

Manuel des missions d'observation électorale de l'UE



Manuel des missions d'observation électorale de l'UE

Sida
The Swedish International Development Cooperation Agency
SE-105 25 Stockholm
Suède

Rédacteur : Anders Eriksson
Conception graphique : Fröjdlund Grafisk Form AB
Photo de couverture : Anders Eriksson

Traduction : Anne Wagner, pour le compte de Zebra

Imprimé par Elanders Graphic Systems AB, Suède

ISBN 91 6586 8610-X

Table des matières

Préface1

Première partie. Contexte institutionnel et juridique

1. Introduction3

2. Base de l'observation électorale de l'UE5

 2.1 Instruments juridiques soutenant la démocratie
 et les droits de l'homme5

 2.2 Coopération entre les institutions européennes6

3. Les élections dans le contexte des Traités des droits de l'homme –
 Intruments universels et régionaux9

4. Un processus démocratique fondé sur
 les instruments des droits de l'homme12

5. Cadre réglementaire de
 l'observation électorale16

 5.1 Conditions d'une observation efficace16

 5.1.1 *Mémoire d'entente*18

 5.2 Code de conduite18

 5.2.1 *Violations du Code de conduite*20

Seconde partie. Phases opérationnelles d'une Mission d'observation électorale de l'UE

6. Méthodologie des Missions d'observation électorale de l'UE
 – « Une approche européenne commune »21

Phase exploratoire

7. Mission pré-exploratoire	23
8. Mission exploratoire	25
8.1 Composition et préparation de la MEx	25
8.2 Programme de la MEx	26

Phase pré-électorale

9. Constitution d'une Mission d'observation électorale de l'UE	28
9.1 Structure de la Mission	29
9.2 Rôles des membres de la mission	29
9.2.1 <i>Structure rapport de la MOEUE</i>	37
9.3 Directives de l'UE concernant des critères communs pour la sélection d'observateurs.....	38
9.4 Sélection et encadrement des observateurs	39
9.5 Aspects administratifs et logistiques	40
9.5.1 <i>Responsabilités administratives</i>	40
9.5.1.1 <i>Activités préalables au déploiement</i>	40
9.5.1.2 <i>Activités à effectuer dans le pays hôte</i>	41
10. Relations de la MOEUE avec d'autres acteurs pertinents	44
10.1 Relations avec les organes gouvernementaux du pays hôte	44
10.2 Relations avec d'autres acteurs nationaux	48
10.3 Relations avec la Délégation de la CE et la communauté diplomatique	52
10.4 Coordination avec d'autres organisations internationales	53

11. Observateurs à long terme	55
11.1 Briefing	55
11.2 Déploiement des OLT	56
11.3 Structure des rapports des OLT	57
12. Qu'observer pendant la période pré-électorale ?	59
12.1 Cadre juridique et systèmes électoraux	59
12.1.1 Élection d'un président	59
12.1.2 Élection d'un parlement/corps législatif	60
12.1.2.1 Représentation proportionnelle	62
12.1.2.2 Systèmes semi-proportionnels	64
12.1.2.3 Systèmes majoritaires-pluralitaires	64
12.1.3 Élection d'une administration locale	65
12.2 Administration électorale	66
12.2.1 Éducation civique/Éducation des électeurs	68
12.2.2 Procédure d'inscription des électeurs	68
12.2.3 Inscription de partis politiques et de candidats	70
12.2.3.1 Inscription et contraintes démocratiques	71
12.2.4 Délimitation des circonscriptions	72
12.2.5 Conception des bulletins et sécurité	73
12.2.6 Procédures d'appel	73
12.2.6.1 Système d'appel et de recours juridique	74
12.2.6.2 Collecte d'informations sur les plaintes et les appels	74
12.2.6.3 Plaintes et appels – Questions pertinentes	75

12.3	Campagne électorale	75
12.3.1	<i>Cadre juridique de la campagne</i>	75
12.3.2	<i>Conditions/Contenu de la campagne</i>	76
12.3.3	<i>Rôle de l'État et des médias dans la campagne électorale</i>	77
12.3.4	<i>Ressources et financement des campagnes</i>	77
12.3.5	<i>Rôle de la police, des forces de sécurité et de l'armée</i>	78
12.4	Directives générales pour les observateurs à long terme	79
12.4.1	<i>Réunions avec les partis politiques/candidats et ONG nationales</i>	79
12.4.2	<i>Réunions avec les commissions/autorités électorales</i>	80
12.4.3	<i>Directives relatives à l'observation des litiges électoraux et des appels</i>	82
12.4.4	<i>Réunions avec les fonctionnaires publics/la police</i>	82
13.	Analyse des médias	83
13.1	Méthodologie de surveillance des médias	85
	Jour(s) du scrutin	
14.	Observateurs à court terme	89
14.1	Briefing central des OCT	89
14.2	Briefings régionaux des OCT	90
14.3	Déploiement des OCT	91
14.4	Formulaires de rapport des OCT	92
14.5	Exemple indicatif de liste de contrôle à remplir le jour du scrutin	94

15. Qu’observer lors du scrutin ?	98
15.1 Procédure de vote	98
15.1.1 Questions relatives au scrutin	100
15.2 Procédure de dépouillement et totalisation des résultats	103
15.2.1 Questions relatives au dépouillement	103
15.2.2 Totalisation des résultats	104
16. Analyse statistique des formulaires de rapport des OCT	106
16.1 Analyse des données relatives à l’observation	107
17. Debriefing des observateurs	109
17.1 Debriefing des OCT	109
17.2 Debriefing des OLT	110
 Phase post-électorale	
18. Qu’observer juste après le scrutin ?	111
18.1 Annonce des résultats	111
18.2 Investiture des candidats élus	112
18.3 Procédures d’appel et de recours	112
19. Évaluation globale	113
19.1 Déclaration post-électorale préliminaire	114
19.2 Clôture de la mission	117
19.3 Rapport final	117
19.4 Évaluation de la MOEUE - « Leçons tirées »	119
20. Conclusion – Renforcement des capacités électorales	120

Cycle d'observation

A. Phase exploratoire

1. Mission pré-exploratoire (ch. 7).....23
2. Mission exploratoire (ch. 8)25

B. Phase pré-électorale

3. Arrivée de l'équipe centrale et établissement de la MOEUE (ch. 9–10)..29
4. Arrivée des OLT (ch. 11)55
5. Observation du Processus électoral (ch. 12)59
6. Analyse des médias (ch. 13).....83

C. Jour(s) du scrutin

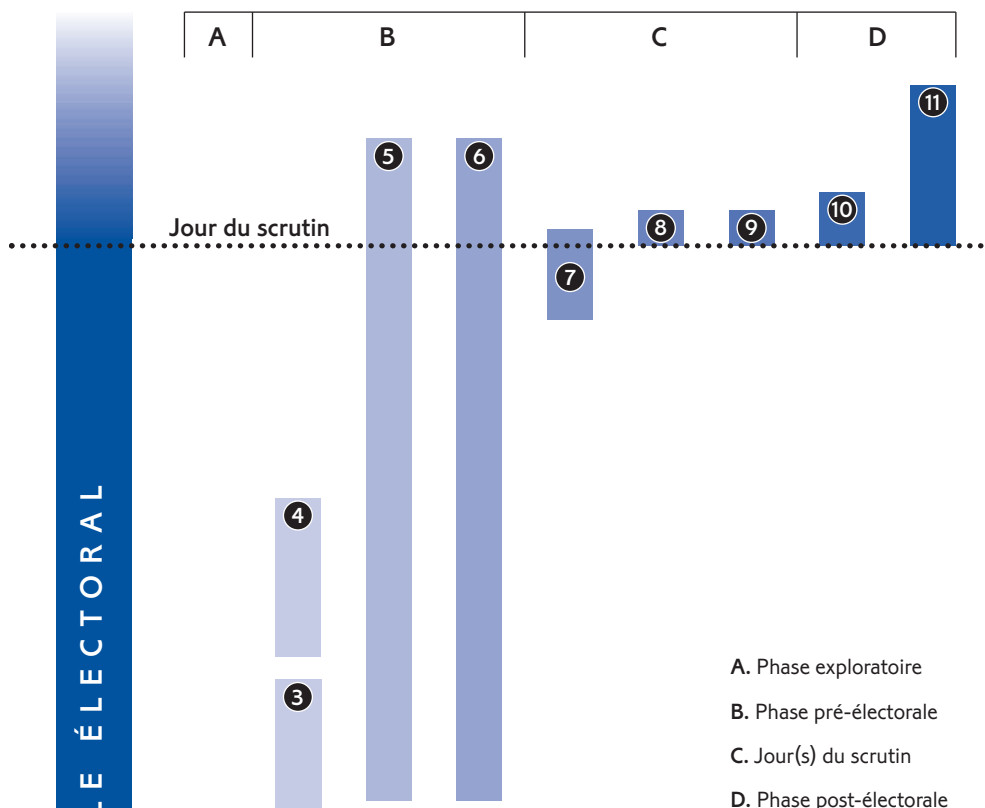
7. Arrivée des OCT, observation du scrutin
et de la procédure de dépouillement (ch. 14–15)89
8. Analyse statistique des formulaires de rapport (ch. 16)106
9. Debriefing des observateurs (ch. 17)109

D. Phase post-électorale

10. Observation post-électorale et déclaration préliminaire (ch. 18–19)111
11. Rapport final (ch. 19)113

Présentation graphique, voir page suivante

LE CYCLE ÉLECTORAL



- A. Phase exploratoire
- B. Phase pré-électorale
- C. Jour(s) du scrutin
- D. Phase post-électorale

1. De 6 à 9 mois avant la date du scrutin
2. De 4 à 6 mois avant la date du scrutin
3. De 8 à 12 semaines avant la date du scrutin
4. De 7 à 11 semaines avant la date du scrutin
5. De 8 à 12 semaines avant jusqu'à 1 à 3 semaines après la date du scrutin
6. De 8 à 12 semaines avant jusqu'à 1 à 3 semaines après la date du scrutin
7. 1 semaine avant la date du scrutin
8. Jour du scrutin + 2 jours
9. De 1 à 2 jours après la date du scrutin
10. De 1 à 2 jours après la date du scrutin
11. De 4 à 6 jours après la date du scrutin

Préface

Des élections honnêtes constituent l'une des bases essentielles d'un développement durable et d'une démocratie réelle, et le soutien des processus électoraux est désormais un élément clé de la politique extérieure de l'Union européenne. Ce soutien inclut une assistance technique aux autorités électorales et aux observateurs nationaux impartiaux, ainsi que le déploiement de missions d'observation électorale de l'UE. Le présent manuel met l'accent sur les activités d'observation de l'UE.

Les Missions d'observation de l'UE contribuent à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans un esprit de coopération avec les pays partenaires. Le déploiement d'observateurs électoraux est un moyen de soutenir un processus démocratique et d'aider ces pays à organiser des élections honnêtes. Les missions d'observation ont la tâche ambitieuse d'observer le processus électoral et de faire part de leurs observations, ainsi que d'améliorer la transparence et de renforcer la confiance des électeurs. Une mission d'observation peut jouer un rôle en matière de prévention des conflits en effectuant une évaluation impartiale des élections, en désamorçant les tensions et, de par sa présence même, en empêchant la fraude.

Pour satisfaire à ces objectifs ambitieux, l'UE s'est dotée de moyens et d'outils supplémentaires. La politique d'observation électorale de l'UE est plus uniforme et plus cohérente depuis la Communication de la Commission d'avril 2000 sur les missions d'assistance et d'observation électorales. En effet, le Parlement européen, le Conseil et la Commission partagent désormais une approche commune de l'observation électorale et ont clarifié le rôle de chaque institution dans ce domaine. Le Parlement européen et la Commission ont identifié des points focaux, et les observateurs de tous les États membres de l'UE ont été formés à l'approche européenne communautaire de l'observation électorale. Ainsi, ces dernières années, les Missions d'observation électorale de l'UE sont devenues nettement plus crédibles, responsables et visibles.

Il est crucial que les missions d'observation que nous déployons soient non seulement réellement indépendantes et professionnelles, mais encore perçues comme telles par les depositaires d'enjeux locaux. Nous en avons le devoir envers les autorités qui nous invitent ainsi qu'envers les populations des pays observés. C'est pourquoi la Commission a élaboré une méthodologie d'observation rigoureuse et

complète, exposée en détail dans ce manuel. Les élections ne se faisant pas en un jour, une observation sérieuse doit couvrir tous les aspects du processus. Le but est d'assurer une approche cohérente et d'éviter les doubles normes.

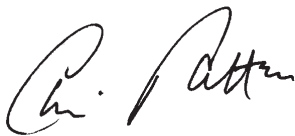
Mais la crédibilité de l'observation électorale de l'UE réside avant tout dans ses missions et dans les observateurs qui les exécutent. Je souhaite profiter de cette occasion pour exprimer ma gratitude envers les Membres du Parlement européen et autres Chefs Observateurs, qui ont joué un rôle majeur dans les missions et en ont assumé la responsabilité. Ils ont mis au service de cette activité leur temps, leur compétence politique, leur connaissance du processus électorale et de la méthodologie d'observation. Je désire également souligner le dévouement et le travail considérable des membres de l'équipe centrale, ainsi que des observateurs à long et à court terme, souvent dans des conditions difficiles.

On attend en effet des observateurs européens qu'ils s'acquittent de leur tâche le plus professionnellement possible et en ayant pleinement conscience de leur rôle, de leurs droits et de leurs obligations conformément au Code de conduite des observateurs européens. Sur la base des documents de travail de l'UE dans ce domaine, la Commission européenne a donc produit ce Manuel d'observation électorale, conjointement avec l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi), travail auquel un important groupe d'experts a apporté une contribution précieuse.

Ce manuel, qui se veut un outil pédagogique et un ouvrage de référence, fournit des directives méthodologiques et des conseils pratiques sur la base de l'expérience accumulée au fil des ans. Nous espérons qu'il puisse être un outil essentiel de promotion de la politique d'observation électorale de l'UE.

La démocratie ne se résume pas aux élections, mais elle ne peut exister sans élections honnêtes. L'UE va donc continuer à consacrer d'importants efforts à la promotion d'élections honnêtes par-delà ses frontières, dans des pays en transition vers une démocratie stable.

Bruxelles, le 1er octobre 2002

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Chris Patten', written in a cursive style.

Chris Patten
Commissaire européen chargé des Relations extérieures

1. Introduction

Ce Manuel des missions d'observation électorale de l'UE est avant tout conçu comme un guide pratique à utiliser sur le terrain. Il a été mis au point pour aider les observateurs électoraux de l'UE à assumer leurs fonctions de manière efficace et cohérente. Son rôle ne se limite cependant pas à cela : en effet, il présente également un grand intérêt pour quiconque souhaite mieux comprendre les mécanismes de planification, de déploiement et d'exécution d'une mission d'observation électorale de l'UE (MOEUE).¹

Le présent manuel est l'aboutissement d'une longue expérience acquise ces dernières années par la Commission européenne dans le domaine de l'observation électorale. Il souligne que les élections ne se font pas en un jour, et que l'observation électorale suppose par conséquent une évaluation méthodologique du processus électoral, et donc une présence prolongée d'observateurs dans le pays.

Cette approche reflète également l'expérience de l'ensemble des observateurs internationaux, car elle décrit la meilleure méthode pour parvenir à une évaluation à la fois cohérente, détaillée, et faisant autorité. La méthodologie exposée ci-après a été enrichie notamment par les expériences de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et sa méthodologie d'observation électorale, exposée dans le Manuel² d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH).

Selon l'opinion émise par la Commission du développement et de la coopération du Parlement européen datant du 9 janvier 2001, conjointement avec le document de séance du 14 février 2001, « la qualification d'élections comme « libres et transparentes » se révèle parfois inexacte, et certains autres critères devraient être examinés avant de déclarer qu'une élection s'est déroulée conformément aux normes démocratiques. »³. De même, le Manuel des Missions d'observation électorale de l'UE n'utilise pas le terme de « libres et transparentes », expression toute faite souvent utilisée pour une évaluation limitée, lui préférant la notion d'élec-

tions « honnêtes », pour souligner le caractère général des critères permettant de juger si une élection reflète véritablement la volonté de l'électorat.

Cet ouvrage comporte *deux parties*, dont la *première* traite de *l'observation électorale telle que pratiquée par l'UE*, en citant le contexte institutionnel et juridique. Elle examine également les principes démocratiques fondamentaux énoncés sous *Instruments universels et régionaux*, et extrapole dans l'intérêt de l'observateur l'application de ces principes au cours du processus électoral. Cette première partie, qui traite également du cadre réglementaire d'une mission d'observation électorale, couvre non seulement les *conditions* à remplir par le pays hôte *pour permettre une observation efficace*, mais encore le *Code de conduite* des observateurs de l'UE.

La *seconde partie* est consacrée aux phases opérationnelles d'une MOEUE, qui sont principalement au nombre de quatre : *la phase exploratoire*, *la phase pré-électorale*, *le(s) jour(s) du scrutin*, et *la phase post-électorale*. La section *Phase exploratoire* se concentre sur la manière dont les fonctionnaires de la Commission, conjointement avec les experts électoraux, évaluent la situation et conditions nécessaires au déploiement d'une MOEUE. La section *Phase pré-électorale* couvre la constitution et l'exécution d'une MOEUE ainsi que les questions sur lesquelles doivent se pencher l'équipe centrale et les observateurs à long terme (OLT) au cours de cette même période. Plus loin, la section *Jours(s) du scrutin* est dans une large mesure axée sur les observateurs à court terme (OCT) déployés dans tout le pays, et leur évaluation de la clôture de la campagne, du scrutin proprement dit et du dépouillement des votes. Enfin, la section *Phase post-électorale* traite de l'évaluation globale de la mission d'observation, sur la base de l'ensemble des constats de l'équipe centrale, des OLT et des OCT. Il y est également question des aspects à examiner pendant la période consécutive au scrutin et la clôture d'une mission d'observation.

1. Pour de plus amples renseignements sur les activités d'observation électorale de la Commission européenne, consulter les deux sites Internet suivants :

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_droits/eu_election_ass_observ/index.htm

http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm

2. http://www.osce.org/odhr/documents/guidelines/election_handbook/eh_book.htm

3. Pour de plus amples renseignements concernant (COM (2000) 191 – C5-0259/2000-2137 (COS)), consulter le site du Parlement européen : <http://www.europarl.eu.int>

2. Base de l'observation électorale de l'UE

Le développement des activités d'observation électorale de l'UE est directement lié au processus global de démocratisation observé dans les pays partenaires ainsi qu'à un intérêt croissant de faire des droits de l'homme un élément essentiel de la politique extérieure de l'UE. Au cours de la dernière décennie, l'UE a assuré une présence lors de nombreuses élections, et ses Missions d'observation électorale (MOEUE) sont de plus en plus fréquentes.

2.1 Instruments juridiques soutenant la démocratie et les droits de l'homme

Le développement récent d'activités visant à poursuivre et encourager la démocratisation trouve son fondement dans le *Traité sur l'UE (TUE)*¹, lequel promeut le respect des valeurs démocratiques et des droits de l'homme. L'article 5 témoigne d'un engagement à « développer et consolider la démocratie et l'État de droit, ainsi que le respect envers les droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Comme le mentionne la *Communication de la Commission sur les missions d'assistance et d'observation électorales* de l'UE, « l'article 6 affirme clairement « que l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit ». De même, un objectif majeur de la politique de coopération au développement, précisé sous le Titre II du Traité, est de « contribuer à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».²

La *Charte des droits fondamentaux de l'UE* souligne que « l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. » Par ailleurs, la communication de la Commission sur le *Rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers (mai 2001)* constate que « l'action de la Commission dans le domaine des relations exté-

rieures sera guidée par le respect des droits et des principes énoncés dans la *Charte des droits fondamentaux de l'Union*. »³

Depuis le début des années 1990, la CE a inclus dans tous ses accords avec des pays tiers une clause faisant du respect des droits de l'homme et de la démocratie un « élément essentiel » des relations de l'UE.

En particulier, l'*Accord de Cotonou*⁴ signé en 2000 entre les États ACP⁵ et l'UE insiste fortement sur la démocratie, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme. Il reconnaît clairement la corrélation entre développement, démocratie et société civile, et consitue un prolongement du processus de Lomé en renforçant les dimensions politiques du partenariat. L'article 9 stipule : « Le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le respect des droits sociaux fondamentaux, la démocratie basée sur l'État de droit, et une gestion transparente et responsable des affaires publiques font partie intégrante du développement durable. »

La démocratie est donc au cœur des relations entre l'UE et ses partenaires, étant donné que la consolidation des institutions démocratiques et des droits de l'homme représente une valeur universelle et un intérêt commun formellement admis par toutes les parties.

La Commission européenne, dans sa communication de mai 2001 intitulée *Rôle de l'UE dans la promotion des Droits de l'homme et démocratisation dans les pays tiers*⁶, affirme que « la promotion d'une réelle démocratie et du respect des droits de l'homme n'est donc pas seulement un impératif moral : c'est aussi un facteur déterminant dans le développement humain à long terme et la construction d'une paix durable ».

Le *Document de programmation 2002-2004*⁷ de l'*Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme* (IEDDH) décrit les priorités et les modalités de ladite programmation ; il comporte une Annexe III spécifique, qui se réfère à l'assistance électorale et aux MOEUE.

2.2 Coopération entre les institutions européennes

La *Communication de la Commission sur les missions d'assistance et d'observation électorales*, adoptée en 2000⁸, souligne le rôle croissant de l'UE dans l'observation électorale en ces termes : 1) « l'observation électorale est un domaine qui bénéficie d'un soutien accru de la CE... du fait de l'importance capitale que revêtent les élections pour la démocratisation » ; 2) tandis que « les élections ne sont pas forcément synonyme de démocratie, mais elles constituent une étape essentielle dans le processus de démocratisation et sont élément important pour assurer la pleine jouissance d'un large éventail de droits de l'homme ». En outre, la Communication préconise une

nouvelle approche de cette activité, y compris une méthodologie d'observation à long terme plus conséquente ainsi qu'une plus grande cohérence dans la participation de toutes les institutions européennes concernées.

La nouvelle approche préconisée dans la communication de la Commission a été approuvée par le Conseil dans ses Conclusions du 31 mai 2001⁹, ainsi que par le Parlement européen dans sa Résolution du 14 mars 2001¹⁰. La *Commission européenne*, le *Conseil* et le *Parlement européen* ont ainsi manifesté un intérêt commun à poursuivre l'observation électorale de l'UE en tant qu'engagement conséquent et professionnel visant à promouvoir des élections démocratiques et honnêtes.

La Commission européenne joue un rôle pivot dans ce domaine, car il a été convenu que le budget de celle-ci devait financer les MOEUE, conformément aux Procédures communautaires.¹¹ Néanmoins, étant donné la nature hautement politique de l'observation électorale, la Commission poursuit un dialogue étroit avec le Conseil et le Parlement européen sur la planification et l'exécution des missions d'observation électorale. Cela est nécessaire pour s'assurer de leur soutien lors du déploiement des missions, et garantir la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Par ailleurs, l'UE doit rendre un avis unanime sur les élections, ce qui suppose une coordination étroite sur le terrain entre les missions de l'UE et les éventuelles délégations du Parlement européen envoyées pour les élections, ou les observateurs bilatéraux délégués par les États membres de l'UE.

Des consultations avec les États membres ont lieu régulièrement lors des réunions du groupe de travail « Droits de l'homme » (COHOM) et au sein des groupes de travail géographiques concernés du Conseil. En outre, les missions d'observation électorale coûtant plus d'un million d'euros doivent obtenir l'approbation préalable du Comité des droits de l'homme. Ce comité, composé de représentants d'États membres et présidé par la Commission, est responsable de la gestion de projets dans le domaine des droits de l'homme sur la base juridique des règlements 975/99 et 976/99, y compris les MOEUE.

Selon les recommandations de la Communication, la Commission et le Parlement européen ont chacun créé un point focal d'observation électorale. En ce qui concerne la Commission, il s'agit d'Unités électorales chargées d'identifier et de réaliser des projets dans ce domaine, et intégrées d'une part à l'Unité « Droits de l'homme et démocratisation » de la DG Relations extérieures, d'autre part à l'Unité « Droits de l'homme et démocratie » d'EuropeAid. Dans le cas du Parlement européen, il s'agit d'un Groupe de coordination électorale instauré fin 2001 et regroupant des membres des commissions et délégations géographiques concernées, sous la direction du Président de la Commission des affaires étrangères.

Le Parlement européen, en tant qu'organe parlementaire élu de l'UE, joue un rôle fondamental dans l'observation électorale, étant donné sa légitimité démocratique et son expertise spécifique, et contribue ainsi à rehausser le profil poli-

tique des MOEUE. Dans la mesure du possible, il est souhaitable que le Chef Observateur d'une MOEUE soit membre du Parlement européen.

-
1. Pour de plus amples renseignements, consulter <http://www.europa.eu.int/en/record/mt/top.html>
 2. Pour de plus amples renseignements, consulter http://www.europa.eu.int/abc/treaties_en.htm
 3. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/intro/index.htm
 4. Les clauses relatives aux droits de l'homme sont désormais chose courante dans les accords avec des pays tiers. Pour de plus amples renseignements sur l'Accord de Cotonou, consulter http://www.europa.eu.int/comm/development/cotonou/index_fr.htm
 5. Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
 6. Pour de plus amples renseignements, consulter http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/index.htm
 7. Pour de plus amples renseignements, consulter http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm
 8. Communication de la Commission sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'UE (2002) 191 final
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/index.htm
 9. Pour de plus amples renseignements, consulter le site Internet du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int>
 10. Pour de plus amples renseignements, consulter le site Internet du Parlement européen : www.europarl.eu.int
 11. La politique de l'UE s'articule autour de trois piliers : Pilier I – Communautés européennes ; Pilier II – Politique étrangère et de sécurité commune ; Pilier III – Justice et affaires intérieures.

3. Les élections dans le contexte des Traités des droits de l’homme – Instruments universels et régionaux

La Déclaration universelle des Droits de l’homme¹, adoptée à l’unanimité par l’Assemblée générale des Nations Unies en 1948, reconnaît le rôle fondamental d’élections honnêtes comme garantes du droit fondamental et universel de participer à une société démocratique et de se doter d’un gouvernement représentatif. Le rôle d’élections périodiques, libres et honnêtes pour le respect des droits politiques est également inscrit dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques², la Convention européenne pour la protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales³, la Charte des droits fondamentaux de l’UE⁴, la Convention américaine relative aux droits de l’homme⁵, la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples⁶, ainsi que dans le Document de Copenhague (1990) de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe⁷.

La Déclaration universelle des droits de l’homme, Article 21

- 1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l’intermédiaire de représentants librement choisis.*
- 2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d’égalité, aux fonctions publiques de son pays.*
- 3. La volonté du peuple est le fondement de l’autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s’exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.*

Bien que l’article 21 expose le principe de base des droits électoraux, ceux-ci sont encore développés à l’article 25 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, qui identifie les élections comme une composante essentielle

de la participation à la vie publique et définit un certain nombre de conditions minimales pour la participation électorale :

**Pacte international relatif aux droits civils et politiques,
Article 25**

Tout citoyen a le droit et la possibilité...

- a) *de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis*
- b) *de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs*
- c) *d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.*

Cette disposition formule le droit et la possibilité pour tout citoyen de participer à la gestion des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Les éléments nécessaires à la tenue d'une élection sont définis en termes généraux. La notion de cycle électoral, et donc le droit permanent de participer à la gestion des affaires publiques, est clairement introduite par référence à des élections périodiques.

Toutefois, une telle disposition formelle serait difficilement applicable et aurait un impact restreint, faute de droits politiques et du droit de faire campagne qui caractérisent des élections honnêtes. Le droit à la participation politique présuppose l'adhésion à des droits de l'homme fondamentaux tels que la liberté d'expression, de circulation, de réunion pacifique et d'association.

**Les articles 19, 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont particulièrement pertinents :
Article 19**

1. *Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.*
2. *Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.*
3. *L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :*
 - (a) *au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;*
 - (b) *à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.*

Article 21

Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui.

Article 22

- 1 *Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.*
- 2 *L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui...*

-
1. <http://www.un.org/Overview/droits.html>
 2. http://www.un.org/Depts/Treaty/final/ts2/newfiles/part_boo/iv_boo/iv_4.html
 3. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/CadreListeTraites.htm>
 4. http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_fr.html
 5. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic3.htm>
 6. <http://www.africa-union.org>
 7. <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/cope90e.htm>

4. Un processus démocratique fondé sur les instruments des droits de l'homme

Un processus électoral sérieux et honnête présuppose le respect et l'acceptation d'accords universels et régionaux tels que ceux susmentionnés. Tandis que les instruments universels et régionaux existent sur le papier, les missions d'observation électorale peuvent déterminer si le gouvernement hôte est disposé ou apte à faire respecter de tels accords. Les huit principes suivants sont inscrits dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Leur *application pratique* pour le processus démocratique est extrapolée ci-dessous, dans l'intérêt de l'observateur.¹

• **Élections périodiques.** La périodicité suppose un cycle électoral régulier. Les observateurs doivent noter si les dispositions juridiques et/ou constitutionnelles reflètent :

- l'obligation d'organiser des élections périodiques,
- les procédures d'appel aux urnes, et
- la nécessité d'une administration électorale adéquate et appropriée.

• **Élections honnêtes.** Le terme d'« élections honnêtes » fait allusion à l'environnement global dans lequel se déroulent les élections. Il s'agit par exemple de savoir si :

- les mesures législatives établissant des « principes de base » sont transparentes et inclusives,
- l'Administration électorale est indépendante, impartiale, transparente et responsable,
- les libertés d'expression, d'association, de circulation et de réunion pacifique sont respectées,
- un système de recours judiciaire approprié et des mécanismes accessibles de résolution des litiges sont garantis,
- les règles de financement des campagnes offrent à tous un accès raisonnable aux fonds de campagne,
- un accès égal aux médias permet à tous les partis/candidats de transmettre leur message, et

- les forces de sécurité n'imposent pas de restrictions abusives à certains partis/candidats.

Par ailleurs, la présence d'observateurs nationaux et internationaux peut renforcer la valeur du processus. Il convient donc d'examiner si :

- les observateurs nationaux sont autorisés à organiser et observer l'intégralité du processus électoral, et
- les observateurs internationaux sont invités suffisamment à l'avance pour observer le processus électoral.

• **Droit de se porter candidat.** Le droit d'être élu n'implique pas que tous les citoyens aient le droit subjectif de devenir membres d'un organe élu. Cela signifie plutôt que tous les citoyens remplissant les conditions prévues par la loi doivent avoir non seulement le droit mais encore la possibilité de se porter candidats. Les questions pertinentes à l'observation incluent :

- les procédures de désignation des candidats,
- les procédures d'inscription des candidats, qu'ils soient indépendants ou affiliés à des partis,
- l'égalité des chances sans distinction de sexe, de race ou (le cas échéant) de minorité nationale, et
- l'identification de toute restriction abusive.

• **Suffrage universel.** Le principe d'universalité vise à assurer à tous les électeurs une procédure d'inscription efficace, impartiale et non-discriminatoire. Tandis que ce droit est limité à chaque citoyen de l'État en question, avec quelques restrictions raisonnables *telles qu'un âge légal minimum*, il est abusif d'imposer des restrictions basées sur le sexe, la religion, l'origine ethnique, l'affiliation à un parti politique (passée ou présente), la langue, le niveau d'instruction, des exigences de propriété, le versement d'un droit d'inscription et/ou un handicap physique.

Toutefois, l'insistance sur « chaque citoyen » peut justifier l'exclusion d'un nombre substantiel de minorités ethniques et/ou linguistiques résidant de manière permanente dans un pays donné sans statut de ressortissant. Si des efforts sont consentis pour accorder le droit de vote à une telle catégorie d'électeurs potentiels, cela améliorera la crédibilité du processus électoral. Les questions pertinentes à l'observation incluent :

- la procédure d'inscription des électeurs/liste électorale,
- la délivrance d'une pièce d'identité/carte d'électeur,
- la procédure de naturalisation/loi sur la citoyenneté,
- la défense de droits égaux sans distinction de sexe, de race, de religion, ou de minorité nationale,

- l'identification des questions liées aux résidents permanents n'ayant pas le statut de ressortissants, et
- l'identification de restrictions abusives.

• **Droit de vote.** Cet aspect des élections concerne principalement les problèmes survenant au bureau de vote. Toutefois, l'éducation des électeurs et les campagnes d'inscription sont nécessaires pour assurer qu'un électorat informé puisse exercer son droit de vote légitime le jour du scrutin. Différent du droit de se porter candidat, et s'appliquant spécifiquement aux élections, le suffrage universel par le biais d'élections honnêtes s'applique également aux référendums. Le droit de vote est un droit individuel et universel, défini sur la base des listes électorales. À cet égard, il peut être nécessaire de prendre des mesures positives envers les personnes handicapées et illettrées ainsi que les minorités nationales. Les questions pertinentes à l'observation incluent :

- l'éducation des électeurs/une campagne d'inscription efficace et appropriée,
- le droit pour chaque électeur d'accéder commodément au bureau de vote, et
- le droit pour chaque électeur que son vote soit pris en compte de manière appropriée.

• **Égalité des suffrages.** Le principe d'égalité des suffrages peut se traduire par la formule « une personne, un vote ». Ainsi, chaque électeur figurant sur les listes électorales peut voter selon une procédure identique, et tous les votes ont le même poids. Le système électoral majoritaire nécessite que la taille de l'électorat d'une circonscription électorale à l'autre ne varie pas de plus d'approximativement 10 %. Dans les systèmes électoraux proportionnels, la taille de l'électorat peut varier, mais le nombre de représentants de chaque circonscription doit généralement être proportionnelle à la taille de l'électorat. Les questions pertinentes à l'observation incluent :

- le principe de poids égal de tous les votes,
- la délimitation de circonscriptions équivalentes,
- le droit de recevoir un (jeu) et seulement un (jeu de) bulletin(s) pour chaque élection, et
- un modèle de bulletin et un système de distribution suffisamment sûrs.

• **Vote secret.** Le vote secret implique que chaque électeur doit pouvoir voter dans l'isolement, à l'abri des regards. Ce point est important pour pouvoir choisir un parti ou un candidat en toute liberté. Les électeurs doivent être protégés non seulement contre toute forme de contrainte ou de coercition visant à leur faire révéler leurs intentions de vote ou pour qui ils ont voté, mais encore contre toute ingérence

illégal ou arbitraire dans la procédure de vote. Les questions pertinentes à l'observation incluent :

- le droit pour chaque électeur de voter individuellement,
- le droit pour chaque électeur de voter dans un isolement sûr et à l'abri des regards,
- le droit pour chaque électeur de déposer son bulletin de vote dans l'urne à titre personnel et privé, et
- le droit pour chaque électeur de voter sans intimidation ni contrainte et d'exprimer son libre choix.

• **Libre expression de la volonté des électeurs.** Ce principe suppose que les voix soient dépouillées et totalisées d'une manière qui reflète la volonté réelle des électeurs, que les élus soient dûment investis de leurs fonctions et qu'ils admettent de rendre des comptes à l'électorat. Il faut également garantir des élections périodiques pour que les électeurs puissent exprimer régulièrement leur volonté changeante. Les questions pertinentes à l'observation incluent :

- la transmission correcte des votes lors du dépouillement, de la totalisation et de la vérification,
- des procédures efficaces et appropriées de plainte et de contrôle judiciaire,
- le droit pour le parti/candidat de la majorité, ou pour les candidats élus de chaque liste de parti dans l'ordre des suffrages, d'être investis de leurs fonctions, et
- le droit pour la population d'exprimer sa volonté changeante par le biais d'élections périodiques.

1. Election Elements: On the International Standards of Electoral Participation, Département des droits de l'homme, Université Åbo Akademi, Finlande, 2002.

5. Cadre réglementaire de l'observation électorale

Les instruments juridiques internationaux qui existent actuellement ne comportent pas de dispositions concernant l'observation électorale internationale. Faute d'une base juridique précise en la matière, il a fallu élaborer un cadre réglementaire pour les missions d'observation fondé sur un ensemble de pratiques et de normes.

Ces dernières années, un *cadre réglementaire pratique* a donc vu le jour sur la base des *conditions minimales d'une observation efficace* et du *Code de conduite* des observateurs. Ainsi, le gouvernement hôte doit s'engager fermement à assurer les conditions minimales d'une observation efficace. Les observateurs internationaux, quant à eux, sont tenus de se plier à leur Code de conduite.

Étant donné que l'observation électorale est une activité non codifiée par la législation internationale, il est important que l'organisation d'observation reçoive une *invitation* de la part du gouvernement hôte, afin d'établir une relation officielle à partir de laquelle les droits des observateurs seront extrapolés.

Par ailleurs, il est essentiel que la présence d'observateurs internationaux soit soumise à une *procédure d'accréditation* formelle. En effet, le fait de répondre à l'invitation officielle d'un gouvernement confère aux observateurs un statut particulier. Une telle procédure aide à définir les droits du titulaire de l'accréditation, et des mesures adéquates de la part du gouvernement hôte.

5.1 Conditions d'une observation efficace

Pour qu'une MOEUE puisse être efficace, elle doit recevoir l'assurance du gouvernement hôte qu'une évaluation objective du processus électoral sera possible. Cela demande un niveau satisfaisant de *coopération* entre le gouvernement et l'UE, pour assurer l'accès aux *informations jugées pertinentes* par la mission d'observation de l'UE. Il est impératif qu'aucun obstacle ne compromette la mission d'observation, sa méthodologie ou son intégrité globale. Si une MOEUE est confrontée à des obstacles pouvant compromettre son intégrité, il faudra prendre une décision politique quant à l'éventuelle poursuite de la mission.

Conformément à la *décision du Conseil 9262/98*¹, les observateurs électoraux accrédités de l'UE doivent être habilités à :

- visiter tout bureau de vote sous la direction des chefs de mission pour observer le déroulement du scrutin et le dépouillement des voix ;
- rencontrer les membres de commissions électorales, les députés, les candidats ou leurs représentants, les électeurs et les représentants de la société civile afin de rassembler des informations ;
- poser des questions sur le déroulement du scrutin et le dépouillement des voix aux membres des commissions électorales et aux commissions électorales supérieures, mais vous n'avez pas le droit de contredire les décisions des responsables officiels des élections.

Par ailleurs, la Décision du Conseil expose les *conditions préalables du travail des observateurs* (Il est à noter que la décision du Conseil utilise le terme surveiller, qui désigne le rôle standard d'un observateur électoral de l'UE (lequel consiste à observer et à rédiger des rapports), et n'implique pas un rôle plus actif ou interventionniste qu'il peut le laisser entendre.) :

- le gouvernement reconnu du pays d'accueil a demandé officiellement à l'UE de surveiller (*c'est-à-dire d'observer*) les élections ;
- tous les principaux partis politiques et candidats en lice acceptent la présence d'observateurs de l'UE ;
- l'UE suit l'évolution de la situation politique dans le pays d'accueil depuis déjà un certain temps et est en mesure, par l'intermédiaire des chefs de mission de l'UE, de porter une appréciation politique ;
- il reste assez de temps avant les élections pour que les chefs des équipes de surveillance (*c'est-à-dire d'observation*) de l'UE arrivent sur les lieux suffisamment à l'avance pour surveiller (*c'est-à-dire observer*) l'environnement politique et judiciaire et, le cas échéant, participer aux préparatifs de la campagne électorale proprement dite.

Ce qui suit est une élaboration plus détaillée des *droits* concrets auxquels la MOEUE doit s'attacher :

- *L'accréditation des observateurs doit s'effectuer suivant une procédure clairement définie et non-discriminatoire.* Aucune discrimination de la part du gouvernement hôte quant aux nationalités, races, sexes, affiliations politiques, ou autres critères discriminatoires ne sera acceptée ;
- L'UE doit être autorisée à *déterminer au cas par cas ses propres besoins pour une mission d'observation crédible* et ayant des chances de réussir, y compris ses effectifs, sa composition et le calendrier de son déploiement ;

- *La mission doit accéder librement à tous les niveaux de l'administration électorale.* Les observateurs doivent avoir accès aux commissions électorales au niveau central, intermédiaire et local (bureaux de vote) et ce avant, pendant et après le scrutin ;
- *La mission doit pouvoir rencontrer des représentants de tout ministère ou de toute fonction officielle présentant un intérêt pour le processus électoral.* Les Ministres d'État et les autorités publiques concernées jouent souvent un rôle important dans l'organisation ou la surveillance des différents aspects de l'élection, conjointement avec l'Administration électorale ;
- *La mission doit pouvoir rencontrer toutes les forces politiques,* et ce de manière libre, aléatoire et sur une base continue, et que ces forces politiques participent ou non à l'élection en question ;
- *La mission doit accéder librement aux médias.* Cela inclut la possibilité de rencontrer des représentants des médias, aussi bien à des fins d'information que pour diffuser tout message que la MOEUE peut souhaiter communiquer au public ;
- *La mission doit pouvoir rencontrer des électeurs et des représentants de la société civile choisis au hasard.* Les observateurs doivent avoir le droit de rencontrer des représentants de la société civile choisis au hasard, aussi bien que des membres de l'ensemble de l'électorat ;
- *La mission doit accéder à toute procédure de vote particulière.* Les observateurs doivent avoir accès à toute procédure de vote particulière, telle que les bureaux de vote itinérants, le vote dans les prisons, le vote des militaires, etc. Ce sont là des dispositions potentiellement plus sujettes aux abus et donc susceptibles d'entacher la confiance dans le processus. L'observation de ces procédures particulières peut nécessiter des arrangements spécifiques avec le gouvernement hôte.

5.1.1 *Mémoire d'entente*

Les critères relatifs aux conditions minimales d'une observation électorale efficace, répertoriés ci-dessus, doivent être clairement consignés dans un accord formel avec le pays hôte, tel qu'un mémoire d'entente (ME) ou un échange de lettres, au cas où l'invitation à observer n'établirait pas de paramètres suffisants pour garantir l'intégrité de la MOEUE. Une évaluation *ex ante* de la situation du pays pourra servir de base à un ME spécifique, incluant tous les points mentionnés ci-dessus, ainsi que des conseils aux observateurs, tout en ménageant une souplesse suffisante pour faire face à des circonstances imprévues dans le pays.

5.2 Code de conduite

De même qu'une MOEUE attend un engagement de la part du gouvernement hôte à respecter les conditions d'une *observation efficace*, elle doit, de son côté, réassurer le gouvernement que les observateurs se comporteront de manière impartiale conformément à leur Code de conduite. Celui-ci souligne les principes clés auquel un observateur international doit se plier, y compris : *impartialité, objectivité, non-ingérence et engagement* en faveur de l'objectif global de la mission. Si les observateurs ne doivent pas outrepasser leur mandat, celui-ci doit stipuler les conditions minimales d'une observation électorale efficace.

Tous les observateurs doivent signer un contrat signifiant leur consentement et leur acceptation à se plier au Code de conduite. Les directives communautaires ci-après s'appliqueront à tout instant aux ressortissants de tout pays participant aux missions d'observation de l'UE, sauf dispositions contraires expresses. Ces directives ne s'appliquent pas aux ressortissants de l'UE qui participent, par exemple, à des missions de l'OSCE ou de l'ONU, auxquels cas ce sont les codes de conduite respectifs de ces organisations qui s'appliquent.

Selon les dispositions de la Décision du Conseil 9262/98, tous les observateurs officiels de l'UE doivent respecter les directives suivantes et y adhérer :

- respect de la loi du pays. La qualité d'observateur international ne confère aucune immunité particulière... à moins que le pays d'accueil ne le prévoit ;
- les observateurs participeront à toutes les réunions d'information pré-électorales avec leurs supérieurs hiérarchiques ;
- les observateurs seront soumis à l'autorité des chefs d'équipes lorsqu'ils accompliront les tâches prévues par leur mandat écrit et assureront la couverture géographique définie par les chefs d'équipe ;
- les observateurs doivent tenir compte de la présence d'autres équipes de surveillance (*c'est-à-dire d'observation*) et se mettre en liaison avec elles, sous la direction du chef de l'équipe d'observateurs de l'UE ;
- les observateurs porteront la pièce d'identité obligatoire émise par le gouvernement d'accueil ou par la Commission électorale et déclineront leur identité à toute autorité attitrée qui le leur demandera ;
- les observateurs devront s'acquitter de leurs tâches en toute impartialité et ne devront à aucun moment prendre parti ou exprimer leur préférence en ce qui concerne les autorités, les partis ou les candidats nationaux, ni en ce qui concerne le processus électoral ;
- les observateurs n'afficheront et n'arboreront les symboles, couleurs ou drapeaux d'aucun parti ;

- les observateurs s'acquitteront de leurs tâches avec discrétion, sans perturber ni entraver le processus électoral, les procédures de vote ni le dépouillement des voix ;
- les observateurs peuvent signaler les irrégularités aux responsables officiels des élections, mais ils ne donneront pas d'instructions et ne contrediront pas les décisions de ces responsables ;
- les observateurs fonderont toutes leurs conclusions sur des constatations bien documentées, factuelles et vérifiables, et ils tiendront un registre des bureaux de vote et autres lieux où ils se seront rendus ;
- les observateurs s'abstiendront de communiquer aux médias ou à toute autre personne intéressée des commentaires personnels ou prématurés sur ce qu'ils ont observé, mais ils devront, par l'intermédiaire d'un officier de liaison ou d'un porte-parole désigné, fournir des informations générales sur la nature de leurs activités en tant qu'observateurs ;
- après le jour du scrutin, les observateurs feront le point avec leurs supérieurs hiérarchiques et contribueront pleinement à l'élaboration de rapports appropriés de l'UE sur les élections qu'ils ont observées (c'est-à-dire surveillées) ;
- les observateurs doivent respecter toutes les lois et réglementations nationales. Lorsque ces lois et réglementations limitent la liberté de réunion ou de circulation dans le pays, ils devront prendre note des cas où ces règles les empêchent de s'acquitter de leurs tâches ;
- à tout moment au cours de leur mission, y compris pendant son temps libre, chaque observateur doit se comporter de façon irréprochable, faire preuve de discernement et observer la plus grande discrétion.

5.2.1 *Violations du Code de conduite*

Le Code de conduite devrait *préserver l'intégrité* de la mission d'observation, et prémunir le gouvernement hôte de tout comportement partial, subjectif et importun. Tous les observateurs doivent se conformer à toute évaluation de leur rôle et de leur conduite au cours de la mission. Si un observateur est soupçonné d'avoir violé le Code de conduite, le Chef Observateur (CO) entreprendra une enquête sans tarder, et consultera le cas échéant les autorités concernées. En cas de toute violation sérieuse du Code de conduite, l'observateur en question se verra retirer son accréditation, et sera rapatrié(e) immédiatement. Toutefois, c'est au CO qu'il incombe en dernier ressort de déterminer s'il y a eu entorse au Code de conduite, et de prendre les mesures appropriées.

1. En juin 1998, le Conseil a adopté des « Orientations de la politique de l'UE en matière d'observation des élections ». Pour de plus amples renseignements, consulter le site Internet du Conseil de l'UE : <http://ue.eu.int/index.htm>

Seconde partie. Phases opérationnelles d'une Mission d'observation électorale de l'UE

6. Méthodologie des Missions d'observation électorale de l'UE – « Une approche européenne commune »

La Communication de la Commission sur les missions d'assistance et d'observation électorales expose les principaux objectifs d'une observation électorale, à savoir :

- légitimer les processus électoraux *si besoin est*,
- renforcer la confiance du public dans ceux-ci,
- empêcher la fraude,
- renforcer le respect pour les droits de l'homme, et
- contribuer à la résolution des conflits.

Il s'agit d'un vaste ensemble d'objectifs nécessitant une méthodologie détaillée. Le défi en matière d'observation électorale a donc consisté à élaborer une méthodologie à long terme et couvrant toutes les phases du cycle électoral : la période pré-électorale, le(s) jour(s) du scrutin, et la période consécutive au scrutin. Le déploiement organisé d'une équipe centrale, d'OLT et d'OCT devrait permettre une analyse approfondie et une évaluation minutieuse du processus électoral dans son ensemble : le cadre juridique, les préparatifs administratifs, la campagne électorale et les questions relatives aux droits de l'homme. Cette phase couvre également le scrutin, le dépouillement des voix et la totalisation des résultats.

Exposé de la méthodologie

- Tenue d'un calendrier glissant des élections à venir
- Lancement d'une mission exploratoire, et en fonction des conclusions de celle-ci, décision de déployer ou non une MOEUE
- Déploiement d'une MOEUE
- Arrivée de l'équipe centrale et constitution de la mission
- Présentation de la MOEUE aux Chefs de mission (CM) et à la communauté internationale
- Présentation de la MOEUE aux principaux acteurs politiques et électoraux ainsi qu'aux médias (et déclaration)
- Observation du processus électoral
- Arrivée, briefing et déploiement des OLT
- Activités des OLT dans la région et observation du processus
- Préparatifs en vue de l'arrivée des OCT
- Briefing national et déploiement des OCT/Briefing régional et déploiement des OCT
- Observation du scrutin, du dépouillement et de la totalisation des résultats à l'échelle centrale/régionale/de la circonscription
- Rapport d'observation et analyse
- Debriefing des observateurs – national et/ou régional
- Déclaration préliminaire du Chef Observateur
- Départ des OCT
- Observation de l'environnement post-électoral
- Départ de la mission
- Rapport final de la MOEUE, y compris les recommandations en vue d'éventuelles améliorations du processus électoral et d'un soutien supplémentaire de l'UE
- Évaluation de la MOEUE - « leçons tirées » en vue de missions d'observation ultérieures

7. Mission pré-exploratoire

*L'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)*¹ représente le budget que la CE consacre spécifiquement à la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans les pays tiers, principalement par le biais des ONG et des organisations internationales. Son utilisation ne nécessite pas d'approbation formelle de la part des autorités des pays partenaires et constitue donc un instrument particulièrement approprié de financement des missions d'observation électorale de l'UE. En effet, le financement des MOEUE et la conception des projets ne doivent pas dépendre d'influences extérieures, et les missions financées par l'IEDDH peuvent rester absolument indépendantes des autorités nationales.

L'observation électorale, bien que se situant dans le cadre de la programmation de l'IEDDH, revêt un caractère distinct au sein de cette dernière, comme décrit ci-après.

Une MOEUE représente en soi une manifestation d'un intérêt politique particulier, c'est pourquoi l'UE ne devrait observer qu'un nombre limité de processus électoraux chaque année. La nécessité de sélectionner un certain nombre de pays est également dictée par les limites des ressources humaines et financières disponibles autorisant des missions d'observations professionnelles et à long terme. Le fait que l'UE n'envoie pas de mission d'observation suivre certaines élections ne doit pas être interprété comme un manque d'intérêt envers le déroulement ou le résultat de ces mêmes élections.

Le calendrier électoral, qui fixe l'ordre de priorité des processus à observer, est le résultat de discussions avec les groupes de travail géographiques et le Parlement européen, sur la base d'une liste de priorités établie par la Commission.

Approximativement huit pays prioritaires peuvent être inclus chaque année au calendrier provisoire d'observation électorale. L'ordre de priorité établi peut être modifié en fonction des circonstances.

Les critères à prendre en considération incluent notamment les points suivants :

- importance politique et pertinence de la présence de l'UE, en tant qu'acteur global et impartial ;
- réunion des conditions minimales pour des élections concurrentielles, même si le processus électoral se caractérise par un manque de confiance ;
- statut de « pays prioritaire » sélectionné pour bénéficier d'un soutien spécifique au titre de l'IEDDH, car cela permet – avec un financement complémentaire provenant des principaux programmes de coopération – un suivi durable des recommandations de la MOEUE ;
- complémentarité, en particulier concernant le rôle et les activités d'autres organisations et intervenants internationaux. Il faut évaluer si le déploiement d'observateurs communautaires apporte une valeur ajoutée spécifique ;
- valeur d'un engagement constructif, par exemple : dans des situations post-confliktuelles ; ou/et si une part significative de l'éventail politique et de la société civile a demandé une observation électorale ; ou/et si le gouvernement concerné témoigne d'une volonté de s'engager dans un dialogue constructif.

La décision finale d'observer une élection est prise à l'issue de la Mission exploratoire, qui vise à rassembler des éléments factuels afin d'évaluer si une MOEUE est souhaitable, utile et viable. ²

1. Pour de plus amples renseignements, consulter :
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_droits/doc/eidhr02_04.htm

2. Conformément aux critères exposés dans la Décision du Conseil 9262/98 et dans la Communication de la Commission COM (2000).

8. Mission exploratoire

Une fois que l'UE a prouvé l'intérêt d'observer une élection particulière, une Mission exploratoire (MEx) doit être initiée. Préalable à tout engagement d'observer un processus électoral, la MEx doit évaluer dans quelle mesure une MOEUE est *utile, souhaitable et viable*, et :

- si l'environnement électoral contribue au respect des droits de l'homme fondamentaux ;
- si le cadre juridique et administratif reflète les obligations universelles et régionales pertinentes ;
- si les conditions minimales d'élections démocratiques sont réunies, en termes de cadre législatif, liberté de participation et de faire campagne, portée du recensement électoral, etc.;
- quelle contribution une MOEUE peut apporter au processus ;
- l'intérêt du gouvernement hôte à recevoir une MOEUE ;
- si les conditions ci-dessus sont réunies de manière à offrir un environnement sûr aux observateurs de l'UE.

En ce qui concerne les obligations universelles, la *Communication de la Commission* basée sur la Décision du Conseil n° 9262/98¹ répertorie un certain nombre de conditions préalables à la mise en place d'une mission d'observation de l'UE :

- le suffrage doit être véritablement universel ;
- les partis politiques et les différents candidats doivent être en mesure d'exercer leur droit de droit légitime de participer à l'élection ;
- la liberté d'expression doit permettre de critiquer éventuellement le gouvernement sortant et la liberté de circulation et de réunion doit être garantie ;
- tous les partis et candidats en lice doivent avoir un accès raisonnable aux médias.

8.1 Composition et préparation de la MEx

Pour que la MEx puisse effectuer son évaluation de manière efficace, le mieux est qu'elle ait lieu plusieurs mois avant la date prévue des élections en question. La

composition de la MEx peut varier, mais elle comprend généralement des représentants officiels de la CE, ainsi qu'un expert électoral et un logisticien recrutés par la Commission. Les États membres de l'UE sont également invités à envoyer des experts électoraux participer à ces missions.

Les membres de la MEx doivent avoir pris connaissance des rapports d'observation antérieurs, des évaluations récentes des droits civils et politiques et de la situation électorale dans le pays en question, ainsi que de tout autre document pertinent sur les relations entre le pays hôte et l'UE (Document de stratégie nationale ou autre). Les participants doivent connaître la législation pertinente (notamment la loi électorale et la Constitution) et, le cas échéant, les réglementations supplémentaires régissant les procédures administratives relatives aux élections.

8.2 Programme de la MEx

La MEx rencontrera les autorités électorales, le gouvernement, les forces politiques, la société civile, des représentants des médias ainsi que des représentants des États membres de l'UE et des organisations internationales concernées. La MEx profitera de ces rencontres pour recueillir des informations sur le processus, et pour identifier les principaux problèmes pouvant survenir.

Dans certains cas, s'il est clair qu'un processus sérieux, ouvert et démocratique ne peut être garanti, ou que les conditions minimales d'une observation efficace ne sont pas réunies, la MEx peut recommander de ne pas entreprendre de mission d'observation.

La MEx doit évaluer tous les facteurs pertinents nécessaires à l'exécution d'une MOEUE crédible, y compris les éléments clés à observer, la structure de l'équipe centrale, le nombre d'observateurs nécessaires à long terme et à court terme et le calendrier de leur déploiement, ainsi que les procédures d'accréditation. Dans ce contexte, la MEx doit inclure une analyse logistique complète du pays, en tenant compte de l'état des infrastructures, des moyens de transport et de communication, ainsi que des estimations budgétaires. Il est également nécessaire de procéder à une évaluation des conditions de sécurité.

Enfin, une MEx doit déterminer si le gouvernement hôte est susceptible d'envoyer une invitation officielle. À cet égard, la *Décision du conseil 9262/98* précise qu'avant que des observateurs ne soient envoyés, l'UE doit être assurée :

- qu'ils auront des objectifs clairs, consignés par écrit, suffisamment à l'avance, en accord avec le pays d'accueil ;
- qu'ils auront librement accès à tous les partis politiques, candidats et responsables officiels des élections ;
- qu'ils auront librement accès, à tout moment, à tous les bureaux de vote et à tous les centres de dépouillement ;

- qu'ils pourront circuler librement dans tout le pays, sans autorisation ni notification préalable, sauf lorsque cela est impossible pour des raisons sérieuses de sécurité ;
- qu'ils disposeront de toutes les informations nécessaires sur le processus électoral ;
- que leur sécurité personnelle sera garantie.

1. Pour de plus amples renseignements, consulter :
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_droits/doc/eidhr02_04.htm

9. Constitution d'une Mission d'observation électorale de l'UE

Une mission d'observation électorale de l'UE sera dirigée par un Chef Observateur (CO), lequel sera assisté dans toutes les phases de la mission par un Chef de mission adjoint (CMA) et une équipe centrale. Les observateurs à long terme (OLT) seront également déployés peu après l'arrivée sur place du CO, du CMA et de l'équipe centrale. Tous les membres d'une MOEUE devront respecter le Code de conduite des observateurs électoraux de l'UE.

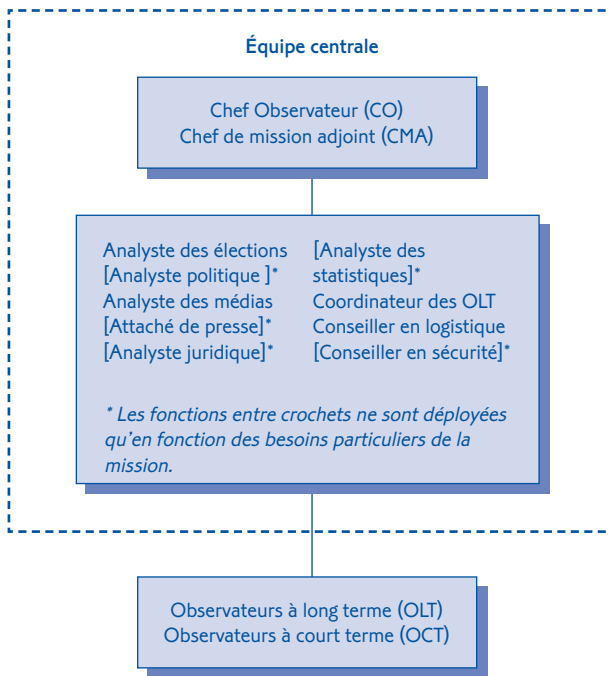
Une fois le bureau implanté et l'équipe centrale en place, un communiqué de presse sera diffusé dans le pays pour annoncer que la mission est opérationnelle. Ce communiqué exposera à grands traits la structure et les tâches de la mission d'observation électorale. Outre le rôle de l'équipe centrale et des OLT, il doit préciser qu'une délégation plus nombreuse d'observateurs à court terme (OCT) arrivera juste avant le(s) jour(s) du scrutin pour assurer une vaste couverture des bureaux de vote et des centres de dépouillement dans tout le pays. Le communiqué de presse sera traduit dans la/les langue(s) locale(s) et transmis aux OLT, au cas où les médias dans leur région de déploiement demanderaient des informations.

Une fois le CO, le CMA et l'équipe centrale sur place, les observateurs soumettront des rapports de terrain hebdomadaires. Le CMA devra faire en sorte que les membres concernés de l'équipe centrale apportent leurs contributions. De même, le coordinateur des OLT aura pour tâche de recueillir les contributions nécessaires aux rapports hebdomadaires des OLT. C'est au CO qu'incombe la responsabilité finale de ces rapports.

Modèle de compte rendu hebdomadaire d'une MOEUE

- Sommaire
- Environnement politique et campagne électorale
- Médias (y compris la surveillance de ceux-ci)
- Cadre juridique
- Administration électorale

9.1 Structure de la Mission



9.2 Rôles des membres de la mission

Le CO endosse la responsabilité globale de la MOEUE et de sa mise en place, avec l'assistance du CMA. En cas d'absence, il est remplacé par le CMA.

L'équipe centrale, qui opère sous la direction du CO et du CMA, doit normalement comprendre les fonctions suivantes :

- Analyste des élections,
- Analyste politique (le cas échéant),
- Analyste des médias,
- Analyste juridique (le cas échéant),
- Analyste des statistiques (le cas échéant),
- Coordinateur des OLT,
- Conseiller en logistique,
- Conseiller en sécurité (le cas échéant), et
- Attaché de presse (le cas échéant).

Il est à noter qu'un même individu peut assumer plusieurs des fonctions ci-dessus.

Chef Observateur

Dans la mesure du possible, le Chef Observateur doit être membre du Parlement européen. L'idéal est que le CO soit présent dans le pays pendant la majeure partie de la mission d'observation. Le CO doit impérativement être présent au début de la mission, et le(s) jour(s) du scrutin. Si le CO est dans l'impossibilité de rester pour toute la durée de la mission, il doit y effectuer des visites régulières. Toutefois, quel que soit le temps qu'il passe dans le pays, le CO assume la responsabilité globale d'une MOEUE, et en son absence, il doit rester en contact régulier avec le CMA. Les principales tâches du CO sont les suivantes :

- être le porte-parole de la MOEUE ;
- préparer et rédiger la déclaration sur le déroulement du scrutin en coordination avec l'équipe de la MOEUE ;
- participer aux briefings et debriefings des observateurs ;
- rencontrer la commission électorale, les membres concernés du gouvernement, ainsi que les représentants des partis politiques et des ONG ;
- assurer une concertation étroite avec des représentants de la communauté internationale et les représentants de la communauté diplomatique présente dans le pays ;
- être parfaitement familiarisé avec tous les aspects du processus électoral ;
- participer à l'établissement du cadre analytique de la MOEUE et à l'analyse de rapports d'observateurs ;
- présenter les constats de la MOEUE ;
- endosser la responsabilité globale du rapport final.

Chef de mission adjoint

Le Chef de mission (CMA) adjoint doit être parfaitement familiarisé avec tous les aspects d'une MOEUE et être en mesure de remplacer le CO en l'absence de celui-

ci, et de le tenir régulièrement informé. Il joue un rôle clé en tant que coordinateur de tous les aspects de la mission. Les principales tâches du CMA sont les suivantes :

- définir le cadre analytique, et être parfaitement familiarisé avec tous les aspects du processus électoral ;
- préparer le cadre de travail des experts de l'équipe centrale et des OLT ;
- surveiller le recrutement du personnel local, en coordination avec le conseiller en logistique ;
- rencontrer régulièrement la Commission électorale, les leaders de partis politiques, les ONG et les représentants de la communauté internationale, en coordination avec les autres membres de la MOEUE et en s'informant mutuellement sur l'évolution du processus ;
- assurer l'analyse politique de l'élection ;
- préparer les rapports hebdomadaires de la MOEUE ;
- assurer une coordination complète de la MOEUE conformément aux besoins de la mission ;
- assurer la préparation du travail des OLT et des OCT ;
- assumer la responsabilité globale du plan de déploiement ;
- préparer le matériel nécessaire à la rédaction de la déclaration préliminaire de la MOEUE ;
- répondre aux questions des médias en l'absence du CO ;
- assister le CO dans la préparation du rapport final ;
- proposer un calendrier de clôture de la mission.

Analyste des élections

La principale responsabilité de l'analyste des élections est d'analyser le travail de l'Administration électorale et de se concerter avec les organes électoraux. Il devra notamment :

- être parfaitement familiarisé avec le cadre juridique et réglementaire de l'élection ;
- assister le CMA dans l'élaboration du cadre analytique de la MOEUE, y compris l'analyse des éléments clés de ce cadre ;
- suivre les dossiers de plainte et d'appel (en coordination avec l'analyste juridique le cas échéant) ;
- entretenir des contacts réguliers avec l'Administration électorale à tous les niveaux ;
- suivre les questions relatives à la campagne ;
- préparer les briefings et le matériel nécessaire aux rapports de la MOEUE.

Analyste politique

L'analyste politique sera essentiellement responsable de la collecte et de l'analyse des informations relatives au contenu politique des élections. Ses principales tâches seront les suivantes :

- acquérir une parfaite connaissance de l'environnement politique et des principaux acteurs politiques ;
- établir et assurer des contacts étroits avec les partis politiques et les candidats ;
- fournir régulièrement des analyses générales du contexte politique, et contribuer au briefing politique des OCT et aux rapports de la MOEUE ;
- suivre les questions relatives à la campagne.

Analyste juridique

L'analyste juridique devra être parfaitement familiarisé avec la législation pertinente pour faire office de « ressource juridique » et prodiguer à la mission des conseils en la matière. Ses principales tâches seront les suivantes :

- avoir une parfaite connaissance des lois et réglementations liées à l'élection ;
- garantir que la mission ait des exemplaires de tous les textes de lois et règlements pertinents ;
- suivre les litiges juridiques lors des élections (procédures de plainte et d'appel) ;
- établir et entretenir un contact étroit avec les autorités et les organes judiciaires chargés de traiter les litiges électoraux ;
- fournir une analyse claire de la qualité du processus juridique en vue de l'analyse finale ;
- préparer les briefings.

Surveillant/Analyste des médias

Les principales fonctions du surveillant/analyste des médias sont les suivantes :

- établir un cadre méthodologique de surveillance des médias ;
- mettre sur pied une équipe de surveillance des médias et garantir que la MOEUE ait les ressources techniques nécessaires à ce travail ;
- assurer une surveillance complète, aussi bien quantitative que qualitative, de la couverture médiatique ;
- surveiller la couverture médiatique de la MOEUE et compiler des rapports sur le sujet à destination de la presse ;
- suivre les questions et incidents liés aux médias ;
- analyser et parfaitement connaître le cadre réglementaire des médias dans le pays ;
- préparer les briefings et fournir des rapport.

Analyste statistique

L'analyste statistique ne doit se joindre à l'équipe que quelques jours avant le scrutin, mais il doit avoir mis au point un logiciel de statistiques sur la base des formulaires de rapport des OCT avant son arrivée dans le pays, ce qui nécessite une relation étroite avec les membres de la mission concernés. Ses principales tâches sont les suivantes :

- préparation du logiciel de statistiques pour l'analyse des formulaires de rapport des OCT ;
- encadrement d'une équipe de statisticiens ;
- analyse statistique complète pour le CO le plus tôt possible après le scrutin, afin de pouvoir analyser les rapports des OCT déployés dans tout le pays.

Coordinateur des OLT

Les principales tâches du coordinateur des OLT sont les suivantes :

- en coordination avec le CO, le CMA et le conseiller en logistique, organiser l'accueil, le briefing et le déploiement des OLT ;
- se concerter régulièrement avec les OLT au sujet de l'environnement préélectoral (questions électorales et politiques) ;
- assurer une concertation régulière avec les OLT, et porter toute préoccupation sécuritaire et/ou sanitaire à l'attention du conseiller en logistique et/ou conseiller en sécurité ;
- en coordination avec le conseiller en logistique, garantir que les OLT disposent de toutes les ressources nécessaires à leur travail ;
- dans la mesure du possible, rendre régulièrement visite aux OLT sur le terrain pour évaluer leur cadre de travail et la situation locale ;
- en coordination avec le conseiller en logistique, garantir que les OLT soient convenablement préparés au déploiement d'OCT dans leur zone ;
- consulter d'autres membres de l'équipe centrale de la MOEUE pour pouvoir répondre aux questions des OLT ;
- préparer des rapports réguliers basés sur les rapports des OLT ;
- préparer une évaluation finale du travail de chaque OLT.

Conseiller en logistique

Le conseiller en logistique est responsable de la coordination des activités de la MOEUE. Ses principales tâches sont les suivantes :

- parfaitement connaître et faire en sorte de satisfaire toutes les exigences logistiques de la MOEUE, en particulier en ce qui concerne le quartier général, la sécurité de la mission, ainsi que la coordination de l'hébergement, des déplacements et transports, de la communication, du personnel local, et les questions informatiques ;

- être parfaitement familiarisé avec tous les plans de sécurité, de santé et d'évacuation concernant l'équipe centrale, les OLT et les OCT (et collaborer avec le conseiller en sécurité si nécessaire) ;
- avec le coordinateur des OLT, s'assurer que les OLT aient pris les dispositions appropriées en vue du déploiement des OCT dans leur région ;
- garantir la mise en place de procédures correctes et appropriées en vue de l'accréditation de la MOEUE ;
- participer au recrutement du personnel auxiliaire sous la direction du CMA ;
- encadrer le personnel auxiliaire conjointement avec les membres respectifs de l'équipe centrale ;
- conjointement avec le CMA, élaborer le plan de déploiement des OCT ;
- surveiller la gestion au jour le jour des finances de la mission.

Conseiller en sécurité

Un conseiller en sécurité peut être désigné en fonction des conditions de sécurité particulières dans un pays donné. Ses responsabilités incluent :

- la préparation et tenue d'un briefing de sécurité détaillé pour tous les membres d'une MOEUE à leur arrivée dans le pays ;
- l'évaluation continue de toute menace sécuritaire pesant sur les membres d'une MOEUE ;
- une concertation continue avec les représentants de la police/de l'armée nationale et/ou internationale afin de déterminer le niveau de toute menace potentielle envers une MOEUE ;
- l'élaboration d'un plan d'urgence et d'évacuation pour le cas où la situation dans un pays se détériorerait au point qu'il faille prendre des mesures d'urgence et/ou évacuer les observateurs.

Attaché de presse

Les principales fonctions de l'attaché de presse sont les suivantes :

- préparer ou organiser une revue de presse quotidienne pour la MOEUE ;
- établir de bons contacts avec les représentants des médias ;
- assurer à la MOEUE une visibilité optimale, ce qui implique généralement la création d'un site Internet consacré à la mission.

Observateurs à long terme

Les OLT doivent être déployés dans tout le pays par équipes de deux personnes, dans la mesure du possible de nationalités et de sexes différents. En tant que représentants de la mission, les OLT observent le processus au niveau régional de manière comparable à celle de l'équipe centrale au niveau national. Des coordi-

nateurs régionaux des OLT pourront être désignés pour les missions de grande ampleur. Les OLT mettront en place une logistique sans faille en vue du déploiement des OCT dans leur zone. Leurs principales tâches sont les suivantes :

- établir la présence régionale de la MOEUE ;
- rencontrer les commissions électorales régionales et observer leur travail ;
- rencontrer les partis politiques et observer la campagne électorale ;
- rencontrer des ONG d'observation électorale nationale/représentants de la société civile pour recueillir des informations ;
- suivre tout dossier de plainte et d'appel ;
- surveiller les médias conformément au cadre fourni par l'équipe centrale ;
- surveiller le scrutin proprement dit et l'environnement post-électoral.

Les fonctions des OLT sont les suivantes :

- être parfaitement familiarisés avec les aspects législatifs et politiques du processus ;
- soumettre des rapports à la MOEUE selon la méthode, le calendrier, le format indiqués ;
- assurer un contact régulier avec le coordinateur des OLT et se concerter avec lui sur tous les aspects ;
- en coordination avec le coordinateur des OLT et le conseiller en logistique, préparer le déploiement des OCT, y compris les dispositions logistiques et le matériel de debriefing ;
- préparer l'organisation des briefings et la soumission de rapports ;
- fournir une assistance sans faille aux OCT conformément aux instructions, y compris un briefing et un debriefing.

Observateurs à court terme

Les OCT se joignent à la mission dans le but d'observer et de faire des rapports sur les procédures de vote et de dépouillement le(s) jour(s) du scrutin. Leur rôle est d'observer, et ils ne doivent pas être confondus avec les surveillants internationaux, qui peuvent être présents lors d'élections spécifiques pour offrir une capacité de surveillance et agir en tant que représentants de l'Administration électorale. Le rôle d'un OCT est de *regarder, d'écouter et de faire part de ses observations*, mais pas de s'ingérer dans le processus. Bien qu'un OCT puisse attirer l'attention sur les irrégularités du scrutin, son rôle au delà de ce simple fait est d'observer comment les autorités concernées traitent le problème, et si elles le corrigent. Un OCT ne doit à aucun moment contredire la décision de responsables officiels des élections.

Cette même approche s'applique à toute préoccupation quant au processus dans son ensemble, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du bureau de vote. Les autorités peuvent être informées d'un problème, mais le rôle de l'observateur n'est pas

d'effectuer une enquête approfondie : il doit simplement signaler le comportement des autorités dans une situation donnée.

Après le briefing dans la capitale, les OCT seront déployés dans tout le pays par groupes de deux personnes de nationalités différentes, pour assurer à la mission une présence et une visibilité optimales dans l'ensemble du pays. Leurs principales tâches sont les suivantes :

- participer au briefing/programme de formation, de manière à être parfaitement familiarisés avec le processus et les exigences de la MOEUE quant aux rapports ;
- être déployés dans la zone désignée, conformément au Code de conduite de l'UE ;
- travailler sous la direction du coordinateur des OLT ou des OLT responsables de la région ;
- observer la clôture de la campagne ;
- observer le vote et le dépouillement le(s) jour(s) du scrutin ;
- observer la transmission des votes du bureau de vote au niveau régional ;
- observer la compilation conformément aux instructions ;
- se plier au Code de conduite à tout instant ;
- participer au debriefing ;
- soumettre des questionnaires remplis et des rapports.

Personnel auxiliaire local

Le recrutement d'un personnel local qualifié et fiable est crucial pour la réussite d'une mission. La sélection de ce personnel local sera surveillée par le CMA, avec l'aide du conseiller en logistique. Le nombre et le profil des employés locaux nécessaires varieront d'une mission à l'autre.

Les employés locaux doivent être prêts à travailler de nombreuses heures d'affilée dans un environnement animé, et parler la langue de travail de la mission. Il est également souhaitable qu'ils aient travaillé antérieurement dans une organisation internationale, dans une ambassade ou dans une ONG internationale.

Les principaux postes à pourvoir sont les suivants :

- assistant du CO/CMA,
- assistants/interprètes (le cas échéant) pour l'équipe centrale et les OLT,
- chauffeurs,
- réceptionniste,
- gardes chargés de la sécurité – le cas échéant,
- surveillants des médias, et
- préposés aux statistiques.

Les assistants du CO, du CMA et du personnel électoral doivent avoir une connaissance active de toutes les langues officielles du pays et être capable de participer à des réunions dans ces mêmes langues, ainsi que de traduire de la documentation écrite dans la langue de travail de la mission.

9.2.1 Structure rapport de la MOEUE

Il est important que le cadre de rapport soit *efficace, cohérent et concentré*. En effet, la qualité de ce cadre déterminera en dernier ressort celle de du rapport final car, en particulier lors des missions de grande ampleur, les rapports écrits constituent le principal mode de communication entre les OCT, les OLT, l'équipe centrale et le CO. Ces rapports doivent donc être structurés de manière cohérente, pour pouvoir recueillir des informations pertinentes et de haute qualité, transmises et comprises. Certains de ces documents appartiennent à la catégorie des documents de travail internes.

Les principaux types de rapports soumis au cours de la mission seront les suivants :

MOEUE

- Rapport de terrain hebdomadaire de la MOEUE (Voir ch. 9),
- Rapports ponctuels si nécessaire,
- Communiqués de presse (Voir ch. 9. 2 et ch. 10.2, section Médias),
- Déclarations préliminaires (Voir ch. 19.1),
- Rapport final (Voir ch. 19.3),
- Évaluations de l'équipe centrale et des OLT, et
- Rapports financiers.

Équipe centrale

- Comptes rendus hebdomadaires de l'équipe centrale au CO (dans les domaines pertinents),
- Contributions de l'équipe centrale à la déclaration préliminaire (Voir ch. 19.1),
- Contributions de l'équipe centrale au rapport final (Voir ch. 19.3),
- Inventaire hebdomadaire du matériel acheté ou utilisé (quantités) pour mise en corrélation avec le rapport financier et
- Rapport statistique des constatations des observateurs le jour du scrutin – si nécessaire (Voir ch. 14.4 et 14.5).

OLT

- Compte rendu hebdomadaire des OLT (Voir ch. 11.3),
- Rapport des OLT sur les incidents et les rassemblements (Voir ch. 12.3), et
- Rapport régional des OLT destiné aux OCT (Voir ch. 11.3).

OCT

- Formulaires de rapport d'observation électorale : vote, dépouillement et compilation (Voir ch. 14.4 et 14.5), et
- Rapports ponctuels.

9.3 Directives de l'UE concernant des critères communs pour la sélection d'observateurs

La sélection de personnes souhaitant participer à des missions d'observation des élections de l'UE devrait, en règle générale, respecter un ensemble de critères communs, afin de garantir que les observateurs de l'UE aient de grandes compétences professionnelles. Les critères ci-après ont pour but de servir de directives pour la sélection d'observateurs destinés aux missions d'observation des élections de l'UE. Ils n'ont pas nécessairement pour but de servir de directives pour la sélection d'observateurs de missions envoyés par d'autres organisations internationales (par exemple l'ONU ou l'OSCE). Ils n'ont pas vocation à s'appliquer aux parlementaires. Ces lignes directrices ont été adoptées par le Conseil.

Toute personne souhaitant participer à des missions d'observation des élections de l'UE (observateurs à court et à long terme) devrait, idéalement, répondre aux normes minimales suivantes :

- avoir déjà une expérience en matière de surveillance des élections et/ou une autre expérience utile ou un savoir-faire et une expérience spécifique, nationale et/ou internationale, ainsi qu'une bonne connaissance des langues de travail de la mission ;
- présenter des capacités relationnelles (par exemple, avoir un jugement raisonné, être capable de travailler en équipe et de faire face à des situations délicates, respecter les coutumes locales, savoir communiquer, être prêt à travailler dans un environnement pluriculturel) ;
- savoir faire preuve d'indépendance sur le plan professionnel et d'une totale impartialité dans l'accomplissement des tâches dans le pays hôte ;
- être clairement engagé à l'égard de la démocratie et des droits de l'homme ;
- être ressortissant d'un État membre de l'UE.

Il conviendrait de tenir compte, lors de la sélection des observateurs à long terme, des critères supplémentaires suivants :

- connaissance des lois et procédures électorales (y compris expérience comparative des procédures d'administration électorale et des cadres juridiques pour

le déroulement d'une élection) et expérience dans ce domaine, ne se limitant pas à une tradition électorale unique ;

- connaissance spécifique des questions liées aux droits de l'homme et à la démocratisation ;
- connaissances de base des aspects institutionnels de l'UE ;
- esprit d'analyse et aptitude à la rédaction ;
- volonté de travailler dans des conditions délicates et parfois difficiles ;
- participation réussie à un séminaire de formation pour OLT.

Les chefs de mission et/ou les observateurs à long terme agissant en tant que coordinateurs des équipes devraient, idéalement, avoir en outre les compétences suivantes :

- expérience en matière de formation et d'initiation ;
- qualités de planification et de coordination des équipes.

On peut citer parmi les conditions liées aux missions :

- la connaissance du pays ou de la région hôte et de la situation du pays hôte ;
- la connaissance des langues concernées, par exemple la langue officielle du pays hôte ;
- un bon état physique.

Ces conditions devraient être fixées après avoir évalué, préalablement à la mission, le type d'élections dont il s'agit.

9.4 Sélection et encadrement des observateurs

La Commission est responsable de la sélection de l'équipe centrale, des OLT et des OCT. Une fois qu'il a été décidé de mettre sur pied une mission d'observation, la Commission :

- informe les États membres de l'UE du nombre d'observateurs nécessaires (à court et à long terme) et communique les coordonnées d'un interlocuteur auprès de la Commission ainsi qu'une date butoir pour la soumission des candidatures. Avant de désigner et/ou sélectionner toute personne, il convient de s'assurer de sa disponibilité. Si, pour une raison quelconque, un État membre n'est pas en mesure de proposer des noms, la Commission sélectionnera des candidats figurant sur sa propre liste. Par ailleurs, les CV de tous les candidats doivent être soumis ;
- sélectionne l'équipe sur la base des noms fournis, et dresse une liste de réserve ;

- met sur pied un comité de sélection en vue de composer une équipe d'observateurs équilibrée sur la base des critères suivants : expérience électorale, connaissances linguistiques, nationalité et sexe. Priorité est donnée aux observateurs ayant suivi des programmes communautaires de formation sur l'observation électorale. Sur son site Internet, la Commission a publié du matériel de formation sur l'observation électorale ainsi que les exigences de qualification s'appliquant aux observateurs d'élections de l'UE ;
- informe chaque État membre des individus sélectionnés et conclut un contrat avec chaque individu.

9.5 Aspects administratifs et logistiques

Ces dernières années, l'UE a fait face à une demande accrue de participation à des missions d'observation électorale. Certaines élections importantes sur un plan politique sont organisées à très brève échéance et les invitations à observer les élections parviennent parfois très tard. En outre, les MOEUE se déroulent souvent dans des situations incertaines, par exemple après une guerre, une dictature ou une crise d'État. C'est pourquoi une gestion adéquate des aspects administratifs et logistiques de l'observation électorale de l'UE est vitale pour la réussite d'une mission.

9.5.1 Responsabilités administratives

9.5.1.1 Activités préalables au déploiement

Avant de quitter leurs pays respectifs, tous les membres de l'équipe centrale, les OLT et les OCT doivent avoir signé une promesse écrite de participer à la mission d'observation électorale. Des vols internationaux seront affrétés, et tous les observateurs recevront également tous les documents nécessaires tels que billets d'avion, informations sur les procédures d'obtention de visas, ainsi qu'un exemplaire de ce manuel.

Une fois leur participation confirmée, les participants doivent être informés le plus tôt possible du plan de déploiement. Ils auront également reçu à l'avance des informations pratiques concernant la mission (hébergement dans le pays, température, devise en circulation, taux de change, prises électriques en usage, consignes médicales y compris les vaccinations nécessaires), éventuellement par le biais d'un site Internet prévu à cet effet.

Chaque membre de la mission doit souscrire une assurance appropriée, couvrant non seulement tous les frais médicaux et d'hospitalisation en cas de maladies ou d'accidents liés aux activités d'observation électorale, mais encore les frais d'évacuation et de rapatriement.

9.5.1.2 Activités à effectuer dans le pays hôte

- **Hébergement et bureaux.** À son arrivée dans le pays, l'équipe centrale doit disposer de logements et de bureaux convenables. Les membres de l'équipe centrale seront basés dans la capitale. Les bureaux et les logements doivent être situés dans une zone couverte par un réseau de téléphonie mobile et de préférence dans le centre-ville, dans des quartiers réputés assez sûrs. Il faut s'assurer que les bailleurs ou propriétaires des logements ou bureaux loués ne soient pas impliqués dans le processus électoral ni engagés politiquement.

À leur arrivée, les OCT seront hébergés 2 à 3 jours dans le centre de la capitale (briefing). Ils seront ensuite logés décentement lors de leur déploiement dans le pays, et la mission devra tirer le meilleur parti des installations disponibles dans les différentes zones.

- **Recrutement de personnel auxiliaire.** Du personnel auxiliaire sera recruté pour venir en aide aux membres de l'équipe centrale. Dans la mesure du possible, le recrutement se fera avant l'arrivée de la mission pour que celle-ci puisse commencer son travail sans tarder.

Tous les employés de la mission doivent subir un entretien approfondi et justifier de leurs compétences respectives. Il faut également vérifier minutieusement l'authenticité des informations contenues dans les CV.

Les employés de la mission doivent signer un contrat de confidentialité, avoir un comportement politiquement neutre à tout instant, et ne pas être membres actifs d'un parti politique. Il ne doit pas y avoir de conflit d'intérêts susceptible de mettre à l'épreuve leur loyauté envers la MOEUE.

Tout le personnel auxiliaire sera soumis à un contrat respectant les normes internationales de droit du travail.

- **Équipement de bureau.** Les membres de l'équipe centrale doivent être munis d'ordinateurs portables et de bureau, d'imprimantes laser, d'un destructeur de documents ainsi que d'une photocopieuse de dimensions adéquates. Certains équipements de surveillance des médias seront fournis sur demande de l'expert des médias, conformément à la répartition du budget. Les équipes d'OLT doivent être munies d'ordinateurs portables et d'imprimantes portables.

Les membres de la mission disposant d'équipements devront également avoir un stock suffisant de consommables (cartouches d'encre, toners, etc.). Le matériel pourra être soit loué soit acheté conformément aux procédures de passation des marchés exposées dans le Guide pratique des procédures contractuelles d'aide extérieure de la CE¹.

- **Visibilité.** Les lignes directrices de l'UE en matière de visibilité² doivent être respectées. Les membres de la mission disposeront du matériel nécessaire : jeux d'autocollants « UE » de grandes dimensions, T-shirts, casquettes et vestes « reporter ». Tous les T-shirts, uniformes et autocollants doivent porter le logotype de l'UE ainsi que la mention suivante : « *Mission d'observation électorale de l'UE* ».

- **Déplacements et transports.** L'équipe centrale, les OLT et les OCT disposeront d'un nombre adéquat de véhicules et de chauffeurs. Tous les véhicules doivent être loués auprès d'entreprises de location de voitures ou, s'il n'y en a pas, auprès de propriétaires privés. Étant donné que les véhicules seront utilisés dans tout le pays, il est conseillé de les louer dans la capitale provinciale à partir de laquelle ils seront déployés. Tous les véhicules fournis doivent être en bon état de marche et posséder les documents juridiques adéquats ainsi qu'une assurance passagers/responsabilité civile.

En fonction des exigences de l'équipe centrale, les observateurs pourront éventuellement être transférés vers les différents lieux de déploiement par voie aérienne.

- **Communication.** Les bureaux de la mission doivent être équipés de lignes de téléphone et de télécopieurs en nombre suffisant. Tous les membres de l'équipe centrale seront, si besoin est, munis de téléphones mobiles/satellite et d'ordinateurs. Les ordinateurs de l'équipe centrale doivent pouvoir être utilisés comme télécopieurs, si nécessaire. En outre, il est indispensable que la mission ait accès à Internet et à un service de messagerie électronique.

Les OLT déployés à l'intérieur du pays doivent être munis de téléphones satellite ou de radio-téléphones et d'une connexion informatique leur permettant d'envoyer des rapports réguliers à la mission par courrier électronique et/ou télécopie. Il est souhaitable que les équipes d'OLT et d'OCT déployées dans des zones urbaines soient munies de téléphones mobiles.

Les équipes d'OCT déployées dans le pays, en particulier dans les zones rurales, seront munies de téléphones satellite ou de radio-téléphones pour pouvoir communiquer en permanence avec la mission.

Téléphones mobiles/satellite et télécopieurs peuvent être loués ou achetés conformément aux procédures de passation des marchés de la CE. Tout équipement acquis de cette manière restera la propriété de la Commission européenne et pourra servir lors de MOEUE ultérieures.

- **Sécurité.** La sécurité des membres de la mission est primordiale, et il faut procéder à une évaluation continue de toute menace sécuritaire envers tout membre d'une MOEUE, ce qui suppose une concertation suivie avec les représentants de la police/de l'armée nationale et/ou internationale afin de déterminer le niveau de toute

menace potentielle envers une MOEUE. Cela nécessite également l'élaboration d'un plan d'urgence et d'évacuation, au cas où la situation dans un pays se détériorerait au point qu'il faille prendre des mesures d'urgence ou évacuer les observateurs. Des mesures seront nécessaires pour permettre aux membres de la mission de profiter du réseau de sécurité mis en place par les agences des Nations Unies, les ONG et autres partenaires humanitaires et de développement. Le conseiller en logistique et les représentants des États membres de l'UE dans les pays respectifs doivent se concerter sur les questions de sécurité. Tous les observateurs sont tenus de participer à un briefing de sécurité détaillé, et les dispositions logistiques relatives à leur déploiement (p.ex. hébergement, communication) tiendront compte des mesures de vigilance.

- **Aspects médicaux.** Tous les membres de la mission doivent recevoir des informations sur les précautions médicales à suivre dans le pays. En outre, les équipes recevront des trousse de secours complètes. Dans la mesure du possible, il faudra prendre des dispositions avec les réseaux d'urgence médicale existants, pour pouvoir assurer une évacuation médicale immédiate en cas de besoin. Tous les observateurs seront munis d'une assurance internationale complète couvrant les frais d'évacuation/d'hospitalisation dans le pays.

- **Administration générale.** Dans la mesure du possible, une assistance sera fournie pour délivrer visas et documents d'accréditation aux observateurs électoraux.

- **Gestion financière.** Le CO doit recevoir des rapports financiers périodiques faisant état des fonds dépensés, afin d'assurer le bon contrôle financier de l'opération. Un rapport financier final devra être produit dans un délai de deux mois après l'achèvement des opérations sur le terrain.

1 et 2. Voir la page consacrée aux Procédures sur le site Internet d'EuropeAid : http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_fr.htm

10. Relations de la MOEUE avec d'autres acteurs pertinents

Sous la direction du CO, l'une des principales responsabilités de l'équipe centrale est d'établir des relations de travail avec les autorités gouvernementales du pays hôte, d'autres intervenants nationaux, la communauté diplomatique présente dans le pays et autres organisations internationales.

10.1 Relations avec les organes gouvernementaux du pays hôte

Une mission d'observation doit établir des relations cordiales, mais objectives, avec les autorités du pays hôte, y compris :

- le pouvoir exécutif (Président, Premier Ministre, Ministère des affaires étrangères, Ministère de la justice, Ministère de l'intérieur, Ministère de la défense),
- le Parlement/l'Assemblée nationale,
- la Commission électorale nationale,
- les médias d'État, et
- la Cour supérieure/suprême.

Chef d'État/Pouvoir exécutif (Président, Premier Ministre)

Même si le CO et le CMA peuvent rendre une visite de courtoisie au Chef d'État/à l'organe exécutif (Président, Premier Ministre), la MOEUE ne doit pas avoir de contact régulier à ce niveau de gouvernement, sauf circonstances extraordinaires.

Ministère des affaires étrangères

C'est souvent le Ministère des affaires étrangères qui délivre l'invitation à la mission d'observation internationale et qui est la première autorité de contact. Même s'il convient de respecter le protocole, une fois officiellement accréditée, la mission doit pouvoir établir un contact indépendant avec d'autres acteurs nationaux. Toute centralisation rigide de la communication avec le gouvernement hôte est inacceptable, car cela restreindrait la communication de la mission avec un grand nombre d'acteurs nationaux. Une

MOEUE doit pouvoir contacter et rencontrer librement un grand nombre d'acteurs nationaux, aussi bien gouvernementaux que non-gouvernementaux.

La méthodologie de la mission d'observation, y compris les conditions minimales d'une observation efficace, pourra être examinée avec le gouvernement hôte, même si la question doit déjà avoir été soulevée avec celui-ci lors de la mission exploratoire. Sous réserve que le gouvernement hôte soit prêt à respecter les conditions minimales d'une observation efficace, la MOEUE pourra être accréditée par une procédure rapide et non-discriminatoire. Ensuite, elle sera libre de commencer son travail et d'établir des contacts avec d'autres acteurs nationaux.

La MOEUE sera amenée à entretenir un contact régulier avec le Ministère des affaires étrangères. Au fur et à mesure que la date du scrutin approche, il peut être nécessaire de mettre au point avec le Ministère des affaires étrangères un certain nombre de détails logistiques liés à l'accréditation d'un grand nombre d'OCT. Outre les questions relatives à la mission d'observation proprement dite, une autre question en rapport avec les élections peut relever du Ministère des affaires étrangères, à savoir les procédures de vote pour les électeurs se trouvant à l'étranger. Les observateurs doivent être familiarisés avec les conditions détaillées du vote à l'étranger : électeurs admissibles, procédure, emplacement des lieux de vote à l'étranger, administration du scrutin, fusionnement des résultats avec ceux des bureaux de vote respectifs auxquels ils se rattachent, etc. Bien que cette question ne soit naturellement pas toujours pertinente, certains pays autorisent leurs électeurs expatriés à voter dans les représentations diplomatiques à l'étranger.

Ministère de la justice

Toutes les questions en rapport avec les élections ou liées à la constitution ou à la loi électorale peuvent être abordées et discutées avec ce ministère. Par exemple, il doit exister des systèmes accessibles et adéquats permettant de déposer des plaintes auprès des autorités judiciaires désignées à cet effet par la loi électorale. Le Ministère de la justice peut également être chargé de déterminer les modalités du vote des prisonniers, sous réserve que la loi autorise les personnes incarcérées à voter. Les observateurs doivent connaître les effectifs de la population carcérale, le pourcentage de prisonniers admis à voter, et les dispositions pratiques liées au vote. C'est une procédure de vote particulière qui peut être extrêmement opaque, et qui devra être suivie de près, de préférence en visitant de manière aléatoire aux bureaux de vote dans les prisons.

Ministère de l'intérieur

Le Ministère de l'intérieur peut jouer un rôle important dans l'organisation des élections, par exemple pour l'inscription des partis politiques et des organisations non-gouvernementales. Il pourra ainsi être chargé de délivrer des autorisations aux partis

politiques et candidats pour les meetings de campagne et autres événements publics. Il doit exister une procédure équitable et transparente en la matière. Les listes électorales nationales peuvent être dressées directement à partir du Registre de l'état-civil, auquel cas une interaction intensive avec ce Ministère sera nécessaire. D'autres questions peuvent encore relever de ce ministère, comme la délimitation des circonscriptions électorales ou le comportement de la police au cours de la campagne.

Ministère de la défense

Le Ministère de la défense peut être responsable de l'organisation du vote des officiers, des recrues et/ou de ceux qui sont de service. Dans certains cas, les militaires n'ont pas le droit de vote, mais parfois, ils peuvent voter dans les casernes, ou encore dans des bureaux de vote civils. Il s'agit là manifestement d'une part de l'électorat qui peut être particulièrement vulnérable aux intimidations. Les observateurs devront donc s'enquérir de tous les détails relatifs à toute procédure de vote militaire particulière, et s'efforcer de savoir si les militaires ont accès à suffisamment d'informations au cours de la campagne électorale pour pouvoir faire un choix éclairé le jour du scrutin. Enfin, il faudra tâcher d'accéder aux bureaux de vote militaires, si possible de manière aléatoire, même s'il faut admettre que ce type de requête peut poser des problèmes de sécurité nationale et nécessiter une coordination avec le gouvernement hôte.

Parlement/Assemblée nationale

La MOEUE souhaitera probablement entrer en contact avec des représentants parlementaires, y compris le Président du Parlement ou de l'Assemblée nationale. Cela l'aidera à mieux comprendre le processus politique dans son ensemble ainsi que les données de base concernant la législation pertinente, telles que l'élaboration de la loi électorale. Il peut également être utile de rencontrer des employés/fonctionnaires du Parlement, qui sont susceptibles d'apporter une lumière différente sur le processus législatif.

Commission électorale nationale (ou organe équivalent)

Inversement, ce peut être la Commission électorale nationale ou tout autre organe équivalent qui adresse une invitation à la mission d'observation internationale, et qui est son interlocuteur privilégié dans le pays. Dans ce cas, toutes les questions soulevées à la section *Ministère des affaires étrangères* peuvent s'appliquer à la Commission électorale nationale ou à son équivalent.

Dans les démocraties émergentes ou en transition, l'Administration électorale revêt souvent la forme d'une commission électorale indépendante, composée de représentants de partis ou de membres indépendants désignés pour leur capacité professionnelle et représentant un équilibre d'intérêts. Au cas où la MOEUE

estimerait que la Commission électorale n'a pas le niveau d'indépendance nécessaire, et n'est donc pas apte à organiser un processus électoral sérieux, ces questions doivent être appréciées à un stade précoce, et le cas échéant soulevées avec le gouvernement hôte. Toutefois, il existe également un modèle d'administration électorale dirigée ou surveillée par le gouvernement.

L'autorité électorale nationale (AEN) doit obtenir l'assurance que les élections seront évaluées selon une méthodologie cohérente et objective. Une fois le contact initial établi avec l'AEN, il faudra s'efforcer de respecter les contraintes de temps et les brèves échéances auxquelles se heurte l'AEN, tout en assurant un contact régulier (et nécessaire) avec la Commission pour observer son travail et discuter de questions relatives aux élections.

En traitant avec l'Autorité électorale nationale, il faut garder à l'esprit que le rôle de l'observateur est de faire part de ses observations, et non de prodiguer des conseils pratiques sur la mise en œuvre des élections. Toutefois, il ne faut pas manquer de faire savoir à l'autorité électorale nationale qu'elle sera informée de tout problème identifié, et ce de manière aussi rapide et précise que possible. Toutefois, après avoir identifié et signalé un problème, la mission n'a d'autre responsabilité que de surveiller comment les autorités abordent le problème et si elles le résolvent. Un rôle consultatif actif est envisageable dans le cadre d'un projet d'assistance technique, mais cela ne relève pas d'une MOEUE.

Médias d'État/publics

La MOEUE aura des contacts avec les médias locaux, aussi bien publics que privés, afin d'une part d'expliquer son mandat, et d'autre part pour évaluer si la couverture médiatique est équilibrée.

Les médias d'État/publics doivent être accessibles aux partis du gouvernement et à ceux de l'opposition, et la mission doit observer si les médias d'État/publics autorisent une couverture impartiale du processus électoral. La base même d'une gouvernance démocratique suppose que l'électorat soit en mesure de faire des choix éclairés. Cela nécessite que tous les points de vue contestataires soient communiqués de manière juste et équitable, en particulier dans les médias financés par les deniers publics. En outre, même si le pouvoir sortant peut faire l'objet d'une couverture médiatique concernant les affaires *d'État*, les événements survenant lors de la campagne ne doivent pas être confondus avec les affaires *de l'État*.

Cour supérieure/suprême

La mission aura des contacts avec le pouvoir judiciaire pour lui expliquer son rôle dans le processus électoral.

Au sein du système judiciaire, la Cour suprême est souvent l'arbitre final des litiges électoraux. Si ces litiges doivent d'abord être examinés par l'autorité élec-

torale nationale, le droit de laisser le système judiciaire examiner une demande d'appel d'une décision des autorités électorales doit être garanti. Que les litiges liés aux élections fassent ou non l'objet d'un appel auprès de la Cour supérieure/suprême, la justice à ce niveau doit avoir une vue d'ensemble du système d'appel et de toute demande d'appel significative traitée par le système judiciaire.

10.2 Relations avec d'autres acteurs nationaux

La mission d'observation aura un dialogue ouvert et constructif avec un certain nombre d'acteurs nationaux non-gouvernementaux. Comme il est précisé sous les *Conditions minimales d'observation électorale*, la mission doit être assurée de pouvoir accéder à un certain nombre d'acteurs nationaux du processus électoral, parmi lesquels :

- partis politiques/candidats indépendants,
- groupes d'observateurs nationaux,
- médias,
- organisations non-gouvernementales, et
- groupes minoritaires.

Partis politiques/candidats indépendants

Les missions d'observation ont tendance à ne souhaiter rencontrer que les principaux partis politiques. Toutefois, la MOEUE doit faire en sorte de ne pas se cantonner aux « principaux » partis politiques, et de rencontrer le plus grand nombre possible de partis. Parfois, un parti politique n'est peut-être pas si important au niveau national mais peut représenter des intérêts réels de minorités régionales ou nationales. Les candidats indépendants ne doivent pas non plus être négligés, et la MOEUE doit faire son possible pour consulter autant de candidats indépendants que possible.

Le fait de rencontrer un grand nombre de partis permettra à la mission de juger s'il existe un nombre de partis inscrits qui ne représentent pas d'intérêts réels, ou vice versa, certains intérêts qui ne semblent pas être représentés par un parti politique. Si les partis politiques sont censés être représentés auprès de commissions électorales, il peut être délicat de savoir s'ils représentent des intérêts réels, ou s'ils ont été formés dans l'intention de monopoliser les structures de l'Administration électorale.

La MOEUE doit connaître les exigences auxquelles les partis doivent satisfaire pour pouvoir s'inscrire et par là même briguer des fonctions officielles. Si elles sont injustement strictes, la MOEUE devra les identifier comme un problème clé. Inversement, les partis politiques peuvent avoir le droit de s'inscrire sur la base de critères minimaux, ce qui peut être un stratagème du gouvernement sortant pour submerger l'électorat, diviser les votes de l'opposition, voire s'assurer une représentation dominante auprès des commissions électorales.

Groupes d'observateurs nationaux

La transition démocratique nécessite la confiance du public dans le processus. Le droit pour les observateurs civils nationaux d'être accrédités pour observer les différentes phases d'un processus électoral est donc désormais monnaie courante dans la plupart des pays en transition démocratique. L'accréditation d'observateurs nationaux neutres est une évolution très positive pour la transparence d'un processus électoral, et prouve que le gouvernement hôte comprend l'importance de la participation civique pour inspirer confiance dans le processus global.

Si le terme d'« observateurs nationaux » peut parfois s'appliquer à des observateurs représentant des partis et des candidats (qui doivent aussi avoir le droit d'observer), la définition soulignée ici est celle d'organisations d'observation neutres et civiles. Ces groupes doivent pouvoir mener une observation, à côté des représentants de partis et de candidats, et leur rôle peut être très précieux pour renforcer la confiance dans un processus électoral.

Certains accords internationaux et lois électorales nationales préservent spécifiquement le droit pour les organisations nationales d'observation de couvrir sur le terrain l'intégralité du processus électoral, y compris à l'intérieur des bureaux de vote et des centres de dépouillement le(s) jour(s) du scrutin.

Même si certains gouvernements peuvent contester la neutralité des organisations nationales d'observation, celles qui effectuent un travail sérieux reconnaissent qu'elles ne pourront jouer un rôle constructif et crédible que si elles restent neutres dans l'exercice de leurs fonctions. Cela ne veut pas dire que des membres individuels ne peuvent pas avoir leurs opinions politiques, parce qu'ils en auront manifestement et qu'ils doivent en avoir le droit. Mais s'ils choisissent de participer à une activité nationale d'observation neutre, ils doivent garder leurs opinions politiques pour eux, sauf au moment d'exercer leur droit de vote légitime.

Les missions d'observation internationales auront intérêt à rencontrer régulièrement des organisations nationales d'observation crédibles et neutres, qui peuvent être abondamment représentés dans l'ensemble du pays et attirer l'attention d'une mission d'observation sur une profusion de détails. Ils peuvent effectuer un « dépouillement des voix parallèle », voire un dépouillement « rapide » (un échantillon statistique du dépouillement parallèle), lequel peut être extrêmement important pour l'intégrité d'un processus électoral et beaucoup apprendre à une MOEUE.

Toutefois, il est important de s'assurer que les MOE internationales ne se mêlent pas aux observateurs nationaux, et organisent leurs activités indépendamment de ceux-ci. Essentiellement, cela préserve la méthodologie élaborée par les organisations internationales, qui repose sur une objectivité absolue et des rapports de première main, tout en garantissant l'intégrité des missions internationales contre d'éventuels soupçons d'infiltration par des acteurs nationaux partisans.

Le soutien le plus efficace que les observateurs internationaux puissent apporter aux organisations nationales d'observation est de les aider à accéder à toutes les phases du processus électoral, plus particulièrement en notant si elles sont présentes dans les bureaux de vote et dans les centres de dépouillement, et si elles peuvent sans réserve ni restriction s'acquitter de leurs tâches le(s) jour(s) du scrutin. Les observateurs nationaux doivent naturellement se conduire d'une manière objective et neutre. Si des observateurs nationaux transgressaient leur neutralité, il pourrait être légitime de leur retirer leur accréditation. Toutefois, toute mesure de ce type doit faire l'objet d'une enquête approfondie de la part des missions d'observation internationales.

Le gouvernement doit faire connaître le rôle des observateurs nationaux et informer correctement les autorités électorales, civiles et policières du statut des observateurs. La procédure d'accréditation des observateurs nationaux doit être simple et transparente. Encore une fois, toute obstruction aux activités des observateurs nationaux est un manquement grave à l'engagement d'organiser des élections démocratiques et inspirant confiance à l'électorat.

Médias

Toutes les relations avec les médias restent le privilège du CO, du CMA ou d'un représentant désigné. Comme mentionné précédemment, une MOEUE doit tenir une conférence de presse à son arrivée dans le pays, pour annoncer sa présence et pour faire connaître ses coordonnées.

En cas d'incident sérieux (isolé ou en série) survenant au cours de la campagne ou à tout autre moment avant le scrutin, la mission peut envisager une déclaration pour faire part de sa préoccupation. Il est important de s'abstenir de commentaires sauf dans des circonstances graves, notamment – la liste n'est pas exhaustive – des incidents violents, des tentatives systématiques de restreindre la participation de candidats/partis, ainsi que des restrictions graves quant au droit légitime de faire campagne. Il est important que les propos soient minutieusement formulés pour éviter que la mission ne soit perçue comme partielle, c'est pourquoi la déclaration doit être de nature factuelle, souligner la préoccupation de la mission et signaler la responsabilité du gouvernement de garantir des élections conformes à la loi ainsi qu'aux normes et obligations internationales.

En dehors des réunions d'information destinées aux médias, la MOEUE doit être en contact avec la presse dans le but d'obtenir des informations. L'analyste des médias doit, à un stade précoce, établir un contact avec des journalistes nationaux et internationaux crédibles, ce qui pourra lui fournir une documentation très riche et une mine d'informations à jour concernant l'environnement pré-électoral dans son ensemble. Toutefois, il faut répéter que l'initiative de contacts avec la

presse dans le but de *donner* des informations reste le privilège exclusif du CO ou des représentants désignés à cette fin.

Organisations non-gouvernementales

D'une manière générale, les ONG nationales sont celles avec lesquelles une MOEUE est le plus susceptible d'être en contact. Toutefois, certaines ONG suivent des questions particulières présentant un intérêt pour la mission d'observation. La MOEUE peut ainsi, si bon lui semble, entrer en contact avec des ONG qui surveillent les *questions générales relatives aux droits de l'homme*. La *condition féminine* peut revêtir une certaine importance pour une mission d'observation, et il peut y avoir des ONG qui suivent de près ces questions et soient en mesure d'apporter des précisions sur les *tendances sexistes* inhérentes au processus, par exemple la possibilité pour les femmes de s'impliquer pleinement en tant que candidates, électrices et administratrices électorales. Il peut aussi être utile de rencontrer certaines ONG composées d'anciens prisonniers politiques ou de personnes ayant fait l'objet de poursuites et pouvant avoir des expériences uniques sur la situation politique et le processus électoral. Les *groupes écologistes* sont généralement très actifs sur le plan politique, et jouent souvent un rôle de premier plan dans les réformes politiques. Il peut également exister *des ONG ancrées régionalement* et possédant des connaissances spécifiques et approfondies de certaines régions du pays.

Groupes minoritaires

La question des *minorités ethniques ou linguistiques, y compris les peuples indigènes* dans le processus électoral est d'une importance particulière pour toute mission d'observation, car tout processus démocratique repose sur le droit à un traitement égal et sans discrimination devant la loi. Il est donc crucial que la mission d'observation examine la Constitution, ainsi que la loi, les règles et réglementations électorales pour voir si ces textes garantissent un droit égal de représentation politique aux minorités nationales, et que la mise en œuvre pratique des droits légaux est en cours.

Une MOEUE doit donc veiller en particulier à rencontrer des représentants de *communautés nationales minoritaires*, pour savoir si elles ont des préoccupations concernant le processus électoral en question. La mission d'observation peut souhaiter examiner :

- si le système électoral en vigueur offre aux minorités nationales une chance raisonnable d'être représentées ;
- comment les circonscriptions électorales sont délimitées dans des régions minoritaires, la qualité des listes électorales concernant les minorités nationales ;
- si l'on prête suffisamment attention à l'éducation des électeurs dans les langues nationales minoritaires.

10.3 Relations avec la Délégation de la CE et la communauté diplomatique

Si une délégation de la CE est présente dans le pays, son Chef constituera un lien important et essentiel avec la communauté diplomatique, et sera globalement responsable de la mise en œuvre des projets financés par le budget de la CE, mais il/elle ne supervisera pas le travail de la MOEUE, qui restera totalement indépendante. Le CO et le CMA tiendront le Chef de la délégation pleinement informé des activités de la mission et le consulteront en cas de nécessité. La délégation facilitera le travail de la MOEUE en préparant le programme de celle-ci pour la première semaine de son séjour, en discutant d'un éventuel ME en matière d'observation avec les autorités et en assistant la mission tout au long de son séjour, par exemple en transmettant la correspondance confidentielle au Q.G. Les contacts entre une mission d'observation électorale et les représentations diplomatiques présentes dans le pays, en particulier celles des États membres, sont essentielles pour la réussite de la mission.

L'organisation d'un briefing initial doit permettre aux représentations diplomatiques de comprendre la méthodologie de l'observation électorale de l'UE et le mandat ou les termes de référence de la mission d'observation en question. De même, les Chefs de mission (CM) de l'UE peuvent partager leur connaissance du pays, y compris les facteurs politiques et sociaux en rapport avec le processus électoral. Des briefings supplémentaires permettront des mises à jour régulières sur le statut de la mission d'observation, et un dialogue plus poussé au fur et à mesure que le processus électoral avance.

La MOEUE doit, à un stade précoce, entrer en contact avec les Chefs de mission de l'UE, et les premiers rapprochements auront lieu lors de la mission exploratoire. Au début de la mission d'observation, il faudra organiser des briefings réguliers (généralement hebdomadaires) pour tous les États membres ayant une représentation dans le pays concerné. Des briefings occasionnels pourront également avoir lieu, en fonction des circonstances, avec la communauté diplomatique.

La mission d'observation et les représentations diplomatiques doivent établir des relations de travail dès le début. La mission d'observation aspire à un *dialogue étroit* et un échange d'informations régulier avec la communauté diplomatique présente dans le pays, et les Chefs de mission de l'UE peuvent apporter un soutien important à une MOEUE. Ainsi, si le gouvernement hôte ne respecte pas les *conditions d'une observation électorale efficace* (Voir ch. 5.1), la communauté diplomatique peut aider la mission d'observation à résoudre ces problèmes avant qu'il soit nécessaire de prendre des décisions irréversibles.

Toutefois, la MOEUE doit procéder à une évaluation indépendante et objective en conformité avec les normes électorales internationales, et elle *ne doit pas*

être indûment influencée par les représentants diplomatiques présents dans le pays pour servir des intérêts diplomatiques ou bilatéraux spécifiques. La tâche d'une mission d'observation doit être d'évaluer un processus électoral de manière précise *par rapport à des valeurs démocratiques universelles* et à des obligations internationales. Enfin, c'est au CO qu'incombe la responsabilité de la déclaration post-électorale sur la base des conclusions de la mission dans son ensemble.

Il est possible que les ambassades de certains États membres *mettent leurs employés à la disposition de la mission* le jour du scrutin pour qu'ils assistent les OCT. La MOEUE est reconnaissante de la contribution du personnel diplomatique au travail des OCT, en particulier parce que le nombre d'observateurs est important pour obtenir un profil statistique pertinent du scrutin et des procédures de dépouillement grâce aux listes de contrôle des observateurs. Toutefois, ils doivent participer à un briefing et être officiellement accrédités en tant qu'observateurs, comme tous les autres OCT. Quoique la plupart des pays autorisent leur personnel diplomatique à jouer le rôle d'observateurs le jour du scrutin, certains États refusent par principe de tels arrangements.

La mission d'observation doit néanmoins avoir assez d'OLT pour être *auto-suffisante*. Au moment où l'observation débute, les membres de l'équipe de base et les OCT doivent être en nombre suffisant pour mener à bien la mission. Un engagement à long terme du personnel des ambassades auprès d'une mission d'observation *brouillerait la distinction entre représentation diplomatique et mission d'observation*, et toutes deux pourraient s'en trouver compromises.

10.4 Coordination avec d'autres organisations internationales

La communication de la Commission sur les missions d'assistance et d'observation électorales note que « l'UE devrait chercher à coopérer avec d'autres groupes internationaux afin d'assurer, dans la mesure du possible, des positions communes et l'utilisation la plus rationnelle possible des ressources ». Elle souligne plus loin que l'UE « devrait toutefois éviter les structures de coordination formelles qui seraient néfastes pour l'intégrité et la liberté de parole et d'action de l'UE ».

Il existe de nombreux types d'organisations, intergouvernementales ou non-gouvernementales impliquées dans l'observation électorale internationale. L'objectif primaire de toutes ces organisations doit être de procéder à des évaluations précises et objectives en leur nom propre. Toutefois, lorsqu'il est possible pour des organisations internationales de coopérer étroitement et objectivement pour atteindre ce but, la communauté internationale s'en trouve renforcée. Cela réduit à son tour le risque de phénomènes dits de « forum shopping », où le gouvernement hôte peut tenter de diviser l'opinion sur l'élection, en soulignant les divergences d'opinion entre les organisations d'observation.

Toutefois, la coopération avec d'autres organisations ne doit pas être recherchée si elle risque d'être néfaste pour l'intégrité d'une MOEUE. L'adhésion à une méthodologie d'observation électorale à long terme, qui englobe le cycle électoral dans son intégralité, devrait tenir lieu de dénominateur commun pour une coordination efficace entre organisations. Cela ne signifie pas que tous les organisations aient la capacité ou les ressources nécessaires pour effectuer une observation à long terme, mais elles doivent souscrire à cette approche, et apporter leur propre contribution à l'effort global, en fonction de leur expertise et de leurs ressources particulières.

Coordination par une organisation

Parfois, une organisation particulière est mandatée pour assurer la coordination de l'observation électorale dans sa région particulière. Dans d'autres cas, un gouvernement peut demander à une certaine organisation de coordonner une MOEUE afin d'avoir *un* interlocuteur. Si une organisation est chargée de coordonner tous les observateurs, elle doit garantir un cadre d'observation à long terme, détaillé, et auquel d'autres organisations puissent intégrer leur contribution. L'organisation coordinatrice doit avoir du personnel à long terme spécialement désigné pour faciliter l'intégration des autres missions d'observation.

Il faut souligner qu'une coordination étroite entre organisations internationales n'est possible que lorsque celles-ci adhèrent toutes à une méthodologie à long terme similaire. Cela ne signifie pas que tous les groupes d'observateurs doivent offrir à la mission une contribution, mais il doivent tous respecter cette méthodologie.

Coordination ad hoc

S'il n'y a pas d'organisation coordinatrice désignée, les MOEUE peuvent tenter de joindre leurs efforts et de trouver une base de coopération. Dans ce cas, il faut s'assurer que cette coopération ne soit pas erronément perçue comme délégation de travail.

Il incombe à chaque organisation d'effectuer une évaluation objective, selon ses paramètres et ses ressources. Il peut être judicieux de combiner les efforts, mais il est important de se rappeler que les organisations ayant la capacité ou l'engagement d'assurer une observation à long terme et crédible, seront finalement les plus aptes à effectuer l'évaluation la plus complète.

11. Observateurs à long terme

11.1 Briefing

Peu après l'arrivée de l'équipe centrale, les observateurs à long terme (OLT) seront déployés sous la direction de l'équipe centrale et éventuellement des coordinateurs régionaux des OLT. L'idéal est que les OLT arrivent à peu près en même temps, ce qui permettrait un briefing central. Si cela n'est pas possible, il peut être nécessaire d'organiser des séries de briefings de moindre ampleur. Les éléments clés sont notamment :

- le mandat et la structure de la mission ainsi que le Code de conduite des observateurs,
- la situation politique, électorale et sociale du pays,
- la liste des réunions nécessaires et des principales questions à suivre,
- le format des rapports et le calendrier de soumission,
- l'assistance logistique aux OCT,
- les informations relatives au déploiement des OLT, et
- la responsabilité financière et administrative des OLT.

Modèle de briefing des OLT

Mission d'observation	1	Contexte des Missions d'observation de l'UE	
	2	Documentation officielle	
	3	Structure de la mission et Code de conduite	
	4	Calendrier provisoire de la MOEUE	
Contexte	5	Articles : Contexte politique et électoral	
	6	Aperçu des élections	
Élections	7	Éventail des partis politiques	
	8	Système électoral	
Lois	9	Code électoral, lois et réglementations pertinentes	
Observation à long terme	10	Rôle de l'observateur à long terme	
	11	Zones de déploiement des OLT	
	12	Structure des rapports des OLT	
	13	Directives relatives aux réunions	
	14	Directives pour l'équipe nationale	
	15	Aspects logistiques et financiers	
	Informations	16	Guide linguistique/Terminologie/Carte
		17	Numéros de téléphone utiles
18		Santé et sécurité	

11.2 Déploiement des OLT

Les OLT seront déployés dans tout le pays, généralement par groupes de deux personnes, de préférence de nationalités et de sexes différents. En tant que représentants de la mission dans les régions, les OLT observeront le processus au niveau régional de manière comparable à celle de l'équipe centrale au niveau national. Ils soumettront des rapports standardisés et périodiques à l'équipe centrale et ils apporteront une assistance logistique sans faille au déploiement d'OCT dans leur zone. Les OLT se joindront à la mission peu après l'équipe centrale et repartiront quelques jours avant la clôture de la mission. Le déploiement a généralement lieu après le briefing dans la capitale afin de maximiser le temps passé sur le terrain. Les expériences de nombreuses missions d'observation ont permis, par « tâtonnements », de mettre au point six critères principaux quant aux lieux de déploiement :

- **Couverture géographique.** Si les effectifs le permettent, et si d'autres facteurs ne l'empêchent pas, la mission doit chercher à couvrir l'ensemble du pays - nord, sud, est et ouest. Cela lui assurera une présence et une visibilité optimales, tout en offrant un cadre adéquat au déploiement ultérieur des OCT. En couvrant toutes

les régions d'un pays, une mission peut se forger une vue d'ensemble du processus à l'échelle nationale.

- **Centres de population.** L'idéal est de couvrir les principaux centres de population d'un pays. Le déploiement ne doit omettre aucune des grandes villes du pays, car cela compromettrait la couverture d'un point de vue qualitatif et quantitatif.
- **Zones problématiques.** Il est nécessaire de couvrir les zones où surviennent des problèmes majeurs ou supposés. Cela ne signifie pas préjuger de la situation ou surestimer les problèmes, mais une mission a la responsabilité de suivre les problèmes potentiels ou signalés.
- **Minorités.** Le déploiement doit tenir compte des zones regroupant des populations ethniques et/ou linguistiques minoritaires assez importantes. De telles zones ne doivent pas nécessairement être sur-représentées dans le déploiement, mais elles ne doivent pas non plus être omises.
- **Problèmes spécifiques.** Le déploiement peut tenir compte de problèmes spécifiques. Par exemple, si certains problèmes quant à l'inscription des électeurs sont signalés dans une zone, celle-ci pourra être couverte en accordant une attention particulière à la question.
- **Logistique/Sécurité.** Tous les facteurs susmentionnés indiquent ce qui est souhaitable. Toutefois, il faut également tenir compte de la réalité. Certaines zones peuvent être hors de portée d'un point de vue logistique et donc empêcher un déploiement. D'autres zones peuvent être inhospitalières ou présenter un risque sécuritaire. Cela peut empêcher l'observation dans des zones susceptibles de rencontrer des problèmes liés aux élections, mais la sécurité des observateurs reste primordiale, et les risques sécuritaires doivent être pris au sérieux. Dans de telles circonstances, il est fortement conseillé de faire preuve de prudence. Si le déploiement est compromis pour des raisons de sécurité et de logistique, il se peut que la MOEUE ne soit plus viable.

11.3 Structure des rapports des OLT

Les OLT soumettront régulièrement des rapports par écrit ou par téléphone, des rapports hebdomadaires dans le format convenu (Voir ci-après), ainsi que des rapports ponctuels en cas de besoin. En outre, les OLT produiront un rapport régional pour les OCT déployés dans la zone qui relève de leur responsabilité.

Modèle de rapport hebdomadaire des OLT

- Situation politique générale/Mise à jour ;
- État de préparation et comportement de l'Administration électorale ;
- Inscription des électeurs ;
- Inscription des candidats ;
- Campagne politique ;
- Questions liées aux médias ;
- Questions relatives à l'organisation de la mission d'observation

Modèle de rapport régional des OLT destinés aux OCT

- **Informations relatives à l'équipe**
 - Noms des observateurs
 - Zone de déploiement et informations relatives aux bureaux de vote (éventuellement sous forme d'un document séparé)
 - Informations pratiques : Chauffeur/Interprète/Hébergement
- **Situation socio-économique de la région**
 - Villes principales et vue d'ensemble de l'activité économique
 - Caractéristiques sociales/ethniques
- **Situation politique de la région**
 - Partis politiques dominants/candidats
 - Résultats d'élections récentes/sondages régionaux
 - Principales questions liées à la campagne
- **Situation électorale de la région**
 - Problèmes/litiges lors des élections
 - Coordonnées des commissions électorales concernées
- **OLT et autres contacts**
 - Numéros de téléphones et adresses des OLT, etc.
 - Contacts d'urgence – police, hôpitaux, etc. (y compris d'autres organisations internationales présentes sur place)

12. Qu'observer pendant la période pré-électorale ?

Une Mission d'observation électorale de l'UE est structurée pour suivre le processus électoral dans toutes ses dimensions : en tant que processus politique et administratif, en insistant sur les questions relatives aux droits de l'homme. C'est pourquoi l'approche de l'UE souligne l'importance d'une méthodologie pour évaluer le processus pré-électoral dans son intégralité, y compris :

- le cadre juridique et le système électoral,
- l'administration électorale, et
- la campagne électorale.

12.1 Cadre juridique et systèmes électoraux

Le cadre juridique du système politique et électoral est décrit dans la constitution d'un pays et/ou dans la loi électorale ainsi que d'autres lois, p.ex. les lois relatives aux médias ou aux partis politiques. Ce cadre juridique doit refléter les normes universelles et régionales d'un processus électoral démocratique et sérieux (Voir ch. 3 – Élections dans le contexte des Traités des droits de l'homme - Instruments universels et régionaux).

Le cadre juridique doit également structurer le système électoral, dont le choix est naturellement l'une des décisions les plus fondamentales de toute démocratie. Une démocratie émergente ou en transition doit se choisir ou se voir léguer un système électoral afin d'élire son Président, son Parlement, et son administration locale. Ceux qui sont censés tirer profit du système en vigueur préconiseront un *statu quo* ou des changements mineurs, tandis que ceux qui se sentent désavantagés par ce même système sont plus enclins à argumenter en faveur d'amendements plus importants.

12.1.1 Élection d'un président

Pour élire un président, la méthode la plus directe est le *système majoritaire uninominal (SMU) à un tour*, qui consiste à attribuer le mandat au candidat remportant le plus de suffrages. Toutefois, dans le cas d'élections avec de nombreux partis en

lice, il est possible que le Président soit élu avec une si faible majorité que le scrutin ne dégage pas de mandat clair.

Pour éviter que des candidats ne soient élus qu'avec une faible proportion du vote populaire, on peut avoir recours au *système à deux tours (SDT)*, qui implique un second passage aux urnes si aucun des candidats n'obtient la majorité absolue au premier tour. Le second tour peut départager soit les deux candidats de tête (scrutin à deux tours à majorité absolue), soit plus de deux candidats (pluralitaire-majoritaire). Le système à deux tours peut maximiser le consensus de l'électorat lors de l'élection d'un président. Toutefois, dans le cas des élections présidentielles, le scrutin à deux tours (SDT) peut également augmenter le coût des élections et les ressources nécessaires à l'organisation, et le taux de participation électorale risque de chuter de manière significative entre le premier et le second tour.

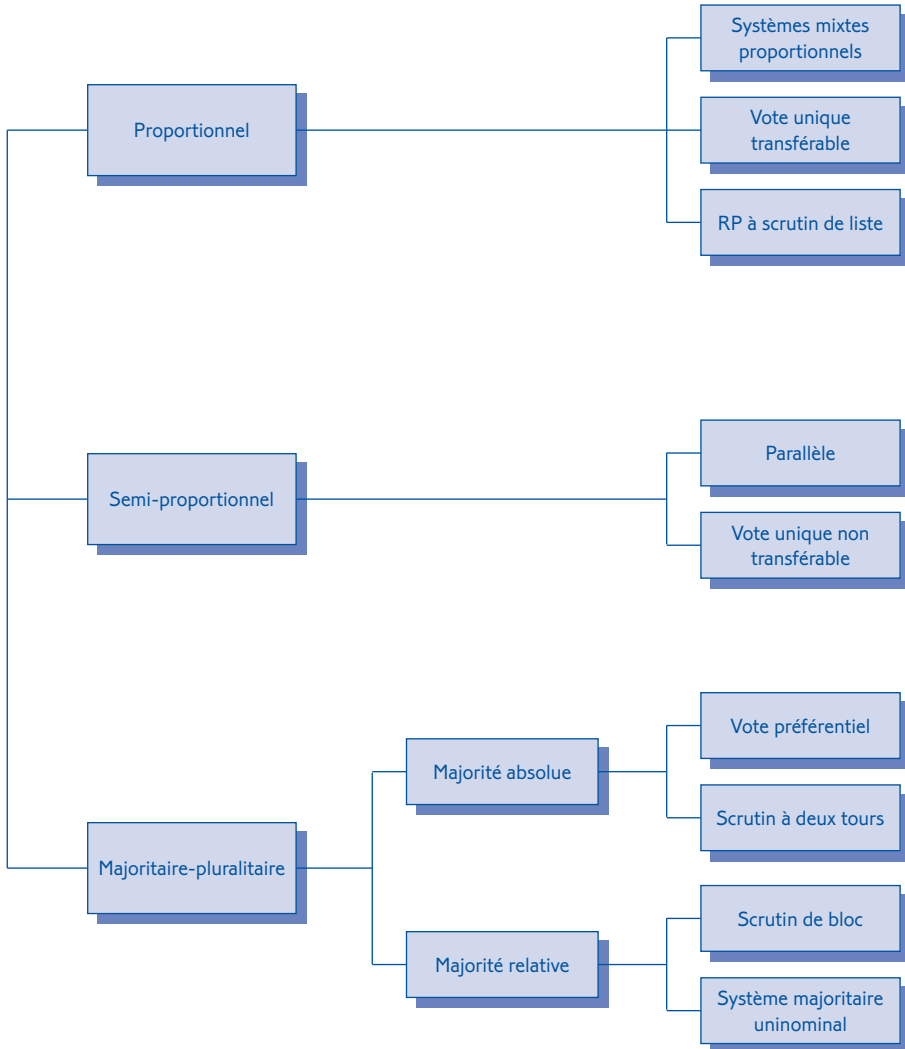
Pour parer aux inconvénients du système à deux tours, il est possible de fusionner le premier et le second tour en un seul et même scrutin. L'adaptation la plus simple en est le *système préférentiel*, selon lequel les électeurs doivent classer les différents candidats par ordre de préférence (1,2,3). Si un candidat obtient la majorité absolue des votes de premier choix, il est immédiatement déclaré élu, mais si aucun candidat n'obtient la majorité absolue, tous les candidats autres que les deux premiers sont éliminés, et les votes de deuxième ou troisième choix sont reportés sur l'un ou l'autre des deux candidats de tête, conformément à l'ordre de préférence indiqué. Toutefois, le système préférentiel exige de l'électorat un niveau d'instruction supérieur.

Afin de maximiser le consensus de l'électorat lors du choix d'un président, un certain nombre de pays ont également instauré un *taux minimal de participation* électorale aux élections présidentielles, habituellement 50 %, comme un mécanisme supplémentaire visant à garantir la participation de la majorité. Dans de tels cas, une MOEUE doit suivre de près les niveaux de participation électorale pour s'assurer qu'ils ne soient pas artificiellement gonflés.

12.1.2 Élection d'un parlement/corps législatif

Le système électoral traduit les suffrages exprimés lors d'une élection parlementaire/legislative en sièges remportés par les partis et les candidats. Même lorsque des partis obtiennent le même nombre de voix, un système électoral peut donner lieu à un gouvernement de coalition, tandis qu'un autre peut permettre à un seul parti de contrôler la majorité. L'élément décisif réside dans la formule électorale retenue : le caractère majoritaire ou proportionnel du système (et la formule mathématique utilisée pour calculer l'attribution des sièges dans un système proportionnel), ainsi que l'étendue des circonscriptions, qui concerne le nombre de députés par circonscription.

Vue d'ensemble des systèmes électoraux



Les systèmes d'élections législatives se divisent en trois grandes familles : Représentation proportionnelle, systèmes semi-proportionnels, et systèmes majoritaires-pluralitaires.

12.1.2.1 Représentation proportionnelle

Les systèmes électoraux proportionnels tentent de réduire la disparité entre la part des suffrages en faveur d'un parti lors d'une élection générale et la proportion de sièges que celui-ci va obtenir au Parlement. Ainsi, un parti remportant 30 % des voix doit également obtenir 30 % des mandats.

On a tendance à considérer que les listes de partis sont le meilleur moyen d'obtenir la proportionnalité, et la plupart des pays où ces systèmes sont en vigueur ont recours à la *RP à scrutin de liste (RPSL)*. Lorsque l'électeur se rend au bureau de vote, le bulletin qu'il reçoit comporte une liste des partis en lice, et parfois aussi les noms des candidats représentant ces partis. Si l'électeur ne peut choisir qu'entre ces partis, il se trouve en présence d'une liste bloquée. Mais si l'électeur est en mesure de sélectionner le(s) candidat(s) représentant le parti de son choix, le pays utilise un système PR à listes non-bloquées.

Toutefois, les systèmes mixtes proportionnels qui tentent de combiner les avantages des systèmes majoritaire et proportionnel permettent d'obtenir la proportionnalité. Certains députés sont élus dans des circonscriptions uninominales, tandis que d'autres obtiennent un siège sur la base du scrutin de liste. La proportionnalité peut être obtenue lorsque la composante proportionnelle d'un *système mixte avec compensation (SMAC)* compense toute disproportion dans les résultats d'une circonscription majoritaire. L'objectif est d'obtenir une représentation proportionnelle au Parlement, tout en maintenant un lien direct entre certains représentants élus et leurs circonscriptions respectives. Par exemple, si un parti remportait 20 % des suffrages lors d'une élection générale mais aucun siège sur la base d'une circonscription, il obtiendrait tout de même 20 % de représentation au Parlement grâce au principe de proportionnalité du scrutin de liste.

Un troisième membre de la famille des systèmes de représentation proportionnelle est le *vote unique transférable*, où les électeurs classent par ordre de préférence les candidats dans des circonscriptions plurinominales. La différence fondamentale entre les systèmes RPSL et le système du vote unique transférable réside dans le fait que ce dernier demande aux électeurs de voter pour des candidats plutôt que pour des partis politiques, leur donnant ainsi le choix entre des partis et des candidats au sein de partis. Au bureau de vote, l'électeur doit indiquer autant de préférences que possible, ce qui à son tour maximise son influence sur le processus électoral. Dans certains pays, l'électeur peut sélectionner tous les candidats de son parti préféré, ou choisir différents candidats représentant divers partis politiques.

Formules électorales et délimitation des circonscriptions dans les systèmes proportionnels

L'objectif général des systèmes proportionnels est d'assurer que la proportion de sièges qu'un parti obtient au Parlement corresponde le mieux possible à la proportion de suffrages qu'il a remportés à l'échelle nationale. Toutefois, dans la famille des systèmes de représentation proportionnelle, quatre facteurs principaux affectent cette corrélation : 1) le nombre de circonscriptions, 2) le nombre de sièges par circonscription, 3) la formule électorale utilisée, et 4) les seuils.

• **Nombre de circonscriptions.** Si le pays ne compte qu'une seule grande circonscription, la divergence entre le pourcentage de votes obtenus et les sièges attribués aux partis devrait être faible. Si, d'un autre côté, le pays est divisé en de nombreuses petites circonscriptions, chacune d'elles génèrera un ensemble de votes qui ne seront jamais matérialisés en sièges. Cela peut influencer négativement sur la proportionnalité des résultats.

• **Étendue des circonscriptions.** Si seuls quelques sièges sont en jeu dans une circonscription, le risque de disproportion augmente, car même des partis relativement populaires risquent de ne pas obtenir de siège dans une circonscription binominale. Lorsqu'un grand nombre de sièges sont à pourvoir, même les petits partis ont une chance d'être représentés.

• **Formule électorale.** Pour attribuer des sièges à des partis et à des candidats, un système de représentation proportionnelle utilise une formule mathématique. Certaines formules sont plus bénéfiques aux petits partis, tandis que d'autres profitent davantage aux partis dominants. D'une manière générale, il existe deux manières de répartir les sièges à l'Assemblée : à l'aide de diviseurs ou de quotients.

La méthode des diviseurs, également connue sous le nom de « plus forte moyenne », divise le nombre de votes en faveur d'un parti par des séries de nombres prédéfinis (diviseurs) pour obtenir une moyenne. Selon la méthode *d'Hondt*, les diviseurs sont 1, 2, 3, 4, etc., tandis que la formule *Sainte-Laguë* utilise les diviseurs 1, 3, 5, 7, etc. Le parti avec la plus forte moyenne de suffrages après chaque opération remporte le siège.

La différence entre ces deux formules réside dans le fait que la moyenne des suffrages en faveur d'un parti diminue plus rapidement après chaque opération lorsque l'on applique la formule *Sainte-Laguë*, étant donné que celle-ci utilise un diviseur plus élevé. Cela profite par conséquent aux partis dominants, ceux-ci ayant une plus forte moyenne de votes après la première opération.

Les quotients, également connus sous le nom de « procédé des plus forts restes », utilisent une méthodologie différente pour traduire les suffrages exprimés en sièges. Lorsque le Code électoral stipule qu'un quotient doit être utilisé,

l'autorité électorale doit définir ce quotient pour l'élection en question. Elle y parvient en divisant le nombre de bulletins valides par le nombre de sièges dans cette circonscription. Les partis se voient attribuer des sièges en fonction des quotas qu'ils atteignent. Tout siège restant sera alors remporté par des partis sur la base des votes restants. Les sièges restants sont attribués dans l'ordre des scores obtenus.

À l'heure actuelle, on utilise principalement trois quotients, qui sont ceux de *Hare*, d'*Imperiali*, et de *Droop*. Si un quotient augmente la valeur du dénominateur, les chances pour les petits partis d'obtenir des sièges diminuent. C'est précisément le cas des quotients de Droop et d'*Imperiali*. Le quotient de Droop augmente le dénominateur par le nombre de sièges dans la circonscription +1, tandis que le quotient de *Imperiali* l'augmente de 2.

- **Seuils.** Même si l'objectif des systèmes de représentation proportionnelle est d'obtenir la proportionnalité, d'aucuns estiment qu'un trop grand nombre de petits partis peut rendre un pays ingouvernable. Afin de prévenir un tel développement, plusieurs pays ayant recours à des systèmes de représentation proportionnelle ont choisi d'instaurer un niveau d'appui minimum ou « seuil » qu'un parti doit obtenir afin de s'assurer la représentation. Ce seuil se situe souvent entre 3 et 5 % du total des voix.

12.1.2.2 *Systèmes semi-proportionnels*

Outre les systèmes électoraux majoritaire et proportionnel – qui sont les plus répandus à l'échelle planétaire – il existe aussi des systèmes semi-proportionnels, dont les plus communs sont *les systèmes du vote unique non transférable (VUNT)* et les systèmes *parallèles* (ou mixtes). Dans les systèmes de VUNT, chaque électeur peut exprimer un vote mais il y a plusieurs sièges à pourvoir dans la circonscription, et les candidats obtenant le plus grand nombre de suffrages les remportent. Ce système, qui permet d'élire des candidats de partis minoritaires, est susceptible d'améliorer la proportionnalité parlementaire dans son ensemble. Les systèmes parallèles combinent la représentation proportionnelle à scrutin de liste et les circonscriptions majoritaires-pluralitaires (où « le vainqueur prend tout »). Toutefois, contrairement à ce qui est le cas dans les systèmes mixtes avec compensation (SMAC) susmentionnés, les listes des systèmes parallèles ne compensent pas la disproportion au sein des circonscriptions majoritaires.

12.1.2.3 *Systèmes majoritaires-pluralitaires*

Les systèmes majoritaires-pluralitaires reposent habituellement sur des circonscriptions uninominales. Le *SMU* (*scrutin uninominal majoritaire à un tour*), qui est le système électoral le plus commun, a recours à une majorité relative pour élire ses représentants. Le gagnant est le candidat ayant obtenu le plus de votes, et il

peut être élu avec une majorité relative, mais pas nécessairement absolue (c'est-à-dire plus de 50 %). Pour obtenir une majorité relative, on peut également permettre à chaque électeur de disposer d'autant de suffrages qu'il y a de sièges à pourvoir dans cette circonscription particulière. C'est ce que l'on appelle le *scrutin de bloc* ; il s'agit simplement d'un système uninominal majoritaire à un tour dans des circonscriptions plurinominales. Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de sièges à pourvoir, et les candidats obtenant le plus de suffrages remportent les sièges, quel que soit le pourcentage des votes en leur faveur.

Deux autres systèmes de la famille majoritaire-pluralitaire essaient de garantir au vainqueur une majorité absolue (c'est-à-dire plus de 50 %) des voix et pas uniquement une pluralité. Il s'agit du *système à deux tours* et du *vote préférentiel*, qui utilise les votes de deuxième choix pour proclamer un vainqueur à la majorité absolue si le premier tour de scrutin n'en désigne aucun.

Dans le système à deux tours, un candidat obtenant une majorité absolue au premier tour est élu directement. Toutefois, si aucun candidat n'obtient de majorité absolue, un second tour de scrutin oppose les deux candidats ayant obtenu le score le plus important au premier tour (ou dans certains cas les candidats obtenant un certain pourcentage au premier tour). Le second tour permet alors de dégager un vainqueur avec une majorité absolue.

Pour satisfaire l'exigence de majorité absolue, on peut également permettre aux électeurs d'exprimer leurs préférences plus d'une fois. Le vote préférentiel est un système électoral relativement peu répandu, qui tente d'offrir à l'électeur davantage d'options que le système uninominal majoritaire à un tour. Au lieu d'indiquer simplement leur candidat préféré, les électeurs sont autorisés à indiquer leur choix parmi plusieurs candidats et par là même exprimer leurs préférences entre les candidats. Tout comme dans le système à deux tours, tout candidat obtenant une majorité absolue au premier tour est élu, et dans le cas contraire, le candidat ayant obtenu le moins de suffrages de premier choix est éliminé, et l'on réexamine les bulletins pour déterminer les secondes préférences jusqu'à ce qu'un candidat obtienne une majorité absolue.

12.1.3 Élection d'une administration locale

Chacun des systèmes électoraux décrits ci-dessus peut être appliqué au niveau local ou municipal. Cependant, il convient de tenir compte de certaines considérations qui reflètent le rôle particulier de l'administration locale dans le système politique. Lorsque la représentation géographique est une considération prioritaire, les circonscriptions uninominales peuvent faire en sorte que la population de chaque quartier ait son mot à dire dans les affaires locales. Par contraste, certains pays qui utilisent les systèmes RP pour les administrations locales considèrent les municipalités définies comme la meilleure façon d'obtenir une circonscription électora-

le RP à liste unique, capable de refléter proportionnellement toutes les différentes opinions politiques dans la municipalité.

12.2 Administration électorale

L'administration électorale est essentielle au bon fonctionnement et à l'intégrité de toute démocratie. Elle peut être établie :

- en tant que commission électorale indépendante ;
- au sein de l'organe exécutif du gouvernement ;
- au sein du pouvoir judiciaire.

La réforme électorale dans les nouvelles démocraties et dans certaines démocraties anciennes tend presque invariablement à établir des commissions électorales indépendantes. Celles-ci peuvent soit assumer l'entière responsabilité du processus électoral, soit surveiller les élections qui se déroulent sous les auspices du pouvoir exécutif. Les élections exclusivement administrées par le pouvoir exécutif appartiennent à une catégorie en voie de disparition. Il existe deux modèles de commissions électorales indépendantes :

- une commission électorale pluripartite représentant un équilibre d'intérêts ;
ou
- une commission d'experts apolitiques désignés pour leur compétence professionnelle.

Quel que soit le modèle adopté, l'essentiel est que l'administration électorale agisse de manière professionnelle, impartiale, transparente et responsable, et se concentre sur l'intégrité du processus plutôt que sur les intérêts limités de partis ou d'individus. Qu'elles soient multipartites ou apolitiques, les commissions doivent faire preuve d'indépendance et d'impartialité en réglementant le processus électoral.

Les administrations électorales indépendantes peuvent être organisées :

- ad hoc – formées en vue de chaque élection ; ou
- de manière permanente – en tant qu'organe permanent ou à tout le moins avec un noyau permanent.

Qu'une administration électorale soit composée de représentants de plusieurs partis ou d'acteurs apolitiques, et qu'elle soit *ad hoc* ou permanente – il y a souvent contradiction entre l'idéal d'un organe électoral indépendant et la réalité qui veut qu'une administration électorale soit toujours soumise à une certaine influence du gouvernement. L'administration électorale doit être préservée d'une telle influence grâce à :

- des garanties légales d'indépendance (l'idéal étant une garantie constitutionnelle, même s'il est plus courant que cette indépendance soit garantie par la loi électorale ou par une loi sur les commissions électorales centrales) ;
- une indépendance budgétaire (un budget prévisible plutôt qu'un budget *ad hoc*) ;
- un organe constituant (les membres de l'administration électorale peuvent être désignés par le pouvoir exécutif ou judiciaire, par le Parlement, ou des partis politiques. L'organe de désignation officiel, qu'il s'agisse du pouvoir exécutif ou judiciaire ou du Parlement, doit simplement confirmer que les désignations sont conformes à la loi, sans être habilité à trier les membres sur le volet en rejetant systématiquement des candidatures. L'important est que les désignations reflètent un équilibre d'intérêts) ;
- des modalités de désignation (l'indépendance de la commission électorale est le mieux préservée lorsque des individus sont désignés pour une durée raisonnable, car le renouvellement des mandats ne dépend alors pas des différents gouvernements ; l'idéal est que l'administration électorale soit désignée pour une durée supérieure à celle du mandat des personnes nommées).

Les observateurs doivent prêter attention aux questions structurelles suivantes :

- le degré d'indépendance par rapport au gouvernement et/ou à un parti politique dominant ;
- la neutralité dans la conduite des opérations électorales ;
- l'accès des partis politiques, et organisations de la société civile à l'administration électorale ;
- la transparence de cette administration ;
- les règles internes de procédure (en ce qui concerne les procédures de vote, une majorité qualifiée est davantage susceptible d'assurer un consensus qu'une majorité simple) ;
- le degré de décentralisation vers les échelons inférieurs de l'administration électorale ;
- les rapports officiels antérieurs d'élections dans le pays.

Les observateurs doivent prêter attention aux aspects opérationnels techniques, tels que :

- le niveau de formation des administrateurs électoraux ;
- les ressources humaines ;
- les ressources financières ;
- le rapport efficacité-coût des budgets électoraux ;
- le rôle des nouvelles technologies dans la gestion électorale.

12.2.1 Éducation civique/Éducation des électeurs

La démarche éducative doit se concentrer sur les élections en question, et faire savoir aux électeurs où, quand, et comment s'inscrire pour voter, et où, quand, et comment voter. Il est donc essentiel que ces informations soient communiquées suffisamment tôt, pour que les électeurs aient le temps de les exploiter. Les observateurs doivent évaluer l'ampleur et l'efficacité de cette éducation, qui doit être suffisante pour garantir que tous soient pleinement informés de leurs droits et responsabilités en tant qu'électeurs. De tels efforts peuvent également générer des connaissances sur le processus électoral et établir un climat de débat ouvert.

En tant que processus à long terme visant à inculquer aux citoyens les bases de la démocratie et de la responsabilité civique, cette éducation des électeurs peut se concentrer sur les choix qui s'offrent à l'électeur et l'importance de ces choix dans les systèmes politiques respectifs.

Même si les partis politiques, les organisations civiques et les organisations internationales peuvent contribuer aux efforts d'éducation civique/des électeurs, c'est au gouvernement et aux autorités électorales qu'il incombe en dernier ressort d'informer tous les électeurs admissibles de manière objective et impartiale. Des efforts particuliers doivent être consentis envers les segments de la population traditionnellement négligés. Les observateurs doivent s'informer sur l'organisation, la précision et l'efficacité de l'éducation civique/des électeurs.

12.2.2 Procédure d'inscription des électeurs

Pour que les élections soient crédibles, les autorités électorales doivent garantir une liste électorale *complète, exacte et actuelle*.

- Une liste électorale est *complète lorsqu'elle inclut tous les électeurs admissibles*, c'est-à-dire les citoyens ayant atteint la majorité électorale et satisfaisant aux autres exigences légales.
- Une liste électorale n'est pas exacte si les noms sont mal orthographiés, s'ils figurent en double, ou si les individus sont inscrits dans les mauvais bureau de vote.
- Si le dernier recensement des électeurs a eu lieu il y a longtemps, ou s'il a généré une liste incomplète et inexacte, il peut être nécessaire d'en produire une entièrement nouvelle.

Il doit exister des dispositions juridiques concernant :

- la méthode d'inscription,
- le calendrier d'inscription,
- les moyens d'identification,
- la forme d'inscription,
- le format de la liste,

- la publication d'une liste préliminaire,
- les procédures de plainte et d'appel,
- la publication d'une liste définitive, et
- le droit d'inspecter les listes.

Exemples de restrictions abusives :

Race
 Sexe
 Religion
 Origine ethnique
 Affiliation politique
 (passée et présente)
 Langue
 Niveau d'instruction
 Propriété
 Versement d'un droit d'inscription

Exemples de restrictions raisonnables :

Résidence
 Citoyenneté
 Détention légale
 Incapacité mentale déclarée
 par décision judiciaire
 Condamnation pénale

Élaboration de la liste

L'élaboration d'une liste électorale crédible comporte plusieurs étapes importantes, et l'omission de l'une d'entre elles peut influencer négativement sur la capacité des citoyens à élire leurs dirigeants politiques.

L'inscription des électeurs peut revêtir de nombreuses formes, *ou éventuellement combiner les systèmes suivants* :

- Les démocraties émergentes créent souvent un grand nombre de centres d'inscription et informent les électeurs admissibles du lieu où se rendre pour s'inscrire au cours d'une période donnée.
- Une autre méthode consiste à former des agents recenseurs qui font ensuite du porte à porte.
- La liste électorale peut être extraite du registre de l'état-civil si celui-ci est bien tenu et qu'il peut être mis à jour grâce à la création de centres d'inscription.

Pour ce qui est des centres d'inscription, ceux-ci doivent être répartis de telle manière que tous les groupes y aient un accès équitable. Les autorités électorales devraient prendre des mesures particulières concernant les zones éloignées, les personnes handicapées, et autres groupes défavorisés. Dans les sociétés aux infrastructures sous-développées, on fixe souvent une distance maximale à parcourir pour s'inscrire.

La méthode de recensement des électeurs admissibles peut varier, par exemple :

- une liste électorale manuelle peut être un registre tenu manuellement et contenant les données nécessaires à l'identification des électeurs le jour du scrutin ;
- une liste électorale informatisée dérivée d'une base de données peut parfois être compilée en utilisant des formulaires « scannables », ou en effectuant une saisie informatique directement dans les centres d'inscription.

Une campagne détaillée d'éducation des électeurs fournira des informations sur le type de documentation nécessaire à l'inscription et la délivrance de tout document. Pour garantir la transparence et la redevabilité du processus d'inscription, les observateurs nationaux et internationaux, ainsi que les représentants des partis, doivent :

- être présents lors de la procédure d'inscription proprement dite ;
- examiner la liste électorale provisoire affichée publiquement, pour vérifier que les noms soient correctement notés et qu'aucune discrimination ne soit exercée à l'encontre de groupes ou d'individus ;
- suivre les procédures dans les centres d'inscription, ainsi que les activités se déroulant à l'intérieur des centres eux-mêmes ;
- être informés de la répartition géographique et de l'emplacement des centres d'inscription où les listes seront affichées publiquement.

Plus important, le grand public doit pouvoir examiner la liste électorale pour s'assurer qu'elle ne contienne pas d'électeurs non-admissibles. Si tel est le cas, les particuliers doivent avoir le droit de contester leur inclusion. Les électeurs inscrits ne figurant pas sur la liste électorale doivent également pouvoir demander d'y figurer.

Le scrutin sera révélateur de la véritable qualité de la liste électorale. Si l'autorité responsable de sa compilation a bien fait son travail, seules des erreurs mineures et isolées seront décelées. D'un autre côté, si l'administration électorale a égaré des formulaires d'inscription, ou rencontré des problèmes techniques (notamment lors du scannage) influant nettement sur la qualité de la liste, cela pourra compromettre les élections. Il faut donc s'intéresser de près aux lacunes de la liste.

12.2.3 Inscription de partis politiques et de candidats

Le cadre juridique doit pleinement garantir la liberté d'association. L'inscription est généralement accordée par le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le Ministère de la justice. Toutefois les autorités électorales sont généralement responsables de l'inscription des partis politiques/candidats en vue d'une élection.

Dans nombre de pays, partis et candidats doivent se conformer à certaines règles et réglementations avant d'avoir le statut officiel de parti politique et de pouvoir solliciter une aide électorale.

La MOEUE doit évaluer si les exigences relatives à l'inscription d'un parti/candidat et la mise en place de celles-ci ne restreignent pas de manière abusive la liberté de réunion pacifique et les options politiques offertes à l'électorat.

Dans certains cas, les partis doivent remplir les critères suivants :

- bureaux dans toutes les régions du pays pour établir une présence géographique raisonnable dans l'ensemble du pays ;
- obtention d'un certain nombre de signatures soutenant leur inscription et justifiant d'un appui minimal au sein de l'électorat ;
- preuve de démocratie interne avant d'être officiellement certifiés ;
- signature d'un code de conduite précisant leurs droits ;
- soumission d'un programme politique ;
- versement d'un droit d'inscription.

L'objectif fondamental de la plupart de ces exigences est d'éviter la formation de partis représentant uniquement :

- un groupe ethnique ;
- un groupe religieux ;
- une zone géographique particulière.

L'inscription est nécessaire notamment pour assurer que les noms et les symboles des partis soient uniques, car l'inverse sèmerait la confusion. Les autorités électorales doivent également connaître les partis et candidats en lice, afin de pouvoir les inclure sur les bulletins. Certains systèmes électoraux, par exemple les systèmes proportionnels à listes non-bloquées, exigent généralement que les noms de tous les partis et candidats soient imprimés sur les bulletins.

12.2.3.1 Inscription et contraintes démocratiques

Les administrateurs électoraux justifient souvent l'inscription des partis par un certain nombre de raisons valables. Cela ne doit toutefois pas compromettre ni violer le droit démocratique et fondamental de s'inscrire. Des exigences trop strictes de la part de l'Autorité électorale risquent de compromettre le droit d'association et le droit de se porter candidat. Il existe plusieurs techniques communes visant à empêcher la participation des partis de moindre ampleur et disposant de ressources plus limitées, par exemple :

- droits d'inscription exorbitants et non remboursables ;
- nombre démesuré de signatures de soutien ;
- location à l'année de bureaux dans toutes les régions.

En tant qu'observateur, il est essentiel de bien connaître les réglementations concernant l'inscription des partis et candidats, et de savoir si :

- les exigences concernant l'inscription des partis et/ou candidats sont en conformité avec d'autres principes démocratiques nécessaires à la tenue d'élections acceptables, et sont appliquées de manière non-discriminatoire ;
- la procédure d'inscription favorise certains partis ou candidats;
- les modalités d'inscription peuvent compromettre le caractère compétitif des élections ;
- les partis et candidats en lice adhèrent aux règles régissant leur inscription.

Si tous les principaux acteurs passent outre à des règles essentielles, les observateurs doivent en prendre note. Non seulement cela est essentiel pour l'évaluation du processus électoral, mais si de telles violations donnent lieu à des procédures juridiques, la mission doit juger si tous les contrevenants font l'objet de poursuites ou seulement certains partis et leurs candidats.

12.2.4 Délimitation des circonscriptions

La loi électorale stipule habituellement quand et comment les limites des circonscriptions électorales doivent être modifiées. Certains pays imposent un redécoupage chaque élection générale, tandis que d'autres se contentent de spécifier qu'il doit avoir lieu dans certains délais. La loi doit préciser les critères de redécoupage. La taille de la population n'est qu'un facteur parmi d'autres, il faut également tenir compte du niveau d'infrastructure, de la densité de la population, et des frontières administratives.

Un bon système électoral est censé décourager les manipulations électorales. Le *charcutage électoral* est l'un des moyens par lesquels partis et/ou candidats peuvent tenter de manipuler le résultat d'une élection. Le stratagème consiste à tracer les limites des circonscriptions en faveur d'un parti ou d'un candidat particulier.

Dans une démocratie représentative, les limites des circonscriptions sont modifiées de temps à autre, afin que chaque membre du Parlement ou chaque élu représente approximativement la même proportion de l'électorat. La répartition géographique de l'électorat évolue au fil du temps et pour diverses raisons: flux migratoires, décès, tranches de population atteignant l'âge de la majorité électorale... Le redécoupage a généralement lieu à la suite d'un recensement de la population.

Les systèmes basés sur des circonscriptions uninominales sont particulièrement susceptibles de se livrer au charcutage électoral. En effet, ce système génère un grand nombre de bulletins gaspillés (votes en faveur d'un candidat/parti non élu). Le recours à de vastes circonscriptions multinominales dans les systèmes de représentation proportionnelle élimine presque entièrement les avantages du redécoupage électoral.

Une technique de charcutage électoral est celle du morcellement (*cracking*), dont l'objectif est de diviser entre plusieurs circonscriptions l'électorat d'un parti ou d'un candidat, de manière à compromettre nettement ses chances.

Une autre forme de redécoupage arbitraire porte le nom *packing*. À l'inverse du morcellement, cette méthode vise à créer une force politique qui n'existait pas précédemment en regroupant artificiellement des électeurs dans une même circonscription. Ainsi, les limites d'une circonscription électorale sont modifiées pour renforcer le soutien à un certain parti et augmenter les chances du candidat.

12.2.5 Conception des bulletins et sécurité

La complexité ou la simplicité des bulletins influe directement sur l'efficacité du scrutin et de la procédure de dépouillement. Les bulletins doivent être conçus de manière à pouvoir être facilement remplis. Les observateurs doivent déterminer qui a imprimé les bulletins, et par quelles mesures de sécurité ceux-ci sont gardés jusqu'au jour du scrutin, afin d'éviter toute duplication ou production illégale. Il convient de noter comment les paquets de bulletins sont numérotés, qui signe les reçus de livraison, où et comment les bulletins sont emmagasinés et distribués dans les différentes régions, et combien de temps avant le scrutin. Si les bulletins doivent être glissés dans des enveloppes avant d'être déposé dans l'urne, il faut être tout aussi attentif au traitement de ces enveloppes.

12.2.6 Procédures d'appel

Les *procédures légales d'appel* sont probablement l'un des aspects les plus importants du processus électoral observés par une mission. Pour qu'une élection soit considérée comme *légitime et honnête*, les concurrents doivent avoir la possibilité d'obtenir justice, et les décisions doivent être rendues en tenant compte du calendrier électoral, afin que les plaignants ne soient pas empêchés de faire campagne.

La résolution des litiges électoraux (souvent du ressort de l'administration électorale de première instance), ainsi que le droit de faire appel *en justice*, font partie intégrante du processus électoral. Les organes chargés de juger les contestations de résultats ou de procédures doivent prendre des décisions impartiales et indépendantes de toute considération politique.

Questions relatives aux plaintes :

- **déni du droit de s'inscrire**

électeurs admissibles intentionnellement non inscrits, ou indûment empêchés sur la base des critères suivants : race, sexe, religion, origine ethnique, affiliation politique, langue, niveau d'instruction, propriété, ou versement d'un droit ;

- **déni du droit des candidats/partis de se présenter à l'élection**
application incohérente de la loi en ce qui concerne l'inscription de partis/candidats ;
- **plaintes contre les activités d'un parti/candidat**
suspension abusive de partis/candidats ou intimidation et obstruction lors de rassemblements/meetings publics ;
- **irrégularités quant au scrutin**
atteinte au droit pour les électeurs admissibles de voter en ayant recours à la désinformation (c'est-à-dire en exigeant une identification inutile), manque de matériel de vote nécessaire, intimidation et/ou retard de vote ;
- **irrégularités quant au dépouillement**
dépouillement désordonné, bourrage ou substitution d'urnes, validation arbitraire de votes, perte de bulletins ou d'urnes, décompte ou rapport malhonnête, emmagasinage incertain de bulletins non-utilisés, traitement incohérent des bulletins nuls.

12.2.6.1 Système d'appel et de recours juridique

Le système de recours juridique varie d'un pays à l'autre, en fonction du type de système électoral en vigueur. Le nombre d'instances varie, mais elles sont généralement au nombre de deux ou trois « instances », dont la première est souvent la Commission électorale responsable ou le tribunal compétent, la deuxième instance étant le tribunal ou la Commission électorale de niveau supérieur et la troisième instance (le cas échéant) étant la Cour suprême.

Il est courant de fixer une *date butoir* pour les plaintes ainsi que pour les décisions. Le fait de ne pas rendre de décision dans les délais impartis est un manquement grave car cela peut empêcher un candidat/parti de participer sur un pied d'égalité.

12.2.6.2 Collecte d'informations sur les plaintes et les appels

La mission doit recueillir des informations sur l'ensemble des plaintes et des appels relatifs au processus électoral. Pour ce faire, elle peut établir un bon canal de communication avec l'administration électorale nationale, rester en contact étroit avec les partis politiques/candidats et leur demander d'envoyer à la MOEUE toute plainte ou demande d'appel. Les médias sont aussi susceptibles de fournir des informations utiles, même si celles-ci doivent être vérifiées.

Pour se forger une vue d'ensemble des types de problèmes survenant lors des élections et déterminer quelles en sont les principales victimes, les informations peuvent être *saisies dans une base de données*, classées par types et en fonction de l'identité du plaignant.

La mission doit identifier les litiges clés, tels que ceux impliquant les principaux candidats/partis politiques ou ceux d'une nature particulièrement sérieuse. Il est important de parfaitement comprendre tous les aspects de ces dossiers, car ils peuvent être cités en exemple dans les conférences de presse et les rapport finaux.

12.2.6.3 *Plaintes et appels – Questions pertinentes*

- Les concurrents ont-ils eu le droit de *faire appel* et de faire entendre leurs plaintes ?
- Le recours juridique a-t-il été *crédible* (conformément aux procédures et aux délais impartis ainsi qu'aux normes internationales) et politiquement *impartial* ?
- La procédure juridique contribue-t-elle à l'*égalité des chances* entre les concurrents en lice ?
- La procédure juridique est-elle *indûment influencée* par le gouvernement, les autorités exécutives ou d'autres forces politiques ?
- Les décisions judiciaires ont-elles été rendues publiques et respectées ?

12.3 Campagne électorale

L'évaluation d'une élection doit permettre une analyse approfondie de la campagne électorale, et s'il y a volonté de respecter les droits civils et politiques fondamentaux. Une MOEUE a pour tâche de surveiller la campagne, d'évaluer si la législation a été correctement mise en œuvre pour garantir un processus juste et équitable, et de déterminer si certains partis/candidats ont été empêchés de faire campagne.

Pour se forger une vue d'ensemble de la campagne électorale, les membres de l'équipe centrale et les OLT (dans les régions) *assisteront aux meetings de campagne* et aux principaux *procès*.

Les OLT rencontreront également les *partis politiques, les candidats, les autorités locales, les commissions électorales, les représentants de la justice, les médias (à des fins d'information uniquement), et les organisations de la société civile*.

12.3.1 *Cadre juridique de la campagne*

La loi doit garantir les *libertés fondamentales* nécessaires à une campagne électorale, et permettre aux partis d'organiser des rassemblements publics et de jouir de leur droit légitime de faire campagne, et ce sans entrave injustifiée.

- La législation et l'environnement général garantissent-ils la liberté de réunion pacifique et de circulation, essentielles à une campagne électorale ?
- La loi prévoit-elle une résolution adéquate et appropriée des plaintes et appels liés à la campagne ?

La loi doit également prévoir une *résolution adéquate et appropriée des plaintes et des appels* de partis et de candidats au sujet de la campagne, et ce dans des délais ne restreignant pas leurs possibilités de faire campagne. La mission vérifiera si la procédure adéquate a été suivie et si les concurrents ont pu faire examiner leurs demandes. Le cas échéant, si le système juridique n'assume pas ses responsabilités, les responsables de la mission rencontreront également le Ministère de la justice et les principaux fonctionnaires concernés.

12.3.2 Conditions/Contenu de la campagne

- Dans la pratique, les partis/candidats sont-ils libres d'organiser des meetings/rassemblements avec les électeurs ?
- Le public est-il libre d'assister aux meetings de partis/candidats ?
- Y a-t-il eu une présence excessive et intimidante des forces de sécurité lors des meetings ?
- A-t-on exercé une pression particulière sur des groupes minoritaires essayant de faire campagne ?
- Y a-t-il eu des tentatives d'achat de voix ou de fourniture de biens et services publics en échange d'un soutien politique ?
- Quels sont les principaux messages politiques de la campagne et quelles sont les programmes des principaux partis/candidats ?

Les membres de la mission doivent, dans la mesure du possible, assister à des rassemblements de campagne et meetings de moindre ampleur avec les électeurs. Cela leur donnera une idée non seulement du degré de *liberté de réunion pacifique, de circulation et d'expression*, mais encore de la dynamique de la campagne. Les OLT doivent signaler tout abus de la police ou des forces de sécurité aux meetings. Les membres de la mission doivent demander à tous les partis/candidats qu'ils rencontrent s'ils ont éprouvé de quelconques difficultés pour organiser de tels meetings avec le public. Les OLT doivent également profiter de ces réunions pour s'entretenir avec *le public* et lui demander si l'on a délibérément tenté de l'empêcher de participer à des meetings politiques.

Modèle de rapport de meeting/rassemblement (pour les OLT)

- Nom du parti politique/candidat
- Nom de la province/circonscription/commune
- Nombre approximatif de participants
- Présence de la police ou des forces de sécurité ?
(Si oui, donnez des exemples d'abus ou de restrictions)
- Quel a été le message politique principal ?
(Les partis/candidats ont-ils pu communiquer ce message sans interférence)
- Certains orateurs ont-ils tenu des propos incendiaires ?
(Si oui, préciser)
- Tout autre incident ou problème à signaler

En établissant un *cadre cohérent de rapport* pour les OLT, le personnel de la mission pourra se forger une vue d'ensemble de la campagne politique nationale, et identifier les principaux messages des partis/candidats avec leurs variations régionales.

12.3.3 Rôle de l'État et des médias dans la campagne électorale

L'accès aux médias dans le cadre de la campagne est habituellement déterminé par la *loi électorale*, par la *loi sur les médias* ou encore par les *directives* d'une commission électorale, ou d'une ou plusieurs institution(s) médiatique(s). Ce droit d'accès repose généralement sur un ou deux critères : accès égal à tous les partis ou candidats en lice, ou accès équitable pour tous les concurrents, en fonction du nombre de candidats en lice ou de la représentation d'un parti au sein du Parlement sortant. Les médias *d'État/publics* ont généralement une responsabilité particulière en matière d'impartialité, mais l'expérience a prouvé qu'ils pouvaient faire preuve d'une certaine partialité politique.

La tâche d'une mission d'observation est de déterminer si les règles d'accès sont équitables, et si elles ont été correctement mises en place. Dans de nombreuses missions, la surveillance des médias sera assurée par une unité spécialisée, qui effectuera une analyse statistique complète de la couverture médiatique lors de la campagne (Voir ch. 13 ci-après).

12.3.4 Ressources et financement des campagnes

Une campagne efficace nécessite un financement suffisant. Les frais de campagne peuvent inclure salaires, déplacements et transports, dépenses administratives, acquisition d'« espace » dans les médias imprimés et électroniques, ainsi que l'impression et la distribution de matériel de campagne. La législation doit non seulement déterminer par quels moyens les partis et candidats en lice peuvent financer leurs campagnes, mais encore prévoir des limites de dépenses de campagne. Si la

loi prévoit des aides publiques pour les dépenses liées à la campagne, les partis doivent recevoir leur part de financement suffisamment à l'avance pour être en mesure de mener une campagne viable. Il faut également vérifier si les partis issus ou proches du gouvernement ont bénéficié d'une aide supplémentaire en vertu de leur contrôle des ministères. C'est au gouvernement qu'il incombe de faire bon usage des ressources publiques, humaines ou matérielles, pour soutenir ses propres candidats. La MOEUE doit notamment examiner si certains partis/candidats ont utilisé, au profit de leur propre campagne, des ressources publiques : bureaux publics, agents de l'État, véhicules de fonction, ou financement public directement illégal.

12.3.5 Rôle de la police, des forces de sécurité et de l'armée

Le rôle de la police, des forces de sécurité et de l'armée dans le processus électoral est l'une des *questions les plus délicates ainsi que l'un des aspects du processus les plus difficiles à observer*.

Dans la plupart des systèmes, la police et/ou les forces de sécurité ou encore l'armée sont censés *assurer la sécurité du public* au cours de la campagne et le jour du scrutin. Cela peut inclure : une présence générale lors des rassemblements publics pour garantir la sécurité du public ; la distribution de matériel électoral ; l'autorité qui délivre les autorisations de rassemblements publics ; une présence à chaque bureau de vote le jour du scrutin ; une escorte lors du transport des bulletins du bureau de vote à la commission électorale de la municipalité/circonscription/région ; et l'aménagement de bureaux de vote particuliers dans les casernes pour les forces de sécurité.

- La présence des forces de sécurité doit être aussi modérée que possible, adaptée à la situation et réfléchie. Les observateurs doivent noter : 1) *l'importance de la présence* par rapport aux besoins, et 2) *le comportement* des forces de sécurité.
- Les observateurs doivent être attentifs à tout problème survenant lors des meetings de campagne – par exemple, les forces de sécurité empêchant les individus de participer aux meetings et aux rassemblements, au moyen de barrages routiers ou autres. Si cela se produit, les observateurs doivent rencontrer le parti/candidat concerné pour obtenir son récit de première main, puis rencontrer la police/les forces de sécurité afin de connaître la version officielle. De tels rapports sont sérieux et doivent être transmis à l'équipe centrale.
- Lorsque l'armée/les forces de sécurité sont chargées de *transporter le matériel électoral*, soit de la commission électorale nationale aux commissions régionales, soit de la commission nationale à un point de collecte régional, la MOEUE doit s'efforcer d'observer la procédure. À cette fin, il faudra se procurer le calendrier de distribution auprès de la commission électorale natio-

nale ou de l'autorité compétente, et soit prélever un échantillon du matériel pour l'examiner, soit faire en sorte que des observateurs soient présents au lieu de livraison et d'emmagasinage.

- Les *autorisations de rassemblements publics* sont généralement délivrées par les autorités municipales. Il arrive toutefois qu'elles soient délivrées par les autorités de police locales. Habituellement, les autorités ont l'obligation de donner une réponse dans un délai de 24 heures. Les observateurs doivent rester en contact étroit avec les partis/candidats, suivre les plaintes portant sur des autorisations refusées ou délivrées trop tard, se procurer des copies des documents pertinents et s'entretenir avec la police pour demander la raison officielle des refus ou des retards.

12.4 Directives générales pour les observateurs à long terme

Ces directives, concernant les informations que les OLT doivent recueillir et auxquelles ils doivent accéder, sont indicatives. Au cours d'une MOEUE, l'équipe centrale demandera aux OLT de prêter une attention particulière à certains aspects de la campagne ou de l'organisation électorale. Par exemple :

12.4.1 Réunions avec les partis politiques/candidats et ONG nationales

L'objectif de telles réunions est d'obtenir des informations sur la campagne électorale en général, et des commentaires – positifs ou négatifs – exprimés par tout parti, candidat ou ONG. Les OLT peuvent également profiter de cette occasion pour se renseigner sur la planification de tout événement majeur lié à la campagne dans la région.

- a) **Y a-t-il eu des problèmes particuliers concernant l'inscription de partis/candidats ?**
 - Si oui, il faut rassembler des preuves documentées dans la mesure du possible.
- b) **Problèmes lors de la campagne pré-électorale ?**
 - Accès refusé/manque d'assistance pour organiser des rassemblements ou des meetings publics ;
 - Partisans intimidés ou menacés ;
 - Fonds de campagne retenus ou bloqués ;
 - Affiches ou drapeaux systématiquement enlevés.
- c) **Accès équitable aux médias ?**
 - Les partis/candidats/ONG ont-ils le sentiment que l'accès aux médias imprimés et électroniques est équitable ?

- Les partis/candidats/ONG considèrent-ils que la couverture médiatique de la campagne est objective ?
 - Les partis/candidats/ONG ont-ils le sentiment que les médias prennent parti pour ou contre un candidat/parti ?
- d) **Les partis/candidats/ONG ont-ils une opinion sur la loi, les réglementations et les procédures électorales ?**
- Quelles sont leurs objections quant à la loi, aux réglementations et aux procédures électorales ?
 - Ont-ils des commentaires positifs au sujet de la loi, des réglementations et des procédures électorales ?
- e) **Quelle opinion ont-ils de l'administration électorale – locale et nationale ?**
- Les partis/candidats/ONG ont-ils des représentants auprès de l'administration électorale ou ont-ils accès à ses réunions ?
 - Ont-ils adressé des plaintes aux responsables officiels des élections, ou à leur sujet ? Quand l'ont-ils fait, et quel en a été l'aboutissement ?
- f) **Ont-ils le sentiment que les fonctionnaires publics sont partiaux ou impliqués dans la campagne politique ?**
- Les partis/candidats/ONG ont-ils des plaintes à formuler au sujet des fonctionnaires locaux ?
 - Quelle est la nature de leurs préoccupations (preuves documentées) ?
- g) **Préoccupations concernant le(s) jour(s) du scrutin ?**
- Quels sont les principaux sujets de préoccupation et pourquoi ?

12.4.2 Réunions avec les commissions/autorités électorales

L'administration électorale a une autorité et une responsabilité considérables. Non seulement elle administre le processus, mais elle a généralement le pouvoir d'entendre et de régler les plaintes relatives aux commissions électorales inférieures/fonctionnaires ainsi qu'au déroulement des élections. Les directives suivantes quant aux activités des OLT¹ et des informations à recueillir sont indicatives.

- a) **Présentez la Mission d'observation électorale de l'UE**
- Expliquez l'objectif d'une MOEUE – faites savoir qu'elle est accréditée à observer l'intégralité du processus et qu'elle a des OLT déployés dans l'ensemble du pays.
 - Expliquez qu'une MOEUE est neutre et que tous les observateurs doivent se soumettre à un Code de conduite.

- Demandez si l'administration électorale a reçu des instructions concernant la MOEUE.

b) Travail de la Commission électorale

- Posez des questions générales sur le travail de la Commission.
- Problèmes rencontrés au cours de la période électorale ?
- Comment assure-t-on la liaison avec les partis/candidats, les autres niveaux de l'organisation électorale, et les autres organes concernés ?

c) Inscription sur les listes électorales

- Comment les listes sont-elles dressées ? Qui en est responsable ? etc.
- Quelle est la qualité des listes ?
- Les listes sont-elles soumises à l'examen public ? Les OLT peuvent-ils les examiner ?
- Les listes ont-elles été contestées ?

d) Désignation des candidats

- Quelles sont les procédures et ont-elles été respectées ?
- A-t-on refusé des candidatures ? Demandez-en les raisons et faites-les si possible consigner par écrit.

e) Plaintes et litiges électoraux

- Y a-t-il eu des plaintes ? Quand ? Quelles mesures ont été prises ?
- Quelle est la procédure de résolution des litiges ?

f) Désignation des fonctionnaires des bureaux de vote

- Quand et comment les fonctionnaires des bureaux de vote sont-ils désignés ?
- Quelle formation reçoivent-ils et quand ?
- Nombre de bureaux de vote dans la zone ? La liste des bureaux de vote est-elle publiée ? Les ONG/observateurs nationaux en ont-ils des exemplaires ?
- Autres informations pertinentes concernant l'organisation des bureaux de vote.

g) Jour(s) du scrutin

- Informez les responsables officiels que des observateurs seront présents toute la journée et qu'ils observeront également le dépouillement et la totalisation des résultats.
- Prévoient-ils des problèmes le jour du scrutin ?
- Comment les résultats seront-ils traités ?
- Où les résultats de la circonscription seront-ils publiés ?

- Comment les résultats seront-ils transmis aux autorités électorales supérieures ?

12.4.3 Directives relatives à l'observation des litiges électoraux et des appels

Pour observer les litiges électoraux, les OLT doivent savoir :

- qui est le plaignant et qui est le défendeur dans chaque affaire ?
- quelle est la nature du litige et quand sera-t-il entendu ?
- quelle est la base légale de la plainte ?
- si la plainte doit être entendue par un tribunal, lui a-t-on attribué un numéro de dossier ?
- quelle a été la décision, y compris l'interprétation juridique ?
- si le plaignant ou le défendeur ont-ils l'intention de faire appel de la décision, que ce soit auprès d'un tribunal ou d'une autorité électorale supérieure. Si possible, ils doivent se procurer un exemplaire de la décision écrite.

12.4.4 Réunions avec les fonctionnaires publics/la police

L'OLT doit se présenter à la police/aux principaux fonctionnaires publics dans son domaine de responsabilité. L'objectif de ces réunions est de présenter la mission et son mandat (voir ci-dessus).

Posez des questions aux fonctionnaires/policiers sur :

- les dispositions de sécurité ;
- les problèmes liés à la situation locale ;
- les éventuelles tensions dans la région/zone et leur cause ;
- le rôle éventuel qu'ils pourraient jouer lors des élections ;
- leurs sujets de préoccupation éventuels

13. Analyse des médias

Un accès aux médias non-discriminatoire et sans entraves est un préalable à tout processus démocratique sérieux. L'électorat doit pouvoir choisir partis et candidats en toute connaissance de cause, ce qui nécessite que tous les points de vue soient communiqués de manière juste et équitable. Le ou les analyste(s) des médias doi(ven)t pouvoir effectuer une évaluation précise des médias en mesurant l'accès aux médias imprimés et électroniques (télévision et radio), pour pouvoir déterminer si cet accès est juste et équitable lors de la campagne électorale.¹

Bien que ce chapitre soit en grande partie axé sur la télévision, les mêmes principes peuvent également s'appliquer (avec certains ajustements) à la couverture radio-phonique et écrite. S'il y a plus de trois analystes locaux, on pourra enregistrer la radio. L'équipe locale d'analystes devra lire quotidiennement les principaux journaux et magazines, et éventuellement les surveiller. Toutefois, la surveillance systématique ou non de la radio et des médias imprimés dépend de la situation particulière de chaque pays.

L'analyse des médias se base sur une méthodologie objective. La responsabilité des analystes des médias internationaux est donc de :

- s'informer sur les lois et réglementations relatives aux médias dans le pays hôte ;
- s'informer sur la situation des mass médias au niveau national/régional ;
- établir un plan de surveillance des médias sur la base d'une méthodologie testée ;
- informer régulièrement la mission de l'accès des candidats/partis en lice aux médias.

S'informer sur les lois et réglementations relatives aux médias.

Il est essentiel que le(s) analyste(s) des médias passent en revue les documents suivants :

- la constitution de l'État hôte, et plus particulièrement les articles sur la liberté d'expression ;
- la loi sur les mass médias, ou la loi sur l'information publique, s'il existe une telle législation ;

- la loi électorale, et plus particulièrement les articles consacrés à la réglementation des médias de la campagne électorale ;
- tous les règlements sur la régulation des médias pouvant émaner de l'administration électorale du pays ;
- autres lois, telles que les lois relatives à la radiodiffusion, aux fréquences ou aux télécommunications (sans être essentielles, elles aideront l'analyste des médias à mieux comprendre la situation des médias dans le pays hôte).

S'informer sur la situation des mass médias au niveau national/régional :

- taux d'audience et couverture télévisuelle et radiophonique du pays ;
- circulation et distribution des journaux ;
- recherches locales sur la couverture médiatique des élections et de la vie politique ;
- capitaux et propriété des groupes de médias.

Pour se faire une idée du paysage médiatique, l'analyste des médias devra rencontrer un certain nombre d'acteurs : directeurs, rédacteurs en chef, éditeurs, journalistes, techniciens de la télévision et des stations de radio, journaux, agences de presse, syndicats au niveau local et national, ONG nationales ou internationales travaillant sur des projets liés aux médias. De plus, il est utile de rencontrer des représentants des institutions publiques telles que les ministères, la commission médiatique du Parlement, ainsi que des représentants de l'autorité électorale nationale. Il est naturellement utile de rencontrer les partis/candidats concernés, afin de mieux comprendre le contexte politique de l'élection en question.

L'analyse générale des médias peut se concentrer sur les points suivants : taux d'audience et couverture ; circulation et distribution des journaux ; heures de diffusion et fréquence d'impression ; propriété des médias ; nombre d'employés, et journalistes ; agences, fréquences de radiodiffusion ; recours à des agences de presse.

Des questions spécifiques sur la couverture des élections peuvent inclure :

- le type de couverture des élections : p.ex. débats, interviews, émissions politiques gratuites et payantes, éducation des électeurs ?
- espace et temps d'antenne gratuits : Si oui, combien ? Tous les partis et candidats en lice ont-ils pu en bénéficier et dans quel ordre ?
- espace et temps d'antenne payants : Combien ? Qui paie (candidats/partis) ?
- les frais sont-ils remboursés par l'État ? Sur la base de quels documents ?
- les frais publicitaires sont-ils prohibitifs ou discriminatoires ?
- en ce qui concerne les régulations médiatiques liées à la campagne et le comportement des médias au cours de la campagne : les médias ont-ils apporté leur soutien à un quelconque parti ou candidat ?

Questions portant sur l'appréciation générale des médias dans le pays, telles que :

- Niveau de développement, indépendance et professionnalisme des journalistes, questions techniques (p.ex. attribution de concessions et de fréquences) ?
- Les organisations de réglementation font-ils en sorte de favoriser la liberté d'expression ?
- Quel est le rôle de l'État et le rôle des partis politiques vis à vis des médias ?
- Quels sont les problèmes auxquels sont confrontés les journalistes (p.ex. censure, auto-censure, intimidation, harcèlement physique et moral, contrôles fiscaux, disparités technique et financière) ?
- A-t-on recours à des mesures financières, telles que les inspections fiscales, afin de limiter la couverture médiatique ?

13.1 Méthodologie de surveillance des médias

À l'issue de la campagne électorale, le ou les analyste(s) des médias devrai(en)t être en mesure de répondre aux questions de base suivantes :

- Les médias ont-ils fourni aux électeurs suffisamment d'informations pour leur permettre de faire un choix éclairé ?
- Les partis politiques ont-ils pu présenter leurs programmes à l'électorat par l'intermédiaire des médias ?
- Tous les candidats ou partis politiques ont-ils eu accès aux médias d'État et privés ?
- Dans quelle mesure les médias d'État ont-ils été impartiaux ?
- Les médias privés ont-ils été objectifs ? Si ce n'est pas le cas, quels ont été leurs partis pris respectifs ?
- Les principaux bulletins d'information ont-ils pris parti et en faveur de qui ?
- Les partis ou candidats ont-ils (presque) tous passé des annonces ?
- Y a-t-il eu des exemples de couverture télévisuelle novatrice, tels que des débats ?
- Les programmes d'éducation des électeurs ont-ils été suffisants pour informer l'électorat de manière efficace et précise sur le processus électoral ?
- De quel niveau de couverture ou de visibilité la MOEUE a-t-elle bénéficié ?
- Les médias ont-ils reflété correctement le ton et le contenu des déclarations de la MOEUE sur le processus électoral ?

La transmission à l'électorat d'un message politique pertinent n'est pris en considération que lorsque les candidats et/ou partis politiques sont en mesure de communiquer sans intermédiaire. En termes de couverture télévisuelle, cela signifie qu'ils apparaissent explicitement.

Recrutement et formation d'analystes locaux

Les analystes des médias doivent identifier, former et coordonner une équipe d'assistants locaux, qui s'engagent à suivre une approche impartiale. Après avoir sélectionné les plages horaires à suivre et à enregistrer, le groupe d'analystes locaux sera formé par l'analyste des médias qui leur apprendra :

- regarder la télévision en prêtant attention aux détails ;
- se familiariser avec les questions politiques ;
- reconnaître les visages ainsi que les noms et les positions des personnalités politiques et autres acteurs concernés ;
- tenir l'analyste des médias constamment informé des questions appropriées.

Sous la direction du ou des analyste(s) des médias, ils devront regarder les bandes enregistrées et trouver les passages intéressants, par exemple les actualités ou les émissions consacrées à un candidat/parti. Ils calculeront ensuite le temps explicite consacré à chaque acteur pertinent : membres du gouvernement, candidats, partis politiques, hommes politiques, etc. Ils devront également déterminer si le ton et le contenu du message donnent une impression favorable, neutre ou négative du/des acteur(s) concerné(s). Toutes ces informations doivent être saisies dans une banque de données et servir de base à des tableaux ou diagrammes illustrant, en pourcentages, le ton des messages et le temps consacré à chaque candidat, parti politique ou tout autre acteur concerné.

Identification d'autres acteurs pertinents

Le second élément le plus important est d'identifier les acteurs dont le rôle est moins évident, ainsi que leur affiliation politique. Par exemple, si le Président de la Banque nationale a des relations étroites avec le gouvernement, il peut être judicieux de mesurer la couverture qui lui est réservée. Toutefois, s'il n'est pas membre d'un parti politique, on peut ne pas le considérer comme un acteur pertinent. Une fois que l'analyste a déterminé les acteurs pertinents du processus politique, l'analyse médiatique devra être cohérente sur ce point. Habituellement, les résultats définitifs de la couverture médiatique illustrent la répartition du temps entre tous les acteurs pertinents conformément à leur affiliation politique.

Couverture d'un gouvernement de coalition

S'il y a un gouvernement de coalition, et que la campagne révèle une différence d'opinion entre les partis du gouvernement, il faut déterminer si les partis de la coalition affiliés à un point de vue minoritaire représentent l'opinion du gouvernement, et si le temps qui leur est consacré doit être calculé avec celui du gouvernement. Cette question s'applique non seulement aux élections législatives, mais

aussi aux élections présidentielles et aux référendums. D'une manière générale, tous les partis de la coalition doivent être considérés comme membres du gouvernement, et la couverture qui leur est allouée en conséquence. On peut cependant effectuer une analyse plus spécifique pour déterminer dans quelle mesure les points de vue minoritaires ont été représentés.

Il est conseillé d'analyser de manière plus spécifique les interventions des ministres lorsque ceux-ci s'expriment en leur qualité de représentants du gouvernement, et lorsqu'ils prennent la parole en tant que membres de leurs partis politiques respectifs lors de la campagne électorale. Si les ministres s'expriment en tant qu'hommes politiques, les analystes locaux doivent les considérer comme des membres du gouvernement, et effectuer si nécessaire une analyse plus spécifique. Ainsi, si un ministre participe à une émission consacrée à un parti politique, il sera classé comme représentant du gouvernement, et la durée de cette intervention sera incluse dans la couverture totale consacrée au gouvernement. Toutefois, dans l'analyse secondaire (et plus détaillée) de l'émission, le ministre représentant un parti sera mentionné comme membre de ce parti. Cette méthode peut s'appliquer d'évaluer tous les partis en lice.

Calcul du temps

La manière la plus simple d'effectuer ce calcul est de faire une distinction entre le temps où un candidat, un représentant de parti ou un autre acteur concerné parle (et que sa voix est audible) et le temps total qui lui est consacré. Par exemple, en termes de durée totale, les analystes calculeront la longueur d'un sujet d'actualité sur un acteur pertinent. Pour les discours directs, les analystes calculeront la longueur de l'interview, le cas échéant. Ainsi, la durée calculée d'un discours direct est incluse à la durée totale et ne peut être supérieure à celle-ci. Une évaluation du ton devra systématiquement être effectuée.

Lorsqu'un journaliste ou une émission consacre du temps à plus d'un candidat, représentant de parti, ou autre acteur pertinent, les analystes doivent calculer avec précision le temps consacré à chacun d'entre eux. Par exemple, si une phrase ou un paragraphe se réfère également à deux personnes, la durée devra être divisée par deux. Toutefois, si une personnalité politique en mentionne une autre lors d'une interview, ce temps ne sera pas attribué à la personne mentionnée. En d'autres termes, la durée totale équivaut au temps que des personnes extérieures, tels les journalistes, consacrent aux personnalités politiques.

Ton

Le temps consacré à un acteur peut être positif, neutre ou négatif. Les analystes locaux devront tenir compte de toute jugement sur cet acteur émis par tout intervenant dans toute émission, ainsi que le ton de l'intervention. Par exemple, une

évaluation positive de l'homme politique X sera consignée comme temps positif. La mention de l'homme politique Y dans une affaire de corruption comptera comme temps négatif, même si l'orateur n'exprime aucune désapprobation. Le récit d'une rencontre entre deux hommes politiques peut compter comme temps neutre pour tous deux.

Étapes opérationnelles

Le ou les analyste(s) des médias doit indiquer à la mission :

- les médias à surveiller, et pourquoi ;
- les plages horaires à surveiller ;
- la méthodologie à suivre ;
- le logiciel à utiliser pour la saisie des données ;
- comment organiser les données collectées ;
- s'il est nécessaire d'exercer une surveillance au niveau régional ;
- si certaines questions doivent être suivies (éducation des électeurs, visibilité de la mission, discours haineux, représentation des femmes, questions ethniques, etc.).

La tâche de l'analyste des médias est d'évaluer le statut des médias dans le pays hôte. Si seules les actualités sont surveillées, il sera probablement impossible de décrire la campagne à partir d'émissions d'actualité particulières. C'est pourquoi il est conseillé d'assurer une surveillance de 16 heures à minuit en utilisant un magnétoscope ordinaire avec mode longue durée (LP).

En ce qui concerne la collecte des données, l'analyste des médias devra déterminer les champs à prendre en compte pour la matrice. Les constats pourront être présentés sous forme de diagrammes et/ou de tableaux, et expliqués en décrivant brièvement les résultats pour chaque média surveillé.

La seconde étape opérationnelle consiste à monter une unité de surveillance. Les logisticiens, conjointement avec le ou les analyste(s) des médias, devront :

- fournir les équipements (appareils de télévision et de radio, magnétoscopes, abonnement à des journaux et recours à des agences de presse) ;
- résoudre des problèmes techniques (transmission des signaux, enregistrement en vitesse lente) ;
- faire passer des entretiens, embaucher, et former des analystes locaux

1. Sur la base de la méthodologie de surveillance des médias élaborée par l'Observatoire de Pavie, Italie

14. Observateurs à court terme

14.1 Briefing central des OCT

À leur arrivée, les observateurs à court terme (OCT) doivent recevoir un manuel leur fournissant des informations spécifiques sur le pays hôte et sur le contexte dans lequel se déroulent les élections (voir le modèle de tables des matières ci-dessous). Il est important que ce manuel contienne suffisamment d'informations pour être informatif, mais ne soit pas trop long (de 30 à 50 pages en moyenne) étant donné le peu de temps dont disposent les OCT pour assimiler les informations et compte tenu de leur tâche restreinte. Ce problème peut être partiellement résolu en rendant les informations accessibles sur Internet pour que les observateurs puissent les consulter avant leur arrivée dans le pays.

Modèle de Manuel des OCT/Table des matières

- 1 Accueil
- 2 Calendrier d'observation
- 3 Mission d'observation électorale de l'UE et Code de conduite
- 4 Contexte politique
- 5 Cadre électoral et administratif
- 6 Procédures de vote et de dépouillement
- 7 Observation électorale à court terme
- 8 Aspects logistiques, financiers et sécuritaires (le cas échéant)
- 9 Appendices (éventuellement sous forme de documents séparés)
 - a Textes juridiques pertinents
 - b Vue d'ensemble des partis politiques/candidats inscrits
 - c Numéros de téléphone et adresses utiles
 - d Terminologie électorale
 - e Carte

Le briefing des OCT est d'une importance cruciale parce que c'est probablement la première fois qu'ils sont tous rassemblés et qu'il s'agit de leur premier véritable contact avec la mission. Tout comme pour le manuel des OCT, il est important de consacrer suffisamment de temps au briefing pour fournir des informations adéquates, mais aussi de faire en sorte qu'il soit concentré et d'une longueur raisonnable. Un briefing d'une journée pourra par exemple se dérouler de la manière suivante :

Modèle d'ordre du jour pour un briefing d'une journée

- 09.00 Accueil et présentation de la Mission d'observation électorale de l'UE
- 09.30 Survol politique des élections (éventuellement sous forme de table ronde ou par petits groupes)
- 11.00 Pause
- 11.30 Contexte social et culturel
- 12.15 Déjeuner
- 13.30 Approche communautaire de l'observation électorale, y compris le Code de conduite
- 14.00 Techniques d'observation (y compris le travail interactif avec une audience)
- 14.45 Procédures électorales et rapports d'observation
- 16.15 Pause
- 16.45 Informations relatives à la logistique, à la communication et au déploiement
- 17.15 Sécurité et santé
- 17.45 Briefings régionaux des OLT (peuvent se tenir dans les régions - voir ci-dessous)
- 18.45 Clôture

14.2 Briefings régionaux des OCT

Si les OLT informent les OCT lors du briefing central, il est préférable qu'ils organisent également un briefing ultérieur dans la zone de déploiement, afin de leur fournir un contexte local supplémentaire.

Le briefing vise principalement à garantir que les équipes d'OCT :

- disposent de toutes les ressources nécessaires, à savoir chauffeur, interprète, moyens de communications, hébergement, documentation indispensable et formulaires de rapport ;
- comprennent bien les détails concernant leur zone de déploiement et les tâches à effectuer ;
- comprennent comment et quand retourner leurs formulaires de rapport ;
- se sentent familiarisés avec l'environnement politique, électoral et social dans lequel ils vont évoluer ;
- soient parfaitement familiarisés avec toutes les questions de santé et de sécurité.

Les OLT doivent transmettre les rapports régionaux aux équipes d'OCT. Ce document sera le principal document de déploiement, car il contiendra toutes les informations nécessaires sur la zone relevant de la responsabilité des OCT et l'assistance logistique (coordonnées, hébergement, interprète, chauffeur, etc.), ainsi que des informations importantes sur les élections, la société et la politique locale. Ces données doivent servir de base au briefing.

14.3 Déploiement des OCT

Généralement, les OCT arrivent peu de temps avant le scrutin (rarement plus de 7 à 10 jours). Ils se joignent à la mission principalement afin d'observer les procédures de vote et de dépouillement ainsi que la compilation régionale des votes et l'environnement post-électoral.

Juste *avant le jour du scrutin*, un communiqué de presse doit donner des détails sur le nombre d'observateurs déployés au cours de la période électorale, la nature de leur travail et (si possible) la date et l'heure approximatives de la conférence de presse post-électorale.

Après le briefing dans la capitale, les OCT seront déployés dans l'ensemble du pays par groupes de deux personnes de nationalités et de sexes différents, afin d'assurer à la mission une présence et une visibilité optimales dans l'ensemble du pays.

À ce stade, le contingent d'OCT sera scindé en unités régionales, sous la direction des différents OLT. Les OCT sont déployés de manière à obtenir une couverture géographique stratégique le jour du scrutin, et à garantir que chaque zone ait un bon « brassage » d'OCT en termes d'expérience, de nationalités, et de sexes.

Le déploiement des OCT comporte *les mêmes six points que pour le déploiement des OLT décrits au chapitre 11.2*. Toutefois, il faut également tenir compte de la néces-

sité d'une structure de rapport appropriée, fournissant à la mission un échantillonnage précis, tout en assurant un *équilibre urbain-rural* à l'intérieur des régions.

Du point de vue de *l'approche statistique du déploiement*, il est préférable de choisir les emplacements au hasard. Toutefois, pour des raisons opérationnelles et pour obtenir le type de couverture décrit ci-dessus, ce n'est pas toujours le cas. En déterminant les zones de déploiement des OCT, les OLT chercheront à garantir une couverture maximale de leur zone, sans omettre les zones généralement problématiques (y compris, le cas échéant, certains bureaux de vote).

En ce qui concerne l'observation du dépouillement, si celui-ci s'effectue au niveau des bureaux de vote, les OCT peuvent se voir assigner des bureaux de vote particuliers ou les choisir librement, sur la base des observations effectuées dans la journée.

14.4 Formulaire de rapport des OCT

Pour l'analyse statistique, les observateurs rempliront des listes de contrôle dans les bureaux de vote. Ces listes, spécifiques à chaque pays, permettent une analyse statistique du scrutin au niveau du bureau de vote, laquelle devrait rapidement révéler si les irrégularités constatées le jour du scrutin sont systématiques ou s'il s'agit de faits isolés. Les OCT rempliront un formulaire de rapport pour chaque bureau de vote visité. Ce document crucial déterminera quelles informations peuvent être extraites de l'observation du scrutin. La conception des formulaires peut également influencer sur la qualité de l'observation, car ils orientent souvent les OCT à travers le processus.

Formulaires de rapport sur le scrutin

Les formulaires de rapport sur le scrutin peuvent revêtir plusieurs formes: simple formulaire d'une page ou document de plusieurs pages couvrant le processus point par point et en détail. Quel que soit le modèle retenu, il est important de se demander que faire des informations. Il est inutile de recueillir des informations sur des questions qui ne sont ni pertinentes ni judicieuses. Il faut également prêter attention à l'infrastructure technique du pays et aux moyens par lesquels retourner les formulaires.

Modèle de formulaire de rapport sur le scrutin

- 1 Identification de l'équipe d'observateurs
- 2 Détails relatifs au bureau de vote – tels que le nombre d'électeurs inscrits et le nombre de personnes ayant déjà voté
- 3 Environnement à l'extérieur du bureau de vote – y compris des commentaires sur toute activité de campagne
- 4 Environnement à l'intérieur du bureau de vote – y compris des commentaires sur l'agencement du local et toute forme d'intimidation
- 5 Procédures d'ouverture (dans certains cas, un formulaire séparé peut être rempli pour l'ouverture)
- 6 Procédures générales de vote - questions point par point suivant les procédures prescrites
- 7 Évaluation générale – une simple « appréciation » du processus dans chaque bureau de vote particulier
- 8 Commentaires

14.5 Exemple indicatif de liste de contrôle à remplir le jour du scrutin

Cette liste de contrôle est *indicative* et doit être *adaptée* aux circonstances locales.

Rapport de bureau de vote	
Équipe d'observateurs	
Noms/initiales	
Numéro de l'équipe/Numéros d'accréditation	
Bureau de vote	
Circonscription électorale	
Nom/numéro du bureau de vote	
Type de bureau	
Temps de la visite	
Arrivée de l'équipe	
Nombre d'électeurs inscrits dans le bureau	
Nombre d'électeurs ayant déjà voté à votre arrivée	
Départ de l'équipe	
Avant d'entrer dans le bureau de vote	
<i>Évaluez l'atmosphère générale. Écoutez ce que disent les électeurs et autres personnes présentes.</i>	
<i>Veillez donner des précisions au verso.</i>	
Avez-vous eu du mal à trouver le bureau de vote ?	<input type="radio"/> N
Le bureau est-il difficilement accessible ?	<input type="radio"/> N
<i>Avez-vous constaté un ou plusieurs des phénomènes suivants :</i>	
Intimidation des électeurs ?	<input type="radio"/> N
Troubles ou agitation générale ?	<input type="radio"/> N
Affiches et matériel de campagne ?	<input type="radio"/> N
Activités de campagne ?	<input type="radio"/> N

À l'intérieur du bureau de vote : Personnes présentes, environnement électoral*Veillez donner des précisions au verso.*

Membres de la Commission électorale

Représentants de partis/candidats

Observateurs nationaux

Représentants des médias

Forces de sécurité

Personnes non autorisées

Combien ?

Quels partis ?

Le bureau de vote était-il bondé ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Avez-vous constaté des activités de campagne au bureau ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Y avait-il du matériel de campagne au bureau ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Les informations destinées aux électeurs étaient-elles correctes et complètes ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N

À l'intérieur du bureau de vote : Procédures de vote*Veillez évaluer chacune des phases du scrutin.**Veillez donner des précisions au verso.*

Problèmes d'identification ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Problèmes d'inscription ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Bulletins/documents non signés/marqués/tamponnés ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Matériel de vote insuffisant ou erroné ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Vote non secret ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Vote en dehors des isoloirs ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Plus d'une personne à la fois dans les isoloirs ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Problèmes quant à l'assistance aux électeurs aveugles/illétrés ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Urne mal scellée ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Urnes soustraites au regard de la Commission ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	N
Autres problèmes ?			
Temps approximatif consacré à chaque électeur			
<i>Toute question portant sur le vote itinérant ?</i>			

Vote de famille

O N

*Veillez donner des précisions au verso***Perturbation du scrutin***Veillez donner des précisions au verso*

Le scrutin a-t-il été interrompu ?

O N

*Veillez donner des précisions au verso***Irrégularités dont on vous a fait part***Veillez noter ici toute irrégularité dont on vous a fait part (au sujet de la campagne ou du scrutin), et le nom de votre interlocuteur. Interrogez les représentants des partis, les électeurs eux-mêmes, les observateurs nationaux ainsi que les membres de la Commission électorale. Notez également si vous avez pu vérifier les rapports.***Important***Dans la voiture, prenez le temps d'échanger vos impressions sur le bureau de vote et de bien remplir ce formulaire. Notez en particulier tout ce que vous avez vu ou entendu et qui peut vous sembler irrégulier ou important.***Détails et commentaires****Impression d'ensemble***D'une manière générale, le déroulement du scrutin dans ce bureau a été*

Exécrable

Mauvais

Bon

Excellent

SOURCE : OSCE/BIDDH Manuel d'observation des élections, Varsovie, 1996

Formulaire de rapport sur les procédures de dépouillement

Le formulaire de rapport sur les procédures de dépouillement peut varier. Il peut s'agir d'un formulaire d'une seule page pour répondre à un nombre limité de questions et indiquer les principaux résultats, ou d'un document plus long incluant davantage de détails sur les procédures et les résultats.

Le choix entre ces deux formats dépendra de la méthodologie mise en œuvre par la mission ainsi que des possibilités de communication. Dans certaines circonstances, la mission se procurera les copies officielles des procès-verbaux directement auprès des bureaux de vote. Toutefois, si ceux-ci ne sont pas disponibles, on pourra demander aux observateurs de recueillir les informations liées aux résultats et au dépouillement.

Modèle de formulaire de rapport sur le dépouillement

- 1 Identification de l'équipe d'observateurs
- 2 Détails relatifs au bureau de vote/au centre de dépouillement
- 3 Fermeture du bureau de vote
- 4 Procédures de dépouillement – point par point
- 5 Évaluation du dépouillement
- 6 Chiffres
- 7 Résultats

Rapports sur la commission régionale/de circonscription

Si l'on demande aux OCT d'assister aux délibérations de la Commission électorale de la région/circonscription, un formulaire de rapport doit être créé à cette fin. Son contenu pourra varier considérablement selon la manière dont la loi régit le travail de la Commission, et des domaines d'intérêt de la mission. Toutefois, en termes généraux, les principales questions que la mission doit se poser sont les suivantes :

- les procès-verbaux des bureaux de vote ont-ils été bien transmis ?
- les procès verbaux ont-ils été compilés de manière méthodique et crédible ?
- y a-t-il eu des désaccords au sein de la Commission ?
- toutes les phases du processus ont-elles été transparentes, et les observateurs accrédités observateurs y ont-ils eu un accès satisfaisant ?
- y a-t-il des questions concernant la légitimité du processus ?

15. Qu'observer lors du scrutin ?

15.1 Procédure de vote

Si les procédures électorales varient d'un pays à l'autre, certaines sont cependant assez communes et l'observation s'effectue toujours selon la même approche. Partant de cette constatation, les directives suivantes peuvent être émises :

Étiquette et techniques d'observation générales

- Présentez-vous au président du comité du bureau de vote
- Soyez poli et n'interrompez pas le processus
- Trouvez un endroit approprié d'où observer le processus
- Approchez-vous de la table et examinez la liste électorale si on vous l'a demandé
- Parlez aux autres observateurs - notez leurs commentaires, mais pas comme s'il s'agissait de vos propres observations
- Ne vous adressez pas aux électeurs à l'intérieur du bureau de vote
- Ne donnez pas de directives
- Si vous êtes témoin d'une violation sérieuse – attirez l'attention du président en faisant preuve de diplomatie
- Ne donnez pas de directives ni de conseils directs – Invoquez si possible les dispositions pertinentes de la loi
- Si vous rencontrez d'autres observateurs internationaux au bureau de vote – passez à un autre bureau de vote
- Si l'on vous empêche d'entrer/de recueillir des informations/de circuler librement - Invoquez si possible les dispositions pertinentes de la loi, mais obtempérez. Notez-le sur le formulaire de rapport et signalez-le à temps à la mission. Vous pouvez également en informer la commission de la circonscription concernée
- D'une manière générale, restez au moins 20 à 30 minutes dans chaque bureau de vote
- Faites part de vos observations dans le format convenu et dans les délais impartis.

Directives générales à l'intention des observateurs qui se rendent dans les bureaux de vote conformément à la décision du Conseil 9262/98¹ :

- présentez-vous dès votre arrivée au président ou à la présidente du bureau de vote. L'établissement d'une relation de travail avec la commission électorale vous aidera dans votre tâche d'observation et sera particulièrement importante au moment du dépouillement ;
- conformez-vous aux instructions données par les responsables des bureaux de vote. Si vous jugez une instruction officielle contestable, prenez note des circonstances sur le formulaire d'observation approprié ;
- si un responsable officiel vous empêche de faire quelque chose que vous estimez avoir le droit de faire, faites-le lui remarquer. Invoquez si possible les dispositions pertinentes de la loi ;
- évitez les affrontements avec le personnel de sécurité ;
- soyez prêt à présenter votre passeport et vos documents d'accréditation à toute personne autorisée qui vous le demande. Gardez ces documents sur vous en permanence ;
- faites preuve en permanence d'une impartialité totale ;
- traitez toutes les informations que vous recevez de manière confidentielle ;
- évitez de perturber le déroulement du scrutin et le dépouillement des voix ;
- vous ne devez en aucun cas manipuler des documents électoraux officiels dans le bureau de vote ni apporter physiquement votre concours au déroulement du scrutin ou au dépouillement des voix ;
- n'utilisez et ne portez aucun appareil de photographie, de vidéo ou d'enregistrement lorsque vous effectuez vos tâches d'observateur ;
- soyez prêt à noter la teneur de vos conversations et les commentaires qui vous sont faits. Posez des questions et, en particulier, demandez des exemples concrets lorsque des déclarations générales sont faites ;
- n'essayez pas de participer activement à la résolution des disputes ou des plaintes, même si on vous le demande. Votre rôle consiste à observer et à prendre note des événements qui surviennent au bureau de vote ;
- enregistrez sur le formulaire d'observation approprié toutes les plaintes qui vous sont adressées, sans oublier les détails concernant le plaignant, à savoir : nom, organisation (le cas échéant) et adresse ;
- soyez raisonnable et faites preuve de modération si l'on vous offre à boire et à manger au bureau de vote ;
- ayez conscience du fait que, selon toute probabilité, votre conduite sera observée attentivement. Efforcez-vous de réfréner votre enthousiasme et ne pas étaler vos relations d'amitié si vous rencontrez le suppléant ou le représentant d'un candidat que vous connaissez déjà ;

- efforcez-vous de ne pas donner l'impression que vous faites le tour des bureaux de vote au pas de course.

15.1.1 Questions relatives au scrutin

• **Ouverture.** Les observateurs doivent être sur place avant l'ouverture d'un bureau de vote, afin d'observer les procédures d'ouverture. Il est particulièrement important de s'assurer que *l'urne est vide avant d'être scellée*. Il est également important d'observer que les *observateurs nationaux agréés* et les *observateurs des partis* puissent également faire valoir leurs droits.

• **Identification.** Invariablement, on demande aux électeurs de *justifier de leur identité* en montrant un passeport, une carte d'identité ou toute autre forme de pièce d'identité. Parfois, une carte d'électeur spécifique distribuée à l'électorat est le seul moyen d'identification acceptable dans les bureaux de vote. Les observateurs doivent être familiarisés avec les pièces d'identité acceptables.

Dans la plupart des nouvelles démocraties, le vote doit être personnel et secret, et le vote par procuration (pour les personnes absentes) n'est pas autorisé. Les observateurs doivent faire preuve de la plus grande vigilance en vérifiant qu'une personne ne présente que sa propre pièce d'identité et ne reçoit que son/ses propre(s) bulletin(s). Les observateurs doivent également être attentifs au vote de famille (groupe), où le « chef de famille » donne des instructions aux autres membres, souvent en prenant le contrôle de leurs pièces d'identité et en leur indiquant comment remplir ou cocher les bulletins. Ces deux pratiques restent parmi les problèmes les plus sérieux dans les nouvelles démocraties, et compromettent particulièrement les droits des électrices.

• **Liste électorale.** Lorsque l'électeur présente sa *pièce d'identité*, le membre responsable de la commission électorale doit chercher son nom sur la liste électorale, pour vérifier qu'il a bien le droit de voter dans ce bureau de vote particulier.

Les observateurs doivent vérifier que la commission n'autorise que les *personnes inscrites* à voter. Ils peuvent vérifier que le personnel du bureau de vote cherche les noms au lieu d'accepter purement et simplement la pièce d'identité, ou encore se tenir à proximité et vérifier discrètement que les noms figurent sur la liste (sur approbation préalable de la commission).

Les listes électorales doivent inclure tous les citoyens admissibles, être mises à jour régulièrement et comporter peu d'erreurs. En cas d'allégations sérieuses quant à la qualité d'une liste électorale, une enquête approfondie peut s'avérer nécessaire. Si la qualité de la liste ne satisfait pas aux normes minimales, on pourra décider soit de reporter les élections, soit de prendre des mesures particulières le jour du scrutin pour permettre aux électeurs dont les noms ne figurent pas sur la liste électorale de

déposer leur bulletin. Parfois, lorsque l'on a recours à des certificats pour permettre aux électeurs de voter dans un autre bureau, il convient de prendre des mesures de sécurité adéquates afin d'éviter la duplication ou la contrefaçon des cartes.

Les observateurs doivent noter tout motif de dispute lors de l'inscription des électeurs.

• **Garanties.** Il est fréquent que la liste électorale soit cochée d'une manière ou d'une autre pour indiquer que la personne en question a voté. Il arrive également que *l'électeur ait à signer le registre*.

Si certains électeurs *ne peuvent pas signer* pour cause de handicap physique ou faute de savoir écrire, il peut exister des dispositions leur permettant de se faire aider, soit par un électeur de leur choix, soit par un membre de la commission. Il est important d'observer cela, de vérifier que l'électeur *n'est pas intimidé*.

Dans certains pays, un des doigts de l'électeur sera *marqué à l'encre indélébile* après qu'il a voté, pour l'empêcher de voter une seconde fois ailleurs. Dans de tels cas, les observateurs doivent vérifier que les doigts des électeurs sont bel et bien marqués à l'encre. Les observateurs doivent également vérifier que le personnel du bureau de vote inspecte les doigts des nouveaux électeurs afin de prévenir les votes multiples. Il faut toujours s'enquérir de la qualité de l'encre utilisée en tant que moyen de contrôle, pour savoir s'il est possible de la rincer et d'essayer de voter une seconde fois.

• **Bureaux de vote itinérants.** Souvent, la loi électorale régleme le *vote itinérant* afin de permettre aux *citoyens handicapés, malades ou âgés* d'exercer leur droit de vote. Une telle procédure de vote peut être difficile à observer, en particulier lorsqu'elle a lieu avant le jour du scrutin. Dans la plupart des cas, les électeurs admissibles souhaitant voter de cette manière devront en faire la demande officielle aux responsables officiels des élections. On peut également avoir recours au vote itinérant lorsque les hôpitaux ne disposent pas de locaux prévus à cette fin. Dans ce cas, les patients recevront la visite de représentants du comité du bureau de vote le plus proche (sous réserve qu'ils soumettent leur demande à l'organe électoral compétent).

• **Prisons.** Dans certains pays, le vote des prisonniers n'est pas prévu par la loi. Toutefois, lorsque les prisonniers sont autorisés à voter, l'observation de la procédure de vote dans les prisons est souvent délicate et problématique. Les observateurs n'ont pas automatiquement accès aux prisons. Les autorités nationales *restreignent souvent les droits des observateurs pour des raisons de sécurité*. Toutefois, dans la pratique, même munis d'une autorisation, les observateurs peuvent se voir refuser l'accès aux prisons par des gardes. Dans de tels cas, les observateurs doivent se

référer à la loi ou à la commission électorale de la circonscription pour tenter d'y accéder. Si on leur refuse toujours l'accès, il peuvent le mentionner sur le formulaire.

- **Militaires.** Dans bon nombre de pays, le personnel militaire est autorisé à voter dans les bureaux de vote civils, ce qui offre évidemment l'occasion d'observer la procédure. Toutefois, ce type de vote peut également être organisé dans les casernes, ce qui rend alors l'observation plus difficile. Toutefois, les observateurs doivent prendre des dispositions pour tenter d'observer le vote militaire dans les casernes, en reconnaissant que le gouvernement peut invoquer des impératifs de sécurité nationale pour restreindre l'activité des observateurs. Dans certains pays, le vote militaire a lieu dans des « zones fermées » et les bulletins sont ensuite transportés jusqu'à la commission électorale régionale à laquelle ils appartiennent. Si tel est le cas, les observateurs doivent porter une attention particulière aux bulletins en provenance de ces « bureaux de vote fermés » au niveau régional lors de la procédure de compilation. Le vote militaire peut également être organisé sous forme de vote itinérant ou anticipé dans un bureau de vote désigné.

- **Taux de participation électorale.** On demande fréquemment aux observateurs de recueillir des informations telles que le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale d'un bureau de vote particulier. De plus, les observateurs doivent noter le nombre de personnes ayant voté jusqu'au moment de leur visite, ce qui permet de calculer le taux de participation électorale le jour du scrutin dans les circonscriptions observées. Une totalisation de tous ces chiffres indiquera le taux de participation observé le jour du scrutin. Une inspection plus approfondie des données peut aider à identifier les irrégularités concernant les taux de participation annoncés.

- **Sécurité.** Il est important de noter le niveau et la nature de la présence des forces de sécurité dans les bureaux de vote. Les OCT *doivent* signaler toute intimidation des électeurs ou ingérence des forces de sécurité dans le processus.

- **Évaluation.** Dans la plupart des cas, les OCT devront remplir un formulaire de rapport pour chaque bureau de vote visité (voir l'échantillon à la section 14.5). Toutes les observations et irrégularités doivent être notées et signalées. Le matériel d'information indiquera en détail les procédures de vote pour l'élection en question.

Bien que les observateurs doivent noter toutes les irrégularités d'ordre technique, il est essentiel de ne pas perdre de vue les questions plus générales qui intéressent le plus la mission, et d'examiner si les violations sont d'une nature plutôt

technique, et sans conséquences sur les résultats, ou si elles sont suffisamment sérieuses pour remettre en question l'intégrité du processus.

15.2 Procédure de dépouillement et totalisation des résultats

Étiquette et techniques générales d'observation

- Arrivez au dernier bureau de vote au moins 20 minutes avant la fermeture et restez-y jusqu'à la fin du dépouillement.
- Tenez-vous suffisamment près pour voir les bulletins (si la loi vous y autorise), mais ne perturbez pas le processus et ne maniez pas les bulletins.
- Ne donnez pas votre opinion sur la validité des bulletins.
- Si la mission a demandé aux observateurs de se procurer des copies des procès-verbaux de dépouillement (pourvu que la loi le permette), n'oubliez pas de le faire car cela est essentiel pour que la MOEUE puisse vérifier la procédure globale de compilation.
- Dites-vous que le dépouillement peut prendre du temps et que vous ne serez pas forcément autorisé à réintégrer les lieux après les avoir quittés.
- Dans la mesure du possible, et si on vous le demande, suivez le transport des bulletins jusqu'à la commission régionale après le dépouillement.

15.2.1 Questions relatives au dépouillement

• **Dépouillement.** À l'issue du scrutin et avant l'ouverture de l'urne, la plupart des lois exigent que les commissions électorales prennent note du nombre de bulletins inutilisés et calculent le nombre d'électeurs inscrits ayant voté. En théorie, cela empêche dans une certaine mesure la manipulation des votes, car cela fixe un nombre maximal de suffrages exprimés.

• **Urne.** Avant l'ouverture de l'urne, la Commission électorale doit habituellement confirmer à toutes les personnes présentes que les scellés sont encore intacts. Les observateurs doivent être particulièrement attentifs à ce détail.

• **Dépouillement.** Les observateurs s'assureront que le nombre de bulletins contenus dans l'urne soit correctement déterminé. Lors du dépouillement des bulletins, ou lors du dépouillement partiel, les bulletins nuls seront séparés. Il faut apprécier si la décision est correcte et impartiale, mais le facteur le plus important reste la cohérence.

Une fois déterminé le total des voix pour chaque parti/candidat, les observateurs doivent évaluer si les résultats proclamés sont raisonnables ou artificiels. Obser-

vez le dépouillement de près en vous assurant que les bulletins sont correctement dépouillés et que les votes en faveur d'un parti/candidat ne sont pas reportés sur un autre parti/candidat ou que les votes en faveur d'un certain parti/candidat ne sont pas déclarés nuls.

- **Rapprochement.** À la suite du dépouillement, la Commission électorale devra souvent effectuer un certain nombre d'opérations de rapprochement, notamment pour garantir que le nombre de votes valides plus le nombre de votes invalides n'ex-cède pas le nombre d'électeurs considérés comme ayant voté. Les observateurs doivent suivre la procédure de réconciliation, car celle-ci mettra en évidence tout défaut lors du dépouillement ou lors du vote.

- **Procès-verbaux.** Une fois le dépouillement terminé, les procès-verbaux doivent être remplis et toutes les plaintes sont généralement jointes à ce niveau. Les observateurs doivent s'assurer que les procès-verbaux ont été remplis et que les membres de la commission qui ne sont pas satisfaits de la procédure puissent exprimer leur mécontentement. Les observateurs doivent obtenir une copie officielle de toute plainte formelle ou en prendre soigneusement note.

- **Évaluation.** Pour mieux évaluer le dépouillement, il est important que les observateurs puissent faire une distinction entre les défauts techniques, qui doivent être notés et corrigés à l'avenir, et les irrégularités sérieuses/délibérées qui compromettent l'intégrité du dépouillement et des résultats.

15.2.2 Totalisation des résultats

Le processus de totalisation des résultats dépend de l'endroit où sont dépouillés les bulletins : *bureau de vote* ou *centre de dépouillement régional*. Il faut également savoir si l'élection en question est basée sur une seule *circonscription nationale* ou des *circonscriptions régionales*. En fonction du système, les procès-verbaux peuvent être transmis du bureau de vote à la Commission électorale de la circonscription, puis à la Commission électorale régionale, et enfin à la Commission électorale nationale, avec une totalisation des résultats à chaque niveau approprié.

Les OLT pourront soit *désigner des équipes d'OCT* pour couvrir le travail des commissions électorales dans des régions particulières, soit assurer eux-mêmes la couverture d'une commission particulièrement problématique/importante. Il serait utile que les observateurs aient déjà rencontré le président de la commission, car celui-ci sera probablement fort occupé. À la Commission régionale, les observateurs doivent identifier l'endroit où les procès-verbaux sont examinés et, le cas échéant, la pièce où sont saisies les données. Il est également utile de connaître

approximativement *le planning approximatif du travail* pour pouvoir organiser au mieux l'observation.

Il est important d'examiner si les procès-verbaux/bulletins sont transférés dans une partie du bâtiment *dont l'accès est interdit* aux observateurs et aux agents. Il faut également savoir si *les procès-verbaux sont modifiés* par le personnel du bureau de vote ou de la commission de circonscription, ou si les *plaintes* émanent de représentants de partis ou d'observateurs nationaux. Les observateurs doivent s'efforcer d'obtenir des copies de toute plainte et des procès-verbaux de la Commission électorale.

Pour plus de transparence, il est préférable que le dépouillement ait lieu au niveau du bureau de vote. Tout système de dépouillement impliquant que les bulletins ne sont pas dépouillés sur place, génère des problèmes significatifs de transparence et de vérification. Toutefois, si le dépouillement a lieu dans un centre régional, les OCT doivent s'efforcer d'accompagner le transport des urnes. Il est important de pouvoir vérifier que celles-ci ne sont pas trafiquées, et n'ont pas transité par un endroit non autorisé avant d'être transmises à la Commission régionale. Les OCT doivent alors, dans la mesure du possible, se déplacer par leurs propres moyens et non dans le véhicule des autorités.

1. Pour de plus amples renseignements, consulter le site Internet du Conseil de l'UE : <http://ue.eu.int/index.htm>

16. Analyse statistique des formulaires de rapport des OCT

Les OCT sont tenus de remplir des formulaires de rapport pour chaque bureau de vote visité. Les OCT auront mis au point une structure de communication garantissant que les formulaires puissent être retournés au quartier général jour et nuit, ou puissent faire l'objet d'une compilation à l'échelle régionale. L'équipe centrale de statisticiens travaillera toute la nuit pour effectuer la saisie informatique de tous les formulaires en tenant compte non seulement des « oui » et des « non » mais encore des commentaires plus significatifs. Une analyse statistique complète des rapports sera effectuée, dans la mesure du possible au niveau régional et national. L'analyste statistique devra fournir un *aperçu rapide et fiable* des rapports fournis par les OCT sur le déroulement du vote et le dépouillement des voix. L'équipe centrale devra également examiner les commentaires portant sur tout abus significatif.

Ces données serviront de base au debriefing des observateurs et à l'évaluation du scrutin. Étant donné l'importance de l'analyse des formulaires de rapport, il est impératif que les observateurs les remplissent avec soin en s'assurant qu'ils soient compréhensibles et que les questions d'identification, telles que le numéro de l'équipe et celui du bureau de vote, soient minutieusement remplies. Si les formulaires sont retournés à temps pour produire une analyse statistique complète, cela permettra à l'analyste des statistiques de s'assurer que les données sont nettoyées et croisées pour déceler des erreurs, qui peuvent notamment résulter de malentendus. On pourra également calculer les relations entre caractéristiques, pour vérifier si les irrégularités sont des faits isolés ou représentent une tendance régionale ou nationale, et réponses croisées pour trouver des relations entre des variables procédurales.

Les statistiques définitives peuvent servir à mettre en lumière les constats de la mission dans la déclaration préliminaire, mais elles servent plus fréquemment à identifier les tendances pour le rapport final, et à illustrer les constatations des observateurs sur les procédures globales de vote, de dépouillement et de compilation. Cela souligne l'importance de formulaires de bonne qualité et la nécessité de les remplir avec clarté et précision.

16.1 Analyse des données relatives à l'observation

La production d'une « preuve statistique » pour l'analyse nécessite des *opérations statistiques* simples, efficaces et fiables. Pour presque toutes les missions d'observation électorale, il est nécessaire de concevoir un logiciel de saisie de données. De tels logiciels sont habituellement basés sur Access ou tout logiciel équivalent. Cela permet de créer des bases de données, qui peuvent ensuite être analysées à l'aide d'un tableur (Excel ou équivalent) et un logiciel d'analyse statistique (SPSS). Tous ces logiciels sont des outils de vérification et de nettoyage des données. À des fins statistiques, par exemple pour une analyse de variance, par régression ou croisée, SPSS est préférable.

Le nettoyage des données se base sur des *stratégies particulières*. En répertoriant les informations pertinentes, telles que les anomalies relatives au taux de participation électorale, on peut examiner les formulaires pour y déceler des erreurs d'observation et/ou de saisie des données. En outre, des erreurs systématiques potentielles de la part des observateurs peuvent être identifiées et étudiées. Ainsi, si (presque) tous les rapports fournis par une certaine équipe font état d'un bourrage d'urnes, cela indique que cette équipe n'a peut-être pas bien compris la question. Cela peut être particulièrement vrai si les formulaires fournis par cette même équipe ne présentent pas d'autres signes de sévères abus de procédure, de circonstances défavorables ou d'opinions d'ensemble négatives sur le déroulement du scrutin.

Il est également important d'évaluer la *qualité des données* et de les *nettoyer* dès le début, c'est-à-dire lorsque les premiers rapports sont transmis aux OLT, lesquels vérifient si les informations clés figurent, telles que l'identification du bureau de vote et le numéro de l'équipe. Il est absolument crucial de pouvoir identifier, pour chacun des formulaires, l'équipe responsable, le bureau de vote exact et la région en question. Dans la mesure du possible, l'analyste statistique doit rencontrer quelques équipes d'observateurs le matin même du scrutin, pour passer en revue les difficultés particulières liées aux formulaires. Les procédures de saisie et la stratégie de nettoyage des données peuvent ensuite être adaptées pour faire face à tout problème.

Observation de la procédure de vote

En supposant que suffisamment de formulaires aient été retournés, l'analyse de ceux-ci permettra de recueillir des données sur le nombre d'électeurs inscrits, les électeurs figurant sur l'éventuelle liste supplémentaire, ainsi que les électeurs ayant voté jusqu'au moment de l'observation. L'analyse de telles informations sur le taux de participation pour certaines plages horaires de la journée peut contribuer à éclairer le comportement électoral. Qui plus est, ces informations peuvent être croisées avec les résultats officiels fournis par les autorités responsables et permettre une comparaison entre les taux de participations notés dans différentes régions.

L'analyse des questions détaillées sur les procédures de vote consiste initialement en une décomposition statistique du pourcentage de réponses positives et négatives émanant des observateurs. Une analyse ultérieure cherchera à dégager des tendances et à établir une corrélation entre les données.

Commentaires quantitatifs des observateurs

Les questions ouvertes du questionnaire permettent aux observateurs de faire des commentaires sur tous les aspects et détails qui leur semblent pertinents. De telles informations sont essentielles pour bien comprendre les problèmes observés car les statistiques ne disent pas toujours tout. Les commentaires sont également cruciaux pour identifier et exposer en détail des incidents spécifiques. L'analyse de ces commentaires prend beaucoup de temps mais n'en est pas moins nécessaire. Les commentaires doivent être classés par catégories selon un système de codage, avec des valeurs telles que « positif », « neutre » ou « négatif », ce qui permet de lier ces informations à d'autres éléments de la base de données.

Relations entre les questions

L'analyste des statistiques doit calculer les *relations entre les caractéristiques*. Une analyse de références croisées révèle la relation entre deux informations, pour fournir un meilleur aperçu de la situation le jour du scrutin, et établir des liens entre des pratiques irrégulières ou des irrégularités limitées à un certain type de bureau de vote. On peut également avoir recours à d'autres techniques, telles que l'analyse par régression, laquelle permet non seulement d'établir un lien entre les irrégularités signalées, et l'opinion d'ensemble des observateurs, mais encore de souligner les problèmes particuliers ayant amené des équipes d'observateurs à qualifier le déroulement du scrutin comme « mauvais » ou « exécration ».

Le dépouillement des voix

Le principal problème d'une approche statistique quantitative du dépouillement des voix tient au nombre limité de rapports d'observateurs étant donné que pour le décompte des voix, les équipes ne changent pas. En fonction de la stratégie de déploiement, l'analyse statistique se concentrera soit sur une vue d'ensemble à l'échelle nationale, soit sur l'identification des violations.

En raison du nombre relativement faible de formulaires de rapport, il est important que les données soient de bonne qualité et ne comportent pas trop d'erreurs. Il est par conséquent crucial de vérifier et de nettoyer les données. En outre, les rapports narratifs des observateurs doivent faire l'objet d'un examen minutieux afin de comprendre les réponses aux questions fermées.

17. Debriefing des observateurs

Le debriefing aura généralement lieu dans un délai de 24 à 48 heures après la fermeture des bureaux de vote. En fonction des impératifs géographiques et des conditions de sécurité, on pourra organiser un debriefing central, et éventuellement des debriefings supplémentaires à l'échelle régionale. L'éventuelle tenue d'un debriefing régional avant le debriefing central dépendra des circonstances, notamment le moment le jour et l'heure de la conférence de presse et la nécessité de debriefer les observateurs avant celle-ci. S'il s'avère nécessaire d'organiser un briefing régional pour des raisons de temps, il reste souhaitable qu'un debriefing national ait lieu ultérieurement. Au moment du debriefing, un nombre significatif de questionnaires relatifs aux bureaux de votes devraient être parvenus à destination et analysés, et fournir un premier profil statistique du ou des jour(s) du scrutin comme base de discussion. Il est crucial qu'un debriefing ait lieu pour pouvoir confirmer les conclusions statistiques avant de rédiger le communiqué de presse. Le debriefing doit permettre à tous les observateurs de mettre en commun leurs constats.

17.1 Debriefing des OCT

La principale raison d'être des debriefings est de confirmer les conclusions statistiques et les observations relatives au scrutin, de discuter des tendances manifestes et d'éclaircir des incidents particuliers. Les debriefings sont également importants pour faire sentir aux OCT que leurs expériences ont été prises en compte. C'est pourquoi les briefings régionaux à moindre échelle sont utiles car ils permettent aux observateurs de participer davantage. Les debriefings régionaux sont également utiles pour avoir une idée plus claire des différences régionales le jour du scrutin. L'approche de base des debriefings est la suivante :

Modèle de debriefing des OCT

- Utilisez l'analyse statistique des rapports d'observateurs comme base du debriefing.
- Identifiez les principaux problèmes et les points forts de l'élection sur la base des statistiques et vérifiez avec les observateurs dans quelle mesure cela correspond à leur expérience.
- Identifiez tout incident particulièrement sérieux et tirez les faits au clair.
- En cas de debriefings régionaux – transmettez les conclusions au Q.G. de la mission sans tarder, ou conformément aux instructions.
- Donner des informations logistiques aux OCT quittant le pays.

17.2 Debriefing des OLT

Le debriefing des OLT aura probablement lieu après le départ des OCT, et lorsque les OLT auront pu surveiller la période consécutive au scrutin. Le principal objectif du debriefing des OLT est de clarifier les conclusions relatives à chaque zone et de mettre en évidence tout incident majeur.

Les conclusions du debriefing fourniront du matériel supplémentaire en vue du rapport final. Le debriefing est également utile pour tenir la mission informée des développements post-électorales, ainsi que pour informer les OLT et leurs conclusions globales de la mission, qui représentent également l'aboutissement de leur travail acharné.

18. Qu'observer juste après le scrutin ?

18.1 Annonce des résultats

Un problème auquel sont confrontées les missions d'observation est qu'elles ont souvent quitté le pays avant la proclamation des résultats définitifs. Cela est dû au fait que la mission se termine peu après le scrutin, et que la proclamation des résultats définitifs officiels a parfois tendance à se prolonger. Dans la mesure du possible, l'équipe centrale et quelques observateurs doivent rester sur place jusqu'à la vérification des résultats définitifs officiels et leur proclamation. Si cela n'est pas possible, la mission devra un plan de secours pour garantir les résultats définitifs, de préférence au niveau des bureaux de vote, afin de pouvoir vérifier les résultats collectés par les observateurs le jour du scrutin. Toute détérioration à ce stade du processus pourrait sérieusement modifier les conclusions globales de la mission. Il est préférable que le rapport final ne soit pas publié avant la proclamation des résultats définitifs de l'élection.

Les procédures de *calcul et de proclamation des résultats* varient grandement en fonction du type d'élections et des facettes du système en question. Sans entrer dans les détails, les résultats sont généralement proclamés en deux temps :

- *Au niveau de la circonscription/région*, la Commission électorale recueille les procès-verbaux des bureaux de vote, puis compile les résultats initiaux de la circonscription/région, et, le cas échéant, transmet les résultats totalisés à la commission supérieure, ou encore annonce les résultats préliminaires. La commission reçoit également des plaintes et peut soit les régler, soit les transmettre à la commission ou au tribunal compétent.
- *Les résultats définitifs sont proclamés par la commission électorale responsable ou les autorités concernées* après la collecte et la validation des copies imprimées de tous les procès-verbaux et documents pertinents, ainsi que la résolution des plaintes et appels en souffrance.

Questions liées aux résultats

- *Comparer* les résultats proclamés avec les résultats consignés par les observateurs (cela n'est possible que lorsque les échantillons collectés par les observateurs sont suffisamment importants).
- Suivre les *rappports* dans les médias, et directement auprès des partis politiques, sur les réactions face aux résultats.
- Suivre toute *plainte* émanant de partis politiques et insinuant que les résultats sont faussés d'une manière ou d'une autre.
- Suivre toute *plainte officielle* jusqu'à la résolution. Le dossier peut être traité par la Commission électorale ou par un tribunal compétent.

18.2 Investiture des candidats élus

Les candidats élus ne pourront *entrer en fonction* qu'une fois les résultats définitifs confirmés. La mission doit également s'assurer que tous ces candidats/partis élus soient dûment investis de leurs fonctions. Si cela n'est pas le cas, la mission d'observation devra assurément examiner la question et faire part de ses commentaires.

Une mission doit *continuer à surveiller l'environnement post-électoral*, ne serait-ce qu'à distance. Elle doit en particulier vérifier que les résultats de l'élection sont respectés et que les membres dûment élus sont autorisés à entrer en fonction. La mission doit être particulièrement attentive aux risques suivants :

- *mesures juridiques contre des individus*, afin d'écarter le candidat élu ;
- *intimidation du membre élu*, pressions exercées sur lui pour l'amener à se désister.

18.3 Procédures d'appel et de recours

Il convient de suivre les procédures de plainte et de recours au cours de la période post-électorale. Les plaintes relatives au processus électoral soumises aussi bien par des candidats que par des électeurs doivent être traitées équitablement et en conformité avec la loi. Il est nécessaire que les électeurs et les candidats aient accès à la documentation appropriée dont ils peuvent avoir besoin pour exposer leur cas. Ils sont en droit d'obtenir une réponse appropriée, et toutes les décisions doivent être enregistrées, rendues publiques et respectées.

19. Évaluation globale

L'évaluation finale d'un processus électoral par une MOEUE reflètera les conclusions collectives de celle-ci lors de la période post-électorale, du jour du scrutin et du dépouillement des voix. Elle représentera une évaluation qualitative du processus, ainsi que l'évaluation quantitative fournie par les listes de contrôle des observateurs remplies dans les bureaux de vote/centres de dépouillement. L'évaluation d'une MOEUE doit permettre de tirer des conclusions relatives au processus électoral, sur la base des éléments suivants :

- *Obligations internationales* – telles la Déclaration universelle des droits de l'homme, Article 21, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 25, qui reconnaissent le rôle fondamental d'élections libres et transparentes pour assurer le droit fondamental et universel de participer à une société démocratique et de se doter d'un gouvernement représentatif ;
- *Obligations régionales pertinentes* – ou engagements convenus dans le contexte de structures inter-gouvernementales régionales auxquelles participe le pays observé ;
- *Loi électorale nationale* – le cadre juridique et réglementaire régissant le processus électoral et sa mise en place, est censé refléter les obligations internationales et régionales. Un processus électoral peut toujours comporter des imperfections et des irrégularités, mais si celles-ci sont chroniques et systématiques, elles risquent de compromettre sérieusement l'intégrité du processus électoral.

Conformément à la décision du Conseil 9262/98¹, la Mission doit évaluer un certain nombre d'aspects, parmi lesquels :

- le degré d'impartialité dont a fait preuve l'organe chargé d'assurer le bon déroulement du scrutin ;
- le degré de liberté d'association, de circulation, de réunion pacifique et d'expression dont jouissent les partis politiques, les alliances et les candidats ;
- l'égalité d'accès aux ressources publiques mises à disposition pour les élections ;

- l'égalité d'accès des partis politiques, des alliances et des candidats aux médias, en particulier les médias d'État ;
- l'inscription des électeurs sans discrimination sur la base du sexe, de la race ou de l'origine ethnique ;
- tout autre élément touchant aux principes fondamentaux sur lesquels reposent des élections libres et régulières ;
- le déroulement du scrutin et le dépouillement des voix, tels qu'ils sont décrits dans la loi électorale.

19.1 Déclaration post-électorale préliminaire

C'est au CO qu'il incombe de rédiger une déclaration post-électorale indépendante, sur la base des conclusions de la mission dans son ensemble. La *déclaration post-électorale préliminaire* est probablement le document le plus important produit par la MOEUE, le CO/l'équipe centrale doit donc lui assurer une couverture médiatique maximale. Une MOEUE doit normalement effectuer une déclaration post-électorale dans un délai de 24 à 48 heures après la fermeture des bureaux de vote. Le moment doit être bien choisi car il est important que les médias manifestent encore de l'intérêt (généralement le lendemain de l'élection ou au plus tard deux jours après le scrutin). Il faut également savoir dans quels délais les informations fournies par les OCT pourront être analysées (habituellement dans un délai de 12 heures après la clôture du scrutin, mais parfois jusqu'à 24 heures). La MOEUE ne devrait pas rendre publique sa déclaration post-électorale préliminaire avant d'avoir la certitude de posséder suffisamment d'informations. Ces informations doivent être basées sur les échantillons statistiques du scrutin et du dépouillement, et le debriefing des observateurs, pour que la déclaration puisse faire autorité.

Cette déclaration doit être concise et refléter non seulement les constatations des OCT le(s) jour(s) du scrutin, mais encore les principales conclusions et préoccupations des OLT concernant la période pré-électorale. Elle doit par ailleurs répondre à un certain nombre de critères.

La structure de la déclaration doit refléter la continuité de l'approche de la mission et couvrir les questions relatives à la période pré-électorale ainsi qu'au scrutin-proprement dit :

Modèle de Déclaration post-électorale préliminaire

- Introduction
- Sommaire
- Constatations préliminaires
- Cadre juridique et administratif
- Inscription des candidats/partis
- Inscription des électeurs
- Campagne électorale et couverture médiatique
- Jour(s) du scrutin
- Conclusions préliminaires
- Informations sur la MOEUE

L'idéal est que la déclaration soit *traduite* dans la/les langue(s) principale(s) du pays hôte. Il est à noter que cette opération demande toujours du temps, en particulier si la déclaration nécessite un certain nombre de révisions, ce qui doit être considéré comme normal. Il faut également rappeler que *cette déclaration est préliminaire*. Cela signifie qu'elle est effectuée avant la conclusion du processus et avant la proclamation des résultats définitifs. Une déclaration ultérieure pourra avoir lieu si des problèmes majeurs surviennent au cours du processus.

Déclarations post-électorales collectives

Une déclaration collective présente l'avantage potentiel de communiquer l'avis unanime de la communauté internationale, et l'inconvénient potentiel de réduire l'évaluation à un plus petit dénominateur commun ayant peu d'intérêt. L'objectif principal de chaque organisation doit être d'effectuer une évaluation la plus précise et la plus objective possible au nom de son mandat et de ses valeurs. Lorsque plusieurs organisations internationales peuvent aboutir à une opinion commune et faire une déclaration collective, la communauté internationale peut rendre un avis unanime. Cela atténue les risques de phénomènes dits de « forum shopping », où le gouvernement hôte peut tenter de diviser l'opinion sur les élections, en soulignant les divergences d'opinions parmi les organisations d'observateurs.

Seules les organisations résolues à effectuer une évaluation objective du processus peuvent être des partenaires efficaces. La clé d'une bonne coopération et d'une éventuelle déclaration commune est que toutes les organisations signataires admettent que les élections ne se font pas en un jour et que, par conséquent, toute évaluation sérieuse du processus électoral doit se baser sur le processus dans son intégralité. Une organisation ayant simplement l'intention d'évaluer un processus sur la base d'une observation limitée, ou de mettre en œuvre son propre agenda dans un pays donné, ne sera pas un partenaire efficace pour une déclaration commu-

ne. Une telle coopération ne pourrait qu'édulcorer l'objectivité de l'évaluation ou entacher la crédibilité de la mission d'observation.

Évaluation précise

Pour le gouvernement hôte, l'évaluation du processus électoral représente évidemment un enjeu considérable. Les conséquences d'une évaluation électorale ne doivent pas être sous-estimées. La communauté internationale est venue reconnaître l'expression de la volonté de la population par le biais d'élections honnêtes asseyant la légitimité du gouvernement. Une telle démarche est souvent un préalable à l'établissement de relations diplomatiques, à l'admission au sein d'une organisation inter-gouvernementale, et au renouvellement des aides financières bilatérales et multilatérales ainsi que des accords de coopération. C'est pourquoi une MOEUE a la responsabilité de procéder à une observation objective selon une méthodologie cohérente. Aucune pression de la part de part ou d'autre ne saurait altérer la déclaration finale de manière substantielle.

Il est de la responsabilité de toute MOEUE de s'assurer que la déclaration finale soit fidèlement communiquée au public sans influence indue. Il incombe à la MOEUE de s'assurer que l'évaluation soit correcte et reflète bien les conclusions de l'observation, et de telles déclarations ne peuvent être négociées ni modifiées après avoir été rédigées d'une manière reflétant avec précision les constats de la MOEUE.

Tentation de ménager la chèvre et le chou

La tendance à vouloir « ménager la chèvre et le chou » dans les rapports post-électoraux dessert au pays hôte et à la communauté internationale, qui guette ce rapport pour déterminer si un pays particulier peut figurer ou rester au rang des démocraties représentatives. Une telle tendance peut impliquer des incohérences entre la déclaration post-électorale et le rapport final, en raison d'une pression du gouvernement hôte, ou d'ordres du jour sans rapport avec le processus électoral proprement dit. Par exemple, une organisation d'observation électorale peut faire une déclaration post-électorale très négative, mais soumettre un rapport final plus conciliant et positif. Inversement, la déclaration post-électorale peut être plus positive et conciliante, et le rapport final plus sévère et négatif. À moins que ne surviennent des rebondissements significatifs et substantiels après la déclaration post-électorale, ou que ne soient révélées des informations supplémentaires ou encore des documents attestant des violations sérieuses lors des étapes finales de la compilation des votes, la déclaration post-électorale et le rapport final doivent être similaires dans leur ton et dans leur évaluation.

Expérience individuelle

Il faut également admettre que les opinions individuelles sur le déroulement d'élections sont souvent liées à des impressions et à des expériences personnelles. Un observateur peut avoir une expérience très positive, tandis qu'un autre observateur aura une opinion très négative. Par conséquent, les commentaires individuels avant la déclaration collective sont déplacés et constituent une sérieuse entorse au Code de conduite. Ce détail du Code de conduite *ne vise pas à restreindre la diversité d'opinions* sur l'élection, mais à prévenir les opinions individuelles prématurées erronées ou non-représentatives des conclusions collectives de la MOEUE. La conclusion ne peut être qu'une *conclusion collective* basée sur une expérience de groupe. C'est pourquoi il est si nécessaire d'avoir un cadre méthodologique d'observation électorale, qui structure les expériences individuelles des observateurs par rapport à une évaluation de la mission dans son ensemble.

19.2 Clôture de la mission

La clôture de la MOEUE doit tenir compte des besoins de chaque mission particulière. Naturellement, s'il y a de nombreux litiges post-électorales en instance ou en cours d'examen, la phase de clôture peut se prolonger. Toutefois, au moment de la clôture finale, il est impératif que le CO ou le CMA organise une dernière série de réunions. Il convient de rendre une dernière visite de courtoisie à l'Administration électorale nationale, au Ministère des affaires étrangères et aux autres organisations ou autorités locales qui ont été en contact étroit avec la MOEUE. Il est souhaitable d'organiser un debriefing final avec la délégation de la CE et les représentants diplomatiques des États membres de l'UE afin de partager les impressions finales et les conclusions de la mission.

Par ailleurs, une réunion finale est nécessaire pour traiter toute question non résolue ou concernant la répartition des équipements. Il faut garantir que les principaux documents de la mission, tels que les documents de briefing, les plans de déploiement, les listes de contrôle et les rapports, soient archivés pour référence ultérieure. Il serait adéquat d'aborder la question avec la Délégation de la CE (si elle est présente dans le pays).

19.3 Rapport final

Sur la base de la déclaration post-électorale, le rapport final sera rédigé dans un délai de quelques semaines après les élections. L'idéal est de ne pas soumettre le rapport final avant la proclamation des résultats définitifs de l'élection. Toute détérioration à ce stade tardif du processus pourrait affecter de manière significative

les conclusions globales de la mission entre la déclaration post-électorale préliminaire et le rapport final.

Le rapport final est le résultat de la méthodologie d'observation électorale de l'UE, et le reflet de l'ensemble des conclusions de la mission. C'est au CO qu'il incombe en dernier ressort de rédiger ce rapport, avec l'aide du CMA et de l'équipe centrale. Ce rapport doit être soumis à temps (dans un délai approximatif d'un mois après l'élection), même si le calendrier de sa préparation finale peut être subordonné à la publication des résultats définitifs de l'élection. Le rapport doit être distribué au gouvernement hôte, aux États membres, aux organisations concernées et ONG, et naturellement à tous les observateurs ayant participé à la mission.

L'objectif du rapport est de parvenir à une conclusion finale sur les élections selon les normes suivantes : 1) obligations universelles, 2) obligations régionales, 3) la loi électorale nationale, qui devrait refléter les obligations universelles et régionales. Le rapport doit refléter l'ensemble des constatations des OLT et de OCT.

Toute *recommandation* portant sur une réforme du système électoral, pour améliorer la qualité des élections futures doit également figurer dans le Rapport final. Toute recommandation devra être bien réfléchie, clairement présentée, et abordera rarement des questions concernant le système électoral proprement dit. Les recommandations d'amélioration porteront sur les procédures administratives, les conditions de la campagne, et les droits civils et politiques dans le contexte du système électoral existant. Parfois, il peut être nécessaire de faire des observations fondamentales sur le système électoral proprement dit. Encore une fois, les recommandations doivent être présentées de manière claire et concise, et la MOEUE doit être prête à justifier ses recommandations et discuter des mesures pratiques de mise en œuvre au gouvernement hôte.

Modèle de rapport final

Introduction/Contexte de la mission
Cadre législatif
Administration électorale
Éducation civique/Éducation des électeurs
Inscription des électeurs
Inscription des candidats
Campagne pré-électorale
Médias
Observation du scrutin
Observation du dépouillement
Totalisation et vérification des résultats
Procédure de recours
Conclusions
Recommandations d'améliorations

19.4 Évaluation de la MOEUE - « Leçons tirées »

Même si la méthodologie d'observation exposée dans ce manuel est conçue pour être appliquée de manière cohérente, chaque mission aura naturellement une expérience différente. C'est pourquoi un debriefing a généralement lieu à Bruxelles au terme de chaque mission, en présence du CO, du CMA et des autres membres de l'équipe centrale, afin de recueillir toutes les « leçons tirées » de chaque mission. Dans le cadre de ce processus d'évaluation, toute réaction pertinente de la part des OLT ou des OCT au cours de la MOEUE sera également prise en considération.

1. Pour de plus amples renseignements, consulter le site Internet du Conseil de l'Union européenne : <http://www.ue.eu.int/index.htm>

20. Conclusion – Renforcement des capacités électorales

Comme mentionné dans l'introduction du Manuel de la Commission européenne sur l'Observation électorale de l'UE, la méthodologie ici exposée constitue l'approche la plus sûre pour aboutir à une déclaration cohérente, détaillée et faisant autorité. Toutefois, une MOEUE a pour vocation d'évaluer non seulement un processus électoral particulier, mais également *l'état de développement démocratique* dans un pays donné et à un moment donné. Les élections sont une miniature du processus démocratique en général. La méthodologie décrite dans ce Manuel peut aider à identifier les points forts et les faiblesses du processus démocratique dans son ensemble. Les recommandations visant à améliorer le processus électoral ont souvent un impact fondamental sur le renforcement global des capacités démocratiques.

Par conséquent, le rapport officiel d'une MOEUE peut être précieux pour les initiatives ciblées de *renforcement des capacités électorales et d'assistance démocratique* et technique entre les élections, ainsi que pour la base d'un dialogue politique entre l'UE et le pays concerné. La communication de la Commission sur l'assistance et l'observation électorales constate qu'« une assistance technique visant à encourager la bonne gestion des affaires publiques et la démocratisation... devrait se poursuivre après les élections. Les programmes à plus long terme précédant et suivant le processus électoral doivent être intégrés à la politique de développement normale de l'UE. » C'est pourquoi l'UE et la communauté internationale devraient s'efforcer d'examiner comment le pays hôte réagit à toute recommandation du rapport final d'une MOEUE, s'il la respecte, s'il souhaite une éventuelle assistance à la mise en œuvre des recommandations. L'objectif sous-jacent des MOEUE devrait être de rendre les observations superflues à terme, en contribuant à un processus démocratique solide et durable dans les pays partenaires.