

## LES FRAUDES ÉLECTORALES

**L**A FRAUDE ÉLECTORALE CHERCHE À MODIFIER la volonté du corps électoral. Elle apparaît dans des domaines imprévus par le législateur. Le fraudeur peut travailler en cachette, utiliser les failles d'un texte ou l'interpréter de façon abusive. La fraude est organisée, importante ou isolée. Étant donné l'importance que prend maintenant l'élection dans l'obtention du pouvoir politique à quelque niveau que ce soit, la fraude est et sera toujours présente. Une nouvelle façon de contourner la loi interdisant le financement des partis politiques par l'étranger consiste en la création d'ONG qui ont, en fait, une activité déterminante tout en faisant intervenir la *realpolitik*. 133

Collaborant aux travaux d'organismes internationaux, il m'est interdit de nommer les pays et événements concernés par la fraude. En revanche, les incidents dans les pays nommés proviennent de documents à la disposition de tous, ou de consultations universitaires.

### LA FRAUDE TOUTE SIMPLE

Pour éviter la fraude et non l'éliminer, les opérations doivent être simples, visibles de tous, à tout moment. Compliquer les procédures entraîne la confusion, la fatigue, l'énervement et l'erreur qui peut être qualifiée de fraude par l'observateur le mieux intentionné.

Avec la présence de délégués de partis ou de candidats, d'observateurs lors du décompte des suffrages, le « bourrage » des urnes, pour être réussi, doit provenir d'une falsification des émargements sur la liste électorale. Les procès-verbaux qui obligent les assesseurs à remplir de nombreuses données (parfois 18) avant même d'ouvrir l'urne ne sont pas complétés avec l'attention nécessaire, mais la faute en revient là au législateur ou à ses conseillers.

La loi électorale anglaise de 1983<sup>1</sup> codifie les cas de fraude électorale du XIX<sup>e</sup> siècle :

*L'excès d'influence* : utilisation ou menace de violence pour obliger un électeur à voter ou ne pas voter.

*Voter pour autrui* : voter pour un autre, vivant ou mort ou non existant. La pratique consiste, par exemple, à consulter les registres électoraux, disponibles après chaque élection, afin de repérer les inscrits qui n'ont pas voté. Le malfaiteur note le nom des personnes qui paraissent ne jamais voter et fait une demande de vote postal en leur nom. Le bulletin de vote postal peut être expédié à n'importe quelle adresse ; le malfaiteur indiquera sa propre adresse ou une autre.

<sup>134</sup> *La corruption* : toute personne versant de l'argent ou proposant un poste pour inciter à voter ou ne pas voter.

*Avantages en nature* : invitant soi-même ou par l'intermédiaire d'un autre à des repas, offrant boissons ou sorties afin d'inciter à voter ou ne pas voter.

Ces différents textes mentionnent toujours « ou ne pas voter », se référant ainsi au cas de fraude « Voter pour autrui ».

## LE VOTE POSTAL

Le vote postal attire la fraude, et c'est aussi probablement le cas de l'urne mobile, malgré les efforts entrepris pour neutraliser les infractions.

Le Comité britannique des droits de l'homme d'Helsinki évoque le risque de fraude introduit par la création des procédures de vote pour que tous puissent voter. Le Comité prend le cas de la Suède où les bureaux de poste délivrent des bulletins de vote dix-huit jours avant l'élection à ceux qui en font la demande, qu'ils soient citoyens suédois ou non. Lors des élections législatives de 2002, les représentants du Parti socialiste de Göteborg ont prétendu que leurs bulletins avaient été retirés délibérément des bureaux de vote et que le personnel des postes les avait remplacés, comme à contrecœur, le plus lentement possible. Dans la même ville, les socialistes ont aussi accusé le poste de ne pas avoir distribué à leurs membres, qui en avaient fait la demande,

---

1. Representation of the people act 1983 – sect. 60, 113, 114, 115.

les lettres contenant des bulletins de vote (le sigle du Parti socialiste apparaissant sur l'enveloppe aurait facilité la tâche des postiers). Le Comité parle d'abus anecdotiques du vote postal par des responsables de foyers pour personnes âgées. Il compare cela au *granny farming* présent en Grande-Bretagne<sup>2</sup>.

Le vote postal en France a donné lieu à de nombreuses irrégularités. « Les affaires qui arrivent devant les tribunaux, aussi révélatrices qu'elles puissent être, ne sont en réalité que l'émergence d'une gigantesque fraude qui n'est pas vraiment sanctionnée, et peut-être même non soumise à sanction<sup>3</sup>. » Le législateur a supprimé le vote postal pour les élections politiques en 1975<sup>4</sup>. En compensation, le vote par procuration a été étendu et les conditions de son usage précisées, d'abord très strictes puis quelque peu simplifiées.

Les ennuis provoqués par le vote postal ne se limitent pas à la Suède 135 et à la France. Le vote postal s'est généralisé en Grande-Bretagne en 2001. Lors des élections municipales de Birmingham du 10 juin 2005, le magistrat Mawrey parle de preuves indiquant que 6 des sièges avaient été obtenus par une fraude portant sur 1 500 suffrages. Trois des personnes arrêtées travaillaient dans une véritable usine à préfabriquer des votes postaux.

Le député de la Chambre des Communes Martin Linton mentionne dans ses commentaires sur le travail de la commission chargée d'étudier les procédures électorales qu'il existe au moins sept documents permettant l'utilisation du vote postal<sup>5</sup>.

Le 11 octobre 2005, une loi a introduit de nouvelles sanctions pour demande frauduleuse de vote postal. Le 9 mars 2006, dix nouveaux titres sont ajoutés au « code électoral » en Angleterre et au Pays de Galles, alors que, le 21 mars 2006, les trois principaux partis ont signé un code de bonne conduite sur le vote postal.

Aux États-Unis, le département de la justice de l'Est Kentucky décrit le type de fraude et les peines encourues par huit personnes impliquées<sup>6</sup>. La peine maximale est de cinq ans d'emprisonnement et d'une

2. <www.bhhr.org>.

3. André et Francine Demichel, cités par Jean-Claude Masclet, *Droit électoral*, PUF, 1989.

4. Loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975.

5. *House of Commons Hansard Debates for 30 nov. 1999*.

6. Communiqué de presse, *Federal Bureau of Investigation, Department of Justice*, 14 juin 2006.

amende de 250 000 dollars. La fraude consistait à inciter les électeurs à se présenter au tribunal pendant les deux semaines précédant l'élection. Ils devaient déclarer sous serment qu'ils seraient absents le jour de l'élection, qu'ils étaient malades, ne lisaient pas l'anglais ou qu'ils avaient besoin d'assistance. L'un des fraudeurs se rendait dans l'isoloir avec l'autre personne, lui indiquait pour qui voter et lui versait de 30 à 75 dollars.

L'urne mobile est une autre version du vote postal. Le vote est réglementé de façon à réduire le risque de fraude – accompagnement de l'urne, décompte des suffrages qui précède celui de l'urne ou des urnes principales –, règles plus strictes lors d'une différence constatée entre le nombre d'inscrits sur la liste spéciale de l'urne mobile et le nombre de bulletins dans l'urne.

#### LES LISTES ÉLECTORALES

Il est très difficile d'établir la justesse ou les insuffisances des listes électorales. Quels que soient les pays, les administrations ou organismes chargés de leur élaboration et de leur mise à jour ne sont pas explicites quant aux pourcentages d'erreur, à moins qu'ils les ignorent. Naturellement, le manque de renseignements et d'exactitudes sur les listes électorales permet le soupçon, mais l'on doit s'engager sur ce terrain avec beaucoup de précaution.

Prenons l'exemple de l'élection présidentielle de 2005 en Ukraine. Les rapports OSCE-ODIHR s'attardent sur la justesse des listes électorales : « des représentants de l'opposition ont fait part de leur inquiétude d'une possibilité de fraude. Après le premier tour, il a été admis que les erreurs de la liste électorale étaient l'une des principales imperfections (*shortcoming*) ». Or, l'exactitude des listes est un problème qui se pose partout quelle que soit l'efficacité de l'administration concernée ou la méthode utilisée<sup>7</sup>. Les non-inscrits peuvent aller de 5 à 27 %, et l'erreur sur la liste elle-même se situe autour de 4-5 %, et là il n'est nullement question de fraude. Le travail effectué pour réaliser les listes électorales par des organisations internationales a mené à des résultats

---

7. Il est très difficile d'obtenir des chiffres des administrations chargées de la confection des listes électorales.

plus que contestables et qui n'étaient pas nécessairement dus à des conditions locales particulières<sup>8</sup>.

L'intervention, en 1999, du député Martin Linton à la Chambre des Communes en Grande-Bretagne évoque l'étude d'un autre député (d'un autre parti) qui estime à 4 000 000 le nombre de personnes ne figurant pas sur la liste<sup>9</sup>. D'autre part, 7 000 000 de personnes ne seraient pas à l'endroit où elles devraient être, lors d'une année électorale. Ces chiffres sont intéressants à noter car l'établissement des listes est dévolu aux régions, chaque région ayant un *electoral officer*. Ces administrateurs d'élections se réunissent tous les ans au sein de leur association et cette organisation laisserait supposer une grande efficacité. En vérité, peut-on faire mieux ?

Naturellement, l'on peut faire voter les morts. Dans l'Illinois, il existe un vieux dicton qui veut que les cimetières de Chicago se vident les jours d'élections. 137

#### LE SECRET ET LA FORCE DES HABITUDES

Au XIX<sup>e</sup> siècle, le secret du vote n'a pas été admis sans réserve, les uns disaient qu'il fallait assumer la responsabilité de son choix, les autres que le vote en public risquait une certaine pression sociale. C'est en 1872 que le vote secret est introduit en Grande-Bretagne.

Des rumeurs couraient dans les toutes nouvelles démocraties de 1990 : l'isoloir existait certes, mais il y avait les « sputniks »... ; l'isoloir devait être monté sur des pierres pour éviter que les « esprits » n'y pénétrant ; les isoloirs laissaient les pieds des électeurs apparents, et leur position permettait aux autorités ou à l'opposition de voir la façon dont ils votaient. Ces exemples proviennent de trois continents différents.

Les régimes totalitaires voulaient que le vote soit l'expression d'un accord avec les institutions, alors pourquoi cacher son vote ? D'ailleurs, le cacher entraînait la suspicion et cela était lourd de conséquence.

De nos jours, le secret du vote est admis, bien que le vote sur table continue d'exister. Les observateurs en sont prévenus et l'élément de première importance est de savoir si une personne est à même de voir pour qui vote le citoyen. Si personne ne surveille le vote, le fait de

8. Pays « X », et Pays « Y ».

9. *House of Commons Hansard Debates, op. cit.*

voter sur table va seulement à l'encontre de la loi mais ne contredit pas le secret du vote. Par exemple, dans le rapport OSCE-ODIHR de l'élection présidentielle en Biélorussie du 19 mars 2006, il est dit (p. 23) que 8 % des électeurs ne remplissaient pas leur bulletin en secret : cela peut vouloir dire qu'ils le faisaient sur une table. 5 % montraient leur bulletin à une autre personne : là encore, ce n'est pas clair ; s'agissait-il d'un acte de camaraderie ou bien la personne se sentait-elle obligée de montrer son bulletin ? Le même rapport fait part du vote de groupe, qui correspond peut-être au vote familial, plus courant dans les campagnes (22 %) que dans les villes (10 %). La hiérarchie familiale va probablement à l'encontre de la notion de vote individuel.

#### Y A-T-IL FRAUDE ORGANISÉE ?

138

Le soupçon de fraude organisée peut planer à partir de l'interprétation abusive de la loi ou de la pratique généralisée de ce que nous avons présenté comme « la fraude toute simple ». Une commission électorale centrale n'a pas considéré comme frauduleux le passage à la télévision, deux heures avant la fermeture des bureaux de vote, d'un bandeau au bas de l'écran indiquant le résultat d'un sondage à la sortie des urnes donnant le président sortant gagnant avec 10 % de plus qu'il n'aura en réalité<sup>10</sup>.

Sur cinq élections législatives partielles, l'on a pu noter une participation électorale beaucoup plus importante dans les trois circonscriptions rurales que dans les deux circonscriptions citadines. L'on peut supposer que ces deux circonscriptions disposaient de commissions de bureaux de vote politiquement équilibrées<sup>11</sup>. Il est arrivé que, lors d'une élection législative, les nouveaux « démocrates » au pouvoir se refusent à admettre l'alternance par le « bourrage » d'urnes à grande échelle<sup>12</sup>.

#### *Le référendum du Québec de 1995*

Les référendums de 1980, 1992 et 1995 se présentent différemment, mais tous peuvent être ramenés au choix de la souveraineté de la province canadienne du Québec ou de son statut.

La fraude est organisée à partir d'une interprétation fantaisiste de la

---

10. Pays « X ».

11. Pays « X ».

12. Pays « Y ».

loi électorale traitant de la procédure du vote et de la nullité des bulletins: « L'électeur indiquera son choix sur le bulletin en inscrivant dans l'un des cercles une croix, un X, une indication d'accord, ou une ligne<sup>13</sup>. » « Toutefois le scrutateur rejette un bulletin qui a été marqué ailleurs que dans un des cercles<sup>14</sup>. » Les scrutateurs impliqués ont considéré le texte de façon surprenante comprenant que si la marque touchait le côté du cercle ou le dépassait le vote était nul. Un autre article<sup>15</sup> disposait pourtant « qu'aucun bulletin ne doit être rejeté pour le seul motif que la marque inscrite dans l'un des cercles dépasse le cercle dans lequel l'électeur a fait sa marque ». Cet article, par les mots « pour le seul motif », laissait une porte entrebâillée à l'alinéa 8 de l'article 364 qui invalide le bulletin « portant une marque permettant d'identifier l'électeur ». Pour les scrutateurs, toute marque dépassant le cercle pouvait être considérée comme une marque de reconnaissance. 139

En 1995, sur un total de 125 circonscriptions, 45 ont un pourcentage de bulletins rejetés supérieur à la moyenne québécoise; 15 de celles-ci ont voté pour le « non » et 30 pour le « oui », mais il faut noter que sur les 30 circonscriptions, 24 étaient des circonscriptions de revirement par rapport à 1992. Certes la question du référendum de 1992 était posée différemment, mais il était possible néanmoins de les considérer comme favorables au « non ».

Le pourcentage de bulletins nuls dans une circonscription peut être de 2,04 %, mais nombreux sont les bureaux de vote de Chamedey, par exemple, qui ont plus de 10 % de bulletins annulés, certains allant jusqu'à plus de 50 % : sur 61 bulletins de vote valides, 77 sont annulés, ou sur 111 bulletins valides, 111 sont annulés<sup>16</sup>. Les résultats montraient une interprétation contestable de la loi, et le directeur des élections du Québec a été saisi par le comité pour le « non » concernant 4 circonscriptions. Le directeur a condamné 29 scrutateurs adjoints et 2 délégués officiels. Deux cours québécoises de première instance ont acquitté les personnes impliquées. Le directeur a alors fait appel près le tribunal supérieur le 16 avril 1998, puis devant la cour d'appel le 17 décembre 1998 qui a conclu à l'acquittement sur motif que l'évidence d'une intention de frauder n'avait pas été fournie.

13. Art. 343 de la « *Special Version of the Election Act for The Holding of a Referendum* », 1<sup>er</sup> juillet 1995.

14. Art. 364 al. 6.

15. Art. 365.

16. Bureaux de vote SV 033 00 S E 150 b; bureaux de vote SV 036 00 S E 175 b.

*Un exemple africain*

Tout est en place pour que les élections se déroulent normalement. L'organisation de l'élection ne laisse rien à redire, et pourtant dans le profond pays l'apparence ne correspond pas à la réalité.

140 Organisation générale: la loi électorale, imprimée et distribuée, mettait en place un ensemble d'institutions intéressantes. Les autorités municipales distribuait les cartes aux électeurs qui se rendaient au bureau désigné, jusqu'au jour précédant l'élection. Les commissions électorales étaient en place et les autorités municipales remettaient les cartes d'observateurs aux délégués de partis jusqu'à 18 heures, le jour précédant le vote. Un conseil de surveillance était institué pour un ensemble de bureaux de vote. Il était composé de 4 membres: le chef de canton, un magistrat, un représentant du parti au pouvoir et un de l'opposition. Il semblerait que tout était en place pour le vote. Des gendarmes avaient été désignés pour s'occuper de questions relatives aux élections et portaient un brassard.

Les institutions mises en place sur l'ensemble du territoire ont eu des effets sur le résultat de l'élection. Le président sortant obtenait 40 % des suffrages dans la capitale et ce résultat allait en s'accroissant à mesure que l'on s'en éloignait. Les commentateurs ont expliqué cela par le fait que le président était un homme du Nord, et, sur le terrain, il apparaissait que tout ce qui était prévu par les institutions était en place. Mais en dehors de la capitale et des principales villes, rien ne fonctionnait. Le conseil de surveillance était sous le contrôle du chef de canton qui faisait la tournée des bureaux de vote et n'admettait à l'intérieur que ceux dont il souhaitait la présence. Notre présence dans une préfecture de province était connue, et notre visite aux trois principaux bureaux de vote lors de l'ouverture du scrutin devait être filmée par la télévision. Après le vote, la distance à parcourir nous a fait arriver après le décompte des suffrages dans les mêmes bureaux; nous y étions attendus, le résultat indiquait des chiffres équilibrés, le président sortant arrivait en seconde position dans les trois bureaux. Il nous est alors venu à l'idée d'aller voir le résultat d'un autre bureau peu éloigné, où nous n'étions pas attendus – le résultat était très différent: plus de 90 % pour le président sortant. Il ne fait aucun doute que les élections n'étaient pas telles que nous les aurions souhaitées, mais ne pouvait-on les considérer déjà comme une étape vers des élections plus conformes aux normes démocratiques ?



## LA CONTESTATION DANS LA RUE

L'observation électorale par des organisations internationales se veut indépendante et se doit de travailler en toute neutralité. Elle montre l'intérêt de la communauté internationale pour le respect des procédures électorales afin que le résultat des élections soit accepté par tous. Sa neutralité se doit d'être dissuasive pour toute tentative de fraude. Certes, l'observation n'empêche pas la fraude, en revanche, les rapports, les conférences de presse peuvent sortir du cadre de la neutralité. Ces rapports peuvent cautionner un pouvoir en place ou, au contraire, passer sous silence ou faire preuve d'indulgence à l'égard ce que l'on appelle « la société civile ».

Dès le début des années 1990, certains internationaux « bien-pensants »<sup>141</sup> ont annoncé que les nouvelles démocraties n'avaient pas de « société civile ». En dix ans de temps, le problème était réglé. Une société civile était en place, mais elle abritait en son sein une société politique financée par des étrangers. C'était le moyen de contourner les lois électorales interdisant le financement des partis par des fonds étrangers. Dans la rubrique « fraude électorale » nous ne pouvons pas passer sous silence le peu de publicité qui entoure l'investissement de fonds étrangers considérables dans cette société civile qui agit électoralement et politiquement.

Le rapport final de l'OSCE-ODIHR sur l'élection présidentielle ukrainienne (31 octobre-26 décembre 2004) ne consacre que neuf lignes à la société civile et le rapport préliminaire en fait une description lyrique : « *a vibrant civil society demonstrated a high level of interest and engagement* ». Aucun rapport ne mentionne l'OTPOR qui, grâce à des fonds provenant de l'étranger, pendant les deux années précédant l'élection, a conseillé les jeunes Ukrainiens : « Nous leur avons appris à créer une association, comment ouvrir des antennes locales, se créer une présentation, un logo, des symboles et des mots clés... nous les avons entraînés à reconnaître les faiblesses de la société, les besoins de la population... ce qui peut motiver le peuple, surtout les jeunes... La politique de l'OTPOR s'appuie sur des manifestations de masse non violentes utilisant le sens de l'humour, de l'ironie et des exigences simples et claires<sup>17</sup>. » Des « manifestations de rue » organisées par les ONG financées par l'étranger ont eu lieu pendant les campagnes électorales<sup>18</sup>.

17. Radio Free Europe, le 24 juillet 2006.

18. Pays « X », Pays « Y ».

N'est-ce pas là une façon de contourner la loi électorale tout en créant une ingérence dans les affaires politiques intérieures d'une nation ?

Une Cour suprême ou constitutionnelle ayant à porter un jugement sur la validité d'une élection pourrait-elle le faire en toute sérénité quand les rues sont envahies par des mouvements très bien organisés par l'OTPOR et disposant des financements du philanthrope magnat américain Soros ?

Il faut distinguer les ONG à financement privé étranger (Soros), qui ont une action politique se substituant aux partis, des ONG vivant essentiellement de fonds d'État – NDI, IRI, Endowment for Democracy, US Aid... Dès 1991, NDI a formé et mis en place des organisations d'observations nationales à travers le monde. Encore faudrait-il s'assurer de la conception de l'autorité du pays concerné et non rester  
142 sur le terrain de l'abstraction.

*Un cas africain*: une ONG bien connue a formé un ensemble de jeunes gens instruits de la capitale, chargés d'observer les élections à travers le pays. L'une des régions devait recevoir vingt de ces observateurs. Quand ils sont arrivés, ils ont été reçus avec surprise. Le conseil des anciens s'est réuni et a fait appel à la gendarmerie pour emprisonner les jeunes jusqu'au jour suivant l'élection. Le pouvoir local ne cède pas facilement son autorité, surtout à des jeunes venant de la capitale<sup>19</sup>.

Comment les élections de cette zone se sont-elles déroulées ? Le mot « élection » y avait-il la même connotation que pour nos penseurs occidentaux ? Ne faut-il pas plus de temps pour que certaines notions se diffusent, surtout lorsqu'elles viennent en concurrence avec des conceptions ancestrales de l'autorité ? Si c'est le cas, ne faut-il pas envisager des étapes intermédiaires ?

Autre question : une élection peut-elle répondre aux mêmes critères dans un pays calme que dans un pays cerné de belligérants et avec des centaines de milliers de réfugiés à ses frontières ? (Ce qui était le cas du pays « Y ».)

En résumé, les manifestations de rue organisées par des fonds étrangers ne vont-elles pas mener à des effets pervers, car cette « contestation » du résultat des élections qui réussit dans certains pays devient communicative ? Le perdant peut maintenant l'inclure dans son programme électoral. Le Mexique en est le dernier exemple : convaincu

---

19. Pays « Y ».

qu'il allait gagner, le candidat malchanceux transforme le débat électoral en manifestation de rue; à noter que l'organisation électorale mexicaine a souvent été citée en exemple par les internationaux.

#### L'OBSERVATION INFLUENCE-T-ELLE LE RÉSULTAT DE L'ÉLECTION ?

Revenons un instant à l'observation internationale en posant les questions suivantes: les rapports d'observation peuvent-ils modifier le résultat d'une élection? Peuvent-ils influencer les autochtones, cautionner des mouvements de rue orchestrés par les ONG dont il vient d'être question?

Prenons le cas du rapport préliminaire OSCE-ODIHR qui fait suite aux deux premiers tours de l'élection présidentielle ukrainienne et du rapport final. Les faits qui y sont relatés peuvent-ils nous apporter une idée claire et incontestable sur les événements, ou ne faut-il pas garder à l'esprit que la neutralité éprouve des difficultés à s'imposer dans les méandres de la *realpolitik*? Par exemple, le rapport préliminaire (p. 13) indique que 8 % des observateurs classent, sur les questionnaires, les élections comme étant «mauvaises» ou «très mauvaises». Premier point: quel était le rapport entre le pourcentage de «mauvaises» et de «très mauvaises»? Il faudra attendre le rapport final pour apprendre qu'en octobre seulement 1 % des observateurs considéraient les élections comme «très mauvaises» et 5 % comme «mauvaises» (p. 25). Deuxième point: le lecteur ne connaît pas nécessairement les questions qui sont posées dans les questionnaires d'observation. Habituellement, l'on demande à l'observateur, en fin de questionnaire, de classer la façon dont le vote s'est déroulé dans le bureau qu'il vient de quitter. Le choix est le suivant: «très bien», «bien», «mal», «très mal».

Il n'y a pas de position médiane, car la pratique des statistiques nous apprend que nombreux sont ceux qui se réfugient dans la moyenne, ce qui rend difficile l'évaluation du déroulement des opérations. Dans le cas présent, cela permet de dire que 94 % des observations indiquaient que les opérations électorales s'étaient «bien» ou «très bien» déroulées. Sur la psychologie du lecteur cela a un effet très différent que de présenter des données négatives.

Dans le rapport préliminaire (p. 12), il est dit que la campagne électorale a vu «des controverses allant au-delà de ce qui est acceptable»

– l'on retrouve là les procédés utilisés aux États-Unis appelés *mudslinging*. Il s'agit de calomnier l'opposant très tard dans la campagne de façon qu'il n'ait pas le temps de réagir.

D'autre part, les violations de procédure sont de 1 % le 31 octobre et de 2,3 % le 21 novembre, ce qui est faible étant donné la complexité des procédures de vote et du décompte des suffrages (il y avait 2 578 rapports d'observation dans le rapport final).

L'on recherche vainement certaines explications et des rapprochements entre différentes données fournies par l'analyse des questionnaires. Par exemple: les 7 % d'agitation dans les bureaux de vote ne devraient-ils pas être rapprochés (rapport final, p. 27) des 12 % de bureaux surchargés (rapport final, p. 26)? Certains bureaux de vote comprenant 3 000 noms sur leur liste, il est alors concevable qu'un bureau de vote surchargé mène à une certaine agitation. Cela rend donc peu crédible le fait que l'agitation soit consécutive au 1,6 % qui tentait d'influencer les électeurs. Cela devrait être dit.

En présentant les données d'une observation de façon partielle, ne risque-t-on pas de fausser le cours normal de l'évolution politique interne de certains États, sans parler des répercussions internationales?

Dans certains cas, il faut ajouter des conférences de presse qui réunissent de nombreuses organisations internationales. Certaines, comme l'OTAN, n'ont pas une vocation essentiellement électorale. Il faut apprécier l'importance et le prestige des organisations internationales avant de se lancer dans des déclarations fracassantes qui seront reprises, déformées et amplifiées par le perdant dans le cas où les conférences de presse critiquent les élections. À la fin des années 1990<sup>20</sup>, le rapport d'observation des internationaux a été cité par un groupuscule, qui s'est introduit dans l'Assemblée nationale plusieurs mois après l'élection, et a assassiné plusieurs parlementaires.

#### L'UTILISATION DES FONDS D'ÉTAT

Les émissions de télévision et de radio, contrairement aux actions des ONG politiques financées par l'étranger, sont étudiées avec attention par les organisations internationales d'observation telle l'OSCE-ODIHR. Le pays observé, comme dans tous les pays du monde, montrera une préférence pour l'un ou l'autre des sortants, car les nouvelles

---

20. Dans un pays «X».

le montreront inaugurant une école, un pont, participant à une conférence internationale. Il serait bon de calculer sur plusieurs pays un coefficient d'avantage accordé aux sortants après des diffusions non électorales mais qui néanmoins les favorisent.

À la réflexion, il reste à savoir si l'action des ONG très engagées dans une politique nationale et de *realpolitik* n'entraîne pas, en réaction, l'appareil d'État en voie de démocratisation à soutenir plus qu'il ne le ferait de lui-même le pouvoir en place.

L'OSCE-ODIHR fait référence à la réunion de Copenhague (29 juin 1990). Ne serait-il pas approprié que les décisions prises lors de cette réunion soient actualisées en ce qui concerne l'action politique des « groupes » dont le financement provient de l'étranger, en particulier l'art. 8-10.4 ?

145

## LE CONTENTIEUX

Comment juger et faire condamner les fraudeurs ? La diversité des procédés demande beaucoup de réflexion avant d'en attribuer la compétence à telle commission ou tels tribunaux.

En premier lieu, ce qui fonctionne de façon satisfaisante dans un pays peut paraître beaucoup trop complexe pour les nouveaux venus à la démocratie. Il arrive que trois juridictions différentes soient compétentes en France sur les questions relevant des listes électorales<sup>21</sup>. Cette situation a des raisons historiques et découle de la structure juridique de la nation, mais elle est difficilement exportable. Le système britannique est beaucoup plus simple et a sa propre logique, consacrée par le temps.

À partir de 1988, la montée de nouvelles démocraties crée un système de contentieux simple avec appel de commission électorale à une autre – par exemple, appel d'une décision de la Commission centrale à une Commission supérieure de justice. Encore faut-il ne pas créer deux systèmes de justice pouvant mener à un conflit de compétence.

Bernard Maligner, dans un article du *Monde*, pose le problème de savoir si l'annulation d'une élection doit dépendre de l'influence que la fraude a sur le résultat – dans ce cas l'annulation dépend de l'avance en suffrages du vainqueur –, ou si le juge doit essentiellement envisager la gravité de la fraude en provoquant l'inéligibilité et faire intervenir l'élément moralisateur<sup>22</sup>.

21. Dans le cas où le Conseil constitutionnel est juge de l'élection.

22. *Le Monde*, 14 juin 1983.

En France, le Conseil constitutionnel a été saisi, à l'occasion des élections législatives de 2002, à 162 reprises par des candidats ou électeurs et à 601 reprises par la Commission de contrôle des comptes de campagne. Cinq élections ont été annulées, mais les candidats ont été réélus lors des élections partielles qui ont suivi<sup>23</sup>.

Jusqu'en 1975, la loi électorale indienne déclarait inéligible pour six ans tout candidat condamné pour pratique illégale. Depuis cette date, une condamnation par la Cour suprême est transmise à la Commission électorale qui, elle, décide de la gravité de l'acte et transmet à l'administration présidentielle qui fixe la sentence en conséquence; cette procédure trop complexe a dû être simplifiée<sup>24</sup>.

146 Une loi fédérale des États-Unis, «l'accès au suffrage et l'intégrité du vote» (2002), avait donné lieu le 19 septembre 2005 à plus de 129 enquêtes à travers le pays. Plus de 60 décisions ont été prises. 89 personnes ont été mises en accusation pour vote multiple et 52 ont été condamnées<sup>25</sup>.

En Grande-Bretagne, 37 contestations électorales sont passées devant les tribunaux entre 1997 et mai 2005. Un ancien conseiller municipal de Blackburn a subi une peine de prison de trois ans et sept mois pour avoir volé le vote postal de 233 personnes, le 8 avril 2005. Le magistrat chargé de l'affaire a fait part de ses difficultés à fixer la sentence, car un tel cas de fraude électorale ne s'était pas produit depuis un siècle<sup>26</sup>.

Le responsable de l'équipe électorale de Birmingham a été suspendu pour n'avoir pas pris en compte 1 000 votes postaux en juin 2004.

Suite aux élections municipales du 4 mai 2006, le journal *The Times* du 6 mai titrait: «De nouvelles plaintes pour fraudes pourraient mener à un nouveau décompte de suffrages.»

La fraude couvre un vaste territoire. Les élections y sont apparues à des époques très différentes, et les anciens peuvent fournir aux nouveaux venus de nombreux exemples. Aucune démocratie n'est immunisée contre la fraude, elle est partout et le sera toujours. Il reste aux législateurs la tâche de tenir compte du passé et de bien réfléchir aux diverses interprétations juridiques ou frauduleuses auxquelles les textes

---

23. Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002.

24. Publication de la Commission électorale d'Inde «Major Events and new initiatives 1996-2000», chapitre XIV, p. 332.

25. <<http://louisville.fbi.gov.dojpressel/pressel106/voterfraud07406>>.

26. Isabel White, *Parliament and Constitution Center*, SN/PC/03667.

de lois peuvent donner lieu. Encore faudrait-il prévoir les nouvelles donnes de la société. Nous avons rencontré des cas où des fraudes, des déclarations ambiguës ou des contournements de lois avaient été commis avec les meilleures intentions. Nous n'avons pas à tenir compte des intentions mais des conséquences.

Comme personne ne peut s'arroger le droit de donner des leçons, il est indispensable d'écouter les autres, de collaborer, de faire part de nos problèmes et de présenter nos solutions. Soyons avant tout pragmatiques.

---

## R É S U M É

---

*La fraude électorale est ici considérée à travers le temps et les pays. Il existe une fraude toute simple, qui se fixe sur de nouvelles formes d'expression... Comment distinguer la fraude de l'erreur ? Dans quels cas passe-t-on de l'interprétation des lois à la fraude ? La limite en est-elle évidente ? Mais, soyons pratiques : qu'en est-il du vote à distance ? Quelles sont les erreurs incompressibles des listes électorales ? Et le secret du vote ? Existe-t-il une fraude à grande échelle ? Que penser des contestations de rue trop bien organisées ? Comment classer le contournement des lois électorales dû au financement disproportionné provenant de l'étranger ? Et l'observation dans tout cela ? Où en est la neutralité dans la realpolitik ?*