

LE PROCESSUS ÉLECTORAL ET LA DÉMOCRATIE : LE CAS DU JNE ET DES ÉLECTIONS GÉNÉRALES PÉRUVIENNES DE 2016

PAR ANNE-MARIE ROULEAU

La démocratie représentative constitue l'un des piliers fondamentaux de l'Organisation des États Américains (OÉA), et ce, depuis sa fondation. Sans disposer d'une définition explicite de l'organisme, l'expression présuppose néanmoins dans sa pratique la formation d'un gouvernement issu « d'élections libres, périodiques et réalisées par vote secret, exprimant ainsi la volonté du peuple » [Traduction libre] (Nikken, 2006:19). Ayant souffert d'une grande vulnérabilité dans les premières décennies d'existence de l'OÉA, la démocratie représentative semble avoir gagné du terrain en Amérique latine, sans toutefois atteindre une logique de continuité. En l'occurrence, le Pérou représente un cas de figure pertinent.

Malgré la tenue d'élections formelles dans les dernières années, voire les dernières décennies, la confiance de l'électorat péruvien à l'égard des institutions démocratiques du pays reste sensiblement faible, soit de l'ordre moyen de 42.32 % dans les dix dernières années¹ (The World Bank, 2016). Le bon déroulement du processus électoral tient alors lieu de variable prépondérante dans la pluralité de facteurs influant sur cette donnée. Dans le cas présent, soit les élections péruviennes générales de 2016, l'attitude des institutions électorales à l'endroit du processus démocratique a constitué un thème récurrent de la campagne et a été communément associée à la confiance citoyenne envers la démocratie représentative, mais aussi sa légitimité.

À ce sujet, le *Jurado Nacional de Elecciones* (JNE) – organisme constitutionnel autonome ayant comme finalité le contrôle de la légalité du processus électoral – a fait de nombreuses fois la manchette et capté l'attention populaire en raison de ses décisions rendues dans le cadre de son rôle d'organe juridique notamment en ce qui a trait aux « *tachas* »². En mars 2016, ce sont 57 % des Péruviens qui croyaient que les actions cautionnées par la JNE n'étaient pas indépendantes, mais plutôt influencées par des intérêts politiques³ (IPSOS, 2016a). Dans la même lignée, Luis Almagro, Secrétaire général de l'OÉA, exprimait des préoccupations quant au système de disqualification appliqué par le JNE⁴ (Andina, 2016). Face à ce constat, la trajectoire empruntée par cette institution est plus que primordiale dans le bon déroulement des élections et corollairement dans la consolidation de la démocratie péruvienne (Sharkey, 2016).

¹Voir le graphique I de l'annexe I du présent travail qui illustre la confiance de la population péruvienne à l'égard du gouvernement en fonction de l'efficacité de ce dernier, et ce, sur une période de dix ans (2005-2014). 0 % représente en l'occurrence un degré de confiance nul tandis que 100 % représentent une pleine satisfaction.

²L'expression « *tacha* » fait référence aux potentielles irrégularités entourant les faits et gestes des candidats durant la campagne pouvant amener à une exclusion de ces derniers.

³Voir le graphique II de l'annexe I.

⁴La remarque d'Almagro est survenue à la suite d'une rencontre du Secrétaire général avec l'ex-candidat présidentiel Armando Guzmán Cáceres, du parti « *Todos por el Perú* », exclu de la course à la suite d'irrégularités quant aux procédures internes au parti ayant mené à sa candidature (Sharkey, 2016).

Conséquemment, le travail cherchera à comprendre les fondements de l'organisme pour ensuite, relater les décisions marquantes de cette institution démocratique et par voie de conséquence son implication dans la campagne avec un accent particulier aux candidats présidentiels. Puis, seront abordés les résultats électoraux où seront potentiellement analysés les liens de causalité entre ceux-ci et les actions du JNE. Finalement, seront présentés brièvement les défis se proposant au nouveau gouvernement en matière de réforme électorale; réforme qui apparaît vraisemblablement inévitable.

Les institutions électorales autonomes : l'évolution naturelle de toute démocratie

La République péruvienne ne fait pas exception à la règle imputable aux démocraties soit la séparation des pouvoirs en trois branches distinctes : le pouvoir juridique, législatif et exécutif. Dans la même optique, le pays a suivi également la trajectoire caractéristique de ces États, qui en raison d'un accroissement et d'une complexification de leur rôle, ont eu recours à des organismes constitutionnellement autonomes (Donayre Montesinos, 2009:120). Bénéficiaires de certaines prérogatives étatiques, ces derniers assurent le déroulement en bonne et due forme des fonctions de l'État (Donayre Montesinos, 2009:120-121).

Dans le cas présent, le JNE est l'un des trois organismes avec l'*Oficina Nacional de Procesos Electorales* (ONPE) et le *Registro Nacional de Identificación y Estado Civil* (RENIEC) qui détiennent le pouvoir absolu en matière électorale (Constitution du Pérou, 1993:Chap.XXIII, Art. 117). Comme mentionné en introduction, le JNE est compétent en termes de contrôle de la légalité juridique du processus électoral. L'institution, composée de cinq membres⁵, veille particulièrement au respect de la *Ley Orgánica de Elecciones* et de la *Ley de Organizaciones Políticas*⁶. Ses résolutions sont définitives⁷. L'octroi du pouvoir juridique à un organisme autonome est souhaitable, voire indispensable, pour le Pérou qui se veut démocratique et donc où les élections y sont libres. Qui plus est, l'accessibilité citoyenne à ce recours juridique en cas d'irrégularités électorales se veut très inclusive. Néanmoins, un équilibre précaire existe entre contrôle juridique et contrôle politique

⁵À ce sujet, il est pertinent de mentionner que les cinq membres sont élus par différentes entités étatiques, dont la Cour Suprême de Justice du Pérou qui sélectionne le Président. La présidence actuelle est assurée par Francisco Távora.

⁶Ces législations couvrent notamment les droits et obligations en terme de financement des partis, de la formation de ceux-ci, l'éligibilité des candidats, leur inscription au processus électoral, etc. Pour plus amples détails, consultez: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/leyelecciones.pdf> et <https://www.web.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Proyecto-Ley/Proyecto-4499.pdf>.

⁷L'information fait référence au *Código Procesal Constitucional*, Título I, Art.5, Para. 5. Document introduit en 2004, il confirme en outre le pouvoir absolu de l'organisme en matière électorale.

⁸Les « *tachas* » sont en premier lieu dirigées aux *Jurados Electorales Especiales* (JEE) des organes de caractère juridique temporaire qui supervisent le processus électoral de part et d'autre du pays. Les « *tachas* » sont ensuite acheminées au JNE qui possède en la matière le pouvoir décisionnel « ultime ». Pour plus amples informations, consultez : <http://www.eleccionesenperu.com/informacion-electoral-jurados-electorales-especiales-jne-peru-114.html>.

(Donayre Montesinos, 2009:128) (Sharkey, 2016), amenant ainsi une implication particulière du JNE dans la campagne de 2016.

Le JNE et la campagne électorale : un contrôle juridique aux implications politiques

En fonction de la chronologie électorale, le 11 janvier 2016, soit la date limite pour le dépôt des candidatures aux postes de Président(e) et Vice-Président(e), 19 parties étaient en lice exprimant une pluralité idéologique intéressante. Rapidement, plusieurs candidats, dont certains favoris, se sont retirés de la course ou en ont été exclus par le JNE.

Le 9 mars 2016, les « *tachas* » émises à l'encontre du candidat à la présidentielle du parti de centre gauche *Todos por el Perú* (TPP), Julio Guzmán, ont été confirmées par le JNE. En effet, la formule présidentielle proposée alors était « incongruente avec les normes internes régissant l'élection de la direction du TPP » [Traduction libre] (El Comercio, 2016a). À pareille date, César Acuña de l'*Alianza para el Progreso* était semblablement « *tachado* » en raison du non-respect de l'article 42 de la *Ley de Organizaciones Políticas*, qui prohibe la propagande politique sous forme d'octroi d'argent, de cadeaux, etc. dépassant le 0,5 % de l'unité d'imposition fiscale (19,75 soles)⁹. (El Comercio, 2016b). Décision justifiable dans la poursuite d'élections libres et légales, plusieurs ont néanmoins émis des préoccupations quant à la réduction du spectre politique et conséquemment de la confiance de la population à l'égard du processus démocratique si près du vote (Sharkey, 2016) (El Comercio, 2016a). Guzmán et Acuña étaient alors respectivement deuxième et quatrième dans les sondages¹⁰.

En contrepartie, Alan García, candidat à la présidentielle pour l'*Alianza Popular* (AP), et Président de la République de 1985-1990 et de 2006-2011, voyait le 2 avril 2016, les allégations d'irrégularités¹¹ face à l'article 42 pesant sur lui infirmées par le JNE (El Comercio, 2016c). Sans être considéré comme l'un des favoris aux sondages, l'AP, résolument de droite, est toute de même une alternative intéressante au mouvement de Keiko Fujimori. Dans l'affirmative, son inculpation aurait contribué à la réduction des choix s'offrant aux électeurs et aurait sensiblement influé sur la confiance démocratique.

Une autre « *tacha* » fortement médiatisée durant la campagne a été celle à propos de certaines irrégularités de Keiko Fujimori, du parti *Fuerza Popular*, à l'égard du même article (El Comercio, 2016d)¹². Le 2 avril 2016, par un vote majoritaire, le JNE venait entériner la résolution de non-culpabilité du JEE (Meija, 2016). Cette action lourde de sens a provoqué

⁹La « *tacha* » fait référence à l'octroi de sommes d'argent de l'ordre de 10 000 soles et 5 000 soles à des commerçants et un individu, lors d'un rassemblement à Piura en février dernier (El Comercio, 2016b).

¹⁰Voir graphique III de l'annexe II.

¹¹Dans le cas de García, la « *tacha* » présentée le 29 mars février 2016 au JEE et subséquemment au JNE fait référence aux dons de cadeaux (alcool) lors d'une activité partisane cautionnée par le parti *Alianza Popular* ayant eu lieu en février 2016 à Agua Dulce (El Comercio, 2016c) (El Comercio, 2016d).

¹²Dans le cas de Fujimori les faits reprochés font référence à l'octroi par la candidate d'un prix en argent lors d'un concours de danse hip-hop orchestré par un organisme partisan à l'organisation de Fujimori, le Factor K (El Comercio, 2016d).

de vives réactions auprès de la population. 46 % des Péruviens étaient alors en faveur d'un retrait de la candidate (IPSOS, 2016a) et 57 % jugeaient alors les décisions du JNE influencées par des intérêts politiques¹³ (IPSOS, 2016a). Qui plus est, l'évènement a conforté auprès de plusieurs électeurs l'illégitimité de cette institution constitutionnellement autonome et du fait même celle du processus démocratique en action. Malgré tout, Fujimori reste numéro un dans les intentions de vote. Toutefois, son appui a enregistré une certaine baisse sûrement imputable à cette « *tacha* », pour ensuite enregistrer une remontée¹⁴ (IPSOS, 2016c).

Face à ce survol non exhaustif des « *tachas* » significatives, il semble envisageable que le rôle du JNE, quoique juridique, ait eu des implications politiques lors de la campagne impactant ainsi sur le bon déroulement du processus électoral des élections générales de 2016

Le JNE et les résultats du scrutin de 2016 : un impact mitigé

Le premier tour présidentiel

Le 10 avril 2016 a marqué la sortie aux urnes de près de 22 millions de Péruviens amenés à se prononcer quant au futur du pays. Dix jours après le scrutin, l'ONPE avait procédé au dépouillement total des bulletins de vote. Les résultats étaient alors les suivants : la candidate du parti *Fuerza Popular*, Keiko Fujimori, était au premier rang avec près de 39,85 % des appuis, suivi de Pedro Pablo Kuczynski, du PPK, avec 20,01 % et de Veronika Mendoza, du parti *Frente Amplio*, avec 18,78 % (RPP Noticias, 2016).

Plus précisément, les résultats montrent l'assise de certains partis dans des régions spécifiques du Pérou. À cet effet, il est aisé de constater que Fujimori a obtenu la majorité des votes dans 15 départements, et ce principalement, dans la région métropolitaine de Lima, tandis que Mendoza, native de Cuzco, a reçu un appui consolidé dans le sud du pays¹⁵. Dès lors, les nombreuses critiques à l'égard du JNE et de ses décisions quant aux « *tachas* » lors du processus électoral ne semblent pas avoir ébranlé ou du moins affaibli la performance des candidats visés.

Le phénomène pourrait être explicable en partie grâce aux données de l'IPSOS en la matière. En effet, selon un sondage réalisé par l'Organisation une semaine après les élections, près de 41 % des Péruviens avaient déjà effectué leur choix un mois avant le scrutin tandis que 23 % des répondants affirmaient attendre la dernière semaine pour prendre une décision fixe (IPSOS, 2016e). Ainsi, la grogne de la population vis-à-vis du JNE s'est avérée passagère et d'un faible impact lors du scrutin.

¹³Voir graphique II dans l'annexe I.

¹⁴Voir graphique IV dans l'annexe II.

¹⁵Voir graphique V dans l'annexe III.

Or, la situation était susceptible d'évoluer lors du second tour où Fujimori et Kuczynski s'affrontaient pour le poste de président. Toujours selon l'IPSOS, lors du second tour, seuls 27 % des Péruviens envisageaient de voter pour le parti de *Fuerza Popular* en raison de leur appartenance profonde aux valeurs et à l'héritage « fujimoriste », tandis que près de la moitié des répondants préféraient plutôt octroyer leur confiance au candidat possédant l'expérience professionnelle la plus pertinente pour le poste convoité. (IPSOS, 2016e).

Le second tour présidentiel

La victoire du second tour s'est vue octroyée de justesse au camp du PKK de Kuczynski. En effet, selon les données officielles de l'ONPE et de l'IPSO, Kuczynski a récolté 50,12 % des votes contre 49,87 % pour le parti de *Fuerza Popular* de Keiko Fujimori, faisant ainsi de Kuczynski le nouveau visage à la présidence de la République péruvienne (IPSOS, 2016f).

Fort d'un appui majoritaire dans le Sud et les régions andines du pays – régions ayant lors du premier tour appuyé la candidate Veronika Mendoza –, le second tour, mais également la campagne dans son ensemble, semble avoir été caractérisé et motivé par une idéologie « anti » plutôt que par les valeurs politiques et les plates-formes électorales des différents partis (IPSOS, 2016f) (Valle Riestra, 2016). En autres, ce sont 47% des gens qui affirmaient ne vouloir définitivement pas appuyer Fujimori au début des élections pour près 37% pour Kuczynski (IPSOS, 2016c; Valle Riestra, 2016). Dans la même logique, les entités électorales accréditées telles que la JNE semblent avoir accentué le phénomène en fournissant aux électeurs des occasions, comme lors l'émission de certaines « *tachas* » controversées, de soutenir cette hantise envers certains partis et certains candidats. Ce sont conséquemment des éléments à prendre en compte par le nouveau gouvernement.

Conclusions et recommandations futures

De nombreux défis attendent le cabinet de Kuczynski et l'un d'eux assurément sera de rétablir un lien de confiance entre les organismes institutionnels autonomes responsables des élections et l'électorat péruvien. Comme le soulève Riestra : « c'est non seulement la dernière élection, mais aussi la politique péruvienne des dix dernières années s'est articulée autour de ces idéologies "anti" » [Traduction libre] (Valle Riestra, 2016). Il conviendra alors à l'ONPE et au JNE de diffuser une information adéquate et accessible concernant les visées à court, moyen et long terme des partis tout en continuant d'appliquer de manière uniforme la législation en vigueur. Certes, le chemin s'annonce long et sinueux pour regagner la confiance de l'électorat. À ce sujet, au premier tour, sur près de 22 millions d'électeurs, 2 millions ont préféré le vote blanc et près de 878 000 le vote nul au vote en bonne et due forme (La República, 2016). Ce comportement civil est non seulement un fait, mais

opalc

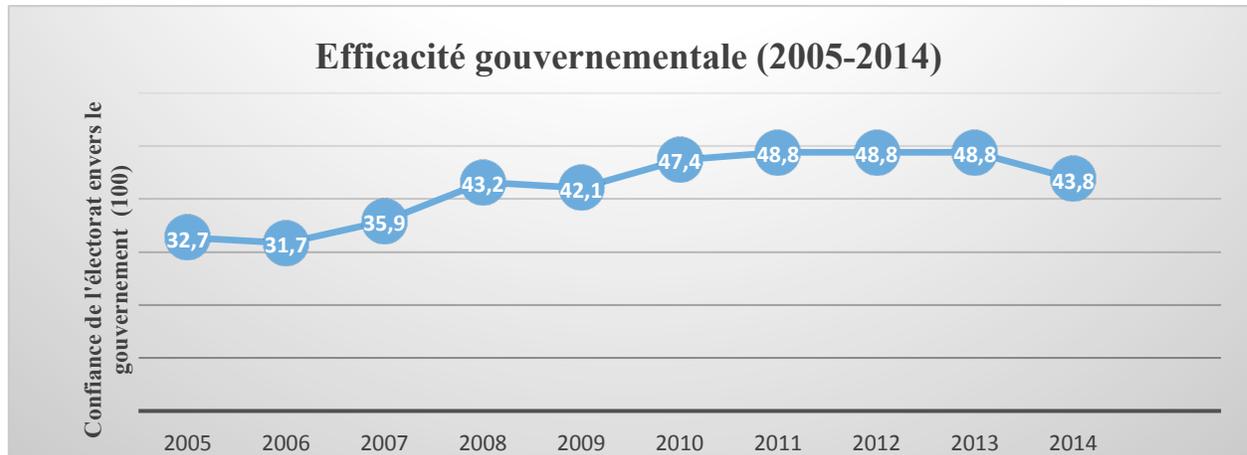
également un miroir d'un système électoral en perte de vitesse et de légitimité que tôt ou tard le pays aura à réformer.

ANNEXE I

GRAPHIQUE I

TITRE : Confiance de la population péruvienne à l'égard du gouvernement (2006-2015)

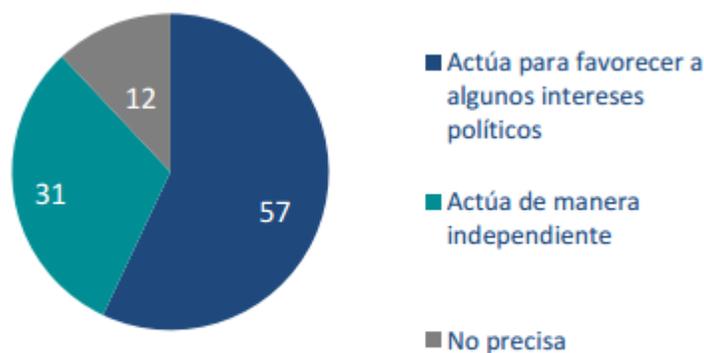
SOURCE : THE WORLD BANK. (2016), « Peru: Government Effectiveness », *Worldwide Governance Indicators*, [en ligne], <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>.



GRAPHIQUE II

TITRE : Perception de la population péruvienne à l'égard des actes du JNE (Mars 2016)

SOURCE : IPSOS. (2016a), « Evaluación de la gestión del JNE y ONPE », *Opinión data*, (202):7, [en ligne], http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/Opinion%20Data%2028Marzo%202016.pdf.

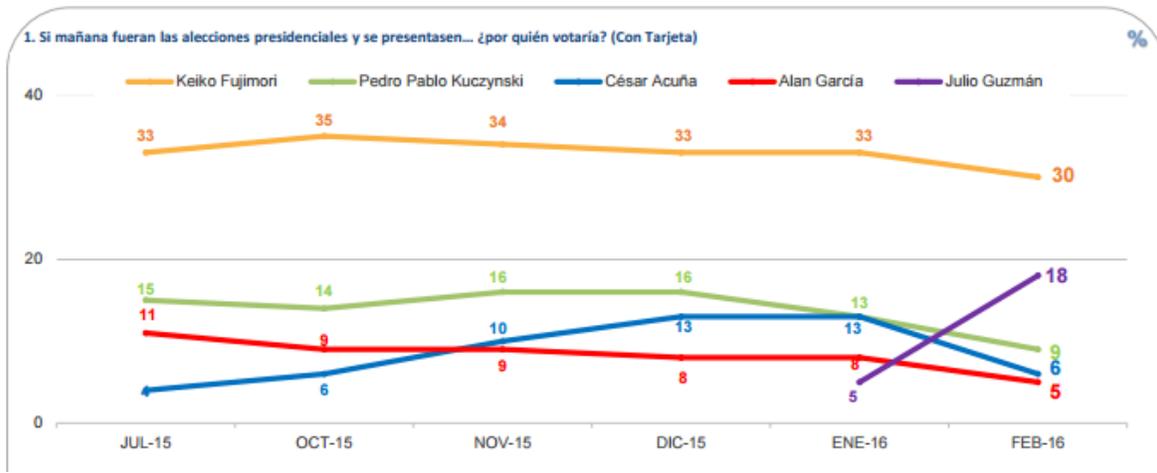


ANNEXE II

GRAPHIQUE III

TITRE : Les intentions de vote (16 février 2016)

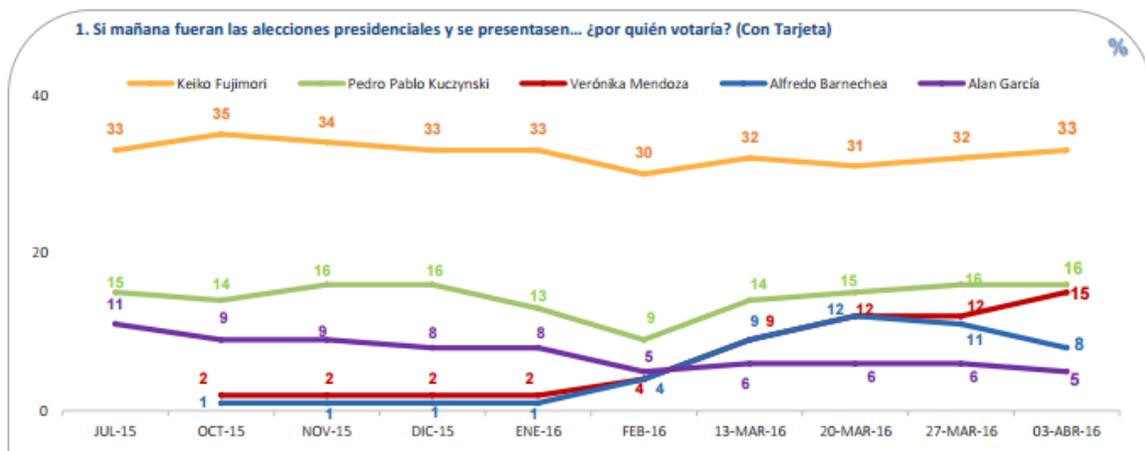
SOURCE : IPSOS. (2016b), «Elecciones Generales 2016», *Opinión data*, (200):3, [en ligne], http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/Opinion%20Data%20Febrero%202016.pdf.



GRAPHIQUE IV

TITRE: Les intentions de vote (3 avril 2016)

SOURCE : IPSOS. (2016c), «Elecciones Generales 2016», *Opinión data*, (203):4, [en ligne], http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/OpinionData030416.pdf.

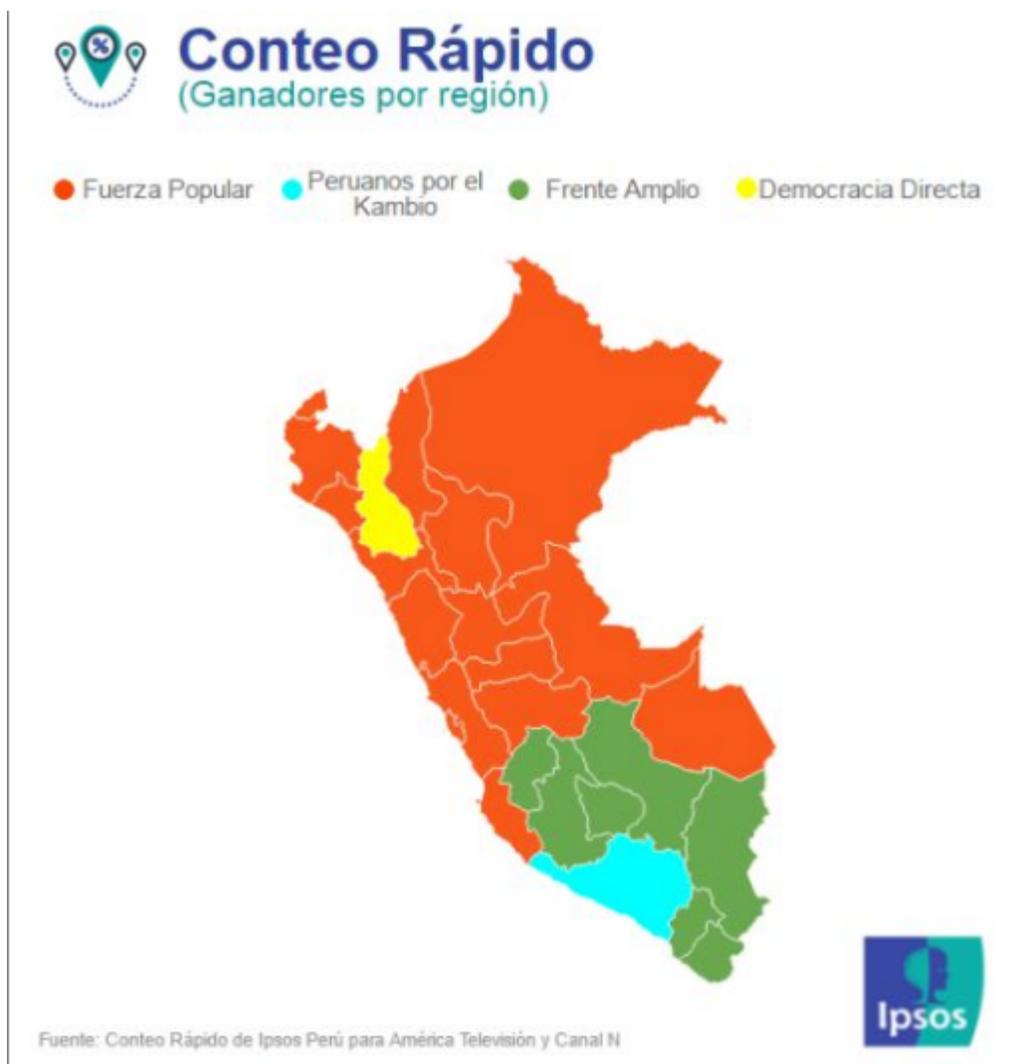


ANNEXE III

GRAPHIQUE V

TITRE: Le compte rapide de l'IPSOS (11 avril 2016)

SOURCE : IPSOS. (2016d), tiré de EL COMMERCIO. (2016e), « Keiko Fujimori obtuvo la mayoría de votos en 15 departamentos», *El Comercio*, [en ligne], <http://elcomercio.pe/politica/elecciones/keiko-fujimori-gano-elecciones-15-departamentos-peru-noticia-1893299>.



opalc

BIBLIOGRAPHIE

- ANDINA. (2016), «JNE: Elecciones en Perú son democráticas y en concordancia con la Constitución», *Andina: Agencia Peruana de Noticias*, [en ligne], <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-jne-elecciones-peru-son-democraticas-y-concordancia-con-constitucion-605967.aspx>.
- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. (1993), *Constitución Política del Perú 1993*, Lima.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (1997), *Ley Orgánica de Elecciones*, (Ley No. 26859), Lima.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2003), *Ley de Partidos Políticos*, (Ley No. 28094), Lima.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2004), *Código Procesal Constitucional* (Ley No. 28237), Lima.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2016), *Ley que modifica la Ley de Partidos Políticos* (Ley No. 30414), Lima.
- DONAYRE MONTESINOS, Christian. (2009), «Entre la autonomía y la autarquía del Jurado Nacional de Elecciones: la irreversibilidad de sus decisiones en sede jurisdiccional en cuestión», *Derecho PUCP*, (59):111-137.
- IPSOS. (2016a), «Evaluación de la gestión del JNE y ONPE», *Opinión data*, (202):7, [en ligne], http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/Opinion%20Data%2028Marzo%202016.pdf.
- IPSOS. (2016b), «Elecciones Generales 2016», *Opinión data*, (200):3, [en ligne], http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/Opinion%20Data%20Febrero%202016.pdf.
- IPSOS. (2016c), «Elecciones Generales 2016», *Opinión data*, (203):4, [en ligne], http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/OpinionData030416.pdf.
- IPSOS. (2016d), tiré de EL COMERCIO. (2016e), «Keiko Fujimori obtuvo la mayoría de votos en 15 departamentos», *El Comercio*, [en ligne], <http://elcomercio.pe/politica/elecciones/keiko-fujimori-gano-elecciones-15-departamentos-peru-noticia-1893299>.
- IPSOS. (2016e), «Participación en primera vuelta», *Opinión data*, (204):3, [en ligne], http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/Opinion%20Data%20Abril%202016.pdf.
- IPSOS. (2016f), «Precisión resultados de segunda vuelta», *Opinión data*, (208):5, [en ligne], http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/Opinion%20Data%20Junio%202016.pdf.
- EL COMERCIO. (2016a), «Julio Guzmán: JNE lo dejó fuera de la carrera electoral», *El Comercio*, [en ligne], http://elcomercio.pe/politica/elecciones/julio-guzman-jne-decidio-dejarlo-fuera-elecciones-noticia-1884976?ref=nota_politica&ft=mod_leatambien&e=titulo.
- EL COMERCIO. (2016b), «César Acuña: JNE rechazó su apelación y lo excluyó del proceso», *El Comercio*, [en ligne], http://elcomercio.pe/politica/elecciones/cesar-acuna-jne-rechaza-su-apelacion-y-excluido-proceso-noticia-1884977?ref=nota_politica&ft=mod_leatambien&e=titulo.
- EL COMERCIO. (2016c), «Fiscalización del JNE: No se puede probar infracción de García», *El Comercio*, [en ligne], <http://elcomercio.pe/politica/elecciones/informe-concluye-que-no-se-puede-probar-infraccion-garcia-noticia-1890787>.

EL COMERCIO. (2016d), « Presentan tachas contra candidaturas de Keiko y García », *El Comercio*, [en ligne], <http://elcomercio.pe/politica/elecciones/presentan-tachas-contra-candidaturas-keiko-fujimori-y-alan-garcia-noticia-1884238>.

LA REPÚBLICA. (2016), « Ausentismo, votos en blanco y nulo superan apoyo a Keiko Fujimori », *La República*, [en ligne], <http://larepublica.pe/imprensa/politica/759848-ausentismo-votos-en-blanco-y-nulo-superan-apoyo-keiko-fujimori>.

MEJÍA, Melina. (2016), « Oficializan fallo del JNE que confirma infundada tacha contra Keiko Fujimori », *Andina*, [en ligne], <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-oficializan-fallo-del-jne-confirma-infundada-tacha-contra-keiko-fujimori-605994.aspx>.

NIKKEN, Pedro. (2006), « Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia previstos en la Carta Democrática Interamericana », *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, (43): 13-53.

RPP NOTICIAS. (2016), « ONPE publica resultados al 100% diez días después de las elecciones », *RPP*, [en ligne], <http://www.msn.com/es-pe/noticias/elecciones/onpe-publica-resultados-al-100percent-diez-d%C3%ADas-despu%C3%A9s-de-las-elecciones/ar-BBs1tpy>.

SHARKEY, Laura. (2016), « Peru's Path: No Longer So Shining », *Foreign Affairs*, [édition en ligne], <https://www.foreignaffairs.com/articles/peru/2016-03-30/perus-path>.

THE WORLD BANK. (2016), « Peru: Government Effectiveness », *Worldwide Governance Indicators*, [en ligne], <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>.