

Congrès AFSP Strasbourg 2011
ST 7 : « La Pacification politique: questionnements historiques et analyses symboliques »

Jara René (UMR PACTE – IEP Grenoble), rejara@hotmail.es

Pacifier le vote, pacifier le contentieux :
Etude des formes de contentieux électoraux
dans le Chili post-transitionnel

Introduction

Depuis son instauration, la démocratie pose un dilemme majeur aux responsables politiques chiliens : que faut-il faire du vote ; qui est tout à la fois la seule voie légitime pour l'accès au pouvoir d'Etat, ainsi que la mémoire vivante de la Constitution Politique de 1981 ? S'étant en effet épanoui à l'ombre d'une législation autoritaire, le vote, qui exprime davantage les intérêts conservateurs qu'il ne représente la volonté populaire, n'a cessé de constituer pour cette raison l'un des plus importants enjeux de l'agenda politique de la transition chilienne.

Ainsi, lorsqu'il a été question d'entreprendre des réformes démocratiques, les nouveaux gouvernants se sont évertués à modifier le vote, les élections et le système représentatif sans donner l'impression d'un changement trop radical des règles du jeu. Selon la plupart des études transitologiques¹ la stabilité du processus transitionnel serait dû à la fidélité des acteurs à l'égard du système politique ; la force du pacte entre élites n'ayant eu d'égale que l'image de calme et de paix sociale transmise aux citoyens. Pourtant, il apparaît également que la rapidité avec laquelle les protocoles de base de la démocratie représentative s'explique grandement par l'existence d'un relatif consensus quant aux principales procédures de la mécanique représentative.

À la façon d'un fétiche, le vote fut l'objet d'un affrontement permanent entre les deux principales forces politiques. D'un côté, l'héritage de la dictature est encore bien présent ; trouvant par exemple à s'incarner dans la figure des sénateurs désignés, dont l'existence fait craindre jusqu'à la fin du premier gouvernement de *Concertacion de Partidos por la Democracia* une possible régression autoritaire. De l'autre, les forces politiques progressistes tentent intensément, mais en vain, de supprimer les «enclaves autoritaires»².

¹ O' Donnell, Schmitter y Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós, Barcelona, 1995 (Vols. 1-4). Linz, Stepan, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post Communist Europe*, London, John Hopkins University Press, 1996.

² Il s'agit d'une série de mécanismes constitutionnels qui tendent à distordre la représentation politique (mode de scrutin binominal), à surreprésenter les forces conservatrices (sénateurs désignés) et à empêcher les réformes du système politique (lois dont la modification nécessite une approbation quasi-unanime du Congrès). Sur cette notion, cf. : Garretón Manuel Antonio, Garretón, Manuel Antonio: *Incomplete democracy: Political*

Toutefois, en dépit de cette opposition, il y eut un consensus fondateur sur le rôle que doit remplir le vote à l'avenir, à savoir : d'assurer une normalisation en profondeur de la vie politique. Le fait que les différents acteurs aient une lecture commune de la situation politique avant le Coup d'Etat de 1973, joua à cet égard un facteur clé d'intégration discursive. L'élite transitionnelle partage en effet dans ses grandes lignes le diagnostic établi par les forces politiques de droite : la chute de l'Unité populaire ne fut que la conséquence impitoyable mais logique d'une période d'excessive mobilisation dont le pendant fut une polarisation extrême du système. Aussi, les forces démocratiques qui accédèrent à la tête de l'Etat embrassèrent, tout comme leurs adversaires déçus, la cause de la pacification de la vie politique.

En outre, à côté de cette relative méfiance à l'encontre de la mobilisation sociale, il ne faut pas non plus négliger que l'organisation du vote occupe également une place majeure à l'intérieur de cette critique de la stratégie utilisée par l'Unité Populaire. Le souvenir de l'élection parlementaire de mars 1973 est en effet présent dans tous les esprits. S'appuyant sur le rapport qui, rédigé par Javier del Valle Alliende, Doyen à la Faculté de Droit de l'Université Catholique, accusait le gouvernement d'être l'auteur d'une « monstrueuse machinerie » dont la « victime » fut le peuple chilien³, la Commission Ortuzar, qui fut en charge d'écrire la constitution de 1981 ancre l'idée selon laquelle l'organisation institutionnelle du vote doit être telle qu'elle empêche qu'une pareille situation ne se reproduise⁴.

En conséquence de quoi, on assiste ainsi du milieu aux années 1980, à un processus d'encadrement de l'activité politique dont l'objectif affiché est d'assurer l'intériorisation des normes pacifiques du contentieux. Dans cette optique, le vote a constitué l'institution privilégiée en tant qu'il permettait d'établir une continuité, au moins symbolique, entre les pratiques civiques actuelles et celles antérieures au Coup d'Etat de 1973⁵. Ce faisant, le vote s'est par ailleurs trouvé saisi par un double usage mémoriel : d'une part, comme usurpation de la dictature et comme conquête de la démocratie d'autre part.

La science politique a déjà consacré de belles études à l'évolution de la participation politique ; et notamment au retour du « sens civique » qui aurait caractérisé le Chili d'avant le Coup d'Etat. Certaines recherches ont notamment mis en lumière le travail d'éducation civique que les forces démocratiques (principalement l'Eglise et l'opposition à la dictature)

Democratization in Chile and Latin America. Chape Hill, University of North Carolina Press, 2003.

³ On fait référence ici au rapport commandé par l'Organisation des Etats Américains : *Informe de la Comisión Investigadora del Fraude Electoral*, designada por la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Julio de 1973, OEA, CECS (1974) ; 275-284. Dans ce rapport, l'auteur dénonce de nombreux cas de double inscriptions et/ou de supplantations d'identité, qui auraient affecté au moins 200.000 suffrages, c'est-à-dire 6% du corps électoral. A partir de ces données, l'auteur conclut que « la fraude [ayant] été massive » que « notre démocratie est aujourd'hui violée ». Il ajoute : « Notre régime électoral a permis une fraude gigantesque et il ne donne aucune garantie pour ne pas nous méfier de ceux de demain » ; cité in : Brian Loveman, Elizabeth Lira, *Las ardientes cenizas del olvido. Vía chilena de reconciliación política 1932-1994*. Lom Editores, Santiago, 2000. p.381. Dans la retranscription télévisée du rapport, William Jasper revient sur les arguments exposés par Jaime del Valle : « This monstrous machinery aimed at destroying the genuine expression of majorities continues in force... Having discovered the easy road to fraud» the distinguished Dean of Law charged, « it is reasonable to assume that after the last election the volume of fraud has increased much more than we have seen... Chilean men and women: our nation is the victim of infamy » ; in : William F. Jasper, *General Augusto Pinochet in Perspective*, National Observer Home, n°49, winter 2001.

⁴ Cf. *Comisión Ortuzar*, 1154, Bibliothèque du Congrès National, Constitution 1981. Les données sont mobilisées afin de justifier un plus grand encadrement de l'acte de vote dans la nouvelle législation mise en place par la dictature.

⁵ Valenzuela Samuel J., « Hacia la formación de instituciones democráticas: Prácticas electorales en Chile durante el siglo diecinueve », *Estudios Públicos* (Santiago), n°65, Summer 1997, pp. 215-257.

ont produit en préparation du plébiscite de 1988 : par l'édition de manuels électoraux et l'organisation d'enseignements portant sur la question du vote, elles sont parvenues non seulement à ce que la population s'inscrive massivement sur les listes électorales, mais que dernière surmonte sa crainte en osant voter contre la dictature⁶.

D'un autre côté, de nombreux travaux se sont intéressés à l'effet pervers du mode de scrutin, c'est-à-dire notamment l'exclusion des forces politiques minoritaires de l'accès à la représentation parlementaire (comme le Parti Communiste par exemple). La célébration généralisée de l'acte de vote comme mode d'expression légitime a dès lors été fortement questionné en raison de l'exclusion permanente de certains (notamment de gauche) de la « fête électorale ». D'ailleurs, les taux décroissants d'inscription sur les listes électorales (notamment chez les plus jeunes) est ainsi vue aussi comme une conséquence de ce modèle de participation politique qui, hérité de la dictature, ne fut pas modifié par la *Concertation*. Comme l'affirme en effet, Leticia Ruiz Rodriguez, le cas chilien est un exemple parfait de « continuité du système électoral »⁷.

En revanche, les politologues n'ont guère étudié l'adoption et/ou la reprise des mécanismes pacifiques de contestation et de dispute politiques. Or, en supposant que l'efficience du vote repose sur le fait qu'il permette la disparition du recours à la violence dans l'activité politique, il faut toutefois s'assurer que l'activité contentieuse soit effectivement un territoire pacifié. Le vote exige une incontestable adhésion – ou « loyauté » selon la terminologie transitologique – des acteurs politiques afin que s'accomplisse l'intégration symbolique de la société dans le corps électoral. Par conséquent, tous ces acteurs doivent s'engager dans la défense et le renforcement de la légitimité du vote. Cependant, le vote s'avère être également un des terrains d'expression de la lutte qui caractérise intrinsèquement l'activité politique, dans la mesure que la votation et les résultats sont eux-mêmes le résultat de la lutte partisan.

De notre point, l'adoption de ces normes pacifiques n'est ni le résultat direct de la simple application des lois, ni le fruit du seul volontarisme des forces politiques, mais davantage le produit d'un apprentissage des limites de la contestation politique et des temporalités de la vie politique. Le succès de ce processus d'apprentissage dont atteste le strict respect que les acteurs politiques témoignent à l'égard du *dictamen* des urnes, se matérialise notamment dans la mise en place de cadres législatifs et de procédures pratiques permettant effectivement de résoudre les polémiques électorales. Aussi, nous nous efforcerons ici de déterminer quelles variables peuvent expliquer l'implantation pacifique du vote, à partir de l'étude des pratiques de la contestation électorale entre le plébiscite de 1988 et la dernière élection législative et présidentielle de 2010 ; le contentieux étant appréhendé comme un dispositif de gestion de la dispute politique, dont le but est de permettre la reprise de protocoles pacifiques de lutte et de surmonter une période d'hystérésis des « habitus » politiques. Pour ce faire, notre enquête s'appuiera sur les dénonciations déposées au Tribunal Calificador de Elecciones (TCE)⁸, qui recouvrent les principaux enjeux du contentieux électoral, dont on voit qu'il est implicitement porteur de conceptions de la validité et la de

⁶⁶ Joignant Alfredo, « Compétence politique et bricolage. Les formes profanes du rapport au politique », *Revue française de science politique*, vol. 57, n°6, décembre 2007, p.799-817.

⁷ Ruiz Rodriguez Leticia, « Les décisions des partis et leurs coalitions dans le Chili démocratique » ; in Dabène Olivier (dir.), *Amérique Latine, les élections contre la démocratie?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

⁸ Le TCE est le tribunal qui a est en charge des demandes d'appels des jugements rendus par les TER en première instance. Il est donc le tribunal de plus haute instance pour les affaires électorales. L'équivalent français le plus proche serait le Conseil Constitutionnel.

légitimité de la participation politique. Aussi, ces dénonciations sont une excellente voie d'entrée pour étudier l'étendue de la délimitation de la critique des mécanismes de représentation et de politisation mises en œuvre au cours de la période considérée. Par l'étude des principaux types de dénonciation, mais aussi par l'analyse des formes de jugements auxquels elles ont données lieu, notre travail ambitionne tout d'abord de caractériser la stratégie juridique de canalisation de la contestation

Nous avons par la suite examiné les données récoltés à l'aune de deux variables : d'une part, les élections qui ont lieu durant cette période, et d'autre part, la législation électorale mise en place. En rapportant le nombre des réclamations aux dates des élections et aux différentes lois électorales qui entrent en vigueur, nous prétendons démontrer comment la pacification électorale s'explique pour une part par l'adoption d'une nouvelle législation électorale, et pour une autre part par le calendrier électorale. La concentration de certains types de contestation durant quelques années et la quasi-disparition du recours contentieux au cours des années non-électorales constituent à cet égard des preuves claires des rapports entre stratégies et temporalités.

Enfin, compte-tenu de l'incapacité des archives du TCE pour nous renseigner sur l'émergence de nouvelles formes de contestation (comme l'accusation d'intervention électorale par exemple), nous nous sommes parallèlement lancé dans la consultation de la presse au cours de la période 2008-2010. A partir des éléments apportés par l'étude de la presse, nous avons pu nous rendre compte que la contestation politique empruntait notamment une autre voie ; celle du dépôt de plainte auprès de la Contraloria General de la Republica⁹ (CGR). Par l'étude des archives de cette institution, nous verrons que se faisant déjà sur un autre registre, la dénonciation d'intervention configure une « nouvelle » forme de contestation.

Tel que le parcours décrit jusqu'ici, l'article s'organisera en trois temps. Premièrement, nous décrirons, à partir de l'étude des archives de TCE, les principaux enjeux de la contestation en suivant d'un double axe d'analyse : les stratégies et les temporalités du processus de normalisation. Puis, modifiant notre perspective de recherche, nous suivrons la trace de la dénonciation d'intervention électorale au travers de la presse des enquêtes-rapports de la CGR, en essayant notamment les grandes tendances de ce type de dénonciation. Enfin, dans un temps de conclusion, nous ferons le bilan de notre étude, en indiquant la pertinence et les limites des résultats ainsi obtenus.

La pacification : une stratégie et une temporalité

À l'issue de la lecture systématique de la jurisprudence du TCE¹⁰, on est en mesure de décrire physionomie d'une plainte électorale et de dresser le panorama des enjeux du vote dans le Chili des ces vingt dernières années. Par ailleurs, l'étendue de la focale temporelle (23 ans) nous permet de mettre en perspective l'évolution des rapports entre le vote et le

⁹ L'équivalent français le plus proche serait la Cour de Cassation.

¹⁰ Nous avons fait entrer dans notre corpus les cas traités et les jugements rendus par le TCE sur la période 1988-2010. Pour chaque année, on retrouve les présentations faites au TER, suivies par les plaintes déposées en appel et les résolutions formulées par le TCE. Le volume de la jurisprudence varie énormément selon les années et la méthode d'archivage : 1987-1991 (322 p.) ; 1992-1995 (498 p.) ; 1996-1997 (822p.) ; 1998-2000 (780p.) ; 2001-2003 (598p.) ; 2004 (768 p.) ; 2005 (509p.) ; 2006 (336p.) ; 2007 (430p.). On utilisera ici la nomenclature suivante : Jugement TCE, XX-YY ; XX correspondant au numéro de la plainte et YY à l'année de présentation. Tous ces documents sont disponibles pour la consultation sur le site: <http://www.tricel.cl/informacioncausas/Paginas/Jurisprudencia.aspx>.

contentieux.

L'impression qui domine à la consultation de ces archives, c'est celle d'examiner des documents bureaucratiques. Toutefois, la répétition incessante et presque ennuyeuse des jugements similaires nous permet aisément de saisir quels sont les enjeux les plus saillants. A l'inverse, elles nous mettent en mesure de déterminer les « causes perdues », celles qui ayant pourtant vocations à être de grandes affaires, sont déclarées chemin faisant inadmissibles faute de supports juridiques. Par conséquent, la jurisprudence du TCE donne à voir un processus qui, présenté comme en accord avec le sens de l'acceptable et du possible, sélectionne entre les bonnes et les mauvaises pratiques en matière de dépôt de plainte.

Il apparaît ainsi que les deux grands enjeux des jugements du TCE sont la « *procéduralisation* » de la justice électorale et la *définition de la régularité de l'acte de vote*. La construction du caractère nettement *procédural de la justice électorale* tout d'abord, repose sur la recherche de l'impartialité politique, la mise en cohérence des décisions par rapport à celles prises par le Tribunal de première instance (TER) et le respect strict des compétences consacrées par la loi électorale ; l'ensemble constituant un ensemble accompli qui dépasse le cadre de l'archive consultée. Puis, la construction d'une idée de *régularité de l'acte de vote* est quant à elle indéniablement liée à la nécessité pour le champ politique – compte-tenu de la célébration des élections comme unique moyen d'obtention pacifique du pouvoir d'Etat – de se doter de règles du jeu stabilisés. Sur ce point, l'analyse synchronique du nombre des jugements par rapport aux événements électoraux et aux législations mises en place au cours de la période permette de comprendre la magnitude du phénomène.

La stratégie de gestion: l'étendue du caractère procédural

A juger pour ces sentences, le TCE était très conscient que son rôle de jury suprême des élections est un pilier de la construction de la démocratie électorale. Le TCE doit, pour ce faire, inscrire son activité sur un terrain déjà pacifié, où sa légitimité soit garantie par la norme d'impartialité à l'égard de toute couleur politique. D'où la présence logique des rappels de son indépendance dans les jugements rendus par le TCE. Avec ce but, celui doit éviter d'intervenir dans la dispute partisane. L'objectif est de faire des contestations électorales des affaires d'ordre juridique.

Ainsi, depuis le début des élections en démocratie, la *neutralité* des jugements du TCE s'est fondée sur une attitude systématique d'application stricte des compétences fixées par la loi. Le principe fondamental du cadre législatif limitait les possibilités de révision aux seuls cas où les résultats de l'élection se sont vus affectés ; ce qui excluent tous « les faits, défauts ou irrégularités qui n'ont pas influencé les résultats finaux de l'élection, qu'ils aient eu lieu avant, durant ou après l'élection », qui sont déclarés comme ne pouvant donner lieu à une déclaration de « nullité de l'élection »¹¹. Par ailleurs, et dans une optique similaire, le TCE essaye de gérer la pratique de la justice électorale, en cohérence avec les jugements rendus par les TER, même s'il ne s'agit pas d'une doctrine explicite.

Cependant, la plupart des jugements émis par le TCE n'ont comme objet ni les problèmes de résultats, ni les erreurs « arithmétiques » (c'est-à-dire d'agrégation et de calcul de la transformation des votes en sièges), ni sur les mauvaises pratiques de dépouillement des bulletins. C'est sous la rubrique « réclamations générales » que le TCE classe cette série de

¹¹ Loi 18700, art.9, n°6.

dépôts de plaintes considérées comme inadmissibles, soit à cause de l'absence de fondements juridiques, soit à cause de la difficulté à prouver les faits dénoncés. C'est ainsi par exemple que la dénonciation d'un plaignant en 1990 portant sur les possibles fraudes ayant affecté « quelques bureaux de votes » fut déboutée par le TCE en raison du flou et de l'ambiguïté qui entouraient la description des faits incriminés¹². C'est le même avec une dénonciation de mauvais dénombrement des votes nulles et blancs. (Sentences TCE, 23-92) ou avec la plainte portée par et Carlos Montes et Andrés Zaldívar (Sentences TCE, 12-90). Dans cette dernière, les deux politiciens accusent un mauvais comptage qui aurait empêché un « possible doublage », c'est-à-dire, l'élection des deux candidats présentés par la Concertación à cette élection.

En matière de juridiction, le travail du TCE s'est imprégné d'un esprit procédural à partir du moment où il a définitivement établi les limites que lui fixait la législation. D'après la loi organique instituant le TCE, ce dernier se retrouve en charge d'une longue série d'élections, qui ne réduisent pas aux élections présidentielles, législatives ou municipales. Les jugements du TCE portent également sur les élections qui s'organisent au sein de syndicats, associations, fédérations, juntas de quartiers, et encore bien d'autres types d'organisation sociales. Toutefois, compte-tenu de la grande extension de ses compétences, le TCE s'est auto-déclaré, dans le cas de scrutins plus sensibles comme l'élection des membres de la Corporation nationale pour le développement du monde indigène (CONADI), « incompetent pour statuer »¹³.

Au final les réclamations de mise en nullité de l'élection ou les demandes de rectification des scrutins sont assez rares¹⁴. La majeure partie des réclamations porte ainsi sur l'inscription des candidatures, c'est-à-dire sur l'*examen d'admissibilité* de ces dernières. Ne relevant pas classiquement des compétences du TCE, ces demandes sont généralement refusées. Toutefois, leur dépôt indique le degré d'ignorance des acteurs politiques quant aux possibilités d'action du TCE en matière électorale ; cette ignorance étant d'autant plus grande lorsque la plainte est déposée par un candidat indépendant. Il existe effectivement un décalage important entre le nombre des dossiers de ce type qui sont finalement acceptés par le TCE, selon que le plaignant soit ou non membre d'un parti politique.

Cette inégale distribution des compétences en matière de contestation électorale ne signifie pas toutefois que le personnel partisan dans sa globalité maîtrise nécessairement le « savoir faire électif »¹⁵, comme en témoignent les nombreux rejets essuyés par ces professionnels de la politique. L'un des exemples célèbres de ce type d'échec est la réclamation déposée par l'avocat démocrate-chrétien, Jorge Burgos, portant sur la distribution des temps de publicité politique attribués par Conseil national de la télévision (CNTV) aux différents partis politiques. Bien qu'une loi prévoit effectivement une répartition du temps dans le cadre de la tranche horaire gratuite transmise par toutes les chaînes de télévision en fonction du pourcentage de la votation obtenu lors de l'élection immédiatement antérieure, le TCE a néanmoins débouté cette demande car elle n'entrait pas *stricto sensu* dans son champ de compétence¹⁶. Mentionnons également à la même époque la plainte déposée par deux notables de la Démocratie Chrétienne (DC), Andrés Zaldívar et Gutenberg Martínez. Ils ont demandé au TCE corriger l'impression des bulletins de vote dans lesquels les candidats de la

¹² Jugement TCE, 7-1990.

¹³ Jugement TCE, 12-2000.

¹⁴ Jugement TCE, 25-1992.

¹⁵ Sur cette notion, cf. : Deloye Yves et Ihl Olivier, *L'acte de vote*, Paris, Presses de Science Po, 2008.

¹⁶ Jugement TCE, 100-1989.

DC «ne sont pas identifiés comme candidats de la DC»¹⁷. En fait, les candidats de la DC apparaissent dans le bulletin que comme candidats de la Concertacion. L'enjeu n'est pas négligeable, dans la mesure que la plainte exprime une revendication identitaire de la part DC à l'intérieur de l'alliance avec la Concertacion.

Le souci procédural du TCE se manifeste clairement dans sa volonté de s'en tenir au domaine de ses qualifications, c'est-à-dire de ne pas se retrouvé impliqué dans des conflits dérivant de la lutte électorale entre concurrents. Dès les élections de 1989, les jugements se sont concentrés sur la question de l'admissibilité des candidatures indépendantes. Aujourd'hui encore l'examen des conditions et habilitations pour se porter candidat constitue encore une des priorités de la jurisprudence du TCE.

A cet égard, l'un des plus premiers objets de contestation portait sur l'authenticité des signatures d'appui aux candidatures indépendantes. La loi électorale exige effectivement pour les candidatures présentées en dehors de pactes et/ou sans le support de partis politiques, un nombre déterminé de signatures de soutien. De plus, la législation fixe à 5% la limite maximum de signatures provenant de militants des partis politiques. Or, grâce au registre des militants que les partis politiques doivent remettre avant chaque élection, le Servicio Electoral de Chile (SERVEL) est en mesure d'estimer ce pourcentage. Même si cette question des signatures a eu tendance progressivement à perdre en acuité, elle est néanmoins présente dans la deuxième moitié des années 1990, comme en atteste en 1997 l'appel déposé par un candidat indépendant contre la décision d'inadmissibilité que le TCE avait prise au sujet de sa candidature. Selon ce candidat, «ce sont les autres partis politiques qui, en sachant qu'on ne peut avoir trop de signatures de militants, obligent leurs militants à aller signer les listes de soutiens»¹⁸.

Par ailleurs, d'autres candidatures indépendantes ont également été remises en cause du fait du maintien du nom de tel ou tel de ces candidats sur des listes d'affiliation aux partis politiques. La plupart de ces candidats n'ayant pas accompli à temps les démarches de désaffiliation, leur candidature ne peut être considérée comme indépendante.

L'accréditation des études secondaires¹⁹ constitue une autre raison habituellement évoquée pour provoquer l'*inhabilité de la candidature*. En général, le TCE accepte les plaintes, étant entendu que le manque d'accréditation est dans l'immense majorité des cas imputable à une erreur de retranscription sur les dossiers de candidatures, plutôt qu'à l'inexistence des dites études. Aussi, lorsqu'il recevait même de façon tardive un document légal attestant de la finalisation des études secondaires, le TCE a toujours accordé l'habilitation du candidat. Par contre, lorsqu'il s'agit d'accusations à l'encontre de personnes déjà élues, la situation est plus compliquée ; comme ce fut le cas en 1999 à Punitaqui où les conseillers municipaux ont accusé le maire, entre autres atteintes graves à la probité, de «ne savoir ni lire ni écrire»²⁰.

A la lumière des archives du TCE, on pourrait déduire un nombre important d'objections aux dossiers des candidatures. «Manque de signature de la déclaration sur l'honneur», ou la «manque de déclaration sur l'honneur de n'être pas inhabilité pour être candidat» ne furent que deux raisons pour rejeter le dépôt des candidatures. Les autres motifs

¹⁷ Jugement TCE, 102-1989.

¹⁸ Jugement TCE, 15-1997.

¹⁹ Cette clause légale sur les études vise principalement à s'assurer que les candidats sachent lire et écrire.

²⁰ Jugement TCE, 14-1999.

conduisant à l'inhabilité sont plus rares, comme par exemple la plainte qui, déposée par un citoyen lambda, vise à remettre en question la candidatures de « personnalités provenant de la capitale » et n'« a[yant] pas résidence » dans la région où elles se sont présentées²¹.

L'entrée en vigueur de la loi sur la transparence, le contrôle et les limites des dépenses électorales a ouvert un nouvel espace d'investissement et d'activité pour le TCE. Cette législation prévoit notamment l'établissement pour chaque candidature d'un bilan économique devant être examiné et approuvé par le SERVEL. En cas de refus, la personne en charge de la comptabilité de la candidature est redevable d'une amende variant entre 5 et 12UTM. Ce fut notamment le cas du Parti Communiste qui dû demander au TCE une réduction de l'amende de plusieurs de ses candidatures²². Les élections de 2008 ont même été l'occasion de constater à quel point les partis en viennent même à recourir au TCE par anticipation des implications de la nouvelle loi électorale. En effet, les différents partis politiques (PRSD, PC, PH, PDC, PPD) ont ainsi déposé des demandes de prorogation de la date de remise de ces bilans économiques²³. L'on peut même dire à cet égard que la contestation électorale s'est révélée être un outil valide et efficace pour l'expression corporative des intérêts des partis politiques.

L'autre élément majeur qui ressort de l'analyse de la jurisprudence, c'est l'importance de la présence du contentieux au niveau de l'espace politique local. C'est d'ailleurs dans le cadre de deux élections locales que le contentieux a connu au cours des années 1990 un essor remarquable, à savoir : les élections municipales et celles des conseillers régionaux (5 en 2001). Alors que les annulations de candidatures sont fort peu nombreuses (on en compte à peine 6 parmi les sénateurs et députés en 2009), le nombre d'annulations de candidatures et de demandes de destitution des élus n'a quant à lui pas reculé.

Le nombre considérable de municipalités impliquées dans les jugements du TCE atteste de la place qu'occupe le contentieux électoral dans le pouvoir local²⁴. Dans la plupart des cas, il s'agit de dénonciations déposées par les conseillers municipaux à l'encontre du maire ; généralement pour « abandon manifeste de leurs responsabilités ». Certaines de ses affaires ont fait l'objet d'un traitement médiatique, comme celles qui impliquaient le maire d'Iquique Jorge Soria²⁵ ; la maire de Huechuraba, Carolina Plaza ; la maire de Pelarco, l'animatrice de TV Raquel Argandoña ; ou encore, la maire de Viña del Mar, Virginia Reginato.

²¹ Jugement TCE, 54-1993. Signalons également comme autre motif mineur, la suspension temporaire des droits politiques.

²² Jugement TCE, 31-2006.

²³ Ce qui fut accepté par le TCE pour tous les partis requérants ; cf. : Jugement TCE, 16-2008.

²⁴ On a retenu 92 municipalités impliquées dans les jugements du TCE, à savoir: Salamanca, Calama, Cerrillos, Loncoche, Pelarco, Purén, San Fernando, Tal Tal, Coihueco, Quinta Normal, San Fernando, San Miguel, Ninhue, Calera de Tango, Coelemu, Padre Las Casas, Andacollo, Panquehue, Peumo, El Quisco, San Esteban, Viña del Mar, San José de Maipo, Hualpén, Quintero, Cartagena, Camarones, Huara, Conchalí, Mulchén, Nancagua, Cholchol, Sierra Gorda, Almagro, Chépica, Paillaco, Los Ángeles, Putaendo, Ancud, Puerto Aysén, Iquique, Fresia, Las Condes, Nueva Imperial, El Tabo, Las Guaitecas, La Higuera, Los Vilos, Vilcun, Coquimbo, Constitución, San Fabián, Machalí, Carahue, Quilaco, Villa Alegre, Talagante, Ollague, La Unión, Llanquihue, Punitaqui, La Serena, El Carmen, Yungay, Doñihue, Pemuco, Ercilla, Putre, Puerto Cisnes, Empedrado, Tomé, Rio Bueno, Huasco, Caldera, Curarrehue, Independencia, La Granja, Macul, Sierra Gorda, Antofagasta, Renca, Monte Patria, Toltén, El Olivar, Colina, Lo Espejo, Con-Con, La Calera, Maipú, Cabrero, Aruco et El Monte. En raison de l'hétérogénéité des municipalités concernées, il nous semble plus pertinent d'expliquer l'existence de contentieux électoraux par des facteurs politiques (notamment, le rapport entre le maire et les membres du conseil municipal) que par des variables de type sociodémographique ou économiques.

²⁵ Cf. Jugement TCE, 87-2006.

La montée en puissance des plaintes pour « abandon manifeste de ses responsabilités » s'explique principalement par l'entrée en vigueur de nouvelles législations qui visent notamment à promouvoir la probité et la transparence dans la fonction publique. C'est surtout depuis 1996 que l'on constate une nette progression dans l'invocation de ce type de motif pour que le TCE décide l'annulation des votations ou déclare la révocation ou l'inhabilité des maires. Le TCE peut selon ses attributions intervenir de différentes manières sur un même cas ; par exemple, en 2004, le TCE émet un premier jugement déclarant l'inhabilité du maire de Talcahuano, Leocan Portus, un deuxième où il demande l'élection d'un nouveau suppléant, et un troisième où il convoque de nouvelles élections qui voient ironiquement Leocan Portus l'emporter²⁶. Il y eut également une autre affaire qui restée célèbre dans l'histoire du contentieux électoral ; il s'agit de celle qui portait sur l'élection du maire suppléant de Las Condes, une des municipalités les plus riches du Chili, en 1999. Carlos Larraín, ancien président du Renovación Nacional, a en effet succédé à Joaquín Lavín au poste de maire après que ce dernier se soit engagé dans la campagne pour les élections présidentielles de 2000. Cependant, les membres du Conseil Municipal opposèrent à C. Larraín une résistance non négligeable, allant même jusqu'à saisir le TER qui se déclare en premier instance « incompétent »²⁷ ; incompétence que le TCE confirme en appel un an plus tard²⁸.

Il nous semble que le type de dénonciation qui affecte aux candidatures au pouvoir locale n'est pas de la même nature que dans les autres cas traités par le TCE. Bien souvent, au contraire, ce type d'affrontement oppose des maires et des conseillers municipaux de partis politiques différents, et expose le recours contentieux à un usage politique et partisan. La plainte déposée au TCE s'apparente dès lors en une véritable arme politique en mesure d'initier ce qu'Olivier Ihl dénomme le «troisième tour de l'élection»²⁹.

En résumé, la procéduralisation de l'activité du contentieux a eu pour effet de faire disparaître l'électeur de la scène de la contestation électorale. Ses principaux enjeux s'articulent autour de la figure du candidat et non de celle de l'électeur. Ce dernier n'apparaît effectivement qu'en arrière plan de la jurisprudence administrative ; la plainte déposée par un citoyen sans affiliation partisane lors du deuxième tour de l'élection le 17 janvier 2010 ne faisant que rendre plus perceptible – tellement un tel recours est isolé – la nullité de la participation citoyenne à la réclamation électorale³⁰.

Temporalités du contentieux électoral

Nous supposons ici que les acteurs politiques prennent progressivement conscience des bons et des mauvais motifs pour porter plainte devant le TCE par l'effet historique de l'expérience même de l'activité contentieuse, c'est-à-dire notamment en fonction des causes gagnées et des causes déboutées. L'essai-erreur est en effet très présent dans la stratégie des acteurs ; les candidats prenant progressivement conscience de façon expérimentale des limites et des possibilités des différents cas présentés.

²⁶ Cf. Jugement TCE, 90-2004.

²⁷ Cf. Jugement TER, 19-1999.

²⁸ Cf. Jugement TCE, 61-2000.

²⁹ Ihl Olivier, «Les fraudes électorales. Problèmes de définition juridique et politique» ; in Raffaella Romanelli (ed.) *How Did They Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representation*, La Haye, Kluwer Law International, 1998, pp.77-110.

³⁰ Cf. Jugement TCE, 07-2010.

Pour examiner l'évolution du nombre des plaintes, nous la rapportons à deux variables : d'un côté, la mise en œuvre de nouvelles législations en matière électorale³¹, et de l'autre, l'historique des événements électoraux. L'idée est que la constitution de nouveaux enjeux du fait d'une modification des règles du jeu électoral ou le rythme des échéances électorales peuvent influencer le nombre de sollicitations du TCE.

La vie politique des années 1980 et 1990 est en effet marquée par plusieurs projets législatifs visant définir et redéfinir l'acte du vote, et ainsi par l'affrontement entre différentes conceptions de la démocratie. Les partis politiques se sont engagés dans une grande discussion sur les effets macro-politiques du mode de scrutin binominal³², ainsi que des mécanismes tels que l'inscription automatique sur les listes électorales ou l'élimination du vote volontaire³³. Afin de les analyser avec rigueur, nous avons divisé l'ensemble de cette législation en trois groupes de normes. En premier lieu, il y a les Lois Organiques Constitutionnelles (LOC) mises en place durant la dictature dans les années précédant le retour à la démocratie. Deuxièmement, nous regroupons les réformes visant à démocratiser et moderniser les élections. Enfin, on retrouve le groupe des documents législatifs qui, bien que très proches de ceux du précédent groupe – portent sur contrôle de la transparence et de la probité en matière électorale.

Les normes du premier groupe de normes s'initie en 1985 avec la LOC 18460³⁴ qui instaure le TCE et la LOC 18556 ayant trait aux inscriptions et aux registres sur les listes électorales. Elles sont suivies deux ans plus tard par la LOC 18603 sur les partis politiques et la LOC 18593 qui crée les TER. La LOC 18700 de 1988 sur les votations populaires et les scrutins clôt enfin l'œuvre de la dictature, dont la nouvelle démocratie va héritée.

Est-ce la mise en œuvre de cette législation qui influe sur le nombre des plaintes ? Point du tout. Même si le graphique n°1 (ci-dessous) indique une progression spectaculaire des réclamations au cours des années 1988-1989, cette dernière est en effet imputable aux examens d'inhabileté des candidatures et non aux effets supposés de ces lois dites « d'amarrage ». Par la suite, la courbe tend à se stabiliser jusqu'en 1993, où on observe un pic du nombre de plaintes qui se répète d'ailleurs en 1997. Ceci mis à part, on peut estimer que la courbe demeure globalement stable jusqu'en 2002. Que s'est-il donc passé entre 1990 et 2002 ? Bien qu'il n'y ait pas eu de fortes variations, on observe toutefois l'effet de l'effet de l'émergence d'un nouvel enjeu : le local. Depuis le décret n° 662 de 1992 qui modifie la LOC des Municipalités, cette échelle de gouvernement est projetée au centre du contentieux

³¹ Pour une discussion juridique sur la législation électorale, cf. : Marshall Barberan Pablo, « Sinopsis de la justicia electoral en Chile », *Revista de Derecho Electoral* (Tribunal Supremo de Elecciones, Republica de Costa Rica), n°4, segundo semestre, 2007 ; Carrasco Sergio, « Las elecciones presidenciales durante la Constitución de 1925 » *Revista de Derecho Público* (Facultad de Derecho, Universidad de Chile) vol. 63, 2000, pp.499-529; Pour avoir une perspective historique du problème, cf. : Torres Dujisin Isabel, *Historia de los cambios del sistema electoral en Chile, a partir de la constitucion de 1925* Documento de Trabajo n°408, Programa FLACSO-Chile, junio 1989.

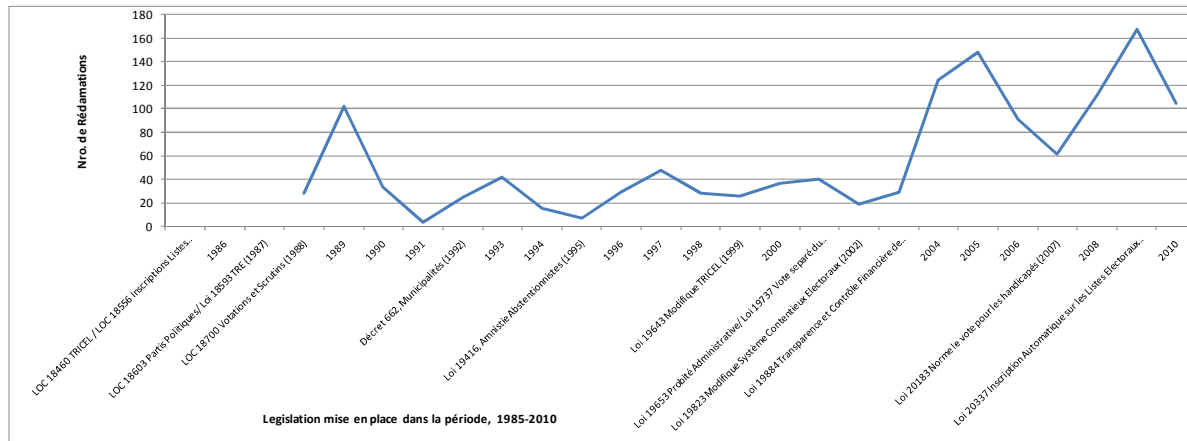
³² Se reporter par exemple aux articles réunis in : Fontaine Arturo (ed), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Centro de Estudios Públicos (CEP), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago, 2009 ; ou encore, cf. : Hunneus Carlos (comp.), *La Reforma al Sistema Electoral : propuestas par el debate*. Catalonia, Santiago de Chile, 2006.

³³ Sur les arguments contradictoires du débat sur l'alternative vote facultatif/vote obligatoire, cf. : Fuentes Claudio, Andrés Villar (eds.) *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripcion electoral*. FLACSO, Santiago de Chile, 2005.

³⁴ La consultation de la production législative (lois, historique des lois, décrets, débats parlementaires) a été effectuée à partir des archives numériques de la Bibliothèque du Congrès de la République (cf. <http://www.bcn.cl>).

électoral. L'adoption trois ans plus tard de la loi 19416 qui confère l'amnistie aux abstentionnistes des élections municipales de 1992 et celle de la loi 19737 qui établit en 2001 un vote séparé pour l'élection du maire et celle des membres du Conseil Municipal, finissent de consolider cette tendance de fond.

Graphique n°1 : Evolution des réclamations au TCE en fonction des législations mises en place entre 1985-2010



Une fois que l'enjeu local est ainsi intégré et stabilisé, l'action contentieuse subit dès lors l'influence par l'émergence du deuxième groupe de normes. Dans l'objectif de démocratiser les LOC, en 1999, la loi 19643 qui modifie la composition des membres du TCE, voit le jour. En 2002, c'est au tour de la loi 19823 qui modifie le système de réclamations électorales. Enfin, les lois 20183 et 20337 qui établissent respectivement le vote pour les handicapés, et l'inscription automatique des citoyens sur les listes électorales, viennent toutes deux consacrer les derniers efforts pour réformer le système hérité de la dictature, en faisant fondamentalement du suffrage un droit.

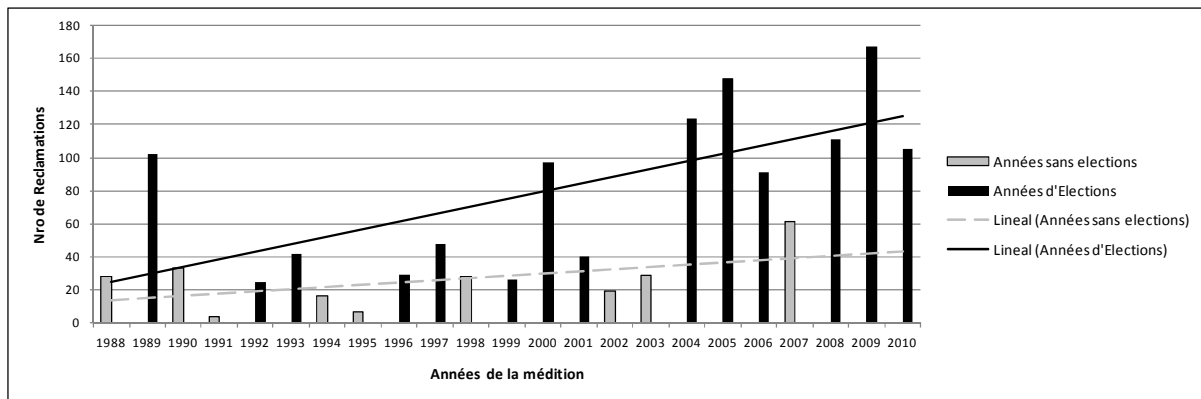
En dernier lieu, le troisième groupe des normes tentent de mettre en place quelques principes de probité et de transparence publique dans la législation électorale. La loi 19653 de 2001 sur la probité administrative et la loi 19884 de 2003 sur la transparence, le contrôle et les limites des dépenses électorales forment la colonne vertébrale de cet ensemble législatif, et voire même du système contentieux dans son ensemble. Ces normes ont constitué, soit seule ou combinées avec d'autres, le fondement juridique d'un grand nombre de plaintes.

La distribution chronologique de cette législation durant la période explique pour une part le nombre de plaintes présentées au TCE. Toutefois, cette relation masque en partie l'effet exogène que les cycles et rythmes politiques imposent à la justice électorale ; d'où la nécessité d'examiner l'influence propre du nombre et du type des événements électoraux. Sur le graphique 2 (cf. ci-dessous), est ainsi présentée la courbe du nombre de plaintes déposées au TCE ; les années sans élections étant indiquées en noir. La logique de l'analyse est la suivante : plus d'évènements législatifs se produisent au cours d'une année, plus il doit y avoir en toute logique de dépôt de plaintes. De plus, si les plaintes portent sur les candidatures, il est par contre davantage possible que les plaintes aient lieu l'année suivant l'élection que lors de l'année même.

Si l'on laisse de côté le plébiscite de 1988, la décennie débute en 1989 avec l'élection du Président, des sénateurs et des députés. Les premières élections municipales se déroulent 1992 alors que dès 1993 on procède de nouveau à des élections présidentielles et législatives. En

1996, de nouvelles élections municipales ont lieu et en 1997 et 2001, se déroulent de nouvelles législatives. En 1999, il y eut les tours de l'élection présidentielle, et en 2000, de nouveau, une nouvelle élection municipale. En 2004, l'élection municipale expérimente pour la première fois le vote séparé pour le maire et les membres du conseil municipal ; puis une deuxième fois en 2008. Finalement, le 2005 et le 2009-2010 avait eu autant les deux tours de l'élection présidentielle comme élections législatives

Graphique n°2 : Evolutions des réclamations au TCE en fonction des évènements électifs (1988-2010)



Si on regarde l'évolution du nombre de plaintes présentées au TCE, on observe que la tendance générale est à l'augmentation, et que la courbe portant sur les années avec élections est supérieure à celle des années sans élections. Toutefois, l'accumulation des scrutins et le type d'élection ne semblent pas être des facteurs de la variation du nombre des plaintes. Par ailleurs, il est significatif que les deux pics de la courbe (en 1989 et 2000) coïncident avec l'essor de la mise en place des trois grands groupes de législation évoqués précédemment. Cette observation institue un lien entre le facteur politique qu'est le déroulement d'une élection et le facteur proprement juridique de la production législative pour rendre compte des variations du contentieux électoral au cours de cette période.

L'intervention électorale, une nouvelle forme de contestation?

Jusqu'ici, la consultation de la jurisprudence de TCE parut pertinente pour rendre compte du contentieux en tant qu'action juridique. Cependant, comment s'extraire du terrain purement juridique et aller vers l'élucidation de qui permet ou interdit la loi. C'est la question que pose notamment Nathalie Dompnier dans son étude sur les fraudes électorales en France. Si elle reconnaît que « la référence au droit ne semble pas pouvoir être passée... précisément parce que le droit est partie prenante de l'objet lui-même »³⁵, elle précise toutefois vouloir étudier ce qu'elle dénomme « les règles pragmatiques du jeu électoral » dans leur interaction avec les normes juridiques. Elle affirme en effet que l'enjeu est de « comprendre l'articulation des règles, les causes et les modalités de leur changement »³⁶.

Sans plus de justification sur la proximité entre les objets « fraude » et « contentieux », nous sommes convaincu que la démarche de N. Dompnier est également valable pour notre

³⁵ Dompnier Nathalie, *La clef des urnes : la construction socio-historique de la déviance électorale en France depuis 1848*, Thèse en Science Politique sous la direction d'Olivier Ihl, Université Pierre Mendès France, Grenoble, 2002, p.37.

³⁶ *Ibid.*, p.40.

travail. En effet, le contentieux est tout à la fois un objet de la lutte politique et le produit du droit électoral. Cette double nature nous incite à quitter le seul terrain juridique pour nous orienter vers d'autres lieux de production du contentieux ; le social, le médiatique, le pénal, l'administratif constituant tous des territoires possibles d'expression en cette période post-transitionnelle où les « enclaves autoritaires » demeurent intactes.

Il nous a dès lors semblé que les sources journalistiques pouvaient être une entrée pertinente. La consultation de deux journaux³⁷ sur la période 2001-2010 a révélé tout le profit d'une telle démarche pour saisir les enjeux politiques qui s'articulent autour du vote. En effet, les dénonciations d'intervention électorale dont il est très souvent question dans la presse ne sont pas déposées au TCE³⁸. L'examen de la presse indique même les moments d'emballlement des dénonciations où les acteurs n'ont plus peur de remettre en cause des pratiques toutes aussi déviantes que courantes.

L'une des premières accusations d'intervention électorale date de 2001. Elle eut pour conséquence immédiate l'intervention de Claudio Huepe, ministre du Bureau du gouvernement sous la présidence de Ricardo Lagos, qui déclara l'intention du gouvernement de punir tout acte inapproprié avec les responsabilités de la fonction publique³⁹, tout en contestant la véracité des propos tenus par le député RN, Maximino Errazuriz, sur un programme d'intégration communautaire dans la municipalité de Puente Alto.

Depuis lors, le terme est systématiquement évoqué lors des campagnes électorales. Par exemple, en 2004, le sénateur Diez demande ainsi au président, Ricardo Lagos, de ne pas faire d'« intervention électorale » au cours de ses sorties sur le terrain⁴⁰. La normalisation de cette notion dans le jeu électoral est telle que l'année suivante, l'Union démocrate indépendante (UDI) annonce lors d'une conférence de presse du député Juan Antonio Coloma⁴¹ qu'il met en service un numéro téléphonique afin de recevoir les dénonciations d'intervention électorale.

C'est toutefois lors de la dernière élection présidentielle que l'accusation d'intervention électorale a pris son véritable décollage. En effet, à partir de 2008, c'est au début de la campagne de 2009, on en repère l'apparition systématique et permanente dans la presse. Le terme devient tellement central que dès le mois de juillet, un journal de la sixième région se fait l'écho de la préoccupation de la droite à l'égard d'un possible interventionnisme électoral⁴², alors que le gouvernement de la Concertation en appelle un usage « contrôlé » de la notion⁴³. Deux mois plus tard, le niveau local est affecté : le candidat à la mairie de

³⁷ Nous avons choisi *La Tercera* et *El Mercurio* pour leur vocation informative et car ce sont les deux titres de presse qui accordent la plus grande couverture aux faits politiques. En complément, on a également recours aux sites internet de chaînes radiales et à *La Nacion*, généralement présenté comme « le journal du gouvernement ».

³⁸ Il faut considérer comme une exception l'utilisation du terme « intervention » dans une plainte de 1992 (cf. Jugement TCE, 22-1992). Par contre, au cours des dix dernières années, il y eut une explosion ; le TCE constatant, rapport d'autres organismes à l'appui, le détournement de fonds fiscaux vers les comptes de campagnes.

³⁹ « Huepe dice que Gobierno sancionará actos de intervención electoral », S/A, *El Mercurio(Emol)*, 29-10-2001. Cf. aussi : « Huepe desestimó intervencionismo electoral por parte del Gobierno », S/A, *El Mercurio*, 16-08-2001 et « Huepe advirtió que intervención electoral de funcionarios públicos será castigada », S/A, *El Mercurio (Emol-ORBE)*, 15-11-2001.

⁴⁰ « Diez llamó a Lagos a no realizar 'intervención electoral' en sus salidas a terreno », S/A, *Radio Cooperativa*, 26-06-2004.

⁴¹ Coloma Juan Antonio, « UDI recibirá en línea gratuita denuncias de intervencionismo electoral », S/A, *Radio Cooperativa*, 19-11-2005.

⁴² Vera Ignacio, « Alianza por Chile llamo a parar el 'intervencionismo electoral' », *El Rancaguino*, 25-07-2008.

⁴³ « Usos (y abusos) del intervencionismo electoral », S/A, *La Nacion*, 27-08-2008.

Santiago, Pablo Zalaquet, accuse Michelle Bachellet d'interventionnisme à la faveur du candidat officiel, Jaime Ravinet⁴⁴. Le mois suivant, une autre accusation d'intervention touche le maire de Maipu, Alberto Undurraga, qui est notamment accusé d'avoir détourné des fonds municipaux au profit de sa campagne.

Aussi, jusqu'à la fin de l'année 2008, le sujet ne quitte pas l'agenda public ; les évènements du mois de décembre en constituant la « cerise sur le gâteau ». Une accusation réitérée contre Eduardo Frei au sujet d'un rendez-vous qu'il aurait eu avec le ministre Perez Yoma⁴⁵ finit par le mettre hors de lui, et il demande l'arrêt immédiat de ces accusations. Deux jours plus tard, l'opposition organise une conférence de presse dans laquelle elle dénonce « une brutale intervention de la part de gouvernement » en préparation pour les élections à venir⁴⁶. Toutefois, les déclarations du député Ivan Moreira ne se contentent de réitérer l'accusation contre E. Frei mais dénonce l'action au sein de la Sous-direction du développement régional (SUBDERE) de Mahmud Aleuy, communément identifié comme un « operador politico »⁴⁷. C'est M. Aleuy lui-même qui vint démentir ces accusations dans les premiers jours de janvier 2009⁴⁸. Cette affaire est éminemment révélatrice dans la mesure où elle questionne les conceptions de l'intervention électorale. La droite dénonce l'entrée de M. Aleuy à la SUBDERE en raison du risque possible qu'une partie du budget de l'organisation (700 milliards de pesos) soit utilisé au service de la campagne présidentielle du candidat officiel, Eduardo Frei.

Au mois de mars, la série des dénonciations s'est intensifiée, à partir notamment de la présence de E. Frei aux célébrations officielles de la journée de la femme et de l'absence de Sebastian Piñera. Aux critiques de la droite qui y voit l'expression à l'égard d'un des candidats au détriment de l'autre, le porte-parole du gouvernement, Francisco Vidal, répond en déclarant que : « Ce n'est pas la faute de gouvernement si il n'y a pas un ex-président de droite qui soit vivant »⁴⁹. Ainsi, F. Vidal justifie la présence exclusive de E. Frei en raison de son précédent mandat présidentiel en 1994 et 2000. Cet incident donna lieu à une série de déclarations, soit en faveur⁵⁰, soit contre⁵¹ la posture du gouvernement.

L'accusation d'intervention électorale contre le gouvernement est même devenue pour ainsi dire un élément clef dans la rhétorique critique de l'opposition. Les voyages de la Présidente en compagnie d'E. Frei⁵² ou encore les critiques du Ministre du Trésor à S.

⁴⁴ « Zalaquett acusa intervencionismo electoral de La Moneda al recibir a Ravinet », S/A, *La Nacion*, 4-09-2008.

⁴⁵ « Frei tras reunion con Pérez Yoma : 'Ya cortémosla con esto de la intervencion electoral' », S/A, *La Tercera (UPI)*, 19-12-2008.

⁴⁶ « UDI por nuevo Subdere : Habra una 'brutal intervencion electoral' del Gobierno », S/A, *La Tercera (agencia UPI)*, 21-12-2008. Cf. aussi l'entretien accordé par Marcela Cubillos, député RN, à Juan Andrés Quezada : « Cubillos : 'Si en la presidencial pasada la intervencion electoral fue brutal, ahora sera peor' », *La Tercera*, 08-03-2009.

⁴⁷ Ce concept, dont la traduction n'est pas évidente, désigne un membre du personnel politique qui, généralement militant, a pour fonction de mobiliser les fidélités au sein de la fonction publique pour faire campagne.

⁴⁸ « Aleuy desestima acusaciones de posible intervencion electoral surgidas de la UDI », S/A, *La Tercera*, 13-01-2009.

⁴⁹ Aguila Francisco y Harries Elizabeth, « Gobierno rechaza críticas de la Alianza de intervención electoral en acto por Dia de la Mujer », *La Tercera*, 9-03-2009.

⁵⁰ Cf. Farias Cristian y Aveggio Paola, « Bachellet : La gente nos ve proactivos porque nos anticipamos a los hechos 'economicos' », *La Tercera*, 11-03-2009 ; Tapia Patricio, « Frei defiende a Bachellet por acusaciones de intervencion electoral de la Alianza », *La Tercera*, 14-03-2009 ; et : « Bachellet : 'Lo que estamos haciendo esta muy alejado de una intervencion electoral' » *La Tercera*, 10-07-2009.

⁵¹ Cf. Farias Cristian y Aveggio Paola, « Victor Pérez critica 'intervencion electoral' del gobierno », *La Tercera*, 20-03-2009 ; et : Casinelli Aldo, « Intervencionismo electoral ? Claro que si » (Opinion), *La Tercera*, 9-07-2009.

⁵² Farias Cristian y Aveggio Paola, « Bachellet pide a la oposicion 'dejar majaderia' tras criticar su viaje con Frei

Piñera⁵³ donneront lieu à violentes attaques verbales contre E. Frei, identifié comme le principal instigateur de l'intervention⁵⁴. Selon Andrés Allamand, l'intervention « formerait partie de l'ADN de la Concertation » ; aussi, la Présidente Michelle Bachellet ne ferait de la sorte que suivre « le même modèle impulsé par Ricardo Lagos en 2005 »⁵⁵.

Qu'y a-t-il de commun entre le soutien public à une candidature, le détournement de fonds publics à des fins électorales, des photographies de la présidente avec les candidats officiels et les critiques de ministres en exercice contre le programme du candidat de l'opposition⁵⁶ ? Ce lien dont la nature est pour le moins problématique a pour fonction d'articuler un grand récit permettant de déplacer le contentieux du terrain judiciaire vers l'espace public. Cette arme politique, élaborée principalement par la droite, a permis de mettre à l'agenda cette thématique protéiforme de l'intervention électorale. Il reste toutefois à savoir comment la droite, une fois ces accusations avancées, agit de façon concrète contre ces abus d'autorité.

La Contraloría de la República : un nouvel endroit pour les contentieux ?

C'est ici que pour le saisir, la consultation de la presse s'avère utile, car en l'occurrence la jurisprudence du TCE en la matière est négligeable, voire inexistante. On n'y trouvera que de vagues références à des détournements de fonds publics. Comme ne cesse de l'indiquer la presse, ce nouveau mode de l'activité contentieuse a pour arène de judiciarisation la Contraloría General de la República (CGR), qui est l'institution, indépendante du gouvernement dont la charge était initialement de surveiller les finances de l'Etat.

Le tableau 1 resitue l'intervention électorale et ses juges parmi les deux autres formes de contentieux en matière électorale et leur juridiction. Alors que les petits délits électoraux individuels⁵⁷ qui ne sont pas en mesure de modifier les résultats de l'élection sont pris en charge par le Juge de Police Locale (JPL), les autres délits relèvent des TER en première instance et du TCE en appel. Aussi, l'intervention électorale ouvre un troisième espace de développement de la lutte électorale ; à savoir : la CGR. Cette dernière instance procède à des enquêtes spéciales sur les administrations et les fonctionnaires incriminés ; les responsables sont en effet identifiés de manière personnalisée.

», *La Tercera*, 07-04-2009.

⁵³ Farias Cristian y Aveggio Paola, « Alianza acusa a Velasco de intervencionismo electoral por críticas a Piñera », *La Tercera*, 23-05-2009.

⁵⁴ « Forni tilda a Frei de 'ideologo del intervencionismo electoral' », S/A, *La Nacion*, 10-08-2009.

⁵⁵ « Bachellet sigue 'el mismo patron' de intervencionismo electoral que 'impuso Lagos en 2005' », S/A, *Terra Chile*, 22-08-2009.

⁵⁶ L'usage indifférencié des termes « corruption », « clientélisme » et « intervention électorale », loin d'apparaître cohérent, exhibe un usage de contrôle des notions. Sur cette confusion, cf. : Garcia Jose F. et Illanes Ignacio, « Intervencion electoral y garantias electorales », in Fontaine Arturo, Larroulet Cristian, Viera Gallo José A., Walker Ignacio (ed.), *Modernización del régimen electoral chileno*, CEP Chile, Santiago, 2007, pp.54-89.

⁵⁷ En pratique, plusieurs irrégularités sont résolues au cours même de la journée électorale par le chef de chaque « Junta Electoral ». Si ce n'est pas le cas, ce dernier laisse un témoignage dans les actes du bureau de vote, pour orienter la procédure du Juge de Police Locale (JPL).

Tableau 1. Les trois niveaux du contentieux électoral

Fraude Electoral	Les délits communs de fraude électorale, au niveau d'électeur: falsification de bulletins ; usurpation d'identités ; ainsi que tout moyen d'empêcher le bon déroulement de l'acte du vote	Juge de Police Locale (JPL)
Vérification des Elections	La qualification des candidats ; l'annulation de l'élection ; réalisation de nouvelles élections ; nomination de nouvelles autorités	Tribunal electoral régional (TER) et en appel, le TCE.
Intervention Electorale	Etablir la responsabilité et le caractère de la participation des fonctionnaires publics dans les campagnes politiques ; la déviation ou mal usage de ressources publiques ; et autres fautes administratives	Contraloria Général de la República (CGR)

De la consultation des archives du CGE, on ne retient pas que cinq ou six dénonciations d'intervention électorale⁵⁸. Une première plainte, présentée par le député RN, Cristian Monckeberg en 2008, était en réalité la reprise d'une plainte déjà présentée en vain par Lily Pérez contre le maire de Conchali, Carlos Sottolichio Urquizza⁵⁹. Une deuxième plainte, présentée conjointement par C. Monckeberg et Karla Rubilar, dénonce une entorse au « devoir d'abstention des fonctionnaires publics de participer à des activités politiques » ; et ce dans plus administrations de l'Etat⁶⁰. Plus précisément, les faits, qui auraient favorisé la candidature de E. Frei, portaient sur « l'usage de la messagerie du ministère, d'une voiture de fonction, de la publicité de la JUNJI (Junta Nationale d'Institutions pour la garde d'enfants gérés par l'Etat) pour une chaîne de TV et de l'embauche de journalistes à partir de fonds publics »⁶¹.

Ce type d'accusations multiples fut également utilisé par Rodrigo Hinzpeter (RN), Andrés Allamand (RN), Andres Chadwick (UDI) et Jorge Schaulsohn (PRI) à l'encontre des bureaux de Présidence, ceux du Gouvernement, des Œuvres Publiques, des Affaires Etrangères, et ceux des ministères de l'Education et de l'Agriculture ; en vain⁶². La même sorte courra la plainte portée contre le directeur de la Corporation National de la Foret par

⁵⁸ La consultation de ces documents s'est faite sur : <http://www.contraloria.cl> (consulté le 24 juin 2011). Nous avons testé ensemble et séparément les mots clefs « intervencion » y « electoral », et nous n'avons retenu que les résultats qui se croisaient. Les rapports de la Controlaria se présente généralement comme suit : tout d'abord, on retrouve la classification et le code du cas, les dates de dépôt, puis les arguments avancés par les requérants. Ensuite, le CGR édicte des jugements, observations et actions à mettre en œuvre pour la l'exécution de l'enquête. Enfin, figurent les résultats de l'enquête et le jugement définitif de la CGE. En règle générale, les accusations incriminent un ou plusieurs services de l'Etat ; la plainte étant déposée soit par d'autres fonctionnaires, soit par les militants des partis de l'opposition.

⁵⁹ Jugement CGR, n°42156.

⁶⁰ La direction nationale du service médico-légal, les bureaux régionaux d'éducation, travail et culture, les directions régionales du service de capacitation par le travail, la protection civile et l'Institut de la Jeunesse.

⁶¹ Jugement CGR, n°23456.

⁶² Jugement CGR, n°73040.

Raul Sunico Galdames, deuxième vice-président de la Chambre de députés.⁶³ De la lecture de ce type de plaintes, on constate qu'il est très difficile pour le CGE prouver la participation des fonctionnaires dans les campagnes politiques.

Au final, on dénombre trois enquêtes spéciales sur des cas d'intervention. Elles font suite aux plaintes déposées contre le maire de La Florida, celui de Freirina et l'Intendant de la deuxième région : il leur était reproché d'avoir participé aux campagnes politiques dans leurs horaires de travail. De plus, dans le cas de la municipalité de La Florida, est également en cause l'usage de ressources municipales pour des activités de prosélytisme politique⁶⁴. Il en va de même dans le cas de la municipalité de Freirina ; cette accusation portant spécifiquement sur l'organisation de la célébration de la journée des mères dans un établissement de puériculture. Les seules preuves fournies à cet égard furent un ensemble de photographies qui, selon la CGR, « ne peuvent pas permettre de prouver s'il s'agit d'une activité proprement commémorative ou s'il s'agit d'une activité de prosélytisme politique »⁶⁵. La qualité des preuves fut également remise en cause dans le cas de l'Intendant de la région Arica-Parinacota. Le député Felipe Salaberry accusait ce haut-fonctionnaire d'avoir participé à des activités à caractère politique, durant ses horaires de travail et en usant d'une des voitures de fonction. Finalement, l'accusé n'est reconnu coupable d'un quelconque délit, bien que la CGR constate une présence inquiétante des candidats Ivan Paredes, Orlando Vargas et à la candidate à réélection, Ximena Valcarce, dans nombreux activités préparés par l'Intendant avec un comité de familles sans hébergement. Cependant, selon la CGE, les preuves ne s'avèrent pas suffisantes⁶⁶.

En résumé, l'on peut constater que les deux éléments qui caractérisent l'usage de l'accusation d'intervention électorale comme arme politique sont une importante couverture médiatique en même temps qu'une faible efficacité judiciaire. En effet, outre que les faits dénoncés sont difficilement prouvables, les jugements rendus ne sont point trop sévères. Toutefois, cet état de fait n'empêche pas que les accusations pour intervention électorale occupe le devant de la scène médiatique ; ce type d'accusations servant véritablement de machine de guerre contre les méthodes de campagnes utilisées par la Concertacion durant les vingt d'années où elle s'est maintenue à la tête du gouvernement.

Conclusions

L'étude des contentieux électoraux au Chili nous offre l'opportunité d'examiner le processus d'intériorisation des normes pacifiques en période de transition. Si le vote peut aujourd'hui être célébré comme le seul moyen légitime d'attribuer le pouvoir politique (local comme d'Etat), c'est grâce à l'effectuation d'un processus de pacification des rapports entre les acteurs en concurrence pour ce pouvoir politique. Aussi, à partir de là, l'étude des contentieux électoraux nous permet de pousser plus loin l'observation de la mise en œuvre de mécanismes de pacification de la dispute politique. Grâce à l'analyse de la jurisprudence du TCE, on a notamment été en mesure de décrire certains des éléments pratique de la gestion de la justice électorale, ainsi que de rendre compte de ses temporalités. D'une part, c'est la dimension procédurale qui s'impose ; les jugements du TCE proposant, loin de la lutte partisane, une lecture dépolitisée des affaires électorales. D'autre part, rapportée aux années électorales et aux changements de législation, l'étude de l'action du TCE nous suggère qu'il

⁶³ Jugement CGR, n°69127.

⁶⁴ Enquête Spéciale, 12 mai 2010, n°15/2010.

⁶⁵ Enquête Spéciale, 5 mai 2010, n°15/2010.

⁶⁶ Enquête Spéciale, 5 mai 2010, n°15/2010.

existe une relation entre les « temps » de la politique et les « temps » de la justice électorale.

Par ailleurs, l'étude de ces plaintes nous renseigne également sur les compétences nécessaires pour recourir à ce mode de contestation pacifique. Le développement des habilités, des dispositions et attitudes pacifiques serait un processus partagé par tous les concurrents de l'arène politique, qu'ils soient professionnels ou amateurs. De ce point de vue, cette pacification reposerait sur un accord implicite entre ces concurrents, et par lequel l'inhibition de la violence serait, sans être obligatoire, la monnaie d'échange pour avoir un système de contentieux électoral impartial. À cet égard, l'usage politique du contentieux au niveau municipal nous indique les vraies limites de la pacification. C'est en effet pour cet échelon politique que les accusations « abandon manifeste des responsabilités » sont devenues un recours habituel et routinier de la compétition politique. De plus, la violence des accusations et des plaidoyers nous font presque douter du caractère pacifique de ce phénomène.

Le suivi des affaires contentieuses au cours de ces dernières années nous font présager l'émergence d'une nouvelle configuration de dispute électorale. De nouveaux rapports entre les concurrents politiques qui en sont venus pour certains à envisager davantage les bienfaits que les coûts de la contestation, ont débouché à un moment donné sur des dénonciations à l'encontre du gouvernement pour « intervention électorale ». Il semblerait qu'une fois que les acteurs politiques ont perçu que la stabilité politique n'était pas plus péril, ils n'ont plus hésité à avoir recours à cette nouvelle méthode de lutte politique. Aussi, l'émergence de l'intervention électorale comme enjeu central des contentieux signifierait la perte de l'effectivité intégratrice des routines ou protocoles de lutte. À partir de données collectées sur l'intervention électorale dans sa version actuelle⁶⁷, il est clair que son efficacité politique réside davantage dans sa effectivité médiatique que dans son rendement judiciaire. L'intervention électorale s'apparente ainsi principalement à arme politique pour disqualifier l'adversaire. La montée en puissance de ce type d'accusations nous offre ainsi en creux la preuve que la communication politique occupe une place considérable dans les joutes politiques.

Le caractère fragmentaire des ressources mobilisées nous oblige toutefois à limiter la portée de nos conclusions : dans les jugements du TCE, nous n'avons accès qu'au rendu du jugement et à quelques autres informations générales ; idem pour les jugements de la CGR, dans lesquels les rapports détaillés des avocats notamment font cruellement défaut pour rendre compte de manière plus réaliste de ce qui détermine le mode de gestion des contentieux. Par ailleurs, l'étude des petits contentieux, *via* une consultation des jugements au niveau régional (TER ou JPL), serait bien évidemment souhaitable, mais difficile à mener à bien en raison de la dispersion du matériel dans plusieurs institutions. Enfin, il manque encore une mise en perspective historique de l'émergence de l'intervention électorale comme problème public. Aussi, avant de se permettre d'analyser l'intervention électorale, il faudra revenir sur les facteurs historiques qui en expliquent l'émergence ; la principale piste étant à cet égard la mise en place, dès les premières années de la période, d'un véritable agenda de la

⁶⁷ L'intervention électorale au Chili a une histoire ancienne qui remonte au début du XIX siècle ; époque durant laquelle le paysage politique était caractérisé par la toute puissance de l'Etat dans les affaires publiques et dans le contrôle quasi-total des élections. De nombreuses études ont ainsi notamment décrit les procédés employés par le gouvernement pour « arranger » les résultats des élections ; cf. notamment : Valenzuela, J. Samuel, *Democratización vía reforma: El desarrollo de las prácticas e instituciones electorales en el Siglo XIX chileno*. 1985, Buenos Aires ; Gil Federico, *El sistema político chileno*. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1969 ; Correa Sutil Sofia, *Con las riendas del poder. La derecha Chilena en el siglo XX*. Ed. Sudamericana, 2005 ; Heise Julio, *150 años de evolución institucional*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 2007 (9 edición).

transparence et la probité administrative⁶⁸. Dans la mesure où cette législation cherche à éviter les détournements de fonds publics à des fins partisans, voire même à réguler le financement de l'activité politique, l'émergence de la dénonce d'intervention peut s'expliquer comme un indicateur de la relative non-conformité des pratiques de certains acteurs avec les mesures ainsi adoptées.

⁶⁸ Cf. Rehren Alfredo, « Clientelismo Politico, Corrupcion y Reforma del Estado en Chile », in *Reforma del Estado*, Vol. II, Centro de Estudios Publicos, pp.128-164. L'auteur y recense les événements qui marquent cette agenda: la formation de la « Comisión de Ética Publica » en 1994, le décret n°423, le rapport sur la probité et la prévention de la corruption, le scandale de 2002 sur l'usage des ressources publiques en campagnes électorales, l'accord politique et législatif pour la modernisation de l'Etat, la mise en question des dépenses réservées de la Présidence et le décret n° 1312 de 1999 qui norme le système d'achats publics. Cf. aussi : Guzman Eugenio & Rehren Alfredo, « The Effects of Charges of Corruption on Chilean Municipal Elections: 1992-1996 », document de travail présenté au rendez-vous n°94 de l'Association américaine de science politique (APSA) ; Boston, 3-6 septembre, 1998.