis politiques p. 72
 Responsabilité p. 243–245
 Résultats électoraux et validation p. 73

Zimbabwe :

 Commission de délimitation p. 36
 Constitution p. 35
 OGE pp. 33–36, 164, 317, 342–343 :
 Financement p. 35–37
 Lois p. 33
 Modèle p. 342
 Nom p. 342
 Structure institutionnelle p. 34
 Réforme électorale p. 37
 Réseau de soutien électoral p. 304

