

ÉTUDES DOCTRINALES

LE DOUBLE VOTE OU LE VOTE MULTIPLE

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE

ET

FRANÇOIS-XAVIER DUBOIS

INTRODUCTION

Comment organiser des élections législatives dans un Etat dont les composantes peuvent se réclamer — parfois avec violence — de conceptions ethniques différentes ? Comment procéder au lendemain d'un conflit armé ou d'une guerre civile ?

Dans un Etat composite — plus encore dans un Etat divisé —, il peut se faire que les partis politiques qui développent les positions les plus étroitement nationalistes occupent en fait le haut du pavé. S'adressant de manière exclusive aux ressortissants de leur ethnie, de leur communauté ou de leur groupe national, ils tendent à privilégier les positions les plus antagonistes. A défaut parfois de prêcher la guerre civile, ces partis mènent la guerre des urnes. Ils entendent la remporter non pas en promouvant des positions de compromis ou de conciliation mais en durcissant les oppositions et en provoquant les conflits. Dans l'exercice du pouvoir, ils peuvent également être enclins à développer les positions les plus intolérantes et les moins respectueuses des groupes minoritaires ou d'opposition.

Quelques exemples — qui ne se veulent pas exhaustifs — illustrent le propos.

Les élections générales du 15 septembre 1995 en Bosnie-Herzégovine confortent la position des trois partis nationalistes au pouvoir depuis 1990. Les partis *S.D.A.* (nationaliste musulman) et *H.D.Z.* (nationaliste croate) dominent les institutions de la Fédération croato-musulmane et le parti

Francis DELPÉRÉE est professeur à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain et assesseur au Conseil d'Etat.

François-Xavier DUBOIS est assistant à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain.

S.D.S. (nationaliste serbe), celles de la République serbe (de Bosnie-Herzégovine).

Au Burundi, l'assassinat des deux premiers présidents hutu — en octobre 1993 et en avril 1994 — s'accompagne au sein des partis — Uprona (ex-parti unique à dominante tutsi) et Frodebu (hutu) — et au sein de la population d'un mouvement de radicalisation ethnique qui ne recule pas devant des actions meurtrières.

Au Rwanda, le Front patriotique rwandais (*F.P.R.*) et son bras armé, l'Armée patriotique rwandaise (*A.P.R.*) sont confrontés — au lendemain de la guerre civile — à une alternative : privilégier la recherche d'une cohabitation harmonieuse pour vaincre les divisions politico-ethniques ou renforcer la préoccupation sécuritaire et renforcer du même coup les clivages ethniques.

Dans ces Etats — et dans bien d'autres — qui sortent de la guerre et des conflits armés, la restauration sinon de la démocratie, du moins des appareils institutionnels — sur un plan politique et administratif — passe par l'organisation d'élections. Mais celles-ci ne risquent-elles pas d'aggraver encore les divisions existantes ? Ne vont-elles pas mettre en relief encore plus les situations majoritaires et minoritaires ? Ne vont-elles pas — de manière paradoxale — officialiser et cliquer les positions respectives ?

De manière naturelle — et quasi instinctive —, l'électeur se prononce généralement en faveur du candidat ou de la liste qui répond à ses préoccupations, ses préférences ou ses sensibilités. Il le choisit normalement dans la circonscription électorale dont il fait partie. Il contribue, au sein de cette circonscription, à l'élection du candidat qui réunit sur son nom un ensemble de suffrages qui proviennent exclusivement du groupe dont les électeurs et l'élu se réclament.

L'électeur se tourne spontanément vers le candidat ou le parti qui représente au mieux les intérêts de sa communauté et qui est prêt à assurer, fût-ce avec vigueur, leur défense. Telle est la logique de l'élection. Elle sert tout autant à désigner — de manière officielle — un élu qu'à déterminer — de manière plus officieuse — l'appartenance des électeurs à un groupe déterminé. En ce sens, les électeurs apprennent à se reconnaître dans leurs élus.

Chaque élection sert à cliquer les positions respectives des forces en présence. Elle contribue à la désignation d'élus qui assumeront, chacun pour leur part, la défense de préoccupations qui peuvent être antagonistes.

Comment organiser, dans un Etat composite, un système électoral qui permette de canaliser les facteurs politiques de division, voire de dissocation, et qui encourage, à l'inverse, la coopération entre les diverses composantes de l'Etat ?

De manière plus spécifique, comment composer — dans un Etat qui connaît des conflits aigus entre des groupes sociaux qui se réclament de

conceptions ethniques différentes — un système électoral qui évite l'affrontement entre ces groupes et favorise leur collaboration ?

Comment mettre en œuvre les techniques dites du double vote — s'il y a deux groupes en présence — ou du vote multiple — s'il y en a plus — aux fins de pacifier, autant que faire se peut, le déroulement des activités politiques ?

I. — LA TECHNIQUE DU DOUBLE VOTE OU DU VOTE MULTIPLE

La technique du double vote ou du vote multiple se résume en deux propositions. Celles-ci peuvent être jointes ou distinctes.

— *Pour être élu parlementaire, tout candidat a l'obligation de rechercher et d'obtenir un apport de voix qui proviennent de l'autre (ou d'une autre) communauté. S'il n'obtient pas ce concours, il ne saurait être valablement choisi.*

— *Tout électeur a l'obligation d'apporter sa voix à un candidat de sa propre communauté mais a aussi le devoir de se prononcer sur l'élection d'un candidat de l'autre (ou d'une autre) communauté. S'il n'opère pas cette démarche, le vote qui est le sien ne saurait être considéré comme valable.*

De manière pratique, l'Etat est divisé en circonscriptions électorales. L'électeur qui se rattache à la communauté A utilise un premier bulletin pour élire, au sein de sa circonscription, un ou plusieurs représentants. Il contribue, aussi, grâce à un deuxième bulletin, à l'élection du représentant de la communauté B qu'il choisit soit dans la même circonscription soit dans une autre. Un troisième ou un quatrième bulletin porte, éventuellement, sur le choix d'un représentant de la communauté C ou D.

Le double vote ou le vote multiple peut présenter plusieurs variantes. Il peut recourir à différentes techniques — double bulletin de vote, bulletin avec des listes doubles, bulletin de vote dit « tête-bêche »... —.

II. — LES AVANTAGES

Les avantages du système du double vote ou du vote multiple tiennent à ce que cette forme de scrutin permet de répondre à deux préoccupations. L'une est celle de l'écoute institutionnelle. L'autre est celle du dialogue institutionnel.

A. — *L'écoute institutionnelle*

Le système du double vote ou du vote multiple présente incontestablement un mérite. Il peut contribuer — pour autant que d'autres conditions, comme celle de la paix civile, soient, par ailleurs, réunies — à pacifier les relations politiques, au sens large de l'expression.

Ce mérite, il faut l'identifier eu égard à trois personnes différentes : l'électeur, le candidat à l'élection et l'élu.

— En ce qui concerne *l'électeur*, celui-ci est invité à regarder au-delà de la frontière — psychologique, politique, voire matérielle — qui sépare deux ou plusieurs communautés. Il est appelé à prêter attention non seulement à la vie politique de sa communauté mais aussi à celle de l'autre ou d'autres communautés. Il est ainsi conduit à prendre en compte des intérêts de la société politique tout entière — tant il est vrai que les préoccupations de l'intérêt général ne se résument pas nécessairement à une addition des préoccupations de deux ou plusieurs communautés particulières, mais les dépassent et les transcendent —.

L'électeur appelé à choisir un représentant en dehors de sa communauté sera particulièrement attentif à la manière dont celui qu'il a contribué, fût-ce pour partie, à élire, remplira sa fonction de défense des intérêts communautaires. Il contrôlera plus attentivement peut-être que d'habitude la correcte exécution du programme politique auquel il s'est rallié.

— En ce qui concerne *le candidat à l'élection*, celui-ci est invité à ne pas s'adresser à ses seuls électeurs naturels mais aussi à ceux qui appartiennent à l'autre ou à une autre communauté.

En ce sens, le système du double vote ou du vote multiple a pour effet de calmer le jeu. Il incite les acteurs politiques qui défendent les positions les plus extrémistes ou qui s'expriment de la manière la plus agressive à adopter des comportements et à tenir des discours plus nuancés. Il peut aussi les inciter à adopter des positions politiques moins tranchées.

L'obligation qui est faite à ces acteurs politiques — qui aspirent à accéder au pouvoir — de réunir sur leur nom un certain nombre de suffrages qui ne proviennent pas uniquement de la communauté qu'ils représentent naturellement mais qui sont issus de l'autre communauté peut contribuer à apaiser la vigueur d'opinions ou de comportements inspirés par des préoccupations étroitement et excessivement nationalistes.

— En ce qui concerne *l'élu*, le système électoral l'oblige — plus fondamentalement encore — à se montrer attentif aux préoccupations les plus fondamentales de l'autre communauté. Appelé à représenter cette autre partie de la population, l'élu devra chercher à exprimer, dans son action quotidienne et, en particulier, dans son action parlementaire, ces préoccu-

pations. Il devra chercher à assurer concrètement les droits et les intérêts des personnes qui relèvent de cette autre communauté.

Les élus devront ainsi — pour eux-mêmes comme pour leurs mandants — chercher à faire la synthèse entre les préoccupations de leur communauté première — soit de leur communauté d'origine — et de la communauté seconde — soit de la communauté dont ils se sont également engagés à défendre les points de vue —.

S'ils occupent, par surcroît, des fonctions gouvernementales ou si, à d'autres niveaux, ils remplissent des fonctions locales, ils seront en mesure de traduire ces préoccupations communes dans l'action exécutive.

Le système du double vote ou du vote multiple devient, dans ces conditions, un facteur de cohésion sociale et politique.

B. — *Le dialogue institutionnel*

L'initiative qui consiste à privilégier l'écoute entre les communautés au sein d'une société politique est louable. Pour que ces efforts ne restent pas vains, il convient, cependant, d'envisager les procédures qui permettent de concrétiser ces intentions. En particulier, il convient que l'effort d'écoute ne reste pas au stade des préoccupations interindividuelles mais se traduise aussi au plan institutionnel.

Ce dialogue mérite de s'instaurer dans les institutions parlementaires, dans les institutions locales ou dans des institutions *ad hoc*.

— En ce qui concerne le fonctionnement des *assemblées parlementaires*, il convient évidemment que les élus traduisent dans leur action les préoccupations de leurs mandants. Si ce n'est pas le cas, les électeurs auront l'occasion de les sanctionner lors de prochaines élections. Encore faut-il que la possibilité leur soit offerte à ce moment de porter leurs suffrages sur le nom de candidats plus perméables à leurs idées ou à leurs intérêts, ce qui ne serait pas le cas si les formations politiques de cette autre communauté verrouillaient les listes en y plaçant systématiquement les candidats les plus agressifs.

Au sein de l'assemblée parlementaire même, des mécanismes gagneraient peut-être à être instaurés pour assurer une adéquation suffisante entre la volonté des mandants et celle des mandataires publics. Pour ne prendre qu'un exemple, si les élus issus de l'élection au double vote ou au vote multiple ne composent pas l'ensemble de l'assemblée et s'ils sont donc appelés à coexister avec d'autres parlementaires désignés selon les modalités traditionnelles, il y a lieu notamment de se demander si leurs suffrages ne gagneraient pas à être comptabilisés séparément. Une expression spécifique des préoccupations des parlementaires choisis selon ce mode original de sélection serait assurée.

Peut-être aussi ces parlementaires d'un nouveau type devraient-ils être encouragés à former un groupe politique distinct des autres. Ce groupe pourrait ainsi mieux s'exprimer et mieux afficher sa spécificité.

Aux fins de perfectionner le système, l'on peut également envisager la procédure de décision suivante. Aucune décision ne pourrait être prise que si elle recueille un nombre suffisant de voix émanant du groupe « multiple ». De cette manière, le vote multiple irait jusqu'à se traduire dans une décision « multiple » qui résulterait — l'on peut le présumer — de la prise en compte et, pourquoi pas ?, de la conciliation de préoccupations différentes.

Peut-être serait-il possible d'enrayer de cette manière l'engrenage de la violence ou de l'intolérance dans lequel certains Etats composites se sont engagés ?

— En ce qui concerne les collectivités locales, il faut observer que les dimensions réduites de telles entités peut rendre la conception de solutions institutionnelles plus complexe.

Les solutions préconisées au niveau parlementaire sont transposables au niveau local. Des collectivités pluriethniques ou pluricommunautaires sont concevables, même dans des collectivités réduites. Le régime du double vote ou du vote multiple y est applicable.

La superficie et la population de la circonscription électorale considérée gagneront, cependant, à présenter une certaine importance. La double représentativité des élus sera mieux assurée si elle s'inscrit sur une base territoriale relativement large.

— En ce qui concerne les institutions *ad hoc*, il faut encore se demander si un dialogue institutionnalisé bien conçu ne conduit pas à suggérer l'insaturation d'autorités particulières. Le système électoral préconisé s'inscrit dans une logique institutionnelle dont il n'est peut-être que l'un des éléments.

L'attention qui est portée aux préoccupations politiques différentes de plusieurs communautés peut notamment accréditer l'idée que seules des solutions inspirées des techniques du fédéralisme territorial ou du fédéralisme personnel peuvent apporter une réponse durable aux problèmes d'aménagement de telles sociétés. Le système du double vote ou du vote multiple va dans cette voie dans la mesure où il favorise l'émergence de consensus politiques et où il tend à assurer un meilleur équilibre entre les diverses communautés qui peuplent une même société politique.

III. — LES INCONVÉNIENTS

Les inconvénients d'un système électoral fondé sur le double vote ou le vote multiple tiennent, pour l'essentiel, à ses présupposés institutionnels.

Ils tiennent aussi dans une moindre mesure à l'effectivité dont ce système est capable de faire preuve.

A. — *Les présupposés institutionnels*

Le système électoral préconisé peut avoir des effets contraires à ceux qu'ils escomptent obtenir. Plutôt que de gommer les frontières entre des communautés distinctes au sein d'une même société politique, il risque de les accréditer, de les officialiser, voire même de creuser encore plus le fossé qui existe entre ces communautés. Ne prépare-t-il pas ainsi des séparations encore plus radicales qui ne peuvent déboucher, à terme, que sur l'éclatement de la société politique ? Il risque ainsi de faire pis que bien.

Le système du double vote ou du vote multiple part d'un postulat institutionnel. Il y a des communautés distinctes. Leurs membres sont nettement identifiables. Il suffit donc de les recenser. Il faut au besoin leur conférer une sous-nationalité. Répertoriés sur des listes électorales distinctes ou pourvus d'une sous-nationalité, ils seront tenus de s'exprimer — dans un premier vote — pour un membre de la même communauté et — dans un second vote — pour un membre reconnu de l'autre communauté.

Les techniques mises en œuvre ne se prêtent pas à des solutions nuancées. Qu'en est-il de l'électeur « bicommunautaire » — dont le père, par exemple, relève d'une communauté et la mère de l'autre — ? Qu'en est-il de l'électeur « monocommunautaire » qui a quitté sa communauté d'origine et qui est parfaitement intégré dans sa communauté d'accueil ? Qu'en est-il de l'électeur modéré qui entend apporter son suffrage à un candidat de l'autre communauté ? *Et caetera*. Toutes ces situations risquent d'être gommées par la nécessité de ranger chaque personne dans une liste prédéterminée d'électeurs.

La question est plus fondamentale encore. Des solutions inspirées dès leur origine par une philosophie et des techniques qui se rapprochent de celles de l'apartheid sont-elles de nature à assurer la pacification des esprits et des relations politiques ?

La question se pose avec une particulière acuité là où l'Etat se propose d'organiser des circonscriptions monoethniques ou monocommunautaires. Le découpage électoral qui est réalisé renforce encore le poids de chacune des ethnies ou communautés. Le choix d'un candidat dans une autre circonscription, elle aussi homogène, risque de susciter de vives critiques. Qui peut assurer que le représentant s'exprimera vraiment au nom de tous ceux qui l'ont choisi, en particulier les électeurs de l'autre communauté ?

A une époque où les autorités publiques se préoccupent de rapprocher, comme on dit, l'électeur de l'élu, le système préconisé n'a-t-il pas pour effet d'établir une distance — qui pourra difficilement être abolie — entre les

électeurs d'une communauté et celui qui, dans l'autre communauté, est censé les représenter ?

B. — *L'effectivité institutionnelle*

Le système du double vote ou du vote multiple s'expose, par surcroît, au reproche d'être par trop artificiel. Il déforme, dans une certaine mesure, le verdict des urnes. Il ne tient pas compte de la volonté politique qui s'est exprimée à l'état brut. L'élection cesse d'être le baromètre — aussi exact que possible — des attentes et des préoccupations de l'opinion publique, en général. Elle risque d'en donner la mesure mais de manière tronquée.

Au surplus, le système électoral préconisé corrige — certains diront : manipulent — les résultats électoraux en faisant appel non pas — comme dans le système majoritaire — à des voix de la même communauté mais à des suffrages qui proviennent d'une autre communauté et qui, par l'effet d'un mécanisme de transfert, viennent s'ajouter aux premiers.

Dans la pratique, ce système risque d'être faussé et de perdre une part de l'efficacité qu'on lui prête si un ensemble de conditions ne sont pas remplies.

— Le système ne peut fonctionner que si les *électeurs* appelés aux urnes s'y rendent effectivement. Toute mesure de boycott de l'une ou l'autre communauté, toute abstention massive de leur part rendent vaines les pondérations que l'on se proposait d'instaurer. Faut-il, pour éviter ce type d'inconvénient, rendre le vote obligatoire dans l'une et l'autre communauté ?

— Le système ne peut fonctionner que si les *candidats* de l'autre communauté ne sont pas des hommes de paille et que si, une fois élus, ils ne se transforment pas en porte-parole de leur seule communauté d'origine. La double allégeance qui est réclamée d'eux se concilie-t-elle avec les comportements partisans que l'élection ne peut manquer de susciter ? Pourra-t-on toujours compter sur une loyauté suffisante ?

— Le système ne peut fonctionner que si les *élus* « multiples » ne sont pas mis au ban de l'assemblée parlementaire ou de l'assemblée locale dont ils font désormais partie, s'ils n'y sont pas traités comme des « otages », des « traîtres à leur communauté » ou des « harkis » et s'ils ne sont pas relégués dans des tâches secondaires. Ou bien l'assemblée tout entière perçoit l'utilité politique de cette expression diversifiée et équilibrée des préoccupations politiques et elle confère à ces parlementaires un statut et un prestige particuliers. Ou bien elle n'y voit qu'un mode de sélection hybride qui ne confère pas aux intéressés une légitimité démocratique suffisante et elle rend vaine la création de cette catégorie particulière de parlementaires.

IV. — QUELQUES MODALITÉS PARTICULIÈRES

Deux modalités importantes peuvent conditionner la viabilité du système électoral préconisé.

A. — *Une représentation globale ou partielle ?*

Dans une première perspective, l'on considère que tous les élus de l'assemblée parlementaire ou de l'assemblée locale doivent pouvoir se prévaloir d'une double légitimité politique. L'assemblée en tant que telle peut revendiquer cette même légitimité. Elle provient de deux sources distinctes et contribue à l'élaboration de décisions qui soient toutes marquées du sceau de la conciliation — et, dans certains cas, de la réconciliation —.

Dans une deuxième perspective, l'on considère que seuls certains élus devront satisfaire à cette double investiture. Le quota reste évidemment à déterminer. Mais le caractère partiel de la solution électorale qui est préconisée la rend aussi moins choquante et moins artificielle. Dans plusieurs Etats, les députés ou les sénateurs ne sont pas tous choisis de la même manière. Une catégorie particulière d'entre eux pourrait être celle des « parlementaires multiples ». Elle coexisterait avec d'autres catégories de parlementaires qui présentent toutes leur spécificité.

B. — *Une représentation exclusive ou multiple ?*

Dans une première perspective, le parlementaire qui appartient à une communauté mais qui est appelé à représenter les électeurs de l'autre communauté en assure la représentation exclusive. Il se spécialise, en quelque sorte, dans la défense des intérêts de ses compatriotes de l'autre communauté. La proposition risque de se heurter aux réticences de cette communauté qui ne manquera pas de constater, avec la sagesse populaire, que « l'on n'est jamais mieux défendu que par soi-même »...

Dans une deuxième perspective, le parlementaire qui appartient à une communauté est censé la représenter. Mais, dans la mesure où il est également élu avec des voix en provenance de l'autre communauté, il est investi d'un double mandat représentatif. Dans cette perspective, il y a lieu évidemment de préciser le seuil électoral qu'il doit atteindre dans la communauté d'origine et dans la communauté d'accueil. Il faut, pour ce faire, tenir compte de deux impératifs : éviter de donner à la communauté d'origine un poids tel que les voix de l'autre communauté ne pèsent que d'un poids insignifiant ; éviter aussi de donner à l'autre communauté une sorte de droit de veto quant aux résultats des élections dans la communauté d'origine.

V. — LE CONTEXTE ÉLECTORAL

Les effets qui peuvent s'attacher à la technique du double vote ou du vote multiple dépendent aussi du système électoral qui est concrètement envisagé. Deux questions ne peuvent être perdues de vue. L'une est celle du sectionnement électoral. L'autre est celle du mode de scrutin.

A. — *Le sectionnement électoral*

Le découpage du territoire d'un Etat composite en diverses circonscriptions présente un intérêt évident. Il convient d'apporter une attention toute particulière au tracé de telles circonscriptions. Ce problème s'avère plus délicat encore dans un Etat qui est ou qui a été confronté à un conflit interne — pouvant notamment générer des déplacements de population, l'exode de minorités, la multiplication de camps de réfugiés, voire le génocide des membres de l'une des communautés —.

Deux hypothèses distinctes méritent d'être envisagées.

Dans la première hypothèse, *l'élection se déroule dans un cadre territorial qui épouse la dimension de la collectivité dont il s'agit de désigner les représentants*. La formule est difficilement utilisable lorsqu'il s'agit de procéder à des élections législatives qui contribuent à désigner un nombre important de parlementaires au sein de l'assemblée nationale. Elle s'expose à des difficultés pratiques — volume des listes, dimension des bulletins de vote... —. Elle présente aussi des inconvénients sur le plan politique, puisqu'elle peut contribuer à instaurer l'absence de toute représentation des courants minoritaires.

Dans la seconde hypothèse, l'élection a lieu dans un cadre territorial qui ne coïncide pas nécessairement — ni sur le plan géographique, ni sur le plan démographique — avec la collectivité représentée. Dans ce cas, les citoyens-électeurs sont répartis en diverses circonscriptions pour les besoins du scrutin. Ils se bornent à y procéder à la désignation d'un ou de plusieurs élus. C'est le collationnement des résultats obtenus dans les divers arrondissements qui permet de composer l'assemblée nationale.

La formule est couramment utilisée à l'occasion des élections législatives. Elle répond à un objectif d'efficacité. Elle ne permet pas nécessairement d'assurer la représentation de l'ensemble des courants politiques qui sont présents dans le corps électoral.

Plusieurs sous-hypothèses doivent, en effet, être envisagées dans ce second cas de figure.

Les membres du groupe minoritaire peuvent se trouver réunis sur une portion déterminée du territoire. Cette partie restreinte sert de circonscription électorale. Elle se caractérise par sa composition politique homogène.

Elle assure donc une représentation cohérente à une communauté même minoritaire par rapport à l'ensemble national.

Les membres du groupe minoritaire peuvent également se trouver réunis sur une même portion de territoire. Mais cette portion restreinte est sectionnée — de façon artificielle — en plusieurs fragments. Cette forme de découpage — qui se réalise, par exemple, selon la technique, bien connue en droit international public, des segments — peut avoir pour objet ou pour effet de priver le groupe minoritaire ainsi dilué de toute représentation politique.

Les membres du groupe minoritaire ne sont pas localisés en un même endroit. Ils sont disséminés en petites cellules sur l'ensemble du territoire. Un découpage régulier — par exemple, sous la forme d'un quadrillage systématique — peut, une fois encore, avoir pour effet de priver un tel groupe de toute représentation parlementaire.

Les membres du groupe minoritaire sont, une fois encore, disséminés sur l'ensemble du territoire. Un sectionnement irrégulier, voire discontinu, peut avoir pour conséquence de recréer un ensemble suffisamment homogène qui pourra, au travers de l'élection, faire valoir sa représentativité.

Le relevé de ces différentes hypothèses et sous-hypothèses montre à suffisance que le sectionnement électoral ne saurait à lui seul garantir une représentation suffisante aux courants minoritaires. Pis encore, il peut contribuer à conforter les courants majoritaires et à creuser un fossé entre les forces politiques qui sont pourtant présentes, à des titres divers, dans le corps électoral et donc dans la société. Un groupe minoritaire peut, au contraire, être lésé lorsque le tracé des circonscriptions, bien qu'effectué sur base de critères apparemment neutres, conduit à sa sous-représentation politique.

B. — *Les modes de scrutin*

La question du double vote ou du vote multiple ne peut non plus être dissociée de celle des modes de scrutin. En fonction des modes d'expression qui sont reconnus aux électeurs, les formules envisagées peuvent s'avérer plus ou moins praticables.

— Le scrutin majoritaire est celui qui, de manière générale, tend à consacrer l'élection du candidat qui a obtenu le plus de voix dans une circonscription électorale déterminée. Il semble s'inscrire à contre-courant du souci d'assurer une représentation politique suffisante aux minorités. La technique du double vote ou du vote multiple ne peut produire les effets recherchés en recourant à un tel mode de scrutin.

— Le scrutin de représentation proportionnelle tend à assurer à chaque formation politique une représentation parlementaire qui se situe en pro-

portion aussi exacte que possible avec le nombre de voix qu'elle a recueillies. Elle repose évidemment sur l'idée qu'il y a, d'office, plusieurs sièges à pourvoir au sein de chaque circonscription électorale.

L'avantage de ce mode de scrutin est qu'il garantit la justice électorale, qu'il protège les formations politiques réduites et qu'il permet la représentation des minorités. La composition du Parlement est censée refléter, sinon avec exactitude, du moins sans discordance sensible, celle du corps électoral.

Il est évident que la technique du double vote ou du vote multiple se greffe aisément sur un système de représentation proportionnelle qui « satisfait incontestablement le pluralisme démocratique mieux qu'aucun autre mode de scrutin » (1).

VI. — D'AUTRES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS

D'autres mécanismes institutionnels encore peuvent permettre d'atteindre, par d'autres voies, les résultats qui sont escomptés d'une réforme électorale. Ils sont communément utilisés lorsqu'il s'agit d'assurer une protection efficace des communautés particulières, notamment des communautés minoritaires.

A. — *Les techniques d'élection*

La liberté de choix de l'électeur est souvent paralysée — dans un système de représentation proportionnelle — par un système de listes bloquées. Il est possible de remédier à cette situation en recourant à diverses techniques et de donner au citoyen la faculté de voter au besoin pour un candidat de l'autre communauté.

— Le « vote préférentiel » permet, on le sait, à l'électeur de modifier l'ordre de présentation des candidats sur une même liste. Il permet de favoriser les courants ou les tendances minoritaires sur une même liste.

— Le « panachage » offre une autre possibilité. L'opération consiste à retenir un ou plusieurs noms sur une liste de candidats et à leur ajouter des noms de candidats empruntés à d'autres listes. Il permet à l'électeur de tenir compte de plusieurs sensibilités politiques à la fois.

— Le « vote cumulatif » permet, pour sa part, à l'électeur d'accorder sa préférence à autant de candidats d'une même liste qu'il y a de sièges à pourvoir. Il peut éventuellement les cumuler sur la tête d'un seul candidat.

— Le « vote limité » ne peut être perdu de vue. Les électeurs peuvent accorder leur préférence, au sein d'une même liste, à plusieurs candidats.

(1) COTTERET et EMERI, *Les systèmes électoraux*, Paris, P.U.F., 1988, pp. 71-72.

Cependant, le nombre de candidats présentés sur chaque liste est inférieur au nombre de sièges à pourvoir. Le vote limité permet donc systématiquement l'élection de candidats de la minorité.

B. — *Les techniques de désignation*

Certains Etats procèdent à la désignation de représentants de catégories particulières. Ils tendent à *assurer la représentation des minorités ou de groupes d'intérêts spéciaux*.

Quelques exemples illustrent, de façon non exhaustive, ce procédé.

Le Parlement du Bangladesh pourvoit lui-même à trente sièges (sur trois cent trente) (2). Ces sièges sont exclusivement réservés à des femmes.

Dix représentants monastiques élus par les autorités monastiques centrales siègent parmi les cent cinquante membres du Parlement du Bhoutan (3).

Le Président de la République d'Indonésie nomme directement cent des cinq cents parlementaires parmi les membres des forces armées. De plus, les minorités chinoise, européenne et arabe sont représentées respectivement par neuf, six et trois membres au sein de la Chambre des Représentants (4).

Le Président de l' Union indienne nomme deux des cinq cents quarante-cinq membres du Lok Shaba (5). Ils représentent la communauté anglo-indienne.

Le Président du Malawi nomme dix des cent cinquante et un représentants pour « renforcer la représentativité de l'Assemblée ou représenter une minorité donnée ou des groupes d'intérêts spéciaux » (6).

En République-Unie de Tanzanie, septante-cinq des deux cent cinquante-cinq sièges ne sont pas pourvus au suffrage universel direct. Parmi ceux-ci, quinze le sont par les candidats des organisations populaires ; cinq par la Chambre des Représentants de Zanzibar ; quinze sièges sont réservés aux candidates recommandées par la Ligue des femmes et pourvus par l'Assemblée nationale ; quinze députés sont nommés par le Président de la République et vingt-cinq sont, enfin, membres de droit (7).

Aucun des exemples cités ne rentrent, cependant, à proprement parler dans l'hypothèse de travail de cette étude. Les parlementaires choisis le sont soit par le procédé de la nomination, soit par celui de la cooptation. Ils ne le sont pas par la technique de l'élection.

(2) Const., art. 65 (3).

(3) Statut de l'Assemblée nationale, règle I.

(4) Prov. Const., art. 58.

(5) Const., art. 331.

(6) Const., art. 32.

(7) Const., art. 21.1, (b).

L'exemple de Maurice mérite plutôt d'être évoqué. Les différentes communautés sont rassemblées en trois groupes ethniques : les Indo-mauriciens, les Créoles et les Chinois. L'organisation du système électoral favorise la cohabitation harmonieuse des communautés. Chaque électeur exprime, dans sa circonscription, *trois votes*. Les trois candidats qui recueillent le plus grand nombre de voix vont siéger à l'Assemblée législative. De plus, un système compensatoire ajuste la représentation équitable de toutes les communautés : une commission électorale nomme huit candidats non élus qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages, toutes circonscriptions confondues. Ils siègent à l'Assemblée législative en tant que membres supplémentaires (8).

*

— La technique du double vote ou du vote multiple représente une formule originale qui pourrait sans conteste être utilisée dans les Etats composites aux fins de dégager des majorités parlementaires qui soient plus respectueuses des droits et des intérêts des différents groupes en présence.

— La mise en œuvre d'un tel système — si elle est conçue de manière générale — peut néanmoins s'exposer à critique dans la mesure où elle aboutit à déformer — de manière systématique — l'expression des suffrages. Elle gagnerait donc à être appliquée de manière partielle pour un quota prédéterminé de mandats.

— L'utilisation de ce système électoral ne saurait avoir pour objet ni pour effet de réconcilier des communautés qui se sont affrontées au cours d'une guerre civile. Elle peut néanmoins éviter que les élections politiques ne génèrent des affrontements supplémentaires.

— Les conditions de la paix civile et les exigences élémentaires de la démocratie — en ce compris la libre expression des opinions politiques — méritent d'être remplies avant de procéder à la mise en œuvre de quelque système électoral que ce soit.

(8) Const., art. 31, (2) et First Schedule.