

Manuel d'
observation électorale de l'Union européenne



Deuxième édition

© Commission européenne, 2008

Équipes électorales

Direction générale des relations extérieures

http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/

Direction générale EuropeAid

http://ec.europa.eu/europeaide/where/worldwide/electoral-support/index_en.htm

Manuscrit terminé en février 2008

Reproduction autorisée à condition que la source soit indiquée

Conception graphique : Fröjdlund Grafisk Form AB, Suède

Photos de couverture : Kerstin Dokter, Richard Chambers, Claudia Aranda, David Ward

Version française réalisée par :

Network for Enhanced Electoral and Democratic Support (NEEDS 3)

Traduit en français réalisé par: Marie-Violette César

Graphisme internet en français réalisé par: Adelaida Contreras

ISBN 978-91-633-1480-3

Sommaire

Introduction

11

PREMIÈRE PARTIE

15

1. L'Union européenne et l'observation électorale

15

- 1.1 L'UE, la démocratie et les droits de l'Homme 15
- 1.2 Raison d'être de l'observation électorale de l'UE 16
- 1.3 Le mandat de l'observation électorale de l'UE 18
- 1.4 La portée de l'observation électorale de l'UE 19
- 1.5 Le rôle des institutions de l'UE 19
- 1.6 Code de conduite des observateurs électoraux de l'UE 22
- 1.7 Assistance électorale de l'UE 24
- 1.8 Relations avec d'autres organisations d'observateurs électoraux 25
 - 1.8.1 *Groupes d'observateurs internationaux* 25
 - 1.8.2 *Observateurs électoraux nationaux impartiaux* 25

DEUXIÈME PARTIE

27

2. Normes internationales pour les élections

27

- 2.1 Définitions essentielles 27
 - 2.1.1 *Normes internationales* 27
 - 2.1.2 *Pratiques exemplaires pour des élections démocratiques* 28
 - 2.1.3 *Cadre juridique national* 29
- 2.2 Vue d'ensemble du système/cadre des droits de l'Homme aux Nations unies 29
- 2.3 Principaux instruments juridiques universels pour les élections 32
 - 2.3.1 *Le droit de participer au gouvernement et aux affaires publiques* 33
 - 2.3.2 *Autres libertés fondamentales et droits politiques* 33
 - 2.3.3 *Interprétation du PIDCP* 33
- 2.4 Autres instruments juridiques universels pour les élections 34
- 2.5 Principaux instruments régionaux pour les élections 34
- 2.6 Application des normes internationales 36

TROISIÈME PARTIE

39

3. Méthodologie de l'observation de l'UE

39

- 3.1 Cohérence 39
- 3.2 Observation approfondie et à long terme 40
- 3.3 Couverture accrue le jour du scrutin 41
- 3.4 Évaluation impartiale et indépendante 42
- 3.5 Non-ingérence dans le processus électoral 42
- 3.6 Coopération avec le pays hôte 42
- 3.7 Transparence des conclusions et visibilité du travail 43

QUATRIÈME PARTIE

44

4. Domaines d'évaluation

44

- 4.1 Contexte politique 45
- 4.2 Cadre juridique 47
 - 4.2.1 *Législation concernant les élections* 47
 - 4.2.2 *Système électoral* 49
- 4.3 Administration électorale 55
 - 4.3.1 *Le travail de l'organe en charge des élections* 55
 - 4.3.2 *Education électorale* 59
- 4.4 Inscription des électeurs 62
 - 4.4.1 *Le droit au suffrage universel* 62
 - 4.4.2 *L'inscription des électeurs* 64
- 4.5 Enregistrement des partis politiques et des candidats 69
 - 4.5.1 *Liberté d'association* 69
 - 4.5.2 *Le droit de se porter candidat* 70
- 4.6 Campagne électorale 73
- 4.7 Environnement médiatique 78
- 4.8 Contentieux 84
- 4.9 Droits de l'homme 88
 - 4.9.1 *Tous les droits de l'homme* 88
 - 4.9.2 *Non-discrimination* 90
 - 4.9.3 *La participation des femmes* 91
 - 4.9.4 *La participation des minorités* 95
 - 4.9.5 *La participation des personnes handicapées* 97
 - 4.9.6 *La participation des personnes déplacées et des réfugiés* 99
- 4.10 Société civile 102
- 4.11 Vote et dépouillement 104
 - 4.11.1 *Scrutin : le droit de vote, l'égalité du suffrage et la libre expression de la volonté de l'électorat* 104

4.11.2	<i>Scrutin : le droit à un vote secret</i>	109
4.11.3	<i>Procédures de vote spéciales</i>	110
4.11.4	<i>Clôture du scrutin et dépouillement des votes</i>	112
4.11.5	<i>Vote électronique</i>	116
4.12	Compilation et publication des résultats, environnement postélectoral	118

CINQUIÈME PARTIE

125

5. Mettre en place une Mission d'observation électorale de l'UE

125

5.1	Décider de l'observation d'une élection	125
5.1.1	<i>Identification des pays prioritaires</i>	125
5.1.2	<i>La mission exploratoire</i>	127
5.1.3	<i>Conditions minimales pour une observation électorale efficace et crédible</i>	129
5.2	Planification et préparation d'une mission d'observation électorale	130
5.2.1	<i>Mémorandum d'entente</i>	130
5.2.2	<i>Termes de référence</i>	131
5.2.3	<i>Nomination du chef observateur</i>	131
5.2.4	<i>Choix des observateurs</i>	131
5.2.5	<i>Structure de la mission</i>	134
5.2.6	<i>Critères de déploiement des observateurs</i>	135
5.2.7	<i>Vue d'ensemble du calendrier de programmation d'une MOE UE</i>	136
5.3	Déployer une mission d'observation électorale de l'UE	138
5.3.1	<i>Le rôle de l'agence de mise en oeuvre ou du prestataire de services</i>	138
5.3.2	<i>Ouverture, mise en route et fermeture de la mission</i>	140
5.4	Sécurité de la mission	142
5.4.1	<i>Evaluation du risque</i>	142
5.4.2	<i>Planification de la sécurité et procédures</i>	143
5.4.3	<i>Responsabilités pour la sécurité</i>	143
5.5	Gestion d'une mission d'observation électorale	145
5.5.1	<i>Relations avec le pays hôte</i>	145
5.5.2	<i>Coordination avec la Délégation de la Commission européenne et la communauté diplomatique</i>	146
5.5.3	<i>Coordination avec les autres délégations d'observateurs internationaux.</i>	147
5.6	Visibilité de la mission	148
5.6.1	<i>Relations avec les médias</i>	148
5.6.2	<i>Information à destination du public</i>	152
5.6.3	<i>Traiter avec les médias</i>	153

SIXIÈME PARTIE

6. Le rôle des observateurs de l'UE

6.1	L'équipe cadre	156
6.1.1	<i>Chef observateur</i>	156
6.1.2	<i>Membres de l'équipe cadre</i>	158
6.2	Personnel national d'appui	164
6.2.1	<i>Recrutement du personnel national d'appui</i>	164
6.2.2	<i>Rôle et responsabilités du personnel national</i>	165
6.2.3	<i>Fonctions occupées par le personnel national</i>	165
6.3	Rencontres avec les interlocuteurs	167
6.3.1	<i>Directives pour les rencontres</i>	167
6.3.2	<i>Rencontres avec les fonctionnaires et les représentants du gouvernement</i>	168
6.3.3	<i>Rencontres avec l'administration électorale</i>	169
6.3.4	<i>Rencontres avec les représentants du pouvoir judiciaire</i>	174
6.3.5	<i>Rencontres avec les partis politiques et les candidats</i>	177
6.3.6	<i>Rencontres avec la société civile</i>	180
6.3.7	<i>Rencontres avec les médias</i>	182
6.4	Suivi des médias par la MOE UE	184
6.5	Observateurs à long terme (OLT)	187
6.5.1	<i>Rôle et responsabilités des OLT</i>	187
6.5.2	<i>Rencontres entre les OLT et leurs interlocuteurs</i>	189
6.5.3	<i>Accueil général et activités des OLT</i>	189
6.5.4	<i>Personnel national d'appui des OLT</i>	192
6.5.5	<i>Sécurité des OLT</i>	192
6.5.6	<i>Préparatifs pour les OCT</i>	193
6.5.7	<i>Planification de l'observation du jour et du lendemain du scrutin</i>	194
6.5.8	<i>Fin de mission</i>	195
6.6	Rapports des OLT	196
6.6.1	<i>Rapports hebdomadaires des OLT</i>	197
6.6.2	<i>Autres rapports des OLT</i>	198
6.7	Observateurs à court terme (OCT)	199
6.7.1	<i>Rôle et responsabilités des OCT</i>	199
6.7.2	<i>Rencontres entre les OCT et leurs interlocuteurs</i>	201
6.7.3	<i>Accueil général et activités des OCT</i>	201
6.7.4	<i>Personnel national d'appui des OCT</i>	205
6.7.5	<i>Sécurité des OCT</i>	205
6.7.6	<i>Calendrier indicatif du déploiement des OCT</i>	206

SEPTIÈME PARTIE

7. Jour des élections

7.1	Vue d'ensemble de l'observation du jour des élections par l'UE	207
7.2	Directives pour les observateurs de l'UE le jour des élections	209
7.3	Formulaires d'observation	211
7.3.1	<i>Types de formulaires</i>	212
7.3.2	<i>Remise des formulaires d'observation</i>	213
7.3.3	<i>Analyse des formulaires</i>	213
7.4	Traiter avec les médias le jour des élections	213
7.5	Observation du vote	215
7.5.1	<i>Observations à l'extérieur des bureaux de vote</i>	215
7.5.2	<i>Rencontres avec le personnel du bureau de vote</i>	215
7.5.3	<i>Observations à l'intérieur des bureaux de vote</i>	216
7.5.4	<i>Observation de l'ouverture d'un bureau de vote</i>	218
7.5.5	<i>Observation des procédures de vote</i>	219
7.5.6	<i>Observation des procédures spéciales de votes</i>	223
7.5.7	<i>Observation de la clôture d'un bureau de vote</i>	223
7.6	Observation du dépouillement	224
7.7	Observation du processus de compilation	227
7.8	Observation d'après scrutin	229

HUITIÈME PARTIE

8. Rapports

8.1	Directives pour les rapports des MOE UE	231
8.2	Rapports intermédiaires	232
8.2.1	<i>Finalité des rapports intermédiaires</i>	232
8.2.2	<i>Préparation des rapports intermédiaires</i>	232
8.2.3	<i>Autres rapports internes</i>	233
8.3	Déclaration préliminaire	233
8.3.1	<i>Objet de la déclaration préliminaire</i>	234
8.3.2	<i>Préparation de la déclaration préliminaire</i>	234
8.3.3	<i>Partager la déclaration préliminaire</i>	235
8.4	Le rapport final	235
8.4.1	<i>Objet du rapport final</i>	236
8.4.2	<i>Préparation du rapport final</i>	236
8.4.3	<i>Recommandations</i>	237
8.4.4	<i>Publication du rapport final</i>	238
8.5	Rapport final interne	238
8.6	Rapport de suivi de la mission	239

ANNEXES

Annexe 1. Déclaration de principes pour l'observation Internationale d'élections	240
Annexe 2. Exemple de formulaires d'observation du vote et du dépouillement	253
Annexe 3. Liste de sites Internet utiles	258
Annexe 4. Glossaire	261
Annexe 5. Liste des sigles et acronymes	268

Préface



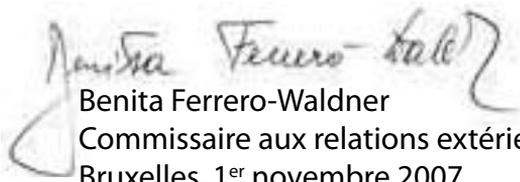
Des avancées significatives ont eu lieu dans le domaine de l'observation internationale depuis que l'Union européenne a déployé sa première mission en 1993. Durant cette période relativement courte, l'observation électorale de l'UE a évolué d'une opération à court terme, *ad hoc*, à un processus à long terme doté d'une méthodologie rigoureuse et systématique approuvée par le Conseil des ministres, le Parlement européen et la Commission européenne. À présent, les Missions d'observation électorale de l'Union européenne (MOE UE) évaluent de manière approfondie l'ensemble des aspects d'un processus électoral par rapport aux normes internationales.

L'observation électorale est une composante essentielle des activités de l'Union européenne pour promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit dans le monde. L'observation électorale peut renforcer les institutions démocratiques, instaurer la confiance des citoyens dans les processus électoraux et aider à empêcher la fraude, l'intimidation et la violence. L'observation électorale sert aussi à renforcer d'autres priorités de la politique étrangère de l'Union européenne, en particulier l'instauration et la consolidation de la paix. Dans cet esprit, l'Union européenne est devenue une force de tout premier plan pour l'observation électorale internationale, déployant soixante MOE UE dans quarante et un pays de l'an 2000 à octobre 2007.

Cette deuxième édition du Manuel d'observation électorale de l'Union européenne a été soigneusement révisée de manière à prendre en considération les avancées dans la méthodologie de l'Union européenne pour l'observation et l'évaluation des processus électoraux. Elle met l'accent sur le fait que l'approche de l'UE se fonde sur le respect des normes internationales en matière de droits de l'Homme, en particulier

la Déclaration universelle des droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le manuel souligne aussi le fait que les MOE UE adhèrent à la *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections*, un document de première importance, mis à l'honneur aux Nations unies en 2005. Ce manuel explique les critères utilisés pour décider de l'observation d'une élection, les étapes en vue d'établir une MOE UE et comment fonctionne une mission.

Le manuel est un outil essentiel pour les MOE UE et devrait servir de référence pour s'assurer que l'observation est conduite de manière rigoureuse et répond aux normes les plus exigeantes. J'encourage chaleureusement d'autres groupes d'observateurs, nationaux et internationaux, à utiliser ce manuel de grand intérêt. J'invite aussi à le faire ceux qui voudraient en savoir davantage sur le travail de l'Union européenne dans le domaine de l'observation électorale. Je présente mes remerciements les plus sincères et toute ma reconnaissance à tous les observateurs qui prennent part aux MOE UE, ainsi qu'au personnel local et à tous ceux qui apportent un soutien aux missions.



Benita Ferrero-Waldner

Commissaire aux relations extérieures et politique de voisinage
Bruxelles, 1^{er} novembre 2007



Introduction

Objet du manuel

Cette seconde édition du *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne* offre une présentation générale détaillée de l'observation électorale internationale de l'Union européenne (UE), y compris l'exposé raisonné de sa méthodologie, des fondements de l'évaluation du processus électoral et de la façon dont les Missions d'observation de l'Union européenne (MOE UE) sont planifiées, déployées et réalisées.

Ce manuel est conçu avant tout pour être utilisé par les observateurs électoraux de l'Union européenne, tant néophytes qu'expérimentés. En outre, on peut espérer que ce manuel contribue à la somme des connaissances accumulées sur l'observation électorale et son rôle dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation. A ce titre, le manuel peut également servir aux représentants des gouvernements hôtes, aux militants de la société civile, et en particulier aux observateurs nationaux, aux administrateurs électoraux, aux hommes politiques et aux autres organisations internationales concernées par l'observation électorale.

Cette deuxième édition met à jour le manuel précédent, publié en 2002, et reflète le travail et l'expérience approfondis de l'UE dans le domaine de l'observation électorale depuis l'adoption de la Communication de

la Commission européenne sur l'assistance et l'observation électorales de l'UE en 2000¹ et son approbation ultérieure par le Conseil des ministres et le Parlement européen. L'UE s'engage à ce que ses activités d'observation électorales soient entreprises en utilisant une méthodologie professionnelle, cohérente et crédible basée sur une observation à long terme et détaillée du processus électoral en accord avec les normes internationales pour des élections honnêtes et démocratiques. Il est à noter que la deuxième édition s'inspire de la *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections*² mise à l'honneur aux Nations unies en octobre 2005, à laquelle la Commission européenne et le Parlement européen ont adhéré. La *Déclaration de principes* et le *Code de conduite à l'usage des observateurs internationaux* qui l'accompagne reflètent et renforcent la méthodologie d'observation suivie par l'UE.

Structure du manuel

Le manuel se compose de huit parties.

La *première partie* est une introduction à *la raison d'être de l'observation électorale de l'UE* dans des pays partenaires, qui constitue une partie de son engagement pour la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme. Cette partie expose le rôle des différentes institutions de l'UE en relation avec l'observation électorale, la prestation d'une assistance technique électorale et les relations de l'UE avec d'autres organisations d'observation des élections. La partie inclut le code de conduite à l'usage des observateurs électoraux de l'UE.

La *deuxième partie* fournit une vue d'ensemble du cadre des *normes internationales pour les élections* qui découlent des libertés fondamentales et des droits politiques contenus dans les instruments universels et régionaux. Cette partie décrit comment une MOE UE utilise ces normes, qui obligent juridiquement ou politiquement les pays observés, comme fondement pour son évaluation du processus électoral. Elle offre aussi une vue d'ensemble du système des droits de l'homme des Nations unies.

La *troisième partie* expose en détail et dans sa cohérence la méthodologie utilisée par les MOE UE lors de l'observation à long terme et détaillée d'un processus électoral. Cette partie illustre aussi la manière dont la méthodologie de l'observation électorale de l'UE garantit qu'une MOE UE fournit une évaluation indépendante et impartiale, et travaille

dans la transparence et dans un esprit de coopération avec les parties prenantes aux élections ainsi qu'avec les autorités gouvernementales du pays hôte.

La *quatrième partie* couvre de manière détaillée les domaines d'évaluation d'un processus électoral observé par une MOE UE. Ces domaines sont : le contexte politique, le cadre juridique (qui inclut le système électoral), l'administration électorale, l'inscription des électeurs, l'enregistrement des partis/candidats, la campagne électorale, l'environnement médiatique, le contentieux, les questions de droits de l'homme, y compris celles se rapportant à la discrimination, le rôle de la société civile, le vote et le dépouillement le jour des élections, la compilation et la publication des résultats, et l'environnement postélectoral. Pour chacun des domaines de l'évaluation, le manuel identifie des indicateurs propres à un processus électoral honnête et démocratique, y compris les normes internationales et les pratiques exemplaires les plus appropriées.

La *cinquième partie* explique les différentes étapes suivies par la Commission européenne pour mettre en place une MOE UE. Elle expose les grandes lignes des méthodes utilisées pour décider d'observer ou non un processus électoral, y compris le déploiement d'une mission exploratoire et les conditions minimales jugées nécessaires par l'UE pour une observation efficace et crédible. Cette partie donne une vue générale des étapes pour la planification, la préparation et le déploiement d'une MOE UE, y compris un accord sur un Mémoire d'entente (MoU) avec le pays hôte et la sélection des observateurs. Elle dispense des directives sur l'encadrement de la MOE UE et traite des questions relatives à la sécurité de la mission et des observateurs.

La *sixième partie* expose les grandes lignes *du rôle et des responsabilités* des observateurs électoraux de l'UE. De même, elle offre une information détaillée sur les tâches incombant aux membres de l'équipe cadre, aux observateurs à long terme et aux observateurs à court terme. Cette partie fournit des directives pour des réunions avec les interlocuteurs, y compris des listes de référence de questions à poser lors de ces réunions.

La *septième partie* donne des conseils pour l'observation du vote et du dépouillement le jour du scrutin, des directives sur la préparation des formulaires d'observation et des aspects spécifiques à observer lors

de la visite des bureaux de vote. Cette partie donne également des directives pour l'observation de la compilation et de la publication des résultats ainsi que de l'environnement postélectoral.

La *huitième partie* fournit des directives pour les rapports de la MOE UE, pour la déclaration préliminaire (rendue publique peu de temps après la tenue du scrutin), pour le rapport final (rendu public après la fin du processus électoral) et pour les rapports internes réguliers.

Ce manuel devrait être utilisé conjointement avec la deuxième édition du Recueil des normes internationales pour les élections (seconde édition, 2007), publié par la Commission européenne, qui offre une étude détaillée des normes internationales pour les élections, y compris le texte des principaux instruments juridiques universels et régionaux, ainsi que le statut de leurs ratifications par pays. Une documentation spécifiquement axée sur les rapports (directives, modèles et exemples) a été produite pour l'usage de l'ensemble des MOE UE.³

1 La Communication (EC COM (2000) 191) se trouve à [http:// europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0191en01.pdf](http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0191en01.pdf)

2 http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/docs/code_conduct_en.pdf

3 http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/index.htm et <http://www.needs-network.org>



1. L'Union européenne et l'observation torale

1.1 L'UE, la démocratie et les droits de l'homme

L'engagement de l'UE pour soutenir, développer et consolider la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme est au cœur de l'identité de l'UE, enraciné dans les divers instruments juridiques qui régissent les structures de l'UE et ses activités. Ces instruments juridiques incluent le Traité sur l'Union européenne (1992)⁴ qui stipule que l'UE est « fondée sur les valeurs indivisibles et universelles de la dignité humaine, de la liberté, de l'égalité et de la solidarité ; ceci est basé sur les principes de la démocratie et de l'État de droit. » Le Traité propose aussi des politiques de coopération au développement qui contribueront à ces valeurs.

La promotion de la démocratie est au centre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, et les relations entre l'UE et ses partenaires sont

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, principes qui sont communs aux États membres.

Traité sur l'Union européenne

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.

Accord de Cotonou
Article 9

établies en reconnaissance du fait que la consolidation des institutions démocratiques et des droits de l'homme est une valeur partagée et d'un intérêt commun. En accord avec ces valeurs, l'UE dispense une aide importante aux initiatives et programmes qui cherchent à promouvoir, développer et consolider les droits de l'homme, les institutions démocratiques et l'État de droit dans les pays partenaires. Depuis le début des années 1990, une clause concernant les droits de l'homme a été ajoutée dans tous les accords avec des pays partenaires. L'Accord de Cotonou (2000) signé par l'UE et les pays associés des régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) accorde une importance particulière à la démocratie, à la bonne gouvernance et au respect des droits de l'homme.

1.2 Raison d'être de l'observation électorale de l'UE

L'observation des élections manifeste l'intérêt et l'attachement de l'UE au développement d'élections démocratiques dans le cadre plus général de son soutien à la démocratie, à l'État de droit et aux droits de l'homme. Il est reconnu internationalement que les citoyens ont le droit de prendre part à la direction des affaires publiques en votant ou en étant élu lors d'élections périodiques honnêtes. Le droit de participer ne peut être le fait d'une minorité ; des élections honnêtes et démocratiques ne peuvent se dérouler que là où toutes les personnes jouissent, sans discrimination, de leurs libertés fondamentales et de leurs droits politiques. Ces libertés et ces droits incluent la liberté d'expression, d'association, d'assemblée et de mouvement. Le droit de participer et autres libertés et droits associés ne sont aboutis que sous l'égide d'un État de droit.

Les élections permettent au peuple d'exprimer librement sa volonté par son choix d'un gouvernement. Pour avoir une légitimité démocratique, il convient que les institutions centrales aient reçu mandat de gouverner du peuple, par des élections honnêtes et périodiques. L'observation des élections par l'UE traduit son engagement de soutenir le processus de démocratisation et le renforcement des institutions démocratiques au sein des pays partenaires.

Un processus électoral honnête et démocratique peut contribuer à une paix durable et à la stabilité. Les élections permettent aux groupes de



Éducation électorale,
Libéria, 2005

Photo: Michael Lidauer

s'exprimer politiquement, en concurrence avec les groupes opposés, sans recours à la violence, et rendent ainsi possible un transfert pacifique du pouvoir politique. A cet égard, l'observation des élections par l'UE peut compléter et renforcer d'autres initiatives européennes de gestions de crises et de consolidation de la paix dans des pays partenaires.

L'UE reconnaît aussi que l'observation internationale des élections peut fournir une évaluation détaillée, indépendante et impartiale d'un processus électoral. Étant donné que l'observation des élections renforce la transparence et la responsabilité, elle peut conforter la confiance des citoyens dans le processus électoral ainsi que la participation électorale. En retour, ceci peut contribuer à réduire les risques potentiels de conflits liés aux élections. De concert avec d'autres groupes d'observation internationaux, une MOE UE cherchera à apporter une contribution positive au processus électoral mais ne s'immiscera pas dans la conduite d'une élection, ni dans la validation de ses résultats. C'est le peuple du pays hôte uniquement qui peut déterminer, en dernière instance, la crédibilité et la légitimité d'un processus électoral.

1.3 Le mandat de l'observation électorale de l'UE

Diverses activités d'observation des élections ont été organisées par l'UE depuis le déploiement d'une mission électorale *ad hoc* dans la Fédération de Russie en 1993. En 2000, en reconnaissance de son rôle et de son soutien grandissants dans les activités d'observation des élections, la Commission européenne a publié la Communication sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'UE qui constitue une approche systémique et cohérente de ses activités dans ce domaine. Cette communication a identifié une approche stratégique visant à assurer la cohérence entre l'observation des élections et les initiatives de l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie. De ce fait, les MOE UE ne sont déployées que dans des pays d'où une invitation à observer a été reçue des autorités de l'État et/ou électorales.

La Communication a identifié les principaux objectifs de l'observation des élections par l'UE :

- renforcer le respect envers les libertés fondamentales et les droits politiques ;
- entreprendre une évaluation détaillée du processus électoral en accord avec les normes internationales ;
- renforcer la confiance des citoyens dans les processus électoraux et démocratiques, y compris en contribuant à empêcher la fraude ; et
- contribuer, lorsque le cas se présente, à la prévention ou à la résolution des conflits.

La Communication, qui a été ultérieurement approuvée par le Conseil des ministres et le Parlement européen, met en place une méthodologie cohérente et de référence à l'intention des observateurs de l'UE, méthodologie fondée sur une évaluation impartiale, indépendante et à long terme d'un processus électoral, en accord avec les exigences internationales pour des élections démocratiques. La Communication fait, de même, une approche stratégique et cohérente du programme d'encadrement des activités d'observation des élections par l'UE ; ce qui inclut une décision de principe de déployer des missions dans les cas où l'observation vient compléter les efforts de l'UE dans son soutien

à la démocratie et aux droits de l'homme, et quand l'UE est engagée dans une démarche de stabilisation d'après conflit. Le déploiement doit être envisagé uniquement si l'observation peut apporter un élément positif et contribuer de manière constructive au processus électoral. Par conséquent, une mission d'observation peut ne pas être envoyée dans un pays qui ne respecterait pas les normes internationales ou dans un pays reconnu comme étant respectueux des pratiques démocratiques *a contrario*. Moyennant quoi, la décision d'envoyer une mission ne doit pas être perçue comme un jugement *a priori* du respect des normes internationales.

1.4 La portée de l'observation électorale de l'UE

Depuis 2000, l'UE a observé les élections dans quarante et un pays partenaires en Afrique, en Amérique latine, en Asie et au Moyen-Orient (voir carte).

Chaque État membre de l'UE participe à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'observation électorale dans les États de l'OSCE est assurée par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH). Étant donné que l'UE et l'OSCE/BIDDH utilisent une méthodologie comparable, l'UE ne déploie pas de missions pour observer les élections dans l'aire de compétence de l'OSCE.

1.5 Le rôle des institutions de l'UE

La Communication de 2000 prône une cohérence entre les approches respectives des trois institutions de l'UE concernées – la Commission européenne, le Conseil des ministres et le Parlement européen – par rapport à l'observation des élections. Une collaboration étroite entre les trois institutions est bien établie. Les MOE UE sont dirigées par des Membres du Parlement européen, qui agissent en tant que chefs des observateurs, tandis que les États membres affectent les observateurs à long terme et à court terme qui participent aux MOE UE. La composition de la MOE UE est, *in fine*, du ressort de la Commission européenne.

CARTE DU MONDE



Carte du monde indiquant les lieux de déploiement des MOE UE entre 2000 et 2007. Soixante-quatre MOE UE ont été organisées durant cette période.

Liste des pays où des MOE UE ont été déployées de 2000 à 2007 :

Aceh/Indonésie	Éthiopie	Madagascar	Sri Lanka
Afghanistan	Fidji	Malawi	Tanzanie
Bangladesh	Guatemala	Mauritanie	Togo
Bolivie	Guinée-Bissau	Mexique	Ouganda
Burundi	Guyana	Mozambique	Venezuela
Cambodge	Haïti	Nicaragua	Cisjordanie et Bande de Gaza
Congo	Liban	Nigeria	Yémen
Brazzaville			
République Démocratique du Congo	Libéria	Pakistan	Zambie
Timor Oriental	Indonésie	Pérou	Zimbabwe
Équateur	Côte d'Ivoire	Rwanda	
	Kenya	Sierra Leone	

Commission européenne

La Commission européenne pilote la programmation et l'exécution des activités d'observation électorale. Toutes les missions d'observation électorale sont financées par le budget de la Communauté européenne, en premier lieu par l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH)⁵. Deux équipes sont en charge de l'observation des élections au sein de la Commission européenne. La première, qui se consacre à la programmation ainsi qu'à la mise en œuvre et au suivi, est l'Unité des droits de l'Homme et de la démocratisation de la Direction générale des relations extérieures (DG Relations extérieures). La seconde, qui se consacre aux aspects pratiques de la mise en œuvre des missions d'observation, est l'unité responsable de la gestion centrale des lignes budgétaires thématiques à la DG EuropeAid (AIDCO). Elles travaillent en étroite collaboration avec les bureaux géographiques concernés à la DG Relations extérieures, à la DG Développement et avec les Délégations de la Commission européenne.

États membres de l'Union européenne

Étant donné la nature politique et diplomatique de l'observation des élections et afin de s'assurer de la cohérence de la politique de l'UE, la Commission européenne consulte étroitement les États membres de l'UE pour la planification et la mise en œuvre des missions d'observation électorale au travers des groupes de travail du Conseil concernés. Le rôle des États membres de l'UE est extrêmement important pour le suivi politique d'une MOE UE et la sélection des observateurs électoraux.

Parlement européen

Le Parlement européen, en tant qu'organe représentatif des citoyens de l'UE, joue un rôle prééminent dans l'observation des élections. Il déploie ses propres délégations pour observer les élections. Les délégations d'observateurs du Parlement européen travaillent en association avec les MOE UE. L'agent de coordination pour les élections au Parlement européen est le Groupe de coordination des élections (GCE) qui est coprésidé par les Présidents de la Commission des Affaires étrangères et

de la Commission du Développement du Parlement. La Commission européenne et le Parlement européen, dans le cadre du GCE, entretiennent un dialogue régulier sur les missions d'observation électorale et les questions afférentes. Le Parlement européen a, de son côté, un rôle important pour le suivi politique des MOE UE.

1.6 Code de conduite des observateurs électoraux de l'UE

Tous les observateurs de l'UE sont tenus au respect du code de conduite de l'UE ci-dessous⁶. Ce code est en accord avec le code de conduite qui accompagne la *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections*, code que les observateurs de l'UE devraient aussi respecter.

- Les observateurs respecteront la législation du pays. La qualité d'observateur international ne confère aucune immunité particulière, à moins que le pays d'accueil ne le prévoie.
- Les observateurs participeront à toutes les réunions d'information préélectorales 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'équipes.
- Les observateurs doivent tenir compte de la présence d'autres équipes d'observateurs et se mettre en relation 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 et les candidats nationaux, ni en ce qui concerne les enjeux du 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 des 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.
- ✓ 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.

Violations du code de conduite

En cas de préoccupations concernant d'éventuelles violations du code de conduite, le chef observateur de la MOE UE conduira une enquête impartiale, en consultation avec les équipes électorales de la Commission européenne. S'il est établi qu'il y a eu violation sérieuse du code de conduite, l'observateur concerné peut se voir retirer son

accréditation et être renvoyé de la MOE UE. Seuls le chef observateur et les équipes électorales de la Commission européenne sont habilités à prendre de telles décisions.

Environnement de travail professionnel

Le code de conduite est centré sur les aspects liés aux élections. Cependant, par-delà les dispositions du code de conduite, il est attendu de tous les observateurs et à tout moment qu'ils contribuent à un environnement de travail professionnel sans intimidation ou harcèlement, y compris sexuel. Une attention spéciale doit être portée à la protection du personnel local contre le harcèlement. Les MOE UE doivent désigner une personne responsable pour recevoir les doléances éventuelles des membres du personnel portant sur leur environnement professionnel.

Les observateurs de l'UE doivent se conduire en privé comme en public de manière respectueuse envers les citoyens et les officiels du pays hôte. Etant donné la nécessité pour les MOE UE d'avoir une conduite irréprochable, les observateurs de l'UE ne doivent pas fréquenter d'établissements susceptibles d'employer des victimes de la traite des êtres humains. De même, en accord avec les dispositions du code de conduite qui impose aux observateurs de « se comporter de façon irréprochable, de faire preuve de discernement et d'observer la plus grande discrétion », l'abus d'alcool, la consommation de drogues illicites et la fréquentation de prostituées sont interdits.

1.7 Assistance électorale de l'UE

L'UE est un acteur majeur dans le domaine de l'assistance électorale et fournit une assistance technique et matérielle aux processus électoraux dans de nombreux pays partenaires. L'approche méthodologique pour l'assistance électorale a été exposée dans la Communication de 2000. Ces dernières années ont vu une augmentation significative du financement et de la couverture de l'assistance électorale, qui est conçue de manière à mettre en œuvre des stratégies d'assistance à long terme dans le cadre du développement démocratique et de l'aide à la bonne gouvernance.



La Commission européenne travaille en étroite collaboration avec les pays partenaires pour le suivi des recommandations des MOE UE, et plus particulièrement pour le renforcement des capacités institutionnelles des organismes de gestion des élections et pour les besoins à long terme de la société civile. Cependant, une MOE UE est politiquement indépendante des projets d'assistance technique financés par l'UE dans le pays observé.

Le « Guide méthodologique de l'assistance électorale » offre une présentation exhaustive du rôle joué par la Commission européenne dans le domaine de l'assistance électorale⁷.

1.8 Relations avec d'autres organisations d'observateurs électoraux

1.8.1 Groupes d'observateurs internationaux⁸

La Commission européenne a adhéré à la *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections* qui établit un code universel de pratiques pour l'observation internationale des élections, dans l'intention de sauvegarder l'intégrité et la finalité de ce champ d'activité. Toutes les organisations ayant adhéré à la *Déclaration de principes* s'engagent à coopérer les unes avec les autres dans la conduite des missions d'observation internationales. De ce fait, les MOE UE coopèrent habituellement avec les délégations d'observateurs d'autres organisations signataires de la *Déclaration de principes*. L'UE a fermement soutenu le développement d'une approche commune en matière de méthodologie de l'observation électorale et s'engage dans une démarche d'approfondissement de la coopération et des liens avec d'autres organisations internationales impliquées dans l'observation électorale.

1.8.2 Observateurs électoraux nationaux impartiaux

L'UE a encouragé le développement de l'observation électorale nationale et impartiale dans de nombreux pays. Cet appui se fonde sur la reconnaissance du fait que l'observation nationale et impartiale



Photo: Derek MacLeod

Observateurs nationaux, Libéria, 2005

concourt grandement à la transparence du processus électoral, ainsi qu'à la confiance des citoyens dans l'intégrité de celui-ci. Par exemple, durant la journée du scrutin, les observateurs nationaux examinent, en toute indépendance, le vote, le dépouillement et la compilation des résultats. Des activités telles que la

« compilation parallèle des votes » (PVT) ou le « compte rapide des votes » (« quick counts ») (où les observateurs nationaux suivent de près les résultats des élections et les analysent) peuvent avoir un impact dissuasif significatif vis-à-vis des fraudes et autres irrégularités. La Commission européenne offre un soutien très important au développement de la capacité et de la crédibilité des groupes d'observateurs nationaux impartiaux en mettant plus particulièrement l'accent sur l'utilisation par ces groupes d'une méthodologie détaillée et à long terme ainsi qu'à la référence aux normes internationales dans leurs évaluations et leurs rapports. Les MOE UE travaillent en étroite liaison avec les groupes d'observateurs électoraux nationaux dont les informations sur la conduite des processus électoraux sont les bienvenues, même si les MOE UE élaborent leurs propres évaluations et conclusions, indépendamment des groupes nationaux.

4 <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

5 L'objectif de la IEDDH est d'œuvrer de concert avec les organisations de la société civile pour la défense des libertés fondamentales et pour le dialogue au sein de la société civile, pour la démocratisation et pour la défense des droits de l'homme. L'IEDDH complète la nouvelle génération de programmes géographiques qui cible en priorité le développement et la réforme des institutions publiques.

6 Le code de conduite des observateurs électoraux de l'UE a été établi par la décision du Conseil 9262/98 et est inclus en tant qu'annexe III de la Communication sur les missions d'assistance et d'observation électorales CE 2000 (COM 191).

7 http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/EC_Methodological_Guide_on_Electoral_Assistance.pdf

8 Les liens de ces organisations et initiatives se trouvent à l'annexe 3.



2. Normes internationales pour les élections

2.1 Définitions essentielles

2.1.1 Normes internationales

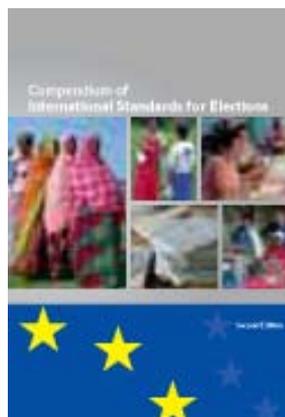
Les normes internationales pour les élections découlent des droits politiques et des libertés fondamentales garantis par les instruments universels et régionaux. Ces textes fondent des engagements politiques et juridiques en ce qui concerne le respect de normes précises en rapport avec les élections. Les observateurs de l'UE évaluent un processus électoral au regard du respect des normes internationales pour les élections.

Ces normes se rapportent aux aspects suivants :

- le droit et la possibilité pour les citoyens, sans distinction ou restrictions abusives, de participer au gouvernement et aux affaires publiques par :
 - des élections périodiques,
 - des élections honnêtes,
 - le suffrage universel,
 - l'égalité des suffrages,
 - le droit de se porter candidat,
 - le droit de voter,

- le droit au secret du vote,
- la libre expression de la volonté des électeurs ;
- la liberté d'expression ;
- la liberté d'association ;
- la liberté de réunion ;
- la liberté de circulation ;
- l'absence de discrimination ;
- le droit à un recours légal effectif.

Pour une vue d'ensemble détaillée des instruments universels et régionaux pertinents se rapportant aux élections, voir la publication de la Commission européenne *Recueil des normes internationales pour les élections* (deuxième édition, 2007) qui détaille, par pays, l'adhésion aux organisations internationales, ainsi que le statut de ratification des instruments universels et régionaux pertinents pour les élections.



2.1.2 Pratiques exemplaires pour des élections démocratiques

Lors de son évaluation d'un processus électoral, une MOEUE fait référence aux pratiques exemplaires pour des élections démocratiques. Ces pratiques électorales, largement mises en œuvre au niveau international, peuvent être considérées comme facilitant la tenue d'élections démocratiques. Bien qu'il ne soit pas toujours fait spécifiquement mention de ces pratiques dans les instruments universels ou régionaux, nombre d'entre elles sont considérées comme essentielles à la tenue d'un processus électoral honnête et démocratique. Des exemples clés de pratiques exemplaires pour des élections démocratiques sont indiqués ci-après :

- le processus électoral est transparent ;
- l'administration électorale agit de manière efficace, impartiale, indépendante et responsable ;
- les candidats et les partis politiques bénéficient d'un accès équitable aux ressources de l'État ;
- les candidats et les partis politiques bénéficient d'un accès équitable aux médias financés par l'État ou par l'argent public,

- ils bénéficient aussi d'une couverture médiatique équilibrée ;
- l'électorat est informé de ses droits par des programmes d'éducation civique et électoraux ;
- les candidats et les partis jouissent d'un climat pacifique – sans violence, intimidations ni représailles – pour mener à bien leur campagne électorale, et l'électorat jouit du même climat de sécurité pour exercer son droit de vote.

2.1.3 Cadre juridique national

Par ailleurs, une MOE UE évaluera dans quelle mesure un processus électoral est conduit dans le respect du cadre juridique national et dans quelle mesure la législation nationale est favorable ou pas au respect des normes internationales pour les élections.

2.2 Vue d'ensemble du système/cadre des droits de l'Homme aux Nations unies

Déclaration universelle des droits de l'Homme

Avant la Seconde guerre mondiale et la création de l'Organisation des Nations unies (ONU), il n'existait pas d'ensemble défini de droits de l'homme internationalement reconnus. Les droits concernant la participation politique étaient exclusivement contenus dans un cadre législatif national, le plus souvent formulés en termes généraux dans les constitutions. Après la Seconde guerre mondiale a émergé un vaste courant international favorable à l'établissement d'un traité des droits de l'homme contraignant et exhaustif. La Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1948, a constitué le premier pas dans cette direction. La DUDH a constitué un moment décisif en créant non pas un traité contraignant mais une liste largement acceptée de droits de l'individu par rapport à l'État⁹.

La DUDH a joué un rôle important dans le développement de la participation politique en tant que droit de l'homme universellement reconnu. La participation politique, à la fois pour l'électeur et pour le candidat/l' élu, est liée à un certain nombre d'autres droits de l'homme essentiels sans lesquels elle n'a guère de sens. Ces autres droits incluent

la liberté de réunion, d'expression, d'association et de circulation. Par exemple, la représentation politique ne constitue pas un droit effectif si le parti ne peut être enregistré, si les supporters ne peuvent participer à une réunion publique ou s'il n'est pas possible de rendre ses opinions publiques. La démocratie n'est pas inscrite en tant que telle dans la DUDH, bien qu'elle soit assurément le fondement de nombreuses résolutions des Nations unies.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Les droits internationaux de l'homme associés à la participation politique ont, par la suite, été développés et codifiés au travers du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP), qui engage juridiquement, conformément au droit international, tous les États qui ont ratifié le traité¹⁰. Le PIDCP, sur base du droit à la participation politique, détaille les conditions associées aux élections qui constituent une part essentielle de ce droit. D'autres traités importants dans le contexte électoral sont mentionnés dans la partie 2.4 *Autres instruments juridiques universels pour les élections*.

Signature et ratification des traités concernant les droits de l'homme

Dès qu'un État a signé et ratifié un traité concernant les droits de l'homme, il est lié par celui-ci et il est tenu de le mettre en œuvre dans sa législation nationale¹¹. Si un État a signé mais pas encore ratifié le traité, l'État n'est pas juridiquement engagé par celui-ci mais il ne peut entreprendre d'actions qui soient contraires à l'objet et au but du traité. L'objectif d'un décalage dans le temps entre la signature et la ratification est de permettre aux États de faire connaître le traité à la population et d'édicter la législation nécessaire à sa mise en œuvre, bien que cette législation puisse être édictée après la ratification. Les États peuvent formuler des réserves sur certains articles du traité lors de la ratification, ce qui limite leurs obligations. Dans de nombreux cas, cependant, une réserve requiert l'acceptation préalable de tous les États parties au traité. Des informations concernant les États ayant signé et ratifié les traités des droits de l'homme sont disponibles dans le *Recueil des*

normes internationales pour les élections et sur la base de données des traités de l'ONU¹².

Application des traités des droits de l'homme

L'un des principaux défis de la législation internationale sur les droits de l'homme réside dans la manière dont ceux-ci sont appliqués et porte sur les actions qui peuvent être entreprises contre un État partie ne respectant pas les dispositions d'un traité des droits de l'homme.

Le principal mécanisme d'application est constitué par les décisions des tribunaux nationaux. En ratifiant un traité des droits de l'homme et en l'incluant dans sa législation nationale, un État garantit que les droits contenus dans ce traité peuvent être pleinement exercés par ses citoyens. Si un citoyen considère que l'un des droits prévus par le traité n'a pas été respecté par une décision du gouvernement ou d'un organisme gouvernemental, cette décision peut être contestée devant les tribunaux nationaux.

Sur le plan international, cependant, il s'avère plus difficile de garantir la protection des droits de l'homme. Il existe deux mécanismes principaux d'application. Tout d'abord, chacun des principaux traités de droits de l'homme internationaux dispose d'une commission ou d'un organisme de surveillance chargé d'en vérifier le respect. Dans le cas du PIDCP, il s'agit du Comité des droits de l'Homme des Nations unies¹³. Ces commissions requièrent de chaque pays des rapports périodiques sur la façon dont le traité est mis en œuvre. Elles engagent un dialogue avec chaque pays à propos des sujets posant problème. Les commissions publient leurs interprétations dans des Observations générales. Un accès public à ces rapports et à ces observations est assuré sur les sites Internet des commissions. Ensuite, les États parties peuvent décider de reconnaître la compétence des commissions de surveillance et recevoir les plaintes des citoyens invoquant une violation de leurs droits¹⁴. La commission met ses décisions sur ces plaintes à disposition des parties concernées. Outre le système des Nations unies, des organisations régionales possèdent leur propre mécanisme d'application des traités régionaux des droits de l'homme (voir *Partie 2.5 Les principaux instruments régionaux pour les élections*). Ces organisations sont la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme et la

Cour africaine des droits de l'homme et des peuples¹⁵. Les jugements rendus par ces organisations, bien que n'étant pas contraignants pour les États non parties à ces instruments régionaux, contribuent à la jurisprudence du système international des droits de l'homme et contribuent à expliquer et à interpréter ces droits. Pour des informations complémentaires, voir le Chapitre 2 du *Recueil des normes internationales pour les élections*, qui fait état de la jurisprudence concernant différents aspects des droits associés à la participation politique.

Il y a des limites à l'efficacité de ces mesures d'application, et si un pays où l'autorité de la loi est faible est prêt à affronter la réprobation nationale et internationale, il peut continuer à violer les droits de l'homme. Une pression politique et diplomatique, à la fois nationale et internationale, est souvent un moyen plus efficace pour inciter à la mise en œuvre des traités des droits de l'homme et tenir les États responsables de leur échec à satisfaire aux normes internationales.

2.3 Principaux instruments juridiques universels pour les élections

Les libertés fondamentales et les droits politiques nécessaires à des élections démocratiques sont établies par la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* (DUDH) (1948),¹⁶ et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP) (1966).¹⁷ La DUDH a été acceptée par tous les membres des Nations unies et contient les normes internationales de base ; de plus, un certain nombre de ses dispositions ont acquis à présent le statut de droit coutumier international. Le PIDCP, qui a été signé et ratifié par plus de 160 États, est juridiquement contraignant pour tous les pays l'ayant ratifié.

2.3.1 Le droit de participer au gouvernement et aux affaires publiques

DUDH 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. [...]

(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 légal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

PIDCP Article 25

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune distinction [...] et sans restrictions abusives

- (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.

2.3.2 Autres libertés fondamentales et droits politiques

La DUDH et le PIDCP définissent aussi des libertés fondamentales et autres droits politiques relatifs aux élections et à un environnement électoral plus large. Il s'agit de :

	DUDH	PIDCP
• la liberté d'opinion et d'expression,	Art. 19	Art. 19
• la liberté de réunion pacifique,	Art. 20	Art. 21
• la liberté d'association,	Art. 20	Art. 22
• la liberté de circulation,	Art. 13	Art. 12
• l'absence de discrimination,	Art. 2	Art. 2 et 3
• le droit à un recours légal véritable	Art. 8	Art. 2

2.3.3 Interprétation du PIDCP

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies (CDH NU) a publié des Observations générales faisant autorité sur les dispositions et sur le respect du PIDCP. L'Observation générale N° 25 (1996) sur l'Article 25 (*le droit de participer aux affaires publiques [et] les droits associés au vote*) est particulièrement pertinente pour les élections.¹⁸ Ces commentaires constituent une base utile pour interpréter les dispositions et la portée du Pacte, par exemple en clarifiant et en justifiant le caractère raisonnable de toute restriction portée aux droits exposés dans le pacte.

2.4 Autres instruments juridiques universels pour les élections

D'autres traités universels de droits de l'homme introduisent des normes supplémentaires pour les processus électoraux et font état de l'environnement plus général dans lequel elles s'insèrent. Ils incluent :

- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) (1966) ;¹⁹
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) (1979) ;²⁰
- la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) (2006).²¹

2.5 Principaux instruments régionaux pour les élections

Il existe un certain nombre d'instruments produisant des normes en relation avec les élections et qui sont adoptés par des États à l'intérieur d'une région géographique donnée ou en tant que membres d'une organisation internationale. Ces instruments peuvent avoir le statut de traités juridiquement contraignants pour les États ayant signé et ratifié le traité. Ils peuvent aussi avoir le statut de déclarations ou d'engagements politiques ayant un impact persuasif sur un pays. Ces instruments, peuvent, à ce titre, être considérés comme « politiquement contraignant ». Certains traités doivent être ratifiés par plusieurs États avant d'entrer en application au niveau international. Par exemple, la Charte africaine de 2007 sur la démocratie, les élections et la gouvernance requiert quinze ratifications pour devenir un traité contraignant au sens du Droit international. Les traités et les engagements politiques constituent une source régionale importante de normes électorales dans de nombreux pays où l'UE observe les élections et, lorsque cela est approprié, il convient d'y faire référence dans les rapports des MOE UE.

Organisation régionale	Traités	Déclarations politiques et engagements
Union Africaine (UA)	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981)	Déclaration de l'Union africaine sur les principes régissant les élections démocratiques (2007)
Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)		Déclaration de Principes politiques de la CEDEAO (1991) Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO (2001)
Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA)		Principes et conseils relatifs aux élections démocratiques de la CDA (2004)
Organisation des Etats américains (OEA)	Convention américaine sur les droits de l'homme (1969)	Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (1948)
Ligue des Etats arabes (LEA)		Charte arabe des droits de l'homme (1994)
Organisation de la conférence islamique (OCI)		Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en Islam (1990)
Commonwealth		Déclaration d'Harare du Commonwealth (1991)
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe		Document de la réunion de Copenhague de la conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990)
Conseil de l'Europe (CoE)	La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950)	Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) Code de bonne conduite en matière électorale (2002)

2.6 Application des normes internationales

La quatrième partie de ce manuel expose en détail la méthodologie structurée appliquée par une MOE UE afin d'utiliser les normes internationales et pratiques exemplaires pour les élections pour l'évaluation de tous les aspects d'un processus électoral. Dans ses rapports, la MOE UE identifiera les normes internationales qui ont été respectées et celles qui ne l'ont pas été.

Dans la plupart des pays, le PIDCP constitue la référence principale quant aux normes internationales pertinentes pour une élection, bien qu'une MOE UE ait aussi à prendre en compte les normes pour les élections établies par d'autres instruments universels et régionaux. Dans les pays n'ayant pas signé et/ou ratifié le PIDCP, les MOE UE devront se référer, en particulier, aux dispositions de la DUDH, ainsi qu'à d'autres traités ou engagements, comme source de normes internationales pour les élections.

La conduite d'une élection peut être influencée par divers éléments contextuels. Lorsque les normes internationales n'ont pas été atteintes ou lorsque la législation nationale ou les pratiques exemplaires n'ont pas été suivies, une MOE UE devra examiner s'il existe des facteurs atténuants ou aggravants. Ces facteurs sont souvent appelés « zone grise » (voir le tableau ci-dessous).

Lorsqu'une MOE UE évalue le non-respect de normes internationales, les facteurs atténuants et aggravants seront examinés avec soin. Par exemple, une MOE UE pourra être moins critique si les problèmes ne sont pas délibérés et sont traités dans la transparence. Par contre, une MOE UE se montrera beaucoup plus critique envers une élection frauduleuse ou bien lorsque l'on constate des ingérences injustifiées de la part des acteurs politiques ou du pouvoir exécutif.

Exemples de facteurs contextuels à prendre en compte :

Vers une évaluation plus positive	Vers une évaluation plus négative
<p>Facteurs atténuants</p> <ul style="list-style-type: none"> • première élection multipartite ou d'après conflit • mauvaises infrastructures et/ou pauvreté empêchant un investissement financier suffisant pour les élections • cas de force majeure • pas d'antécédent de problèmes électoraux • problème isolé ou limité • problème n'engendrant pas de discrimination • volonté d'admettre et de traiter le problème • indépendance du processus électoral intacte • problème abordé avec un esprit d'ouverture, dans la transparence et dont le traitement inclut les parties prenantes • problème abordé par les canaux appropriés et/ou légaux • problème causé par inadvertance • problème non volontaire ou non frauduleux • confiance des citoyens dans le système préservée malgré le problème • climat pacifique 	<p>Facteurs aggravants</p> <ul style="list-style-type: none"> • pays possédant une histoire électorale « bien établie » • pas de cause extérieure • prévisibilité du problème • maintien du problème depuis les élections précédentes • problème d'envergure régionale ou nationale • problème affectant un groupe spécifique • refus de reconnaître le problème malgré les évidences • interférence gouvernementale ou partisane illégitime dans le processus • procédure opaque de résolution des problèmes • exclusion ou répression des parties prenantes • problème resté sans solution ou abordé en utilisant des moyens inappropriés ou illégaux • problème causé par une action politique délibérée • confiance affaiblie des citoyens dans le système • répression et violence • fraude

-
- 9 Bien que la DUDH ne soit pas un traité mais une déclaration, elle représente une norme acceptée universellement et un certain nombre de ses dispositions ont maintenant le statut de droit international coutumier.
- 10 Depuis août 2007, la grande majorité des États ont signé et ratifié le PIDCP, bien que le Pakistan, Cuba, la Malaisie et l'Arabie Saoudite soient parmi ceux qui ne l'ont pas fait, et que la Chine et la République démocratique populaire Lao soient parmi ceux qui l'ont signé mais non ratifié.
- 11 Adhésion équivaut à ratification.
- 12 <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>
- 13 <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm>
- 14 Le moyen habituel pour un État partie d'accepter la juridiction de la Commission pour les plaintes individuelles est de signer un protocole facultatif.
- 15 Ces organisations ont été créées par l'Organisation des États américains, le Conseil de l'Europe et l'Union africaine.
- 16 www.unhchr.ch/udhr/
- 17 www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm
- 18 [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Document%20en%20acc%20libre)
Document en accès libre.
- 19 Recommandation générale n° 20 de la Commission du CIEDR sur l'article 5. Voir aussi la recommandation générale n° 25 de la Commission du CIEDR sur les dimensions sexuelles de la discrimination raciale.
- 20 Voir aussi la recommandation générale n° 23 de la Commission du CEDEF sur la vie politique et publique (1997).
- 21 La Convention, adoptée en décembre 2006, n'était pas encore en vigueur au moment de l'impression de ce manuel.



3. Méthodologie de l'observation de l'UE

3.1 Cohérence

Afin d'assurer une approche cohérente de l'observation électorale, l'UE applique la même méthodologie dans l'ensemble des pays où elle observe les élections. Cette méthodologie a été établie par la Communication sur l'assistance et l'observation électorales de 2000, elle est conforme avec la *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections*. L'UE déploie des observateurs expérimentés disposant d'expériences professionnelles très diverses et leur assure une formation portant sur les différents aspects de l'observation électorale. Tous les observateurs sont tenus de respecter le code de conduite pour les observateurs électoraux de l'UE (voir partie 1.6 *Code de conduite pour les observateurs électoraux de l'UE*).

La méthodologie de l'observation électorale de l'UE permet de s'assurer que l'information sur la conduite d'une élection et sur d'autres indicateurs de l'environnement démocratique en général est recueillie de manière systématique par la MOE UE. L'utilisation de normes internationales pour les élections, telles qu'établies par les instruments universels, ainsi que de pratiques exemplaires pour des élections démocratiques garantit que l'information recueillie est évaluée selon une approche uniformisée applicable à tous les pays. L'évaluation d'une

élection n'implique pas de comparaison entre des pays particuliers. Des garde-fous sont ainsi établis contre des évaluations subjectives ou partisans de processus électoraux.

3.2 Observation approfondie et à long terme

La méthodologie de l'observation électorale de l'UE se concentre de manière détaillée sur tous les aspects et les étapes d'un processus électoral (voir la quatrième partie). Dans leurs rapports, les MOE UE traiteront des douze domaines d'évaluation suivants :

(i)	contexte politique	(vii)	médias
(ii)	cadre juridique (y compris le système électoral)	(viii)	contentieux
(iii)	administration électorale	(ix)	droits de l'homme (y compris la participation des femmes et des minorités)
(iv)	inscription des électeurs	(x)	rôle de la société civile
(v)	enregistrement des partis et des candidats	(xi)	jour du scrutin
(vi)	campagne électorale	(xii)	résultats et environnement postélectoral

Le travail d'évaluation d'une MOE UE implique l'observation directe d'événements électoraux par ses observateurs ainsi que l'analyse de l'information obtenue à partir de documents pertinents et au travers de rencontres avec un large éventail de personnes concernées par les élections au niveau national et régional (voir partie 6.3 *Rencontres avec les interlocuteurs*). Les observateurs sont déployés dans la capitale et dans diverses régions du pays hôte de manière à s'assurer d'un équilibre dans la couverture des différentes régions ainsi qu'entre zones urbaines et rurales.

Un processus électoral ne se limite pas au jour du scrutin mais s'intègre dans un cycle électoral incluant des questions à long terme portant sur le cadre juridique, l'inscription des électeurs, l'enregistrement des partis et des candidats, la campagne électorale, le vote, le dépouillement, la

compilation des résultats et le contentieux²². Le processus électoral est aussi plus largement relié aux questions de démocratie, d'État de droit et de droits de l'homme. En conséquence, une évaluation détaillée d'un processus électoral implique une présence à long terme d'une MOE UE dans un pays hôte. L'observation de l'UE – composée d'une équipe cadre basée dans la capitale et d'observateurs à long terme (OLT) déployés dans les régions du pays hôte – est, de préférence, présente depuis l'ouverture de la campagne électorale jusqu'à l'annonce des résultats définitifs et l'épuisement des recours liés aux élections. Si des événements électoraux tels que l'inscription des électeurs et des candidats se déroulent avant le déploiement des observateurs, une évaluation des aspects légaux et de procédures concernés peut toujours être réalisée et, grâce aux informations reçues par des interlocuteurs, peut examiner si les lois et les procédures ont été correctement mises en œuvre.

Si une MOE UE ne peut observer un processus électoral dans sa globalité (par exemple à cause d'une période de déploiement raccourcie ou de restrictions concernant l'accès à une région particulière), il en sera fait mention dans les déclarations et rapports produits par la MOE UE.

3.3 Couverture accrue le jour du scrutin

Le jour du scrutin, une MOE UE accroît sa capacité de couverture pour l'observation du vote et du dépouillement dans les bureaux de vote. Les observateurs de l'UE sont déployés en équipes mobiles à travers le pays hôte et chaque équipe visite un certain nombre de bureaux de vote à l'intérieur de la zone qui lui a été attribuée. Le nombre de bureaux de vote visités dans tout le pays est déterminé de telle sorte qu'il fournit un échantillon statistique suffisant permettant une évaluation efficace et crédible du scrutin. Les observateurs de l'UE utilisent un formulaire d'observation type pour s'assurer de la fiabilité et de la cohérence de l'observation du scrutin et chaque équipe consacre un minimum de trente minutes par bureau de vote. Les observateurs de l'UE procèdent aussi à l'observation du processus de compilation des résultats.

3.4 Évaluation impartiale et indépendante

Les observateurs électoraux de l'UE ont l'obligation d'être strictement impartiaux et de ne faire preuve d'aucun parti pris en faveur d'un camp lors d'un processus électoral. Ils fonderont exclusivement leurs conclusions sur des informations exactes et crédibles. La MOE UE n'acceptera aucune offre d'assistance ou d'appui qui puisse compromettre son indépendance ou être perçue comme étant partisane.

Une MOE UE est indépendante dans ses constatations et ses conclusions. Bien qu'une étroite collaboration soit instaurée avec les institutions de l'UE, une MOE UE opèrera sous un mandat séparé et distinct de celui de la Commission européenne et de sa Délégation présente dans le pays observé. Une MOE UE collaborera avec des observateurs électoraux internationaux d'organisations ayant souscrit à la *Déclaration de principes* mais fondera ses constatations et conclusions sur ses propres observations, conservant ainsi son indépendance.

3.5 Non-ingérence dans le processus électoral

Les observateurs de l'UE ne s'ingèreront pas dans les processus électoraux. Lorsque des problèmes seront observés, une MOE UE les portera à l'attention des autorités électorales et n'interviendra pas pour corriger ou influencer directement sur le déroulement du processus. Les observateurs de l'UE chercheront à établir une relation courtoise et constructive avec les autorités électorales et les parties prenantes aux élections. Une MOE UE fera son rapport sur l'honnêteté, l'exactitude, la transparence et la remise en temps voulu des résultats électoraux seulement et non sur l'issue politique de ces résultats. Dans son rapport final, une MOE UE présentera des recommandations pour l'amélioration de l'intégrité et de l'efficacité des processus électoraux à venir et plus généralement sur le processus de démocratisation.

3.6 Coopération avec le pays hôte

Les observateurs de l'UE respecteront les lois du pays observé. Une MOE UE ne sera déployée que quand elle aura reçu une invitation de l'État et/ou des autorités électorales du pays hôte. Les Mémoires d'entente

(MoU) entre la Commission européenne et le pays hôte exposeront les droits et les responsabilités des deux parties. Le MoU fera référence au mandat de la MOE UE par lequel il lui incombe d'agir avec impartialité et de ne pas s'ingérer dans le processus électoral.

En retour, les MoU devront établir et garantir qu'une MOE UE jouit des conditions nécessaires pour une observation efficace et crédible. Ce qui suppose : un accès libre à tous les aspects du processus électoral et à toutes les personnes concernées par les élections ; la liberté d'agir sans interférence, y compris la liberté de publier des déclarations publiques et rapports ; la liberté de circuler dans tout le pays et dans des conditions qui garantissent la sécurité des observateurs ; une accréditation adéquate délivrée sur des bases non discriminatoires ; des garanties qu'aucune action défavorable ne sera entreprise à l'encontre de son personnel national ou étranger ou contre d'autres personnes assistant la MOE UE dans son travail (voir partie 5.1.3 *Conditions minimales pour une observation électorale efficace et crédible*).

3.7 Transparence des conclusions et visibilité du travail

Une MOE UE rend publique une déclaration préliminaire peu après le jour du scrutin (habituellement dans les deux jours) lors d'une conférence de presse où le chef observateur est ouvert aux questions. Un rapport final détaillé est rendu public dans les deux mois qui suivent l'aboutissement du processus électoral. Par ailleurs, la MOE UE entreprend, durant son déploiement, des activités d'information et de sensibilisation sur son existence, son mandat et son rôle.

22 Voir « Election Elements : On the International Standards of Electoral Participation », Département des droits de l'homme, Université de l'Académie d'Åbo, Finlande, 2002.



4. Domaines d'évaluation

Les aspects d'un processus électoral qu'une MOE UE évalue dans le cadre de son observation détaillée et à long terme sont exposés ci-dessous. Pour chaque domaine d'évaluation, l'information suivante est mise à disposition, à savoir :

- une description générale du domaine à évaluer, incluant des indicateurs clés pour la tenue d'un processus électoral honnête et démocratique ;
- un tableau répertoriant :
 - (a) les normes internationales afférentes au domaine à évaluer, y compris les références aux dispositions et interprétations de l'article 25 du PIDCP par le Comité des droits de l'homme des Nations unies contenues dans son Observation générale n° 25 ;
 - (b) des exemples de pratiques exemplaires contribuant à atteindre des élections honnêtes et démocratiques dans le domaine évalué ;
- une liste indicative des aspects qu'une MOE UE prendra en considération pour évaluer jusqu'à quel point un processus électoral est conduit dans le respect des normes internationales.

Les normes internationales répertoriées concernent les élections de toute forme d'organe représentatif et de gestion, y compris les élections locales. Elles sont également pertinentes pour les référendums qui permettent aux citoyens de participer directement à la décision²³.

4.1 Contexte politique

Tous les citoyens ont le droit de participer au gouvernement et de prendre part à la conduite des affaires publiques par des élections qui reflètent la libre expression de la volonté de l'électorat. La légitimité démocratique d'un gouvernement découle des pouvoirs qui lui sont accordés par l'électorat. Le gouvernement rend compte de son exercice de ces pouvoirs devant l'électorat par la tenue d'élections honnêtes et périodiques. Cependant, bien que la tenue d'élections démocratiques soit une condition nécessaire pour qu'un pays soit une démocratie, la conduite des élections doit être évaluée dans le cadre démocratique du pays hôte au sens large.

Dans son évaluation du contexte politique d'un processus électoral, la MOE UE prendra en considération la toile de fond des élections, y compris les questions générales de gouvernance et de démocratie. Cette évaluation analysera les possibilités de participation citoyenne à la direction des affaires publiques, la nature de l'engagement politique, les possibilités de pluralisme et l'environnement pour les partis politiques. L'évaluation pourra en outre être élargie à la séparation des pouvoirs et examiner si les organismes élus exercent leurs pouvoirs démocratiquement. L'évaluation abordera les aspects relatifs au respect des droits de l'homme et de l'État de droit. Elle prendra de même en considération la périodicité des élections (par exemple, si elles ont lieu avec une régularité suffisante) ainsi que l'histoire électorale du pays hôte, en particulier si des insuffisances ont été déjà constatées dans le passé.

Par ailleurs, la MOE UE entreprendra l'analyse du rôle politique des parties prenantes aux élections, de manière à dégager les principaux termes du débat politique.

Normes internationales

Types de pratiques exemplaires

Libre expression de la volonté²⁴

- Lorsque les citoyens participent à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ces représentants exercent un pouvoir réel de gouvernement et sont responsables à l'égard des citoyens, par le biais du processus électoral, de la façon dont ils exercent ce pouvoir.
- Au moins l'une des chambres du pouvoir législatif est entièrement composée de représentants élus par le peuple.
- Les représentants élus gagnent et détiennent leurs sièges à titre nominal et ne peuvent être écartés durant leur mandat par leurs partis politiques.

Elections périodiques²⁵

- Il est essentiel que des élections honnêtes soient organisées périodiquement pour garantir que les représentants soient responsables devant les citoyens de la façon dont ils s'acquittent des pouvoirs législatifs ou exécutifs qui leur sont dévolus.
- Les élections doivent être organisées périodiquement, à des intervalles assez rapprochés pour que l'autorité du gouvernement continue de reposer sur l'expression libre de la volonté du peuple.
- Les élections pour le pouvoir législatif ont lieu tous les deux à cinq ans et tous les quatre à six ans pour un président de l'exécutif.
- Des dispositions sont prévues pour la tenue d'élections anticipées dans des circonstances particulières telles qu'un vote de défiance contre le gouvernement ou telles que des élections partielles pour le pourvoi de postes vacants parmi les représentants.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- L'autorité de gouvernement est-elle exercée par un organe élu possédant une légitimité démocratique ?
- Les élections sont-elles organisées avec une régularité suffisante ?
- Les élections ont-elles été convoquées conformément au calendrier et par le biais des procédures prévues ? S'il s'agit d'élections anticipées, ont-elles été convoquées conformément aux procédures prévues ? Si les élections ont été reportées et se déroulent à présent, quelle était la raison du report ?
- Existe-t-il d'autres facteurs politiques et démocratiques pertinents à la conduite du processus électoral ?
- Existe-t-il des conditions dues à l'environnement général qui entraînent des difficultés pour les candidats/partis politiques dans leurs activités ?
- Les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont-ils respectés ?
- Les candidats/partis politiques représentent-ils assez d'opinions différentes pour garantir un véritable choix des électeurs ?
- Les élus ont-ils effectivement été installés ?

4.2 Cadre juridique

4.2.1 *Législation concernant les élections*

Un processus électoral se déroule dans le cadre de dispositions législatives et réglementaires. Le cadre juridique national est supposé fournir la base d'un processus électoral conforme aux normes internationales pour des élections honnêtes et démocratiques. Il doit aussi présenter des garanties pour l'exercice des libertés fondamentales et des droits politiques associés aux élections. Par conséquent, l'évaluation d'une MOE UE devra identifier les instruments universels et régionaux pertinents et s'y référer. Ces différents outils constitueront le cadre juridique international utilisé pour évaluer le processus électoral.

Outre les lois spécifiques aux questions électorales (par exemple une loi électorale), le cadre juridique national peut inclure des dispositions de la Constitution, des lois relatives à l'inscription des électeurs, la réglementation applicable aux partis politiques, aux médias et au financement de la campagne électorale, et peut inclure des lois pénales et administratives. Des attributions réglementaires pour les processus électoraux peuvent également découler de décrets administratifs et de législations subsidiaires ayant force de loi. Les administrations électorales peuvent disposer du pouvoir de produire des règlements administratifs portant sur certains aspects importants d'une élection. Quelle qu'en soit la source, la législation doit être cohérente avec d'autres lois et donner les précisions nécessaires au processus électoral tout en limitant la possibilité d'interprétations peu cohérentes ou subjectives. Toutes les personnes concernées devraient avoir accès à des exemplaires des lois et réglementations.

Le processus d'adoption des lois relatives aux élections doit en principe avoir été conduit de manière à assurer un large soutien au cadre juridique des élections. La législation ne peut comporter de mesures discriminatoires visant un candidat ou un parti politique. L'expérience a démontré que la confiance en la législation électorale est renforcée lorsqu'elle a été élaborée selon une approche inclusive et lorsqu'un consensus existe sur des questions aussi importantes que le système électoral et la composition de l'administration électorale. La sécurité et la transparence du processus électoral sont renforcées quand le cadre juridique est élaboré bien avant l'annonce de la date de l'élection. Des

changements tardifs dans une législation ou des retards dans l'adoption de la réglementation relative à des questions clés peuvent affaiblir un processus électoral.

Une évaluation du cadre juridique devra impérativement prendre en compte la manière dont la législation pertinente est mise en œuvre afin que tous les droits soient préservés, respectés et satisfaits de fait et de droit. L'ensemble des organismes chargés de faire respecter la loi, en vertu de leurs responsabilités spécifiques, (par exemple l'administration électorale, le parquet, le pouvoir judiciaire, les organes régulateurs des médias et les représentants du gouvernement) sont censés le faire de manière cohérente et impartiale. De ce point de vue, une évaluation peut être décidée sur la façon dont ces organismes respectent le cadre juridique et les normes internationales liées aux élections.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Le droit de participer²⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toutes les conditions qui s'appliquent à l'exercice des droits électoraux devraient être fondées sur des critères objectifs et rationnels. Ces droits électoraux ne peuvent être suspendus ou révoqués que pour des motifs consacrés par la loi, qui soient raisonnables et objectifs. • Les libertés fondamentales et les droits politiques, y compris les droits électoraux et le processus de vote, doivent être prévus et garantis par la loi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le cadre juridique pour les élections est préparé et adopté de façon transparente et n'exclut personne. • Les fondements du corpus juridique électoral ont été adoptés par le parlement et non par le biais de décrets exécutifs. • La loi électorale reçoit l'appui des partis d'opposition ainsi que celui des partis soutenant le gouvernement.
<p>Liberté d'expression, de réunion et d'association²⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association est une condition essentielle à l'exercice effectif du droit de vote et doit être pleinement protégé. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les lois et la régulation concernant les élections sont facilement accessibles pour un examen public.
<p>Non-discrimination²⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tout citoyen doit pouvoir jouir de ses droits électoraux sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou toute autre situation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le cadre législatif et administratif pour les élections (« les règles du jeu ») est créé bien en amont du processus électoral (de préférence une année avant). S'il est nécessaire de modifier le cadre juridique après convocation d'une élection, le consensus doit régner parmi les personnes concernées par les élections. Toute modification doit être largement diffusée.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Le cadre juridique interne du pays forme-t-il une base solide pour la conduite des élections en accord avec les normes internationales, et garantit-il les libertés fondamentales et les droits politiques ?
- Tous les aspects du processus électoral sont-ils couverts par la loi de manière détaillée avant le début de ce processus ?
- Existe-t-il une disposition légale quelconque aboutissant à discriminer, directement ou indirectement, des individus ou des groupes ?
- Quel est le statut de la législation internationale dans le système interne du pays ? Là où la législation internationale ne peut directement s'appliquer dans les tribunaux locaux, des mesures ont-elles été prises pour l'incorporer à la législation interne ?
- Les parties prenantes aux élections font-elles confiance au cadre juridique des élections ?
- Le cadre juridique est-il mis en œuvre et suivi d'une manière cohérente et impartiale ?
- La loi est-elle appliquée d'une manière cohérente et impartiale par les autorités concernées ?
- Des modifications tardives ont-elles été apportées ? Si tel est le cas, est-ce que des mesures adéquates ont été prises pour rendre ces modifications publiques et s'assurer que les parties concernées étaient prévenues de ces changements ? Ces modifications tardives étaient-elles justifiées par des motifs acceptables et ont-elles fait l'objet d'un consensus général ?

4.2.2 Système électoral**Importance des systèmes électoraux**

Le choix d'un système électoral joue un rôle déterminant dans la relation entre l'électorat et les institutions élues et influe sur l'avenir politique d'un pays. Chaque système électoral a ses propres caractéristiques qui le rendent plus ou moins facile à comprendre par les électeurs et ont une influence sur le coût de la mise en œuvre et sur la manière dont les votes seront convertis en résultats électoraux. Certains systèmes électoraux seront solidement établis depuis des décennies tandis que d'autres pourront n'avoir été adoptés que plus récemment, éventuellement dans le cadre d'accords de sorties de conflits ou de transitions démocratiques. Le choix d'un système électoral peut être controversé. Par exemple, des partis politiques d'opposition peuvent argumenter que le système en place les désavantage tandis que les tenants du pouvoir défendront un *statu quo*. Il n'existe aucun système électoral qui puisse tenir lieu de norme internationale.

Les différents systèmes électoraux

Les systèmes électoraux entrent dans trois catégories principales. Les

systèmes à scrutins majoritaires sont généralement utilisés dans le cas d'élections où il est prévu d'élire un candidat pour un siège dans une circonscription électorale. Pour gagner, le candidat doit recueillir le plus grand nombre de votes (majorité simple) ou doit recueillir plus de la moitié des votes (majorité absolue). Les *systèmes proportionnels* sont généralement utilisés pour des élections où plus d'un siège est à pourvoir dans la circonscription électorale. Les mandats parlementaires sont attribués en utilisant des formules qui répartissent les sièges de manière à ce qu'ils représentent la proportion des voix gagnées par les candidats ou les partis. Les *systèmes mixtes* combinent les systèmes majoritaires et proportionnels.

Évaluer le système électoral

La MOE UE évaluera si les citoyens ont confiance dans le système électoral et appréciera les mérites et les points faibles d'un système électoral pour autant qu'il permette de jouir des libertés fondamentales et des droits politiques.

Le système électoral devrait garantir l'égalité des suffrages grâce au principe « une personne, un vote ». Ce principe signifie que chaque électeur dispose du même nombre de voix lors d'une élection et que chaque vote a le même « poids ». Certains systèmes électoraux ne permettent pas l'égalité des suffrages dans la mesure où il existe un déséquilibre dans l'attribution des sièges ou dans la délimitation des différentes circonscriptions. Par exemple, dans une élection parlementaire où les électeurs de la circonscription A sont bien plus nombreux que ceux de la circonscription B, les votes des électeurs de la circonscription A ont un « poids » moindre.

Dans les systèmes proportionnels, une MOE UE prêtera une attention particulière à la conversion des votes en sièges en faveur d'un candidat ou d'un parti politique. La MOE UE n'oubliera pas d'examiner les formules électorales d'attribution des sièges, ou les seuils minimaux légalement instaurés que les partis ou les candidats doivent atteindre pour gagner un siège. Ces considérations sont basées sur une évaluation du système et de sa propension à déséquilibrer certains résultats. Par exemple, là où le nombre de sièges par circonscription électorale (« magnitude des circonscriptions ») est faible, il existe un risque de déséquilibre. Dans d'autres cas, des seuils trop élevés peuvent empêcher certains partis

d'être élus. Ce déséquilibre est particulièrement préoccupant quand le seuil est délibérément élevé dans le but d'exclure certains partis politiques ou groupes minoritaires. Dans un système proportionnel, un seuil élevé ou une « magnitude des circonscriptions » inadéquate peut aussi conduire à des « déperdition de votes », situations dans laquelle le choix de nombreux électeurs ne rencontre pas de traduction politique. Le système électoral peut chercher à corriger les déséquilibres passés de représentation politique par la mise en oeuvre de quotas ou de sièges réservés, par exemple pour les femmes et pour les minorités.

Évaluer la délimitation des circonscriptions

L'analyse des procédures de délimitation des circonscriptions électorales fait partie de l'évaluation d'un système électoral par une MOE UE. Le découpage des circonscriptions doit être opéré sur la base d'une procédure cohérente et transparente établie par la loi et faire usage de critères tels que le nombre d'habitants et les limites géographiques ou administratives. Les circonscriptions électorales doivent être révisées régulièrement de manière à refléter les changements démographiques. Le découpage des circonscriptions électorales peut être opéré de telle manière qu'il permet de manipuler le résultat d'une élection (cette pratique est également connue sous le nom de « gerrymandering »).

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Libre expression de la volonté²⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bien que le PIDCP n'impose aucun système électoral particulier, tout système adopté par un Etat partie doit être compatible avec les droits électoraux et doit garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le système électoral a été choisi après large consultation. Il existe un consensus entre les partis politiques et les autres parties concernées par les élections sur le choix du système électoral.
<p>Égalité du suffrage³⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le principe « à chacun une voix » doit s'appliquer, et dans le cadre du système électoral de chaque État, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le système électoral donne des résultats qui sont largement représentatifs de la volonté de l'électorat.

Normes internationales

- Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens discriminatoire à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre déraisonnablement le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants.

Non-discrimination³¹

- Des mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes ne doivent pas être considérées comme un acte de discrimination, mais ne doivent en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes.

Types de pratiques exemplaires

- Le système électoral n'est pas fréquemment modifié ou n'a pas été modifié pour avantager un parti politique ou un groupe en particulier.
- Le tracé des circonscriptions électorales et la distribution des sièges dans les circonscriptions électorales sont basés sur des critères justifiables et fondés. Ils reflètent la taille de la population de chaque territoire de manière à ce que chaque officiel élu représente approximativement le même nombre d'électeurs.
- Les circonscriptions électorales sont découpées par un organisme impartial, non politique et sont révisées périodiquement, par exemple à la suite d'un recensement et/ou de modifications démographiques majeures.
- Des électeurs de la même élection ont le même nombre de voix et utilisent des procédures de vote similaires.
- Des quotas ou autres mesures temporaires sont mis en œuvre pour établir une représentation plus équilibrée des femmes ou des groupes minoritaires aux postes d'élus.
- La législation requiert un pourcentage de candidats de chaque sexe aux places désignées sur les listes de candidats des partis. Cette mesure peut permettre l'élection de femmes et d'hommes sans discrimination d'un groupe envers l'autre.
- Des sièges réservés sont accordés à des minorités pour garantir la représentation de membres de groupes minoritaires au parlement.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Le système électoral, ainsi que les méthodes et les procédures pour convertir les votes en résultats, sont-ils prévus par la loi ?
- Le système électoral garantit-il l'égalité des suffrages ?
- Le système électoral bénéficie-t-il d'un large soutien des principales parties concernées ?
- Le choix du système électoral est-il bien compris de la population ? Les citoyens considèrent-ils que le système électoral permet la libre expression de la volonté de l'électorat ?
- Le système électoral, ou certains éléments de celui-ci, ont-ils été modifiés pour des raisons politiques ?
- Existe-t-il une obligation de réviser le tracé des circonscriptions régulièrement ? Est-ce que les procédures de révision des délimitations des circonscriptions électorales sont fondées sur des critères transparents et justifiables ? Les circonscriptions électorales ont-elles été découpées de manière discriminatoire ou biaisée ?
- Dans un système électoral proportionnel, la formule d'attribution des sièges risque-t-elle de provoquer des résultats déséquilibrés en raison d'un seuil légal trop élevé ?

Une vue d'ensemble des différents systèmes électoraux³²

	Peut être utilisé lors :	
	d'élections présidentielles	d'élections législatives et locales
Systèmes majoritaires		
<p><i>Scrutin majoritaire uninominal (SMU)</i> Utilisé dans les circonscriptions uninominales. Le vainqueur est celui qui recueille davantage de voix que les autres candidats mais pas nécessairement une majorité de voix.</p>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<p><i>Scrutin majoritaire à deux tours : majorité absolue</i> Utilisé dans les circonscriptions uninominales. Les électeurs votent pour un candidat. Un candidat qui recueille plus de 50 % des voix gagne. Dans le cas contraire, un second tour est organisé entre les deux candidats qui ont recueilli le plus de voix au premier tour. Le second tour consacre le candidat qui a obtenu la majorité absolue.</p>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<p><i>Scrutin à vote alternatif</i> Utilisé dans les circonscriptions uninominales. Les électeurs indiquent leurs choix sur le bulletin de vote par ordre de préférence. Un candidat qui reçoit plus de 50 % du choix numéro 1 des électeurs est déclaré élu. Sinon, les voix du choix numéro 2 (puis du choix numéro 3, et ainsi de suite) sont redistribuées jusqu'à ce que l'un des candidats obtienne la majorité absolue.</p>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Une vue d'ensemble des différents systèmes électoraux

	Peut être utilisé lors :	
	d'élections présidentielles	d'élections législatives et locales
<p><i>Scrutin majoritaire plurinominal</i> Utilisé dans les circonscriptions plurinominales où les électeurs disposent d'autant de voix qu'il y a de candidats à élire. Le dépouillement s'effectue de la même façon que dans un scrutin majoritaire uninominal, les sièges allant aux candidats ayant récolté le plus grand nombre de suffrages. Lorsque l'électeur doit choisir un parti et non un candidat, le scrutin est appelé scrutin majoritaire plurinominal à liste de partis.</p>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<p><i>Vote limité</i> Utilisé dans les circonscriptions plurinominales. Chaque électeur dispose d'un certain nombre de voix mais celui-ci demeure inférieur au nombre de candidats à élire. Comme dans le scrutin majoritaire uninominal, les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de voix remportent l'élection.</p>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<p>Systèmes proportionnels</p> <p><i>Représentation proportionnelle à scrutin de liste (RPSL)</i> Utilisé dans les circonscriptions plurinominales. Les électeurs votent pour un parti et les partis se voient attribuer des sièges en proportion des votes obtenus. Les candidats élus sont issus des listes soumises par leurs partis. La RPSL peut fonctionner sur base de listes bloquées ou de listes ouvertes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liste bloquée : les électeurs sont tenus de voter pour un seul parti et ne peuvent exprimer de préférence pour un candidat en particulier sur la liste. • Liste ouverte: les électeurs peuvent exprimer une préférence pour un ou plusieurs candidats sur la liste du parti ou voter pour le parti sans modifier l'ordre de la liste. <p>Une méthode spécifique permet d'attribuer les sièges (par exemple, la formule d'Hondt ou la formule de Sainte-Laguë).</p>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<p><i>Scrutin à vote unique transférable</i> Système de représentation proportionnelle à vote préférentiel utilisé dans des circonscriptions plurinominales. Pour être élu, un candidat doit récolter plus de suffrages que le nombre de « premiers choix » déterminé au préalable. Les voix obtenues par un candidat éliminé ou les voix excédentaires d'un candidat élu sont redistribuées aux candidats qui restent dans la compétition.</p>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Une vue d'ensemble des différents systèmes électoraux

	Peut être utilisé lors :	
	d'élections présidentielles	d'élections législatives et locales
Systèmes mixtes		
<p><i>Scrutin mixte avec compensation (SMAC)</i></p> <p>Une partie des députés est élue au scrutin majoritaire, généralement de circonscriptions uninominales. Une autre partie des sièges est pourvue selon les règles de la proportionnelle des circonscriptions plurinominales. Ces derniers sièges viennent compenser la disparité engendrée par les résultats du scrutin majoritaire de circonscription.</p>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<p><i>Scrutin parallèle</i></p> <p>Mode de scrutin caractérisé par l'utilisation simultanée de la représentation proportionnelle et du scrutin majoritaire. Les sièges pourvus par représentation proportionnelle ne compensent cependant pas l'absence de proportionnalité des résultats du scrutin majoritaire.</p>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<p><i>Scrutin à vote unique non transférable</i></p> <p>Utilisé dans les circonscriptions plurinominales mais (contrairement au scrutin majoritaire plurinominal) les électeurs ne peuvent voter que pour un seul candidat. Sont élus les candidats arrivés en tête, à concurrence du nombre de postes à pourvoir dans la circonscription.</p>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

4.3 Administration électorale

4.3.1 Le travail de l'organe en charge des élections

Rôles et responsabilités de l'organe en charge des élections

L'efficacité et le professionnalisme des organes responsables de l'administration d'une élection sont cruciaux pour la réussite d'un processus électoral honnête. La manière dont l'administration électorale (désignée dans certains pays par l'expression « organe en charge des élections »³³) conduit l'élection doit permettre de disposer d'un cadre qui garantisse aux citoyens la jouissance de leurs libertés fondamentales et de leurs droits politiques. L'organe en charge des élections doit

travailler dans la transparence, avec efficacité et professionnalisme. Il doit administrer le processus électoral de manière à ce qu'il soit conduit équitablement, avec impartialité et en accord avec la législation nationale ainsi qu'avec les normes internationales pour les élections. L'organe en charge des élections doit être en mesure d'accomplir son travail sans ingérence politique ou intimidations. La MOE UE observera le travail à chaque niveau de l'administration électorale, depuis les bureaux de vote et les démembrements régionaux jusqu'au plus haut niveau de décision et de coordination.

Il est nécessaire que l'administration électorale planifie efficacement les besoins anticipables ainsi que les modalités du vote (par exemple le choix des procédures de vote et de dépouillement, la détermination de l'emplacement des bureaux de vote, l'impression du matériel, etc.) pour que le processus électoral soit prêt en temps voulu. La production et l'impression du matériel électoral sensible, tel que celui des bulletins de vote et des scellés, exigent le respect de certaines normes de sécurité mais demandent aussi une certaine transparence pour s'assurer de la confiance des parties prenantes dans le processus de production. L'ensemble du personnel de l'organe en charge des élections devrait avoir reçu des instructions et/ou une formation sur leurs rôles et responsabilités, sans parler de leurs obligations d'équité et d'impartialité.

Exemples d'organes en charge des élections

Il n'existe pas de modèle type d'organe en charge des élections ou de système préétabli pour gérer une élection. De nombreux pays ont une *commission électorale indépendante* administrée séparément des institutions gouvernementales. D'autres pays ont un *organe en charge des élections dépendant du pouvoir exécutif* agissant par l'entremise d'organismes du gouvernement national ou régional, par exemple le ministère de l'intérieur. Par ailleurs, on peut parler d'*organe en charge des élections dépendant du pouvoir judiciaire* lorsque le processus électoral est supervisé par des juges dans des pays où il est permis à la magistrature, conformément à la constitution, de remplir des fonctions exécutives sans compromettre l'indépendance judiciaire. Un organe en charge des élections peut fréquemment présenter un mélange de ces différents modèles. Par ailleurs, certains départements du gouvernement

central ou local peuvent être impliqués dans le processus électoral (par exemple pour l'inscription des électeurs). Il arrive, dans le cas de pays sortant d'un conflit, que l'organe en charge des élections compte en son sein des membres de la communauté internationale. Les organes en charge des élections peuvent bénéficier de l'assistance technique internationale.

Un organe électoral indépendant est composé, à son plus haut niveau, de membres de différentes origines désignés par diverses méthodes (par exemple, nomination par le parlement ou recrutement ouvert). Une *commission électorale indépendante et de structure non partisane* est constituée de personnalités choisies selon leur expérience professionnelle. L'indépendance de ses membres est renforcée lorsque des critères bien définis contribuent à une représentation équilibrée des différents intérêts. Une *commission électorale indépendante et de structure partisane* est constituée de personnalités nommées par des partis politiques ou des candidats. Leur présence implique engagement et responsabilité pour permettre un examen rigoureux du travail accompli. Le rôle d'une commission électorale de structure partisane est affermi lorsque ses membres sont représentatifs du spectre politique et de tous ceux qui participent aux élections. Il est important que ces membres agissent de manière collégiale, consensuelle et constructive plutôt qu'en prenant leurs décisions selon une ligne partisane. Une *commission électorale indépendante mixte* est composée de membres issus de partis politiques et d'autres horizons.

Structure de l'organe en charge des élections

Une administration électorale est généralement dirigée par une commission chargée de prendre les décisions et de superviser tout le processus électoral. La commission est souvent représentée au niveau inférieur par des démembrements (surtout dans les pays d'organisation fédérale) qui renvoient aux différents échelons du gouvernement local (par exemple région, district, municipalité). Ces structures peuvent être permanentes ou créées temporairement pour la période électorale. Lorsqu'elles n'ont pas été désignées en temps utiles, les structures temporaires sont parfois insuffisamment préparées à l'administration d'une élection. Le secrétariat d'une commission électorale planifie et met en œuvre le travail administratif et technique. L'organe en charge

des élections doit être doté de procédures appropriées à la conduite du processus et à la prise de décisions. Une attribution précise des rôles entre les différentes branches et les différents niveaux sont nécessaires, ainsi qu'une efficacité dans la coordination de l'administration électorale.

Méthodes de travail des organes en charge des élections

Indépendamment du modèle retenu, l'organe en charge des élections doit agir en faisant preuve d'indépendance et d'impartialité. Dans ce but, il agit de manière transparente et responsable. Les pratiques exemplaires ont montré que les citoyens ont davantage confiance dans l'organe en charge lorsque les parties prenantes ont une connaissance précise du travail de son travail et lorsque les décisions et les comptes rendus des réunions sont rendus publics rapidement. La transparence se manifeste par la consultation des parties prenantes, par des briefings à l'intention des médias et par l'organisation de sessions de travail ouvertes aux partis et aux représentants de candidats accrédités comme aux observateurs et aux médias.

Les commissions électorales indépendantes des institutions gouvernementales sont plus particulièrement appropriées dans les pays où les citoyens ont une confiance limitée dans les capacités du gouvernement à agir de manière impartiale, ou quand le gouvernement a une capacité d'action très limitée, comme dans les situations post-confliktuelles. L'indépendance de ce type de commission est généralement garantie par la loi et se trouve facilitée par son propre contrôle d'un budget réaliste plutôt que par la dépendance envers un financement gouvernemental *ad hoc*. L'indépendance d'une commission peut être remise en question s'il est permis de renvoyer ou de remplacer arbitrairement ses membres.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Elections honnêtes³⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'organe en charge des élections agit de façon transparente, impartiale, indépendante et sans exclusive, prenant ses décisions par consensus.

- Il devrait y avoir un contrôle indépendant du vote et du dépouillement afin que les électeurs aient confiance dans le processus électoral.
- L'organe en charge des élections est entièrement responsable de ses activités.
- Les représentants politiques, les observateurs (nationaux et internationaux), les médias et toutes autres personnes concernées ont plein accès à l'information.
- Les mesures pour la transparence comprennent : publication de toutes les décisions et comptes rendus, accès libre aux sessions, tenue de conférences de presse et de réunions consultatives régulières avec les parties prenantes.
- Les officiels chargés des élections reçoivent une formation sur leurs rôles et responsabilités.
- L'organe en charge des élections utilise des procédures bien établies.
- Les personnes les plus haut placées de l'organe en charge des élections ont le pouvoir de donner une réglementation et des ordres aux organismes subalternes pour veiller à la cohérence des procédures dans tout le pays.
- L'organe en charge des élections a un budget adéquat dont elle a le contrôle.

4.3.2 Éducation électorale

L'organe en charge des élections a souvent la responsabilité d'assurer une éducation impartiale de l'électorat. Cette responsabilité s'exerce fréquemment en conjonction avec la société civile et les médias.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

Les domaines d'évaluation suivants sont utiles à tous les niveaux de travail d'un organe en charge des élections, du bureau de vote au plus haut niveau, en passant par les démembrements régionaux.

- Les citoyens ont-ils confiance dans le travail de l'organe en charge des élections ?
- Les pouvoirs et compétences de l'organe en charge des élections – à tous les niveaux – sont-ils inscrits dans la loi, y compris l'obligation d'administrer et de superviser un processus électoral avec équité, impartialité et conformément à la loi ?
- L'organe en charge des élections agit-il de manière indépendante (fonctionnant de manière équitable et impartiale) ?

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- L'organe en charge des élections respecte-t-il la loi, jusque dans son respect des délais légaux ?
- L'organe en charge des élections peut-il travailler librement, sans ingérence ou sans intimidation ?
- L'organe en charge des élections agit-il de manière transparente et inclusive ? Permet-il aux représentants accrédités, aux observateurs et aux médias d'examiner son travail ?
- L'organe en charge des élections fonctionne-t-il en accord avec des règles de procédure ?
- L'organe en charge des élections prend-il les décisions par consensus ?
- L'organe en charge des élections agit-il avec efficacité et respecte-t-il les délais ?
- L'organe en charge des élections communique-t-il efficacement avec les parties prenantes aux élections et plus largement avec le public ?
- L'organe en charge des élections consulte-t-il de manière appropriée les partis politiques, les candidats, la société civile et les autres parties prenantes aux élections ?

Questions spécifiques aux démembrements (structures situées au-dessus des bureaux de votes) :

- Existe-t-il une réelle coordination et une claire distinction des rôles des différents démembrements ?
- L'organe en charge des élections planifie-t-il efficacement les besoins anticipables en suivant un calendrier réaliste, y compris la nomination du personnel nécessaire ?
- Les décisions/instructions sont-elles prises et communiquées efficacement aux démembrements ?
- Le matériel électoral sensible est-il produit de façon à garantir l'intégrité du processus de production ?
- L'organe en charge des élections procure-t-il une formation adéquate à son personnel ?
- L'organe en charge des élections dispose-t-il des ressources financières ou autres adéquates ?
- L'organe en charge des élections contrôle-t-il lui-même son budget et ses ressources en personnel ?

Dans le cas d'un organe en charge des élections dépendant du pouvoir exécutif :

- Existe-t-il des garde-fous suffisants qui garantissent que l'organe en charge des élections n'agit pas sous l'influence d'intérêts politiques ou partisans ?

Dans le cas d'un organe en charge des élections indépendant ou dépendant du pouvoir judiciaire :

- L'indépendance de l'organe en charge des élections et de ses membres est-elle suffisamment garantie par la loi et se vérifie-t-elle dans la pratique ?

Dans le cas d'une commission indépendante et de structure non partisane :

- La composition de la commission reflète-t-elle une représentation non partisane des différents intérêts ?
- Les citoyens ont-ils confiance dans la capacité de la commission à agir de manière indépendante et non partisane ?

Dans le cas d'une commission indépendante et de structure partisane :

- La composition de la commission offre-t-elle une représentation équilibrée du spectre politique et de ceux qui participent aux élections ?
- Tous les membres de la commission sont-ils capables de remplir leurs fonctions ? Tous les membres ont-ils un égal accès à l'information ?
- La commission travaille-t-elle d'une manière collégiale, consensuelle et constructive ?

L'information et l'éducation de l'électorat sont des activités nécessaires afin de s'assurer que tous les électeurs potentiels soient informés de leurs droits politiques, y compris ceux de s'inscrire et de voter. Les initiatives dans le domaine de l'éducation de l'électorat sont particulièrement importantes dans les pays de tradition démocratique limitée et/ou lorsque le niveau d'alphabétisation est particulièrement bas. Bien avant le jour du scrutin, tous les électeurs doivent avoir reçu quelques informations essentielles, données de manière impartiale, portant sur différents sujets tels que la date du scrutin, les horaires et les lieux de vote.

Les électeurs devraient aussi avoir connaissance de leur droit à participer aux élections, de la signification de l'élection, du type d'élection qui va avoir lieu, de l'identité des candidats et des partis politiques ainsi que de la façon dont ils doivent indiquer leur choix (en particulier lorsqu'il est possible de voter pour plus d'un candidat). Ces mêmes informations devraient être données aux électeurs avant la période d'inscription. L'organe en charge des élections a le devoir de s'assurer que cette information est donnée sans discrimination avant le jour du scrutin. Il doit aussi s'assurer qu'une information adéquate est mise à disposition des électeurs dans le bureau de vote le jour du scrutin.

Une éducation civique, portant plus largement sur les questions de démocratie et de gouvernance, est souvent assurée par les autorités de l'État et des organisations de la société civile.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Le droit de participer³⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des campagnes d'éducation des électeurs sont nécessaires pour garantir l'exercice effectif des droits électoraux d'une communauté avertie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités, organe en charge des élections compris, organisent de vastes campagnes d'éducation de l'électorat auxquelles participe la société civile. • L'éducation civique est impartiale. • L'organe en charge des élections collabore avec la société civile et les médias imprimés et électroniques à l'éducation des électeurs. • L'éducation de l'électorat cible des groupes moins susceptibles de voter que d'autres, en particulier les personnes qui viennent d'atteindre la majorité électorale, les femmes et les minorités. • L'éducation de l'électorat est menée dans les langues des minorités.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Une campagne d'éducation de l'électorat est-elle mise en place pour informer les citoyens de leurs droits électoraux et de leur possibilité de participer au processus électoral ? Atteint-elle ses objectifs, en particulier envers les groupes ou les individus qui encourent le risque d'être exclus du processus électoral ou de subir des entraves, comme les femmes, les électeurs exerçant leur droit de vote pour la première fois (généralement de jeunes adultes) et les groupes minoritaires ?
- L'éducation de l'électorat comprend-elle des informations sur l'inscription des électeurs et encourage-t-elle les citoyens à s'assurer qu'ils sont bien inscrits pour voter ?
- Les citoyens sont-ils informés de l'élection et familiarisés avec les candidats, les partis ainsi qu'avec les conditions d'inscription et de vote ?
- Dans les démocraties nouvellement établies, l'éducation de l'électorat informe-t-elle les électeurs de la nature et de la raison d'être de la démocratie, ainsi que de leurs droits et responsabilités par rapport à celle-ci ?
- L'éducation de l'électorat est-elle conduite de manière impartiale ? Une campagne d'éducation civique est-elle menée ? Si tel est le cas, est-elle conduite de manière impartiale ?
- De quelle manière la société civile est-elle impliquée dans l'éducation de l'électorat ? L'organe en charge des élections facilite-t-il le travail de la société civile dans ce domaine ?
- Quelles sont les méthodes utilisées pour atteindre la partie non alphabétisée de la population ? L'éducation aux électeurs est-elle conduite dans les langues des minorités ?
- Certains aspects de l'éducation aux électeurs ont-ils été menés de manière inappropriée ?

4.4 Inscription des électeurs

4.4.1 *Le droit au suffrage universel*

Le droit au suffrage universel est une norme internationale des élections démocratiques. Il doit être assuré sans discrimination. Les exclusions, restrictions ou incapacités devront être justifiées par des motifs raisonnables.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Suffrage universel³⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> Le droit de voter lors d'élections et de référendums devrait être prévu par la loi. L'exercice de ce droit ne peut être supprimé que pour des motifs objectifs et raisonnables. La fixation d'un âge minimum pour l'exercice du droit de vote est une restriction raisonnable. Il peut être justifié de refuser le droit de voter à une personne dont l'incapacité mentale est établie. Il est déraisonnable de restreindre le droit de vote sur la base d'une invalidité physique ou d'imposer des critères d'alphabétisation, d'instruction ou de fortune. L'appartenance à un parti ne devrait pas être une condition ni un empêchement à l'exercice du droit de vote. Si le fait d'avoir été condamné pour une infraction est un motif de privation du droit de vote, la période pendant laquelle l'interdiction s'applique devrait être en rapport avec l'infraction et la sentence. Les personnes privées de liberté qui n'ont pas été condamnées ne devraient pas être déchues du droit de vote. <p>Non-discrimination³⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> Les droits civils et politiques doivent être respectés sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. 	<ul style="list-style-type: none"> Les conditions d'éligibilité concernant la citoyenneté, l'âge, le lieu de résidence et les absences provisoires doivent être établies par des dispositions législatives cohérentes. L'année de la majorité (généralement 18 ans) est l'âge minimum d'obtention du droit de vote. <ul style="list-style-type: none"> La suspension du droit de vote des personnes condamnées pour une infraction doit s'appliquer seulement dans des cas exceptionnels et doit être proportionnée à la nature ou à la gravité de l'infraction.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Le droit au suffrage universel et non discriminatoire est-il prévu par la loi ?
- Si le droit au suffrage universel et non discriminatoire est prévu par la loi mais n'est pas de fait universel, quelles en sont les raisons ?
- Les motifs d'exclusion et/ou de restriction du droit de vote sont-ils raisonnables ?
- Des dispositions législatives cohérentes régissent-elles l'éligibilité au droit de vote ?

4.4.2 L'inscription des électeurs

Importance de la liste électorale

L'inscription des électeurs doit permettre aux citoyens éligibles d'exercer leur droit de vote le jour du scrutin. Élaborer et tenir à jour une liste électorale exacte ainsi que produire des extraits fiables pour chaque bureau de vote peut se révéler extrêmement complexe. Il est de la plus haute importance d'être en possession d'une liste électorale exacte et complète car la non inscription ne permet pas aux citoyens de profiter de leur droit de vote et par conséquent fait obstacle à l'universalité du suffrage.

Établir la liste électorale

Les procédures d'inscription des électeurs diffèrent en fonction des pays. La liste électorale peut être établie par l'organe en charge des élections ou par d'autres autorités de l'État. Une *inscription active* (parfois appelée inscription à l'initiative de l'électeur ou enrôlement) implique que les électeurs aient l'initiative ou fassent la demande de leur inscription sur la liste électorale. Une *inscription passive* (parfois appelée inscription à l'initiative de l'État ou recensement) implique que les autorités de l'État aient l'initiative de l'établissement de la liste électorale. Elle est souvent établie à partir des registres d'état civil. Dans certains pays il est obligatoire de s'inscrire pour voter.

Une liste électorale peut être produite au niveau central ou bien en utilisant les informations du niveau régional qui sont ensuite fusionnées pour produire une liste nationale unique. L'inscription sur une liste électorale ne doit occasionner aucun frais de la part des citoyens. L'inscription des électeurs peut être réalisée par des agents recenseurs qui font du porte à porte. Il peut être demandé aux citoyens de justifier de leur identité avant l'inscription au moyen de documents spécifiés. Une carte d'électeur est parfois attribuée à la personne inscrite pour attester de son inscription. Certaines dispositions légales permettent parfois à des électeurs éligibles mais non inscrits d'être inclus sur une liste électorale supplémentaire spéciale le jour du scrutin. Dans tous les cas, les procédures doivent garantir que tous les électeurs éligibles, et seulement ces derniers, peuvent voter et que des mesures appropriées sont prises pour empêcher des inscriptions multiples pouvant conduire

à des votes multiples (par exemple par les changements de résidence ou de nom après le mariage). Des procédures doivent être établies pour veiller à la radiation des noms des personnes décédées ainsi qu'à l'inclusion des électeurs nouvellement éligibles. Pour empêcher les personnes de s'inscrire plus d'une fois, il est possible d'appliquer une encre indélébile sur un doigt ou d'apposer une marque sur les cartes d'identité.

Mettre à jour la liste électorale

Une liste électorale doit être mise à jour régulièrement pour attester de sa validité. Cette mise à jour peut se faire de manière continue, à des périodes fixes et régulières, ou être effectuée à la seule occasion de la convocation du corps électoral. Quelle que soit la méthode retenue, il convient de veiller à ce que toutes les personnes éligibles soient inscrites sur la liste électorale pour le jour du scrutin. Dans les cas d'inscriptions actives, les organismes responsables devraient mener des campagnes d'éducation des électeurs pour s'assurer de la plus large participation possible au processus d'inscription. Dans les cas d'inscriptions passives, les électeurs éligibles devraient avoir la possibilité de vérifier leur inscription sur la liste électorale.

Procédures pour l'inscription des électeurs

Les procédures d'inscription des électeurs devraient être clairement établies par la loi. Lorsque les citoyens sont inscrits pour voter sur leur lieu de résidence, la définition du terme résidence (par exemple la distinction entre résidence permanente ou temporaire) doit être sans ambiguïté. La liste électorale ne doit pas contenir d'autres données personnelles



Vérification de la liste électorale, Haïti, 2006

que celles qui sont nécessaires à l'identification d'un électeur et à la vérification de sa qualité d'électeur. Toute demande d'information supplémentaire, sur l'appartenance ethnique par exemple, rend possible une discrimination. Le droit de vote des personnes appartenant à des minorités et des personnes déplacées doit être garanti. Les questions liées au statut légal des non-citoyens doivent être prises en considération si une partie significative de la population est exclue de la citoyenneté et donc du droit de vote. Lorsque le droit de vote est autorisé pour les citoyens résidant en dehors du pays, il convient de leur donner la possibilité d'exercer ce droit, particulièrement dans le cas des réfugiés.

Confiance des citoyens dans le processus d'inscription des électeurs

Les citoyens doivent avoir confiance dans l'exactitude de la liste électorale. Les autorités ont le devoir de veiller à ce que les listes électorales provisoires et définitives soient rendues publiques et que des copies soient disponibles pour que les citoyens puissent vérifier inexactitudes et omissions. Les partis politiques, en particulier, doivent avoir accès à la liste électorale dans son entièreté. Lorsqu'il existe de fortes présomptions ou des preuves d'omissions, d'incohérences et d'inexactitudes dans la liste électorale, les autorités doivent prendre des mesures constructives et transparentes pour en améliorer la qualité.

Contentieux de la liste électorale

Des procédures judiciaires ou administratives effectives devraient permettre aux parties prenantes aux élections de contester les irrégularités de la liste des électeurs, y compris les cas d'exclusion d'électeurs éligibles, de corriger les erreurs de la liste ou de demander la radiation de la liste de toute personne non éligible. Le contentieux de la liste électorale doit être résolu dans des délais raisonnables, avant le jour du scrutin.

Normes internationales**Types de pratiques exemplaires****Suffrage universel³⁸**

- Les États doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit.
- Quand l'inscription des électeurs est nécessaire, elle devrait être facilitée et il ne devrait pas y avoir d'obstacle déraisonnable à l'inscription. Si des conditions de résidence sont appliquées pour l'inscription, il convient que ces conditions soient raisonnables et n'entraînent pas l'exclusion des sans-abri.
- Aucun frais, taxe ou autre coût ne doit conditionner l'inscription des électeurs.

Égalité des suffrages³⁹

- Les personnes ne doivent pas s'inscrire plus d'une fois ou à plus d'un endroit (principe d'une personne, une voix).

- Il existe des dispositions légales cohérentes fixant les procédures d'inscription, la période d'établissement de la liste, la documentation permettant de prouver l'éligibilité, le contenu des formulaires d'inscription et le format de la liste électorale.
- La liste électorale est de date suffisamment récente pour inclure les citoyens nouvellement éligibles et pour radier les personnes récemment décédées.
- Lorsqu'il s'agit d'une inscription active, il existe une réelle campagne d'éducation électorale et la procédure d'inscription est conçue pour être simple et à la portée des citoyens. L'inscription des électeurs doit être intensifiée pour les moins susceptibles de s'enrôler (par exemple les personnes n'ayant jamais voté, les femmes, les minorités, etc.)
- La liste électorale provisoire est mise à disposition des citoyens pour qu'ils puissent vérifier leur inscription et pour que son exactitude soit examinée avant sa finalisation. Des extraits appropriés de la liste électorale provisoire sont affichés dans les bureaux de vote ou à tout autre emplacement jugés opportuns.
- La liste électorale est informatisée pour éviter les doublons.
- Les partis politiques ont accès à des exemplaires de la liste électorale.
- Le nombre d'électeurs inscrits est rendu public avant les élections. La liste électorale est divisée de manière à la réduire au nombre d'électeurs inscrits dans chaque bureau de vote.
- Le droit de contester les inexactitudes ou les omissions de la liste électorale est reconnu. Les corrections sont apportées par le biais de procédures simples mais sûres.
- Lorsque des documents pour l'inscription des électeurs sont nécessaires, ils sont uniques, sûrs et fiables.
- La liste électorale respecte la vie privée et exclut les informations personnelles inutiles et discriminatoires telles que celles afférentes au groupe ethnique.
- Le cas échéant, des procédures efficaces sont prévues pour faciliter l'inscription sur la liste électorale des personnes déplacées et des réfugiés.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

Note : Bien que l'inscription des électeurs soit souvent achevée avant le déploiement d'une MOE UE, les observateurs évalueront néanmoins le cadre juridique et méthodologique ainsi que l'efficacité de l'inscription des électeurs. Ils prendront aussi en considération les préoccupations de leurs interlocuteurs à propos du processus d'inscription.

- Les procédures d'inscription sont-elles exposées en détail dans la loi ?
- Les restrictions concernant l'inscription (telles que celles concernant la résidence) sont-elles raisonnables ?
- Le cadre méthodologique prévoit-il la possibilité pour tous les citoyens éligibles de s'inscrire en tant qu'électeurs ?
- Existe-t-il des mesures appropriées pour inclure les citoyens nouvellement éligibles, empêcher les inscriptions multiples et radier les noms des personnes non éligibles ou décédées ?
- Existe-t-il des preuves concernant le refus d'inscription de citoyens éligibles ou d'inscription de citoyens non éligibles ? Si tel est le cas, s'agit-il de cas isolés ou de problèmes récurrents ?
- Le fichier ou la liste électorale provisoire sont-ils à la disposition du public ?
- Des possibilités d'identifier les inexactitudes et omissions et des solutions efficaces existent-elles pour y remédier ?
- Les données relatives au nombre d'électeurs inscrits sont-elles rendues publiques ? Ces données sont-elles scindées par niveau d'organisation territoriale et, si tel est le cas, jusqu'à quel échelon ?
- Des extraits de la liste électorale sont-ils affichés dans les bureaux de vote et dans d'autres lieux accessibles avant le jour des élections ?
- La liste électorale est-elle perçue comme exacte et fiable par les citoyens avant la tenue du scrutin ?
- Des problèmes concernant la liste électorale ont-ils été observés le jour du scrutin ?
- Le nombre de femmes et d'hommes inscrits sur la liste électorale est-il proportionnel à leur poids respectif dans la population ? Dans le cas contraire, quelle en est la raison ?
- Le nombre de personnes appartenant à des groupes minoritaires inscrits est-il proportionnel à leur poids respectif dans la population ? Dans le cas contraire, quelle en est la raison ?
- Si nécessaire, des mesures efficaces d'inscription des personnes déplacées ont-elles été prises ?
- Si nécessaire, des procédures d'inscription spécifiques ont-elles été mises en place afin de s'assurer que les citoyens expatriés, y compris les réfugiés, peuvent s'inscrire ?

Dans le cas d'inscriptions actives (c'est-à-dire lorsque les électeurs ont l'initiative de l'inscription) :

- Tous les citoyens ont-ils la possibilité de s'inscrire ?
- Existe-t-il une campagne d'éducation électorale adéquate concernant l'inscription ?
- Les procédures sont-elles simples et les centres d'inscription accessibles, y compris pour les personnes soumises à des restrictions de circulation ou bien à mobilité réduite ?

Dans le cas d'inscriptions passives (c'est-à-dire lorsque les autorités de l'État ont l'initiative de l'inscription) :

- La source des données servant à l'inscription des électeurs est-elle clairement identifiable ?
- La source des données est-elle exacte et fiable ?
- Existe-t-il des mesures pour inscrire des citoyens éligibles s'ils ne sont pas repris par la source des données ?
- Existe-t-il des procédures efficaces pour s'assurer que les femmes qui changent leur nom et/ou leur lieu de résidence suite à un mariage soient inscrites ?

4.5 Enregistrement des partis politiques et des candidats

4.5.1 Liberté d'association

La liberté d'association est indispensable à la jouissance pleine et entière du droit de prendre part aux affaires publiques, y compris en formant un parti politique ou en devenant membre. Des élections démocratiques ne peuvent prendre place que dans un environnement pluraliste assurant la représentation de différentes opinions politiques. La plupart des pays disposent d'un cadre juridique spécifique établissant des modalités d'enregistrement et de fonctionnement des partis ou mouvements politiques. L'enregistrement et le fonctionnement des partis politiques, qui peuvent être gérés par un organe exécutif (tel que le ministère de la justice), l'appareil judiciaire ou l'administration électorale, permettent de s'assurer que les partis politiques disposent de structures raisonnablement cohérentes. La réglementation peut inclure des obligations concernant aussi bien la démocratie interne que l'usage d'un nom et symbole spécifique à chaque parti politique. Les restrictions apportées au droit de former un parti politique ou d'en devenir membre doivent demeurer dans des limites raisonnables. La législation doit aussi prévoir la possibilité de contester une décision relative à l'enregistrement d'un parti.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Liberté d'association⁴⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • La jouissance pleine et entière des droits électoraux suppose la liberté de se livrer à une activité politique, à titre individuel ou par l'intermédiaire de partis politiques et autres organisations. • Le droit à la liberté d'association, qui comprend le droit de constituer des organisations et des associations s'intéressant aux affaires politiques et publiques est un élément essentiel de la jouissance des droits électoraux. Les partis politiques et l'appartenance à des partis jouent un rôle important dans la direction des affaires publiques et dans le processus électoral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les procédures pour l'enregistrement et la réglementation des partis politiques respectent des critères établis clairement et connus de tous. • Il n'existe aucune ingérence du gouvernement ou d'un fonctionnaire d'autorité dans le fonctionnement des partis politiques. • Les partis politiques s'appuient sur des statuts officiels organisant une démocratie interne et un fonctionnement transparent. • Les partis politiques sont tenus d'avoir des noms, logos, etc. spécifiques et distinctifs. • Les décisions de rejeter l'enregistrement d'un parti ou de lui retirer son agrément sont prises sur base de motifs très sérieux et peuvent être contestées.

- L'exercice du droit de s'associer librement avec d'autres 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 publique ou les droits et libertés d'autrui. Ceci n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.
- L'administration électorale et les partis politiques enregistrés coopèrent et se concertent.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Le droit de constituer un parti politique ou d'y appartenir est-il garanti par la loi ?
- Les restrictions ou les conditions placées à l'enregistrement et au fonctionnement des partis politiques sont-elles raisonnables ?
- Tous les groupes politiques ont-ils des chances égales de constituer des partis et tous les citoyens d'adhérer aux partis de leur choix ?
- Un mouvement politique s'est-il vu refuser l'enregistrement en tant que parti politique ? Le refus de l'enregistrement empêche-t-il le parti ou ses candidats de prendre part aux élections ? Le refus est-il raisonnable ? Si le refus repose sur des motifs techniques (par exemple une erreur dans ses documents), a-t-il la possibilité de corriger cette erreur avant que le rejet ne devienne définitif ?
- Observe-t-on une ingérence inappropriée du pouvoir dans le fonctionnement des partis politiques ?
- Les partis politiques ont-ils un fonctionnement démocratique interne et agissent-ils de manière transparente ?
- Les exigences concernant la répartition géographique des membres ou des sections sont-elles un obstacle à la représentation politique, en particulier pour les groupes minoritaires du pays concentrés dans certaines régions ?

4.5.2 Le droit de se porter candidat

Toute personne, tout parti ou tout groupe politiques qui désire se présenter aux élections doit avoir la possibilité de le faire sans discrimination aucune. Une élection honnête suppose un processus d'inscription ouvert et sans exclusive pour tous les partis politiques et pour tous les candidats, contribuant de ce fait à la possibilité d'un choix véritable pour l'électorat. Les individus devraient avoir la possibilité de se présenter comme candidats indépendants aussi bien que comme représentants d'un parti.

La responsabilité de l'enregistrement des candidats est généralement du ressort de l'organe en charge des élections, au niveau central ou local. Les procédures doivent être claires et mises en œuvre de manière cohérente de façon à ne pas restreindre, intentionnellement ou non, le choix politique des électeurs. Bien que certaines restrictions ou conditions pour les candidatures soient admissibles, elles doivent être raisonnables et ne pas contenir de mesures potentiellement discriminatoires telles que l'exigence d'obtenir un nombre excessif de signatures de soutien ou le dépôt d'une caution déraisonnable. L'exigence d'un soutien interrégional peut affecter la capacité à présenter des candidats ou des partis politiques représentant des groupes minoritaires concentrés dans des régions spécifiques. Cette exigence peut aussi empêcher des candidats indépendants de se porter candidats. Un laps de temps suffisant doit être prévu entre l'ouverture et la fermeture du dépôt des candidatures afin de permettre aux candidats de préparer et de soumettre leurs dossiers d'enregistrement.

Le rejet d'une candidature ne peut être basée que pour sur des motifs très sérieux. Les candidats doivent avoir la possibilité de rectifier les erreurs techniques de leur dossier de candidature et de contester leur rejet. Toutes les plaintes relatives à l'enregistrement des candidatures doivent être résolues dans un laps de temps raisonnable avant le scrutin afin que les candidats agréés aient le temps de mener une campagne électorale. Suite à leur inscription, les candidats ne doivent être victimes d'aucune ingérence, qu'il s'agisse de pressions, de contraintes ou d'intimidations ou encore de tentatives pour les forcer à se retirer.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Le droit de se porter candidat⁴¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toute restriction au droit de se porter candidat, par exemple un âge minimum, doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables. • Les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires, par exemple le niveau d'instruction, le lieu de résidence ou l'ascendance, ou encore l'affiliation politique. • Le droit de se présenter à des élections ne devrait pas être limité de manière déraisonnable en obligeant les candidats à appartenir à des partis ou à un parti déterminé. • Il peut être justifié de refuser le droit d'occuper une fonction publique à une personne dont l'incapacité mentale est établie. • Il peut exister des motifs raisonnables de considérer certaines charges électives comme incompatibles avec certains postes (par exemple personnel judiciaire, officiers de haut rang, fonctionnaires). • Nul ne devrait subir de discrimination ni être désavantagé en aucune façon pour s'être porté candidat. • Les conditions relatives aux dates de présentation des candidatures, redevances ou dépôts devraient être raisonnables et non discriminatoires. • Toute condition exigeant un nombre minimum de partisans de la présentation de candidature devrait être raisonnable et ne devrait pas servir à faire obstacle à la candidature. • Les droits civils et politiques doivent être respectés sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. • Chacun a droit, sans distinction de race, de couleur ou d'origine ethnique ou nationale, à l'égalité devant la loi et en particulier au droit de se porter candidat. • Les femmes, dans des conditions d'égalité avec les hommes, doivent être éligibles à tous les organismes publiquement élus. • L'adoption de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le cadre procédural et le calendrier pour l'inscription des candidats sont prévus par la loi et déterminés avant l'ouverture des présentations de candidatures. • Les exigences, telles qu'une période minimale de résidence, sont établies sur base de critères objectifs et transparents et n'ont pas pour conséquence de limiter la possibilité de se porter candidat. • La décision de rejet de candidature est motivée. • Les contestations des décisions de rejet de candidatures sont vidées dans un délai fixé avant les élections de manière à permettre au candidat, si son recours est accepté, de mener une campagne électorale et de concourir effectivement. • L'âge minimal d'un candidat est le même que celui d'un électeur, bien qu'une limite d'âge supérieure puisse être appliquée pour les postes à haute responsabilité. • Le délai prévu entre l'ouverture et la fermeture de la période de dépôt des candidatures est suffisant. • Le montant des cautions doit dissuader les candidatures superficielles mais non les autres candidatures. Les cautions doivent être reversées aux candidats qui obtiennent une certaine proportion des votes (par exemple cinq pour cent). • Les procédures pour la vérification des signatures de soutien doivent être raisonnables et donner la possibilité de rectifier des erreurs techniques. • La liste de tous les candidats et partis politiques enregistrés doit être rendue publique à la fin du processus d'enregistrement et mise à disposition dans les bureaux de vote le jour du scrutin. • Des quotas ou d'autres mesures temporaires peuvent être mis en place pour disposer d'une représentation plus équitable des femmes aux postes électifs. • Des sièges spécifiques peuvent être réservés aux candidats de groupes nationaux minoritaires pour assurer une représentation du groupe. • Toute discrimination à l'encontre un candidat doit être traitée sur une base légale. • Des efforts sont entrepris pour encourager les candidatures de groupes sous-représentés. • Un soutien spécial est offert aux candidats exposés de fait à la discrimination, par exemple un appui financier particulier ou des formations.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

Note : Lorsque l'inscription des candidats a lieu avant le déploiement d'une MOE UE, les observateurs de l'UE devront tout de même évaluer le cadre juridique et procédural et la manière dont le processus d'inscription des candidats a été conduit. Cette évaluation comprendra aussi le suivi du contentieux relatif à l'inscription des candidats ainsi que les préoccupations exposées par leurs interlocuteurs.

- Le cadre juridique et procédural pour l'inscription des candidats assure-t-il le droit de se porter candidat sur des bases égalitaires ?
- Tous les candidats, partis et groupes politiques ont-ils la possibilité de se présenter aux élections ?
- La possibilité de se présenter en tant que candidat est-elle restreinte par des pratiques discriminatoires ?
- Les réserves ou restrictions apportées au droit de se porter candidat sont-elles raisonnables ? Ces restrictions sont-elles appliquées de manière égale et objective ?
- Les candidats ont-ils la possibilité de contester un rejet de leur candidature ? S'il existe des erreurs techniques ou des oublis dans un dossier de candidature, le candidat a-t-il la possibilité de les corriger avant que la décision définitive ne soit rendue ?
- Le montant des cautions est-il raisonnable et sont-elles systématiquement perçues ?
- Existe-t-il une procédure cohérente et raisonnable de vérification des dépôts de candidature (par exemple la vérification de signatures) ?
- Les candidats inscrits font-ils l'objet de pressions pour se désister ?
- Certains aspects du processus d'inscription des candidats affectent-ils directement ou indirectement la capacité de femmes candidates ou de candidats de groupes minoritaires à se présenter aux élections ?
- Des candidats ou des partis se sont-ils vus refuser la possibilité de se présenter ? Si tel est le cas, était-ce pour des motifs raisonnables ?
- Des candidats ont-ils été disqualifiés après leur enregistrement ? Si tel est le cas, les motifs étaient-ils raisonnables et justifiables ?

4.6 Campagne électorale

Prérequis pour une compétition ouverte et équitable

Les libertés d'expression, de réunion, d'association et de circulation sans discrimination constituent des prérequis pour un processus électoral démocratique. Une compétition ouverte et équitable suppose pour tous les candidats, les partis politiques et leurs partisans – indépendamment de leur affiliation politique – une possibilité de promouvoir leurs idées politiques, de tenir des meetings et de voyager dans le pays. L'électorat doit être informé du choix plus ou moins large de partis et de candidats. Ainsi, les opportunités de tenir des réunions publiques, de produire et d'utiliser du matériel électoral et de mener d'autres activités de campagne devraient être les mêmes pour tous les candidats, les partis politiques et leurs partisans afin qu'ils soient en mesure aussi bien de présenter librement leurs opinions que de présenter leurs programmes.

La violence ou la menace de violence, l'intimidation ou le harcèlement, ou encore l'incitation à de tels actes par des discours de haine et une rhétorique politique agressive sont incompatibles avec des élections démocratiques.

Réglementation de campagne

Les garanties relatives au droit à une campagne ouverte et équitable doivent être inscrites dans la législation nationale. Elles nécessitent parfois d'être également réglementées et supervisées par une structure administrative telle que l'organe en charge des élections. La réglementation de la campagne, qui comprend l'établissement d'une période officielle de campagne, doit assurer les mêmes possibilités à tous les candidats et partis politiques. La réglementation devrait mentionner l'égal accès aux ressources de l'État et prévenir des actes arbitraires de la part de l'administration qui restreindraient la possibilité de faire campagne. La couverture de la campagne par les médias et le financement des activités de campagne bénéficient souvent d'une réglementation spécifique. Par ailleurs, des limitations raisonnables peuvent restreindre certaines activités durant la période de campagne, telle que l'interdiction de faire campagne le jour précédent le scrutin (période dite de « silence électoral »).



Campagne électorale rurale en Éthiopie, 2005

Cependant, la réglementation des campagnes électorales ne doit pas restreindre plus avant la liberté d'association, de réunion, d'expression et de circulation. Les activités de campagne ne doivent pas être limitées à des emplacements spécifiques prévus

par le gouvernement. Les activités politiques doivent être autorisées en dehors des périodes officielles de campagne.

Des autorités responsables devront mettre en œuvre et faire respecter la réglementation des campagnes d'une manière systématique et impartiale. Toute restriction des activités de campagne, telle que l'obligation d'obtenir une autorisation anticipée pour organiser un rassemblement public, devra s'appliquer de la même manière à tous les partis et candidats en lice et ne devra pas être mise en œuvre de telle sorte qu'elle restreigne les possibilités légitimes de faire campagne. Quand une période de « silence électoral » est imposée immédiatement avant le jour des élections, le respect de cette période doit être effectif et systématique. Tous les partis et candidats en lice ont le devoir de mener une campagne honnête et de s'efforcer à prévenir des infractions à la législation et à la réglementation électorales. Encourager l'autorégulation par les candidats et les partis politiques peut contribuer utilement au déroulement d'une campagne loyale, par exemple par l'établissement d'un code de conduite.

Financement de campagne

La réglementation régissant le financement des campagnes électorales et des partis politiques nécessite une certaine transparence. C'est une pratique ordinaire pour les candidats et les partis politiques de devoir révéler leurs sources de financement et fournir des rapports et des comptes relatifs à leurs dépenses de campagne. Lorsqu'un financement de l'État est prévu pour la campagne, il doit être attribué honnêtement, équitablement et au moment opportun. Les restrictions concernant la collecte des fonds et les dépenses de campagne doivent être raisonnables et s'appliquer pareillement à tous les candidats et partis politiques. Des restrictions raisonnables concernant le financement des partis peuvent inclure des limitations portant sur le financement en provenance de l'étranger ou de sources anonymes. Des limitations relatives aux dépenses de campagne sont parfois nécessaires pour empêcher une campagne déséquilibrée ou inéquitable mais ne doivent pas être excessives au point d'empêcher toute campagne électorale effective. Il est d'usage que l'organe en charge des élections ait la responsabilité de superviser et de faire respecter la réglementation relative au financement de la campagne.

Utilisation des ressources de l'État

L'impartialité d'une campagne est affaiblie quand les ressources de l'État sont utilisées de manière déraisonnable pour favoriser la campagne d'un candidat ou d'un parti. Les ressources de l'État – tels que bâtiments publics utilisés à des fins de campagne – devraient être mises à disposition de tous les partis et candidats en lice sur des bases équitables. Les élus ne doivent pas profiter de leur charge à des fins de campagne. Les agents publics et les fonctionnaires sont tenus de ne participer aux activités de campagne qu'à titre privé et en dehors des heures de travail. Le port de l'uniforme de fonction doit être prohibé.

Rôle des forces de sécurité

Les forces de l'ordre ont l'obligation de rester neutres. Elles ont celle aussi de protéger les citoyens des violences occasionnées par les élections, de l'intimidation et de la coercition, y compris les tentatives d'achat de vote. Les candidats et leurs partisans ne doivent pas être harcelés, par exemple par le biais de menaces de licenciement qui pèsent plus particulièrement sur les fonctionnaires. L'arrestation et/ou la détention de candidats et partisans d'un groupe politique, la perturbation de rassemblements et de réunions publiques ou une présence excessive des forces de police à un rassemblement peuvent être politiquement motivées de la part des forces de sécurité. Une attention particulière doit être portée aux groupes susceptibles d'être soumis à des pressions de leurs supérieurs : étudiants, membres des forces armées et, lorsque le cas se présente, membres de clans ou de groupes tribaux. Tous les citoyens ont droit à un recours légal ou administratif afin de protéger leurs droits électoraux durant une campagne électorale.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Libertés d'expression, de réunion et de circulation⁴²</p> <ul style="list-style-type: none"> Le plein exercice des droits garantis à l'article 25 suppose la liberté de débattre des affaires publiques, de tenir des manifestations et des réunions pacifiques, de critiquer et de manifester son opposition, de publier des textes politiques, de mener campagne en vue d'une élection et de diffuser des idées politiques. 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. <p>Libre expression de la volonté⁴³</p> <ul style="list-style-type: none"> Les personnes ayant le droit de vote doivent être libres d'apporter leur appui ou de s'opposer au gouvernement sans être soumises à des influences indésirables ou à une coercition de quelque nature que ce soit, qui pourraient fausser ou entraver la libre expression de la volonté des électeurs. Ces derniers devraient pouvoir se forger leur opinion en toute indépendance, sans être exposés à des violences ou à des menaces de violence, à la contrainte, à des offres de gratification ou à toute intervention manipulatrice. Il peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti. 	<ul style="list-style-type: none"> La campagne est organisée par la loi et/ou par une réglementation administrative qui assure à tous les candidats et à tous les partis politiques une égale possibilité de faire campagne librement, sans restriction déraisonnable. La durée de la campagne est suffisante pour permettre aux partis et aux candidats en lice de s'organiser effectivement et de présenter leurs programmes à l'électorat. Si l'accès aux ressources de l'État est permis, l'accès des partis et des candidats en lice à ces ressources doit être équitable. Tout avantage accordé au titulaire de la charge doit être raisonnable, réglementé et limité autant que faire se peut. Toutes les institutions de l'État – et en particulier les forces de l'ordre – sont tenues d'agir de manière impartiale. La réglementation sur le financement des campagnes prône la transparence et exige des détails quant aux sources de financement et à la nature des dépenses. Les restrictions apportées aux dépenses sont raisonnables et permettent de mener une véritable campagne électorale. Les fonds publics pour les campagnes électorales, lorsqu'ils existent, sont distribués équitablement et au moment opportun à partir de critères honnêtes.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Les libertés d'expression, de réunion, d'association et de circulation sont-elles prévues par la loi sans discrimination ? Certaines restrictions à ces droits sont-elles « nécessaires dans une société démocratique » ?
- Tous les candidats et partis politiques jouissent-ils de ces droits de la même façon pour présenter leurs idées à l'électorat lors d'une campagne disputée de manière ouverte et équitable?
- La réglementation de la campagne est-elle mise en œuvre et appliquée de manière cohérente, impartiale et efficace ?
- La réglementation relative au financement de la campagne, y compris en ce qui concerne les limitations de dépenses, est-elle mise en œuvre et appliquée de manière cohérente, impartiale et efficace ?
- L'utilisation des ressources de l'État est-elle autorisée ? Ces ressources sont-elles utilisées en faveur d'un ou de plusieurs partis et candidats en lice ? Un règlement clair interdit-il aux fonctionnaires de participer à la campagne en tant que tels ?
- Y a-t-il des cas vérifiables de violence, d'intimidation ou de harcèlement, ou des incitations à de tels actes ? Ces incidents sont-ils traités rapidement, efficacement et de manière systématique ?
- Les forces de l'ordre agissent-elles avec impartialité, retenue, professionnalisme et de manière appropriée ?
- Les partis et candidats en lice ont-ils adhéré à un code de conduite pour la campagne et, si tel est le cas, le code est-il respecté ?
- Existe-t-il des restrictions directes ou indirectes à la possibilité pour les femmes candidates et pour leurs partisans de faire campagne ?
- Existe-t-il, le cas échéant, des restrictions directes ou indirectes à la possibilité de faire campagne pour les candidats des minorités nationales et pour leurs partisans ?

4.7 Environnement médiatique

Rôle des médias lors d'une élection

La liberté d'expression est consubstantielle à une démocratie et doit être garantie par le cadre juridique d'un pays. Ce droit fondamental garantit que les membres d'une société sont autorisés à transmettre et à recevoir des informations sans censure, restriction ou ingérence préalables. Le droit de publier librement sans restriction est une condition clé de la liberté de parole et une valeur fondamentale de toute société démocratique. Indépendance et diversité des médias sont la meilleure garantie qu'un large éventail d'opinions et de points de vue seront exprimés et communiqués au public. Par conséquent, pour qu'un processus électoral soit démocratique et honnête, il importe que les candidats et les partis politiques aient le droit de diffuser leurs opinions politiques et leurs programmes par le biais des médias. Les électeurs disposent ainsi d'un grand choix d'information pour les éclairer.

Durant une période électorale les médias jouent un rôle majeur en procurant aux candidats et aux partis un espace où susciter l'intérêt

des électeurs. A cet égard, les médias constitueront souvent le lieu principal de débat entre les candidats, la première source d'information et d'analyses sur leurs programmes ainsi que le véhicule de toute une série d'informations sur le processus électoral lui-même. Ces informations incluent les préparatifs, le vote et les résultats ainsi que l'éducation des électeurs. Une grande responsabilité incombe aux médias durant les périodes électorales. Il est essentiel que la radio, la télévision et les journaux accordent une place suffisante aux élections et que leur couverture des élections soit loyale, équitable et impartiale de manière à ce que le public puisse prendre connaissance de tout le spectre politique des opinions et des idées.

Réglementation des médias pendant une campagne électorale

Les lois et les réglementations relatives à la couverture des campagnes électorales par les médias ne doivent pas indûment limiter la liberté d'expression mais, au contraire, constituer un soutien. Certaines limites imposées dans l'intérêt du public sont légitimes. Les outils réglementaires tels qu'un silence électoral offrant aux électeurs une période de réflexion avant le scrutin, les restrictions apportées à la publication des sondages d'opinion immédiatement avant les scrutins ou encore les règlements qui interdisent la publication de documents incitant à la haine raciale ou religieuse, relèvent de la défense des intérêts fondamentaux du public. Les mesures statutaires ou réglementaires peuvent être positives et encourager les médias à agir de façon à servir au mieux les intérêts du public. Les mesures légales appliquées au secteur des médias ne doivent pas être exagérément restrictives ou entraver inutilement les activités des médias, elles doivent au contraire être proportionnées aux besoins et « nécessaires dans une société démocratique ».

Toute législation ou réglementation des médias doit renforcer le principe d'accès égal ou équitable pour tous les candidats et partis politiques. Par exemple, lorsqu'il existe un système de publicité politique payante, tous les candidats doivent bénéficier d'une égalité de traitement dans l'accès aux espaces publicitaires. Le devoir d'impartialité ne signifie pas que les journalistes ne peuvent assurer une couverture critique des candidats et des partis mais ils doivent aussi chercher à offrir des points de vue différents, à présenter les faits et à faire une claire distinction entre les informations et les opinions de la rédaction.

Le concept clé d'équité va de pair avec l'équilibre des opinions représentées. Bien qu'un certain nombre de partis politiques et de candidats puissent se présenter aux élections et bénéficier du même traitement, ceux-ci jouissent d'un soutien et d'une notoriété variables dans la société. Les partis les plus importants jouissant d'un soutien élargi occuperont naturellement un plus grand espace au niveau de l'information. La notion d'équité ne peut être dissociée de l'idée de proportionnalité. C'est ainsi que dans les pays où de nombreux partis politiques sont présents, la politique éditoriale accordant une plus grande couverture aux partis les plus importants est considérée comme raisonnable. Pendant une campagne électorale, les médias ne devraient pas assurer une couverture disproportionnée des titulaires en poste et devraient dissocier chez ces derniers activités officielles et activités de campagne.

Les médias d'État ou bénéficiant d'un financement public sont plus particulièrement tenus d'être équitables et impartiaux pendant une période de campagne électorale. Étant donné leur rôle particulier dans la société, les médias étatiques se doivent, au titre de leur responsabilité vis-à-vis des citoyens, de procurer un accès équitable aux candidats et aux partis. Dans le cas où un média bénéficiant d'un financement public donne un accès libre aux partis pour la campagne officielle télévisée, celle-ci doit être retransmise sans intrusion éditoriale. Les présentateurs n'ont pas à être tenus responsables des commentaires faits par les candidats. Des émissions politiques gratuites doivent être diffusées durant les périodes de plus forte audience radiophonique et télévisée. La répartition du temps d'antenne doit se faire sur des bases non discriminatoires – par exemple par tirage au sort – et la durée de ces plages horaires doit être clairement établie avant le début de la campagne. Bien que les présentateurs des médias privés soient soumis à moins d'obligations, le professionnalisme des journalistes suppose qu'ils demeurent impartiaux et équitables dans leur façon de couvrir l'information. Dans la presse écrite, il est courant que des titres soutiennent un parti politique en vertu de leur ligne éditoriale. Cependant, il convient d'établir une distinction claire entre les actualités, les opinions personnelles et les éditoriaux afin de pouvoir faire la part entre un fait et ce qu'on en dit.

Organes de surveillance des médias

Une autorité de surveillance des médias est parfois chargée de suivre la mise en œuvre de la réglementation relative à la couverture par les médias de la campagne électorale. Il existe différents modèles d'organes de surveillance, autorégulation, autorité de régulation traditionnelle responsable de la supervision permanente des activités des médias, ou, parfois, une section spécifiquement en charge au sein de l'administration électorale. Quel que soit le modèle retenu, l'organe de surveillance doit remplir son mandat de manière impartiale, indépendante, transparente et cohérente et veiller à ce que les médias agissent en conformité avec les réglementations pertinentes. Cet organe est aussi tenu d'examiner les infractions présumées et d'imposer des réparations effectives lorsque des infractions ont été commises. Une procédure efficace concernant les plaintes doit prévoir des mesures correctives tant de nature statutaire que d'autorégulation. Toute sanction imposée par l'organe de surveillance doit être proportionnée à l'infraction commise par le média d'information et inclure corrections et redressement d'informations inexacts en première instance. Bien que d'autres mesures puissent être à la disposition de l'organe de surveillance, il est préférable de ne pas inclure de condamnations pénales ou toute autre mesure qui pourraient intimider les médias, conduire à l'autocensure des journalistes ou restreindre la liberté des médias de quelque façon que ce soit.

Environnement médiatique

Dans son évaluation de l'environnement médiatique, une MOE UE prendra en considération les obligations des autorités de l'État au sens large, y compris la responsabilité de ne pas limiter de manière injustifiée les activités des médias ou de ne pas entraver les journalistes dans leurs reportages et dans leur manière de promouvoir le pluralisme et la liberté des médias. Les administrations ont le devoir de protéger les journalistes des agressions et des intimidations et de leur permettre de travailler dans la sécurité, sans crainte de représailles. Toute forme de violence contre les journalistes (y compris le harcèlement et l'intimidation) ainsi que toute action illégale entravant la liberté des médias doivent faire l'objet d'une enquête et être poursuivies en justice⁴⁴. Une MOE UE a donc une approche globalisante des médias dans son évaluation, laquelle

inclut une analyse du cadre juridique, une évaluation de l'efficacité des institutions régulatrices, une vue d'ensemble du paysage médiatique au sens large et des questions relatives à la liberté des médias. Une analyse qualitative et quantitative de la couverture médiatique lors de la campagne est aussi effectuée, faisant usage d'une méthodologie de suivi des médias bien établie qui complète le niveau d'analyse exposé ci-dessus (voir partie 6.4 *Suivi des médias par la MOE UE*).

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Liberté d'expression⁴⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de communiquer 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. • La communication libre des informations et des idées sur des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle au plein exercice des droits garantis à l'article 25. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capable d'informer l'opinion publique. • L'exercice du droit à la liberté d'expression 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les organes de surveillance veillent à ce que la couverture des élections par les médias réponde aux exigences légales. • Tous les médias audiovisuels assurent une couverture équitable et impartiale des élections et réservent un accès non discriminatoire et équitable à tous les partis politiques et candidats en lice. • Les médias d'État ou bénéficiant de financements publics procurent du temps d'antenne ou un espace imprimé gratuits aux candidats et aux partis d'une manière non discriminatoire et équitable. • Les conditions d'achat d'espaces publicitaires politiques payants par les partis et candidats en lice sont non discriminatoires et un tarif identique est appliqué à tous les participants. • Les débats entre candidats dans les médias audiovisuels suivent des règles et des procédures claires acceptées par tous. • Les médias coopèrent avec l'organe en charge des élections pour l'éducation des électeurs. • Les médias présentent les femmes, tout comme les hommes, sous les traits de candidats et de responsables politiques sérieux.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

Par rapport au paysage médiatique

- Le cadre juridique garantit-il la liberté des médias ? Si tel est le cas, cette liberté est-elle réellement respectée ?
- Les médias travaillent-ils librement et agissent-ils sans censure (ou même autocensure) préalable, intimidation, entrave ou ingérence ?
- Des violences ont-elles été commises à l'encontre des journalistes ? Si tel est le cas, était-ce en rapport avec les élections ?
- Un média d'information a-t-il été fermé suite à une intervention du gouvernement ? Si tel est le cas, quelles en ont été les circonstances et cette fermeture semblait-elle due à des motifs politiques ?
- Des médias d'information ont-ils été harcelés par des organismes gouvernementaux (par exemple au travers de contrôles fiscaux) ?
- La diffamation est-elle une infraction pénale ? Si tel est le cas, des journalistes ont-ils déjà fait face à des sanctions pénales pour leurs reportages ? Certains cas étaient-ils liés aux élections ?
- Des médias d'information ont-ils déjà fait l'objet de poursuites judiciaires en rapport avec les élections ?
- Les licences de diffusion ont-elles été délivrées de manière impartiale, sans considération d'appartenance politique ?
- L'environnement médiatique est-il pluraliste et indépendant et assure-t-il l'accès à une grande variété d'opinions politiques ?
- D'où la population tire-t-elle la majeure partie de ses informations électorales : de la télévision, de la radio, des journaux ou d'autres sources ?
- Les médias agissent-ils de manière professionnelle ?

Par rapport à la couverture médiatique des élections

- Existe-t-il un cadre réglementaire clair et cohérent pour la couverture médiatique des élections ?
- Le cadre juridique permet-il aux médias de travailler librement et sans censure préalable durant une campagne électorale ?
- Le cadre juridique prévoit-il un accès équitable et non discriminatoire à l'espace des médias pour tous les candidats et partis politiques qui se présentent aux élections ? Les participants ont-ils la possibilité de profiter de ce droit ?
- Les médias offrent-ils suffisamment d'informations aux électeurs au travers des actualités, des analyses et des débats pour que les électeurs puissent effectuer un choix éclairé ? Cette information est-elle donnée de manière loyale, équitable et impartiale ?
- Les médias ont-ils délivré une information objective sur la gestion des élections et ont-ils participé à l'éducation des électeurs ?
- Si une disposition prévoit la publicité politique payante, les coûts et les conditions sont-ils raisonnables et identiques pour tous les participants ? Les publicités politiques payantes sont-elles clairement identifiables en tant que telles ?
- Un candidat ou un parti politique bénéficie-t-il d'un traitement de faveur dans les médias ?
- Existe-t-il des discriminations dans les reportages fondées sur la race, l'ethnie, le sexe ou le milieu religieux ? Des stéréotypes concernant certains groupes sont-ils confortés ?
- Certains reportages peuvent-ils être considérés comme haineux ? Est-ce qu'il y a des cas de diffamation de candidats ou de distorsions de messages de campagne ?
- Lorsqu'il est prévu l'interdiction de publication des sondages d'opinion ou la « période de silence électoral », ces dispositions sont-elles respectées ?
- La loi prévoit-elle un recours correctif rapide dans les cas où la réglementation sur les médias a été violée ? Ces recours sont-ils efficaces ?

Aspects à prendre en considération par une MOE UE**Par rapport aux médias d'État ou bénéficiant d'un financement public**

- Tous les candidats et partis politiques bénéficient-ils d'une couverture loyale, équitable et impartiale par les médias d'État/publics ? Un certain parti pris est-il perceptible et, si tel est le cas, en faveur de qui ?
- Tous les candidats et les partis politiques disposent-ils d'un accès équitable au temps d'antenne ou aux espaces imprimés dans les médias d'État/publics ? Cet accès est-il gratuit ?
- La responsabilité d'informer le public sur les questions relatives au processus électoral est-elle respectée par les médias ?
- Des plaintes relatives aux médias d'État ou bénéficiant d'un financement public concernant une couverture incorrecte ou une ingérence dans le temps d'antenne ou dans l'espace imprimé sont-elles formulées ?
- Les médias publics agissent-ils indépendamment du gouvernement ?

Par rapport aux médias privés

- Les médias privés accordent-ils une place suffisante à la campagne électorale et aux questions relatives aux élections ? La couverture médiatique est-elle impartiale et équitable ? Si les médias privés font preuve de parti pris dans leurs reportages, qui favorisent-ils ?
- Des candidats ou des partis politiques sont-ils propriétaires des médias d'information ? Si tel est le cas, cet état de fait affecte-t-il l'équilibre global de la couverture médiatique des élections ?
- La concentration de médias d'information privés entre les mains de quelques propriétaires a-t-elle pour effet de produire une couverture biaisée ou inéquitable des élections ?

Par rapport à l'organe de surveillance des médias

- Existe-t-il un organe de surveillance des médias ? Si tel est le cas, agit-il de manière indépendante et fonctionne-t-il de manière impartiale, transparente et professionnelle ? Est-il libre de travailler sans interférence injustifiée ? Jouit-il de la confiance des parties prenantes aux élections, en particulier de l'industrie des médias ? Procède-t-il à un suivi indépendant de la couverture médiatique des élections ? Est-il efficace dans son traitement des plaintes relatives aux médias ?

4.8 Contentieux

Tous les citoyens ont droit à un recours efficace lorsque leurs droits politiques n'ont pas été respectés ou ont été niés. Sans la possibilité de trouver recours et réparation dans la loi, les droits politiques et les libertés relatives aux élections sont de peu de valeur. Les procédures de saisie et de décision concernant le contentieux en matière d'élections doivent être établies clairement par la loi. Les citoyens doivent être avertis de leur droit de porter plainte et de faire appel. La possibilité d'introduire des plaintes, et de suivre le traitement judiciaire, doit être ouvert aux citoyens.

Le traitement des plaintes doit être effectué de manière transparente et impartiale. Les décisions doivent être exclusivement fondées sur des preuves tangibles et sans considérations politiques. Aucun juge ne doit avoir de conflit d'intérêt avec l'une des parties à la plainte ou quant au dénouement de la plainte. Le traitement du contentieux est un indicateur utile de l'État de droit du pays hôte dans son ensemble et du niveau de confiance des citoyens dans l'intégrité du système judiciaire. Ce point est particulièrement pertinent quand la loi est violée en toute impunité ou lorsque les juges agissent de manière partisane ou corrompue.

Délais

A chaque étape du processus électoral, la loi doit mentionner des délais réalistes pour l'introduction des plaintes et appels et pour le prononcé des jugements. Le calendrier doit assurer un équilibre approprié entre la contrainte temporelle d'un processus électoral et la nécessité de laisser suffisamment de temps pour que le contentieux soit formé et instruit équitablement. Un laps de temps suffisant doit être prévu pour que les recours aient un sens. Ce délai est plus particulièrement important pour les plaintes relatives à l'inscription des électeurs ou l'enregistrement des candidats, dans la mesure où les décisions doivent être applicables avant le jour du scrutin.

Procédures de contentieux

Les procédures de contentieux varient d'un pays à l'autre mais elles devraient néanmoins prévoir un droit de recours hiérarchisé. Les litiges électoraux peuvent être traités en premier lieu par l'administration électorale et les appels introduits auprès d'une cour. Les plaintes peuvent également être traitées par l'administration électorale seule ou par devant les cours exclusivement. Certains pays permettent de se pourvoir devant le parlement, ce qui peut entraîner un conflit d'intérêt politique. La confiance dans un processus de règlement du contentieux est grandement renforcée quand il est possible de faire appel devant un tribunal ; dans la mesure où les responsables de l'administration des élections peuvent être confrontés à un conflit d'intérêt lors de la résolution de litiges électoraux. Le processus de résolution du litige peut être fragilisé lorsque les citoyens n'ont pas confiance dans

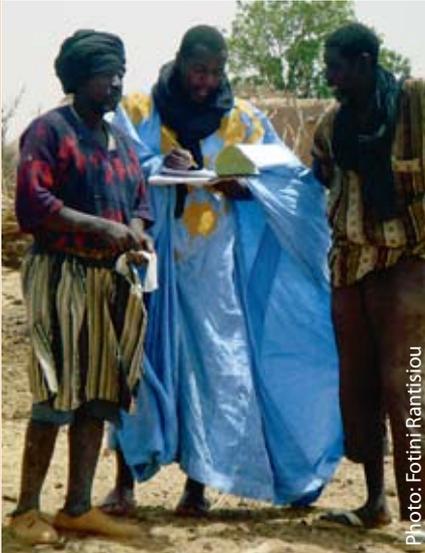


Photo: Fotini Rantisiou

Enregistrement de plaintes,
Mauritanie, 2007

l'indépendance et dans l'impartialité du système judiciaire. Le contentieux doit être traité de manière transparente, aussi bien dans les audiences publiques que dans la publication des jugements motivés. Toutes les décisions finales doivent être exécutées.

Violations de la loi pénale

Dans de nombreux pays, les irrégularités commises à l'occasion d'élections sont passibles de condamnations pénales. Lorsqu'une plainte pour protéger un droit électoral comporte une dimension criminelle, les autorités doivent agir de manière à assurer la protection du droit électoral et des droits du suspect. Cette protection comprend le droit pour le suspect à un procès équitable qui doit être garanti par

la législation nationale. Toute décision de poursuivre doit être prise à partir de preuves tangibles et sans considération politique. Il ne faut pas non plus perdre de vue que le défaut de poursuite des infractions électorales peut miner la confiance dans les élections et inciter à d'autres infractions.

Base de données des plaintes

Une MOE UE conservera un fichier des plaintes relatives aux élections soumises à l'administration électorale et/ou aux tribunaux ainsi qu'un autre fichier de tous les appels en résultant. Ceci facilitera l'évaluation de la mise en œuvre et de l'exécution des procédures concernées. Une MOE UE prendra l'initiative de démarches visant à vérifier si les plaintes sont fondées et examiner si elles sont traitées avec efficacité. Une MOE UE peut créer, parallèlement, une base de données séparée relative aux plaintes qu'elle reçoit directement mais qui n'ont pas été formellement déposées. Une MOE UE encouragera toujours les plaignants à utiliser les procédures en vigueur pour les plaintes et précisera clairement qu'il n'est pas en son pouvoir de se prononcer sur une plainte.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Droit à un recours efficace⁴⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toute personne dont les droits et libertés auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. • Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours. <p>Droit à une audience équitable⁴⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tous les citoyens sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi. <p>Élections honnêtes⁴⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il devrait y avoir une possibilité de recourir à un examen par les tribunaux ou à une procédure équivalente, afin que les électeurs aient confiance dans la sûreté du scrutin et du dépouillement des votes. <p>Libre expression de la volonté⁴⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toute immixtion dans le processus d'inscription ou dans le scrutin ainsi que toute intimidation ou coercition des électeurs devraient être interdites par les lois pénales, et ces lois devraient être strictement appliquées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les procédures de dépôt des plaintes et les juridictions des tribunaux concernés sont clairement établies. Les procédures comprennent des délais raisonnables pour l'introduction et la résolution des plaintes ainsi que pour les possibilités d'interjeter appel. • Les tribunaux sont tenus de se prononcer dans des délais courts de sorte que les candidats ne soient pas désavantagés par des retards. • Les contestations concernant les résultats des élections sont traitées avant que les résultats définitifs ne soient certifiés. • Les procédures de contentieux permettent au plaignant de présenter des preuves (par écrit ou oralement) et à l'accusé de répondre à l'exposé des preuves. • Il existe un droit d'appel, y compris un droit d'appel devant une cour. • Il n'existe pas de conflit d'intérêt réel ou apparent qui remette en question l'impartialité du juge : relation familiale, politique ou financière avec un des acteurs impliqués (plaignant ou défendeur), respectant ainsi le principe qui stipule que l'on ne peut être à la fois juge et partie. • Des informations publiques complètes sur les procédures engagées sont disponibles et des archives écrites complètes sont disponibles.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- La loi prévoit-elle le droit à un recours efficace pour les citoyens dont les droits politiques ont été violés.
- Les procédures de traitement du contentieux sont-elles transparentes ?
- Les procédures de traitement du contentieux constituent-elles un recours efficace ?
- Est-il possible de faire appel devant une cour ?
- Le système judiciaire est-il indépendant et perçu comme tel ?
- Les décisions concernant les plaintes et les appels sont-elles prises avec impartialité ? Les décisions paraissent-elles raisonnables, fondées sur des preuves tangibles ?
- Les citoyens ont-ils confiance dans les procédures de traitement du contentieux et dans les autorités en charge de celui-ci ?
- Dans le cas d'allégations d'actes criminels, les décisions de poursuite sont-elles prises avec impartialité ? Les jugements semblent-ils raisonnables, fondés sur des preuves tangibles ?

4.9 Droits de l'homme

4.9.1 Tous les droits de l'homme

Les droits de l'homme sont au cœur d'un processus électoral et les normes internationales relatives aux élections s'inspirent largement des instruments internationaux sur les droits de l'homme. Ainsi qu'il en est fait état de manière détaillée ci-dessus, un processus électoral doit être conduit dans un contexte où la population peut pleinement profiter de tous ses droits politiques et libertés. Une MOE UE examinera avec soin toutes les questions de droits de l'homme. Une élection apparemment bien organisée peut être dépourvue de sens si les droits civils et politiques essentiels ainsi que les libertés fondamentales ne sont pas garantis.

Au-delà des questions spécifiques des droits de l'homme examinées dans les parties précédentes, il peut résulter de la violation d'autres droits de l'homme une élection qui ne satisfait pas aux normes internationales. Par exemple, le droit à la liberté et à la sécurité peut être violé du fait de l'arrestation arbitraire, de la détention, des menaces et violences dirigées contre ceux qui sont impliqués dans une élection⁵⁰. Des inquiétudes peuvent surgir si des parties prenantes aux élections (tels que des militants ou des participants à un rassemblement) sont arrêtées ou détenues sans aucune base légale ou lorsque l'arrestation ou la détention sont inappropriées ou disproportionnées par rapport à la nature du cas. Toutes ces personnes ont le droit d'être rapidement déférées à la justice sinon relâchées ; elles ont aussi le droit de contester la légalité de leur détention⁵¹.

Une MOE UE identifiera toutes les obligations et normes des droits de l'homme pertinentes pour la situation du pays hôte. Dans les cas où des allégations de violations des droits de l'homme durant un processus électoral existent, une MOE UE recherchera et essaiera de rassembler des informations sur ces allégations. Les organisations locales des droits de l'homme peuvent constituer une source importante d'information pour les MOE UE quant au degré de respect des droits de l'homme par le pays hôte.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Droit de participation⁵²</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tout citoyen a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques et de voter et d'être élu au cours d'élections honnêtes. <p>Libertés d'expression, de réunion, d'association et de circulation⁵³</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les libertés d'expression, de réunion et d'association sont des conditions essentielles pour des élections démocratiques et doivent être pleinement protégées. <p>Non-discrimination⁵⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les États s'engagent à respecter et à garantir que tous les citoyens puissent jouir de leurs droits sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. <p>Sécurité de la personne⁵⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut être privé de sa liberté [...] <p>Audience équitable et publique⁵⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tous les citoyens sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les garanties des instruments internationaux sur les droits de l'homme ont été incorporées dans le droit interne. • Les lois sont mises en oeuvre de manière à garantir que tous les droits sont respectés. • Tous les prisonniers politiques sont libérés et autorisés à participer aux élections. • Tous les règlements concernant l'état d'urgence sont supprimés avant le début d'un processus électoral. • Tous les organismes officiels – et en particulier les forces de l'ordre – font preuve de retenue et ne s'immiscent pas dans le processus électoral. • Les membres des forces de l'ordre reçoivent une formation sur les droits de l'homme et sur la conduite à tenir en période électorale.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Des candidats ou leurs partisans ont-ils été arrêtés ou détenus ? Des candidats, ou des personnes ayant pu le devenir, sont-ils en exil ?
- Des candidats potentiels ont-ils été empêchés de se présenter parce que, par exemple, ils sont en détention, sont sujets à des sanctions administratives ou à une enquête judiciaire ?
- Des candidats, des militants, des activistes politiques, des représentants de la société civile, du personnel chargé des élections, des observateurs, des représentants des médias ou des électeurs ont-ils été victimes de violences liées aux élections ?
- Des rassemblements de campagne électorale, des manifestations, des réunions politiques ou d'autres activités ont-ils été interdits ou empêchés par les autorités ou par les forces de sécurité ?
- Des individus ou des groupes ont-ils été sujets à des menaces ou à des intimidations, en particulier par des autorités gouvernementales ?
- Des journalistes ont-ils été harcelés ou des médias d'information gênés voire fermés ?
- Des employés gouvernementaux, des étudiants ou toutes autres personnes ont-ils reçu l'instruction, voire ont été obligés de participer aux activités de campagne de partis dirigeants ou de candidats sortants ?
- Des lois ou des réglementations d'état d'urgence ont-elles cours ? De quelle manière ces lois, le cas échéant, influent-elles sur le processus électoral ?
- Les militaires sont-ils impliqués dans la politique ?

4.9.2 Non-discrimination

La race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ne doivent pas être une restriction à la jouissance des droits de l'homme.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Non-discrimination</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les droits civils et politiques doivent être respectés sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation⁵⁷. • Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations mentionnées ni restrictions déraisonnables, de [voter et d'être élu, de prendre part à la direction des affaires publiques]⁵⁸... • Tous les citoyens sont égaux devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi⁵⁹. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'absence de discrimination est explicitement prévue dans la législation nationale. • Les actes discriminatoires sont interdits conformément à la législation appropriée. • L'administration électorale agit de manière non discriminatoire et prend des mesures pour assurer et promouvoir le pluralisme. • Aucun acteur électoral n'agit de manière discriminatoire ou ne promeut de politiques discriminatoires. • Des mesures de discrimination positive sont mises en place, si nécessaire, pour accroître la participation des groupes exclus.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Les droits politiques des citoyens sont-ils restreints pour des motifs non raisonnables ou discriminatoires ?
- Tous les citoyens remplissant les conditions requises ont-ils les mêmes possibilités de jouir de leurs droits politiques en tant qu'électeurs et/ou en tant que candidats ?
- Certaines lois ou pratiques ont-elles pour conséquence des discriminations indirectes ? L'administration électorale inclut-elle des femmes et des personnes appartenant aux minorités à tous les échelons ?
- Quelles mesures de discrimination positive sont en place ? Sont-elles efficaces ?

4.9.3 La participation des femmes

Les femmes et les hommes disposent du même droit de participer à tous les aspects de la vie publique. Une élection ne peut être pleinement conforme aux normes internationales que si les femmes, au même titre que les hommes, jouissent pleinement de leurs droits politiques. L'évaluation d'un processus électoral par une MOE UE devra donc examiner avec soin l'égalité de fait et de droit des femmes et des hommes à participer aux élections.

Le droit des femmes à participer aux élections n'est pas limité à l'inscription et au vote mais comprend aussi le droit de se présenter à une charge, de participer pleinement à la campagne et de communiquer et de recevoir des informations librement. Les femmes devraient être en bonne place sur les listes de candidats, aux postes de direction des partis politiques et aux postes gouvernementaux principaux. Les femmes devraient avoir un accès égal aux postes dans l'administration électorale et en tant qu'observateurs électoraux nationaux.

Dans son examen de la participation des femmes aux élections, une MOE UE devra prendre en compte les particularités juridiques, sociales et culturelles de chaque pays. Dans certains pays, les traditions ou les lois peuvent limiter la capacité des femmes à être politiquement actives. Les femmes peuvent ne pas avoir la possibilité de se déplacer librement, ce qui limite toute perspective d'une participation politique effective. Elles peuvent être moins éduquées que les hommes ou être plus susceptibles qu'eux de vivre dans la pauvreté, ce qui les désavantage du point de vue politique. Bien que les femmes puissent être égales aux hommes devant la loi, elles peuvent faire l'objet de discriminations indirectes ou

être victimes de stéréotypes culturels qui peuvent limiter leur accès à la participation politique. Dans les pays où les libertés des femmes (de circulation, d'association ou de rassemblement) sont particulièrement restreintes pour des raisons culturelles ou autres, il convient d'examiner si des mesures de facilitation adéquates sont en place.

Chaque élément d'un processus électoral peut affecter différemment les femmes et les hommes. Le système électoral peut contribuer à désavantager les femmes. Par exemple, l'expérience démontre qu'un système proportionnel à listes bloquées augmente les chances de voir un nombre plus élevé de femmes élues. Le cadre juridique peut désavantager les femmes de manière inattendue. Par exemple, si les lois sur la citoyenneté s'appliquent différemment aux femmes et aux hommes, certaines femmes peuvent se retrouver privées du droit de vote. Si les partis politiques ne mettent pas en pratique la démocratie interne, il peut s'avérer plus difficile pour les femmes que pour les hommes d'être sélectionnées comme candidates. Les obligations en matière de cautionnement pour les candidats peuvent désavantager les femmes de manière disproportionnée, dans la mesure où les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'être pauvres. Les femmes avec enfants en bas âge peuvent s'abstenir de s'inscrire en tant qu'électrices si les centres d'inscription sont difficiles d'accès. Les femmes étant plus susceptibles que les hommes d'être illettrées, les bulletins de vote sans photographies ou symboles des candidats peuvent les désavantager. Une tradition de « vote familial » dans certains pays peut limiter le droit des femmes à un vote secret. Les électrices doivent être protégées de l'intimidation, de la coercition et du harcèlement. Dans certains pays, cette protection peut entraîner la création de bureaux de vote séparés. Au vu de ces quelques exemples, une MOE UE devra entreprendre une évaluation détaillée de la façon dont le système électoral affecte les femmes⁶⁰.

L'article 4 du CEDEF stipule que « l'adoption par les États Parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination ». Cet article ouvre aux pays la possibilité de mettre en œuvre une politique de sièges réservés ou de quotas pour les femmes. Une MOE UE évaluera la façon dont de tels systèmes sont mis en œuvre et s'ils sont efficaces.

Rassemblement
politique au
Yémen, 2006



Photo: Cathryn Upshon

En conséquence de quoi, l'évaluation de la participation des femmes aux élections par une MOE UE devrait aussi faire référence aux indicateurs d'égalité entre femmes et hommes pris dans un contexte plus large. Ce contexte devrait inclure le taux d'alphabétisation, l'accès à l'éducation et à l'emploi, ainsi que les normes sociales de comportement, en se référant plus particulièrement à la façon dont ces facteurs affectent les droits politiques des femmes. Cette évaluation sera particulièrement importante là où l'égalité des droits et des chances est garantie par la loi mais n'est pas mise en pratique.

Normes internationales

Non-discrimination

- Le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques doit être assuré⁶¹.

Types de pratiques exemplaires

- L'éducation des électeurs promeut la participation des femmes au processus électoral, en particulier le droit de s'inscrire en tant qu'électrices, de participer en tant que candidates et jouir du vote individuel et secret.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Non-discrimination</p> <ul style="list-style-type: none"> • La discrimination à l'encontre des femmes viole les principes de l'égalité des droits et du respect de la dignité humaine, qu'elle entrave la participation des femmes, dans les mêmes conditions que les hommes, à la vie politique [et] culturelle de leur pays, qu'elle fait obstacle à l'accroissement du bien-être de la société [...] ⁶². • Les États prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux femmes, dans des conditions d'égalité avec les hommes, les droits de voter à toutes les élections et d'être éligibles à tous les organismes publiquement élus...et d'exercer toutes les fonctions publiques ⁶³. • Une société dans laquelle les femmes sont exclues de la vie publique et de la prise de décisions ne peut être tenue pour démocratique. Le concept de démocratie n'aura de signification réelle et dynamique et d'effet durable que lorsque les décisions politiques seront prises à la fois par les femmes et par les hommes et tiendront également compte des intérêts des unes et des autres ⁶⁴. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les partis politiques soutiennent et encouragent les femmes candidates, en s'assurant au besoin que le même nombre de femmes et d'hommes sont candidats et que les femmes sont en position éligible sur les listes des partis. • Le cadre juridique et procédural pour les élections est revu pour veiller à ce qu'il n'ait pas un impact négatif sur la participation des femmes. • L'administration électorale cherche à employer un nombre égal de femmes et d'hommes à tous les échelons. • Les groupes d'observateurs nationaux sont composés à égalité d'hommes et de femmes. • Les représentants de partis sont des hommes et des femmes en nombre égal. • Des données sont recueillies sur le nombre d'hommes et de femmes électeurs, candidats, représentants, observateurs et employés de l'administration électorale. • Les médias représentent les femmes sous les traits de candidates et de dirigeantes crédibles.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE
<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure les femmes participent-elles à la vie publique ? • Quelle est l'attitude de la société vis-à-vis de l'implication des femmes dans la politique ? Quelles sont les barrières qui s'opposent à une égale participation des femmes et des hommes ? • Quelles sont les mesures prévues pour une participation des femmes égalitaire ? • Combien de femmes sont-elles inscrites en tant qu'électrices ? Est-ce que l'on constate une amélioration par rapport aux élections précédentes ? Les femmes sont-elles désavantagées par des facteurs tels que l'emplacement des centres d'inscription, les exigences en matière d'alphabétisation, la langue utilisée et les documents requis ? • Quelle est l'attitude des partis politiques envers les femmes en politique ? • Combien de femmes se portent-elles candidates ? Existe-t-il des dispositions spéciales pour les femmes candidates ? • L'administration électorale emploie-t-elle un nombre égal d'hommes et de femmes à tous les échelons ? • Les groupes d'observateurs nationaux comprennent-ils un nombre égal d'hommes et de femmes et à quels niveaux ? • Des questions intéressant plus spécifiquement les femmes sont-elles traitées par les candidats ? • Les femmes assistent-elles et prennent-elles la parole aux grands rassemblements politiques ? • L'éducation civique et électorale parvient-elle aux femmes ? • Des signes permettent-ils de penser que la violence durant la campagne a un plus grand effet de désengagement sur les femmes ?

- Quelle durée et quel espace les médias consacrent-ils aux femmes candidates ainsi qu'aux questions intéressant plus spécifiquement les femmes ?
- Existe-t-il des bureaux de vote séparés pour les hommes et les femmes ? Si tel est le cas, est-ce que les personnes employées dans les bureaux pour femmes sont-elles elles-mêmes des femmes et est-ce qu'il y a suffisamment de représentants de partis de sexe féminin ainsi que d'observatrices pour assurer une couverture effective des bureaux de vote ?
- La culture du vote de groupe ou de vote familial a-t-elle comme conséquence de limiter la possibilité pour les femmes de voter en secret ?
- Quelle est la proportion d'électorices par rapport au nombre de femmes inscrites et par rapport au nombre d'électeurs ?
- Combien de femmes candidates ont-elles été élues ? Est-ce que l'on constate une amélioration par rapport aux élections précédentes ?
- Existe-t-il un quota de sièges réservés aux femmes ? Si tel est le cas, quelle est l'attitude par rapport à cette mesure ? Est-ce une manière efficace de promouvoir la représentation et la participation des femmes ?

4.9.4 La participation des minorités

Dans les pays où il existe des populations minoritaires ayant diverses traditions nationales, ethniques, religieuses, culturelles ou linguistiques, une évaluation du processus électoral examinera leurs droits et possibilités de prendre part à ce processus. Cette évaluation utilisera une méthodologie similaire à celle utilisée pour évaluer la participation des femmes au processus électoral. Elle étudiera plus particulièrement le droit des citoyens éligibles de groupes minoritaires d'être inscrits en tant qu'électeurs et le droit des candidats issus de ces groupes, ou représentant les partis politiques des minorités, de se porter candidats. L'évaluation appréciera l'impact du système électoral et, par exemple, s'il existe une distorsion dans le découpage électoral ou dans la distribution des sièges et/ou des votes qui provoque un effet discriminatoire sur la participation de groupes minoritaires. Dans certains pays, les minorités ont été traditionnellement discriminées et marginalisées, ce qui a entraîné des problèmes particuliers tels que de forts taux d'analphabétisme et de faibles taux d'obtention des documents d'identité attestant de la citoyenneté ou d'inscription sur les listes électorales. Il peut être nécessaire de prendre des mesures spécifiques pour augmenter le taux de participation des minorités. Certains pays disposent de législations qui reconnaissent les droits des groupes minoritaires, notamment le droit à sa propre culture et à sa propre langue. L'un des objectifs des États devrait être de produire le

matériel électoral, y compris celui de l'éducation des électeurs ainsi que les bulletins de vote, dans les langues des minorités.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Non-discrimination</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les États Parties s'engagent à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi, sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance du...droit de participer aux élections et du droit de prendre part à la direction des affaires publiques⁶⁵. • Dans les États où il existe des minorités, celles-ci ne peuvent être privées du droit de s'exprimer dans leur propre langue⁶⁶. • Des informations et tous les documents requis devraient être disponibles dans les langues des minorités⁶⁷. <p>Égalité des suffrages</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs en un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque⁶⁸. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le matériel électoral, y compris les bulletins de vote, est disponible dans les langues des minorités. • Certaines initiatives concernant l'éducation civique et des électeurs sont destinées à des groupes minoritaires et sont organisées dans les langues des minorités. • Les minorités sont représentées au sein des partis politiques, notamment en tant que candidats et représentants de partis. Les partis politiques soutiennent et encouragent les candidats issus des minorités. • L'administration électorale cherche à employer des minorités à tous les échelons. • Les groupes d'observateurs nationaux comprennent des minorités. • Le cadre juridique et procédural des élections est revu afin de s'assurer qu'il n'ait pas un impact négatif sur la participation des minorités. • Le système électoral facilite la représentation des groupes minoritaires et promeut la coopération intercommunautaire.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Existe-t-il des données fiables et à jour issues d'un recensement établissant le pourcentage des minorités dans la population ?
- La constitution ou le cadre juridique prévoient-ils une reconnaissance des minorités ?
- Jusqu'à quel point les minorités participent-elles à la vie publique ?
- Existe-t-il une égalité de droit et d'opportunités, dans la loi et en pratique, pour les personnes appartenant à des minorités, de participer au processus électoral en tant qu'électeurs, candidats, militants de partis politiques et administrateurs des élections ?
- Si tel n'est pas le cas, quelles mesures sont prises pour la promotion de l'égalité dans le domaine de la participation des groupes minoritaires ?
- Des candidats appartiennent-ils à des minorités ? Si oui, ont-ils fait face à des obstacles particuliers ?
- Existe-t-il des restrictions sur la formation de partis politiques représentant des groupes minoritaires ?
- Les exigences pour l'enregistrement des partis politiques, par exemple sur la distribution géographique des membres, empêche-t-elle la participation de minorités rassemblées dans certaines régions ? Les seuils électoraux ont-ils un impact sur la capacité des partis politiques composés de minorités à obtenir des sièges ?
- L'administration électorale fait-elle des efforts pour employer des personnes provenant de groupes minoritaires et à quels échelons ?
- Les groupes d'observateurs nationaux font-ils des efforts pour inclure des personnes de groupes minoritaires et à quels niveaux ?
- Des questions intéressant plus particulièrement des groupes minoritaires sont-elles traitées par les candidats ? Sont-elles évoquées par les médias ? Les médias travaillent-ils dans les langues des minorités ?
- Des personnes de groupes minoritaires assistent-elles et prennent-elles la parole lors des grands rassemblements politiques ?
- L'éducation civique et des électeurs parvient-elle aux populations des groupes minoritaires ?
- Combien de candidats de groupes minoritaires ont-ils été élus ? Y a-t-il une amélioration par rapport aux élections précédentes ?

4.9.5 La participation des personnes handicapées

Les citoyens handicapés ont un droit égal à participer aux affaires du gouvernement et au processus électoral. Les restrictions du droit de vote et du droit de se porter candidat fondées sur des handicaps physiques ne sont pas justifiées. Les électeurs handicapés devraient pouvoir profiter de leurs droits politiques sans obstacles et les autorités devraient prendre des mesures pour leur assurer l'accès aux bureaux de vote, le vote assisté et, si nécessaire, le vote par correspondance ou par procuration.

Normes internationales

Types de pratiques exemplaires

Non-discrimination⁶⁹

- Les États Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sans discrimination. Les États Parties s'engagent à faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie publique, et notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues.
- Les formalités et le matériel de vote sont faciles à comprendre et à utiliser par les personnes handicapées.
- Les installations des bureaux de vote et des centres d'inscription sont facilement accessibles aux personnes handicapées, par exemple en étant situés au rez-de-chaussée des bâtiments.
- Du matériel spécial est créé pour permettre aux non-voyants de bénéficier d'un vote secret (sans être assistés d'une autre personne).
- Si nécessaire, le vote assisté est rendu possible mais avec des garanties appropriées : la personne assistant l'électeur est choisie par celui-ci et doit faire le serment de garder le secret.
- Le vote par correspondance est autorisé pour les personnes physiquement handicapées ou en longue maladie qui ne peuvent se rendre aux bureaux de vote.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Les personnes handicapées ont-elles la possibilité réelle d'exercer leurs droits politiques et électoraux ?
- Quels sont les obstacles à leur participation au processus électoral ?
- Quelles sont les mesures prévues pour promouvoir et rendre possible leur participation ?
- Lorsque l'inscription de type actif existe, des mesures sont-elles prises pour veiller à l'inclusion des personnes handicapées éligibles dans la liste électorale ?
- Quelle éducation électorale spéciale est prévue ?
- Des personnes handicapées se présentent-elles aux élections ?
- Des personnes handicapées assistent-elles et prennent-elles la parole lors d'activités de campagne ?
- Quelles sont les politiques envisagées par les partis politiques pour l'inclusion des personnes handicapées ?
- Des personnes handicapées sont-elles actives dans les groupes d'observateurs nationaux ?
- Les bureaux de vote sont-ils accessibles aux personnes handicapées ?
- Quelles procédures ont-elles été prévues pour le vote assisté des personnes handicapées ?
- Existe-t-il des dispositions pour le vote par correspondance ou par procuration, notamment pour les personnes en institution (hôpitaux, maisons de retraite) ?

4.9.6 La participation des personnes déplacées et des réfugiés

Le cas échéant, une évaluation d'un processus électoral prendra en compte la participation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, c'est-à-dire les personnes qui ont été forcées de quitter leur lieu de résidence (suite à un conflit, des violences, des violations des droits de l'homme ou des désastres naturels ou provoqués par l'homme) mais qui n'ont pas franchi les frontières de leur pays. En tant que citoyens du pays, les personnes déplacées devraient conserver tous leurs droits politiques, y compris le droit de participer au processus électoral. Des mesures devront être prises pour garantir la jouissance de ces droits. Ceci implique notamment le maintien du droit au suffrage et du droit de vote pouvant être affectés par leur changement forcé de lieu de résidence ou par la perte des documents officiels.

Dans les pays comptant plus d'une circonscription électorale, la question se pose de savoir dans quelle circonscription les personnes déplacées doivent voter. Voter dans le lieu d'origine ou bien dans le nouveau lieu de résidence peut avoir des implications ethniques, religieuses, linguistiques et politiques considérables. Autant que faire se peut, les personnes déplacées devraient pouvoir voter pour leur circonscription d'origine (tout en ne leur demandant pas de retourner sur place, en particulier lorsque les conditions de sécurité ne le permettent pas). Les personnes déplacées devraient pouvoir officiellement changer leur lieu de résidence au même titre que les autres citoyens. Il ne devrait y avoir aucun obstacle à l'inscription et au vote des personnes déplacées sur leur nouveau lieu de résidence. De nombreuses personnes déplacées peuvent avoir perdu leurs documents d'identité, ou ceux-ci peuvent avoir été détruits lorsque les personnes déplacées ont fui. Ces questions requièrent une attention particulière de la part des autorités pour faciliter la jouissance des droits civils et politiques des personnes déplacées.

De même, une évaluation peut avoir à examiner si les réfugiés (c'est-à-dire les personnes qui ont été forcées de quitter leur pays en raison de craintes fondées de violence ou de persécutions) sont en position de participer au processus électoral dans leur pays. Cette question dépendra du cadre juridique, à savoir si celui-ci prévoit des droits électoraux pour les citoyens résidant en dehors du pays. Si tel est le cas, cette participation dépendra aussi de la manière dont la législation est

appliquée et du pays hôte qui autorise ou non la tenue du processus électoral. Dans les pays qui ont fait face à l'afflux d'un grand nombre de réfugiés, plus particulièrement à la suite de conflits, il est raisonnable de penser que les autorités du pays hôte faciliteront la participation des réfugiés au processus électoral. Les réfugiés de retour au pays peuvent se trouver dans une situation similaire à celle des déplacés en ce qui concerne leur jouissance du droit de vote.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Suffrage universel⁷⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les États doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que tous ceux qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit. • Si des conditions de résidence sont appliquées pour l'inscription, il convient que ces conditions soient raisonnables et n'entraînent pas l'exclusion des sans-abri. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnes déplacées et les réfugiés reçoivent les documents nécessaires à leur inscription, à l'exercice du droit de vote et à leur participation aux élections comme candidats. • Les personnes déplacées ont la possibilité de voter pour leur circonscription d'origine. • Aucune conséquence négative (par exemple la perte de bénéfices sociaux ou de logement) n'affecte les personnes déplacées dans leur lieu de résidence actuel du fait de leur inscription et de l'exercice du droit de vote dans la circonscription d'origine. • L'inscription et le vote des réfugiés sont facilités dans leur lieu de résidence actuel sans répercussion négative quant à leur statut dans le pays hôte. • Du matériel de campagne ainsi qu'une éducation électorale sont prévus pour les personnes déplacées et les réfugiés.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Existe-t-il des chiffres exacts relatifs au nombre de personnes déplacées et de réfugiés ?
- Y a-t-il des problèmes de découpage électoral relatifs aux personnes déplacées ? Le nombre de ces personnes est-il évalué correctement par rapport à la population ? Le découpage électoral et la distribution des sièges entre circonscriptions sont-ils équitables ?
- Les personnes déplacées ont-elles la possibilité de s'inscrire en tant qu'électeurs, de voter et de se porter candidats dans leur circonscription d'origine, dans celle où elles se trouvent ou dans les circonscriptions de leur nouveau lieu de résidence ?
- Des mesures spéciales ont-elles été prises pour permettre et/ou pour faciliter l'inscription des personnes déplacées aux élections et, si nécessaire, pour faciliter leur identification et la réédition des documents d'identité ou des cartes d'électeurs ? Si le droit de voter en dehors du pays existe, est-ce que des mesures similaires ont été prises pour les réfugiés ?
- Des mesures appropriées et efficaces sont-elles prises (au niveau juridique, politique, administratif, procédural, etc.) pour garantir la participation des personnes déplacées dans tous les aspects d'un processus électoral sans discrimination ? Si le droit de voter en dehors du pays existe, est-ce que des mesures similaires ont été prises pour les réfugiés ?
- Des mesures appropriées et efficaces sont-elles prises pour s'assurer de la participation de certains groupes vulnérables à l'intérieur de la population déplacée, par exemple les femmes et les minorités ?
- Des campagnes d'éducation électorale appropriées sont-elles mises en place pour les personnes déplacées, que celles-ci vivent dans des camps, des centres collectifs ou qu'elles soient dispersées parmi la population ?
- Les personnes déplacées ont-elles la possibilité de faire campagne ou de participer aux campagnes électorales en ayant la liberté de circuler ? Les conditions de sécurité permettent-elles l'exercice de leurs droits de participation, de réunion, d'expression et d'association ?
- Des cas de coercition ou de menaces contre des personnes déplacées et/ou d'autres tentatives d'influencer leurs choix de vote et ce durant la campagne électorale ou le jour du scrutin ont-ils été relevés ?
- Le jour du scrutin, est-ce que des arrangements spéciaux ont été prévus pour s'assurer de la participation des personnes déplacées au processus électoral ? Par exemple, lorsque la distance pour se rendre au bureau de vote est importante, le transport est-il prévu ? Quand le transport est nécessaire, est-il gratuit ou d'un prix modique de manière à permettre la participation des personnes sans revenus ou à faibles revenus ?
- Le processus électoral a-t-il coïncidé avec des problèmes de déplacements forcés de populations ? Si tel est le cas, a-t-on des raisons de penser que le déplacement avait pour but de modifier le résultat des élections ?
- Existe-t-il des mécanismes permettant aux réfugiés de s'inscrire et de voter où ils se trouvent ? Quelles garanties sont prévues pour la sécurité de leurs votes ? Quelles campagnes d'information et d'éducation électorale sont menées ? Comment les votes des réfugiés sont-ils comptabilisés ?

4.10 Société civile



Électeur recevant un bulletin de vote, Mexique, 2006

Toute personne a le droit de participer aux affaires publiques, notamment aux activités de la société civile et, grâce à la liberté d'association, de créer et devenir membre d'organisations de la société civile. Ces organisations jouent un rôle central dans le développement démocratique par leur capacité de représenter les intérêts sociaux, de promouvoir des politiques, de rendre des services de première

importance et d'entreprendre des activités de recherche. Un point de vue impartial préside souvent à ces activités. Leur fonction est aussi de promouvoir le sens des responsabilités de par leur examen approfondi des activités gouvernementales. Toute restriction à la formation, à l'enregistrement ou à l'action des organisations de la société civile doit être justifiée sur des bases raisonnables.

Les organisations de la société civile participent fréquemment au processus électoral par l'observation électorale nationale impartiale des élections. Ce travail renforce la transparence du processus électoral et contribue grandement à la confiance des citoyens dans la crédibilité et dans la légitimité d'une élection. Un cadre juridique électoral devrait, en plus des droits similaires procurés aux candidats, aux partis politiques et à leurs représentants, garantir le droit des groupes d'observateurs nationaux impartiaux d'observer tous les aspects d'un processus électoral. Il importe que les groupes d'observateurs nationaux impartiaux jouissent du respect et de la confiance des citoyens. Ces groupes doivent être réellement neutres et ne rapporter en toute objectivité que des faits avérés. Ces exigences requièrent des groupes une bonne organisation, le respect d'une méthodologie crédible et la délivrance d'une formation de bonne qualité à leurs observateurs. Les organisations de la société civile peuvent encore contribuer au

processus électoral par d'autres voies, notamment par des activités d'éducation électoral, par la promotion des codes de conduite pour les candidats, par des compilations parallèles de vote, par l'organisation de réunions ou de débats et par des commentaires et des propositions pour une réforme électoral.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Liberté d'expression, de réunion et d'association⁷¹</p> <ul style="list-style-type: none"> Les citoyens participent en influant sur la direction des affaires publiques par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité de s'organiser. Cette participation est favorisée en garantissant le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association. <p>Élections honnêtes</p> <ul style="list-style-type: none"> Il devrait y avoir un contrôle indépendant du vote et du dépouillement [...] afin que les électeurs aient confiance dans la sûreté du scrutin et du dépouillement des votes. 	<ul style="list-style-type: none"> Les lois électorales prévoient l'observation de tous les aspects du processus électoral par des observateurs nationaux impartiaux. L'administration électoral et d'autres autorités accueillent favorablement, encouragent et facilitent la participation de la société civile au processus électoral, y compris par des réunions et par la concertation avec les groupes d'observateurs ainsi que par la coopération pour les activités d'éducation électoral. Le processus d'accréditation des observateurs nationaux est simple, efficace et se fait en temps opportun.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Le droit de former une organisation de la société civile et d'en devenir membre est-il protégé par la loi ?
- Une société civile active et pluraliste participe-t-elle aux affaires publiques ? Si tel est le cas, est-ce efficace ? Existe-t-il des obstacles à son efficacité ?
- Les groupes d'observateurs nationaux ont-ils le droit d'observer tous les aspects du processus électoral ?
- Est-ce qu'il y a une observation active du processus électoral en cours ? Si tel est le cas, quels sont les aspects observés ?
- Est-ce qu'il y a des restrictions quant aux personnes habilitées à observer le processus électoral ou bien sur les possibilités d'accès à ce processus ? Ces restrictions sont-elles justifiées ?
- Les citoyens ont-ils confiance dans le travail des groupes d'observateurs et dans la qualité de leur méthodologie d'observation ?
- Les organisations de la société civile s'engagent-elles dans d'autres activités relatives au processus électoral ?
- Les organisations de la société civile ont-elles suggéré des améliorations constructives du processus électoral ?
- Pour leurs activités d'observation, les groupes d'observateurs nationaux coopèrent-ils ?
- Les observateurs électoraux assurent-ils une couverture adéquate de l'inscription et du vote ?
- Quelle est la qualité de l'observation nationale et de ses rapports ?

4.11 Vote et dépouillement

4.11.1 Scrutin : le droit de vote, l'égalité du suffrage et la libre expression de la volonté de l'électorat

Tous les citoyens remplissant les conditions requises ont le droit de voter et doivent avoir la possibilité d'exercer ce droit. Dans certains pays, le vote est obligatoire, mais, dans d'autres, les citoyens peuvent choisir de ne pas voter et ne peuvent être forcés à le faire, ou sanctionnés pour ne pas l'avoir fait.

Pour pouvoir exercer leur droit de vote les électeurs doivent avoir accès à des bureaux de vote. Les autorités ont la responsabilité de faciliter la liberté de circulation des électeurs vers les bureaux de vote. L'emplacement des bureaux de vote est un élément important et les électeurs ne devraient pas avoir à parcourir des distances déraisonnables, ou payer pour le transport, pour atteindre leur bureau de vote. L'accès aux bureaux de vote peut être perturbé lorsque les bureaux sont surchargés ou lorsque les électeurs n'ont pas été informés correctement du bureau de vote qui leur est assigné. Des aménagements doivent être apportés pour que les personnes handicapées aient accès à leur bureau de vote.

Le nombre de bureaux de vote doit être proportionné à l'importance de l'électorat. Le nombre d'électeurs assignés à un bureau de vote est jugé raisonnable lorsque le nombre total de votes peut être traité efficacement durant le temps imparti, dans le cas de figure où tous les électeurs votent. Dans de nombreux pays, le nombre maximum d'électeurs par bureau de vote est fixé par la loi. Le temps imparti pour le scrutin doit être fixé par la loi et doit être le même pour tous les électeurs. L'ouverture tardive des bureaux de vote ou les fermetures anticipées limitent le droit de vote.

Quand les électeurs sont tenus de prouver leur éligibilité en produisant des documents d'identité, les documents constituant une preuve valide doivent être prévus par la loi et doivent être les mêmes pour tous les électeurs. Si les électeurs ne peuvent voter que dans les bureaux de vote où ils sont inscrits, des copies de la liste électorale doivent être mises à disposition du public pour être examinées avant le jour des élections. Personne ne doit pouvoir voter à la place d'une autre personne à moins que cela ne soit précisé par la loi dans des circonstances spécifiques.

Les procédures de vote pour tous les électeurs doivent être cohérentes et doivent permettre de voter de manière organisée et efficace. Le personnel des bureaux de vote doit être en nombre suffisant pour que toutes les tâches puissent être remplies à tout moment de la journée. Le personnel des bureaux de vote doit recevoir une formation qui leur assure une compréhension claire de leurs fonctions. Ce personnel est tenu d'agir de manière honnête et impartiale. Les citoyens éligibles qui ne peuvent exercer leur droit de vote, par exemple à cause d'une décision du personnel du bureau de vote ou de leur exclusion de la liste électorale, doivent pouvoir disposer d'un recours efficace. Les représentants accrédités des partis politiques et des candidats, ainsi que les observateurs internationaux et nationaux accrédités, doivent être autorisés à observer toutes les activités du vote. Aucune personne non autorisée ne doit s'ingérer dans la conduite du processus de vote ou dans l'exercice du droit de vote d'un électeur, ce qui vaut aussi pour les membres des forces de sécurité, les représentants de partis ou les observateurs.

Les électeurs reçoivent le nombre de bulletins de vote auquel ils ont droit et qui doit être le même pour tous les électeurs. Le *vote multiple* – lorsque l'électeur vote plus de fois qu'il n'est permis – doit être interdit par la loi. Des mesures de protection devraient être prévues pour empêcher quelqu'un de voter à nouveau dans le même bureau de vote ou dans un autre bureau. Ces mesures peuvent être, entre autres, l'émargement de la liste électorale indiquant qu'un électeur a voté, la signature de la liste d'émargement et le marquage du doigt de l'électeur à l'encre.

Le nombre de bulletins de vote disponibles dans un bureau de vote doit être suffisant pour tous les électeurs inscrits et des bulletins de vote supplémentaires prévus en cas de besoin, par exemple pour remplacer des bulletins annulés. Pour protéger l'intégrité du scrutin et empêcher la fraude dans l'utilisation des bulletins de vote et autre matériel électoral sensible, des garde-fous doivent être mis en place pour veiller à ce que les bulletins de vote soient correctement enregistrés, surveillés et protégés à tout moment, y compris pendant le transfert vers le bureau de vote et durant le stockage. Les mesures de sécurité doivent être transparentes et les autorités doivent pouvoir en rendre compte. Pour empêcher l'utilisation frauduleuse des bulletins de vote, des dispositifs de protection sont appliqués, tels que le marquage des bulletins avec

un tampon officiel et/ou avec les signatures des agents responsables des bureaux de vote.

Les bulletins doivent être conçus de la manière la plus simple possible, faciles à comprendre et à remplir par l'électeur. Des bulletins de vote complexes peuvent provoquer de l'embarras chez l'électeur et entraîner de ce fait un retard dans le vote et dans le dépouillement. L'utilisation de symboles et/ou de photographies pour représenter les candidats ou les partis est en usage dans de nombreux pays, en particulier lorsque le taux d'analphabétisme est élevé. Dans les pays disposant de plus d'une langue officielle, les bulletins devraient être disponibles dans toutes les langues officielles. Les candidats doivent être représentés de la même manière sur les bulletins et l'ordre de présentation des candidats doit être déterminé de manière équitable, par exemple par tirage au sort.



Photo: Michael Lidauer

Vote dans un bureau de vote au Libéria, 2005

Le droit de vote et la libre expression de la volonté de l'électorat peuvent être fragilisés par l'intimidation, l'ascendant sur les électeurs ou la contrainte. Les électeurs doivent se sentir à l'abri de toute violence ou menace de violence. La corruption, ou autres incitations abusives à voter pour un candidat en particulier, compromettent aussi la libre expression de la volonté de l'électorat. Dans de nombreux pays, la campagne électorale le jour ou à la veille des élections est interdite par une période de « silence électoral ». Des activités de campagne électorale ou l'affichage de symboles partisans doivent être interdits à l'intérieur des bureaux de vote. Du personnel de sécurité est souvent présent près des bureaux de vote le jour du scrutin pour empêcher toute action déloyale ou arbitraire à l'encontre du processus électoral. Il doit agir de manière impartiale et appropriée et ne doit en aucune façon contribuer à une atmosphère d'intimidation. De même, les autorités publiques doivent agir en toute neutralité le jour du scrutin.

Vote assisté

Les électeurs qui ne sont pas en état de suivre sans aide les procédures de vote standard, comme les électeurs aveugles ou illettrés, ont le droit de recourir à une assistance. Cependant, chaque fois que cela est possible, des mesures doivent être prises pour leur permettre de voter sans assistance. Les procédures pour l'assistance doivent être prévues et rendues publiques avant le jour des élections. L'assistance pour marquer un bulletin de vote ne doit être offerte qu'aux électeurs qui ne pourraient pas voter sans celle-ci. Cette assistance doit être indépendante, honnête et respectueuse du secret du choix de l'électeur. Laisser l'électeur choisir la personne qui l'assistera pour le vote est considéré comme une pratique exemplaire, bien que des restrictions puissent exister quant au nombre de fois où un individu est autorisé à prêter assistance. Ceux qui prêtent assistance doivent être impartiaux et ne peuvent donc être candidats ou représentants de partis.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Droit de vote⁷²</p> <ul style="list-style-type: none"> Des mesures positives devraient être prises pour surmonter certaines difficultés telles que l'analphabétisme, les obstacles linguistiques, la pauvreté, qui empêchent les détenteurs du droit de vote de se prévaloir effectivement de leurs droits. Des moyens spécifiques, par exemple un système de photographies ou de symboles, devraient être adoptés afin que les électeurs analphabètes soient suffisamment informés pour faire leur choix. L'aide apportée aux handicapés, aux aveugles et aux analphabètes devrait être indépendante. Les électeurs devraient être pleinement informés de ces garanties. <p>Égalité des suffrages⁷³</p> <ul style="list-style-type: none"> Les électeurs ne doivent pas voter plus d'une fois (principe d'une personne, une voix). <p>Liberté de circulation⁷⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> Des mesures devraient être prises pour surmonter les entraves à la liberté de circulation qui empêchent les détenteurs du droit de vote de se prévaloir effectivement de leurs droits. <p>Libre expression de la volonté⁷⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> Les personnes ayant le droit de vote doivent être libres de voter pour tout candidat à une élection sans être soumises à des influences indésirables ou à une coercition de quelque nature que ce soit, qui pourraient fausser ou entraver la libre expression de la volonté des électeurs. Les électeurs devraient pouvoir se forger leur opinion en toute indépendance, sans être exposés à des violences ou à des menaces de violence, à la contrainte, à des offres de gratification ou à toute intervention manipulatrice. <p>Élections honnêtes⁷⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> Il devrait y avoir un contrôle indépendant du vote et une possibilité de recourir à un examen par les tribunaux ou à une autre procédure équivalente afin que les électeurs aient confiance en la sûreté du scrutin. 	<ul style="list-style-type: none"> Il existe un nombre suffisant de bureaux de vote à travers le pays. Le nombre de bureaux de vote est proportionnel à la taille de l'électorat avec un nombre maximum d'électeurs par bureau qui garantit que tous les électeurs ont la possibilité de voter dans de bonnes conditions. Les heures d'ouverture des bureaux de vote sont établies à l'avance et sont respectées dans tout le pays. La durée d'ouverture du bureau de vote doit être suffisante pour permettre à tous les électeurs de voter sans inconvéniement majeur. La conception des bulletins de vote est aussi simple que possible. Le matériel électoral, dont les bulletins de vote, est en quantité suffisante pour garantir le vote de tous les électeurs. La sécurité et l'intégrité des bulletins de vote et du matériel de vote sensible sont garanties dans la transparence. Les bureaux de vote sont accessibles aux personnes handicapées. Les électeurs qui ne sont pas en mesure de se rendre au bureau de vote attribué le jour du scrutin ont tout de même la capacité de voter (voir partie 4.11.3 Procédures de vote spéciales). Des mesures de sécurité appropriées sont prises pour garantir la protection des droits politiques des citoyens. Mener des activités de campagne électorale à l'intérieur d'un bureau de vote n'est pas autorisé. Les candidats/représentants de partis et les observateurs électoraux non partisans, nationaux et internationaux, sont en mesure d'observer toutes les étapes du processus le jour du scrutin.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Le droit de vote est-il limité de quelque manière que ce soit ? Les électeurs rencontrent-ils des difficultés d'accès à leurs bureaux de vote ? Existe-t-il des obstacles à la liberté de circulation ? Est-ce qu'il y a des problèmes de bureaux surchargés, de retards ou de files excessifs ?
- Les dispositions organisant le vote prévoient-elles des obligations et des possibilités égales pour tous les électeurs ? Les procédures de vote sont-elles propices à un processus de vote transparent et efficace ?
- Le bulletin de vote est-il conçu de la manière la plus simple qui soit et convient-il à tous les électeurs ?
- Les représentants de partis/candidats et les observateurs sont-ils en mesure d'observer tous les aspects du vote ?
- Une assistance impartiale est-elle prévue pour les électeurs nécessitant cette assistance ?
- Les responsables du vote conduisent-ils les opérations de vote de manière efficace, impartiale et en accord avec la loi ?
- Est-ce que seules les personnes autorisées sont présentes dans le bureau de vote ?
- Des mesures appropriées sont-elles prises pour assurer l'intégrité du scrutin et pour empêcher la fraude ?
- Existe-t-il des preuves démontrant que l'intégrité du scrutin a été compromise par des erreurs ou par des fraudes ? Si tel est le cas, quelle est l'ampleur du problème ? S'agit-il d'un fait isolé ou d'actes systématiques ? Quelles sont les mesures prises pour faire cesser ce problème ?
- Des mesures appropriées sont-elles prises pour empêcher intimidation et coercition à l'encontre des électeurs et éviter une ingérence dans le vote contraire à la loi ?
- Existe-t-il des preuves d'une intimidation ou d'une coercition à l'encontre des électeurs ? Si tel est le cas, quelles mesures sont-elles prises pour faire respecter la loi ?
- Le jour du scrutin, l'atmosphère est-elle pacifique ?
- Les forces de sécurité se conduisent-elles de manière appropriée ?

4.11.2 Scrutin : le droit à un vote secret

Tous les électeurs ont droit au secret du vote. Il est de la responsabilité des autorités de garantir ce droit par la fourniture d'isoloirs qui permettent de marquer les bulletins dans la discrétion. Les bulletins marqués ne doivent pas être examinés avant d'être déposés dans l'urne ou comporter des signes distinctifs qui permettraient d'identifier l'électeur à partir du bulletin de vote. Les électeurs ne



Photo: Claudia Aranda

Un observateur de l'UE examine une urne, Ethiopie, 2005

doivent pas être intimidés ou forcés de révéler leur choix. Hormis les cas où un électeur est assisté dans des conditions prévues par la loi, un électeur ne peut renoncer à son droit de voter en secret. Voter en même temps qu'une autre personne dans le même isoloir (comme le *vote familial ou de groupe*) et voter en dehors de l'isoloir (en présence d'autres personnes) devraient être interdits.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Droit à un vote secret⁷⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les États devraient prendre des mesures pour assurer le secret du processus électoral. • Les électeurs doivent être protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte les obligeant à révéler leurs intentions de vote ou dans quel sens ils ont voté. • La sécurité des urnes doit être garantie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les bureaux de vote garantissent la confidentialité grâce à un nombre suffisant d'isolaires, de conception appropriée et disposés de manière adéquate. • La loi interdit le vote hors isolaire et le vote de groupe à moins que l'électeur ne soit assisté conformément à la loi. Ces mesures d'interdiction sont appliquées. • Les procédures de vote garantissent qu'un bulletin rempli ne peut être examiné avant d'être déposé dans l'isolaire. Le bulletin de vote ne permet pas d'identifier l'électeur.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Le droit au secret du vote est-il garanti par la loi et dans la pratique ?
- Quelles mesures sont prises pour empêcher le vote de groupe et le vote hors isolaire ?
- Des cas de vote de groupe et de vote hors isolaire se produisent-ils et, si tel est le cas, selon quelle fréquence ? Quelle est la réponse apportée à ces problèmes ?
- Les personnes requérant une assistance pour voter en bénéficient-elles d'une manière qui respecte le secret du vote ?

4.11.3 Procédures de vote spéciales

Des procédures de vote spéciales doivent être prévues pour permettre aux électeurs qui ne peuvent se rendre aux bureaux de voter. Le *vote des absents* est une expression utilisée pour décrire des procédures de

vote spéciales qui permettent aux électeurs de voter dans un endroit différent du bureau de vote assigné. Ceci inclut le :

- *Vote itinérant* : les responsables du vote transportent une urne jusqu'aux électeurs qui ne peuvent se rendre à leur bureau de vote (électeurs malades ou âgés qui votent à l'hôpital ou à domicile). Le vote itinérant a lieu généralement le jour du scrutin mais il peut aussi être organisé à l'avance.
- *Vote par correspondance* : l'électeur vote par correspondance avant le jour du scrutin.
- *Vote par anticipation* : l'électeur qui ne peut se rendre à son bureau de vote le jour du scrutin (tel que le personnel responsable du vote ou de la sécurité) vote par avance.
- *Vote en prison* : les prisonniers qui conservent leurs droits électoraux votent dans des bureaux spéciaux à l'intérieur de la prison.
- *Vote à l'extérieur du pays* : les citoyens expatriés autorisés à voter exercent leur droit de vote dans des bureaux spéciaux, souvent dans leur ambassade ou par la poste.
- *Vote des militaires* : les membres des forces armées votent dans un bureau de vote civil désigné à cet effet ou dans leurs casernes.

Le vote des absents peut renforcer le processus électoral dans la mesure où il permet à tous les citoyens qui en ont le droit de voter. Cependant, étant donné que le vote des absents a souvent lieu en dehors de tout environnement électoral contrôlé et sans la présence d'observateurs, un risque accru de pratiques frauduleuses existe. Les électeurs qui bénéficient de procédures de vote spéciales, tels que les soldats ou les personnes malades, sont plus particulièrement susceptibles d'être intimidés par des personnes ayant autorité sur eux. D'autres questions se posent quant à la sécurité et quant à l'intégrité des votes effectués en dehors d'un environnement électoral contrôlé. Par exemple, le vote par correspondance ouvre la porte à des possibilités de manipulations et de fraudes. Des garanties doivent assurer le maintien du secret du vote des électeurs qui bénéficient du système de vote des absents.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<ul style="list-style-type: none"> • Les mêmes normes s'appliquent aux procédures de vote spéciales comme aux procédures régulières. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les procédures de vote spéciales garantissent que tous les citoyens qui en ont le droit peuvent exercer leur droit de vote. • Lorsque le vote s'effectue au moyen d'urnes itinérantes, cette procédure est limitée aux personnes confinées chez elles ou hospitalisées. Les observateurs sont autorisés à suivre ces urnes itinérantes. • Lorsque le vote par correspondance est autorisé, il existe des garanties de secret du vote (comme une double enveloppe). Les bulletins pour le vote par correspondance sont distribués suffisamment à l'avance pour permettre leur envoi avant le jour du scrutin. • Dans le cas du vote par anticipation, des mesures spéciales sont prises pour assurer la sécurité des urnes. • Le fait d'être sans domicile fixe n'est pas un motif de refus d'inscription sur les listes électorales ou de perte de la qualité d'électeur. • Aucun vote des absents n'est dépouillé avant la clôture du vote le jour du scrutin.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Les procédures de vote spéciales prévoient-elles des garanties appropriées pour protéger les droits électoraux des électeurs qui bénéficient du système de vote des absents ?
- Existe-t-il des preuves d'irrégularités en rapport avec l'application des procédures de vote spéciales ?
- Les citoyens ont-ils connaissance des procédures de vote spéciales et ont-ils confiance en elles ?
- Les observateurs et les représentants de partis/candidats ont-ils la possibilité d'observer tous les aspects des procédures de vote spéciales ?
- Quelles sont les dispositions prévues pour le dépouillement et la compilation des votes dans le cas des procédures de vote spéciales ?

4.11.4 Clôture du scrutin et dépouillement des votes

Les procédures de clôture et de dépouillement doivent être établies par la loi et prévoir des dispositions qui garantissent un dépouillement transparent, rapide et exact. Seul le personnel autorisé doit être impliqué

dans la clôture du scrutin et dans le dépouillement des votes. L'ensemble du personnel doit suivre les procédures définies par la loi ainsi que la réglementation. Les responsables du dépouillement doivent consigner les données en utilisant une documentation standard généralement connue comme procès-verbaux de résultats. Toutes les étapes du processus de clôture et de dépouillement doivent se dérouler en présence des représentants de partis/candidats, comme en présence des observateurs nationaux et internationaux. Le dépouillement ne doit pas se tenir dans une atmosphère d'intimidation.

L'heure de clôture du scrutin doit être fixe. Toute décision de prolonger le vote doit reposer sur des critères objectifs appliqués de façon cohérente. Toute personne qui fait la queue devant le bureau de vote à l'heure de fermeture du scrutin doit être autorisée à voter. Les procédures de clôture doivent prévoir l'apposition immédiate de scellés sur les urnes et la mise en lieu sûr des bulletins non utilisés. Suit l'étape de réconciliation qui suppose de compter le nombre d'électeurs ayant reçu un bulletin, le nombre de bulletins non utilisés ainsi que d'éventuels bulletins de vote annulés ou rapportés. Les urnes scellées ne doivent pas être ouvertes avant la fin de ces étapes.

Le dépouillement des votes doit avoir lieu rapidement après la clôture du scrutin afin de diminuer les risques de manipulation des bulletins. Le dépouillement peut avoir lieu dans le bureau de vote ou dans un centre de dépouillement local ou régional suite au transfert des urnes scellées. Dans le centre local ou régional, les résultats peuvent être comptabilisés par bureau de vote ou mélangés. Le décompte des suffrages au niveau du bureau de vote a l'avantage de renforcer la transparence et la responsabilité. Cependant, un centre de dépouillement peut remplir les conditions d'un environnement plus contrôlé pour le décompte des suffrages et, par le mélange des bulletins en provenance de différents bureaux de vote, peut constituer une réponse à la crainte de voir des représailles exercées contre les électeurs des bureaux dont les résultats sont identifiés. Si une urne est transférée dans un centre de vote, il est très important que le processus soit suivi et justifié à chaque étape. Les représentants de partis ou de candidats et les observateurs doivent être autorisés à suivre le transfert de l'urne.

Après l'ouverture de l'urne scellée, le nombre total de bulletins à l'intérieur de celle-ci doit être compté. Le nombre de bulletins à l'intérieur

de l'urne doit être rapproché du nombre de bulletins distribués aux électeurs. Le nombre de bulletins à l'intérieur de l'urne ne doit pas être supérieur au nombre d'électeurs ayant voté.

Durant le décompte, les bulletins doivent pouvoir être examinés par les personnes présentes. Tous les bulletins qui indiquent clairement le choix des électeurs doivent être validés, à condition qu'ils ne contiennent aucune marque qui puisse indiquer l'origine du vote. Lorsqu'il existe des incohérences mathématiques, que les résultats sont serrés ou que le nombre de bulletins invalidés est significatif, un recomptage immédiat peut être nécessaire. Les résultats du dépouillement doivent être consignés sur le procès-verbal officiel de résultats et des copies du procès-verbal doivent être remises à tous les représentants de partis/candidats et aux observateurs. Une copie officielle des résultats doit être affichée au bureau de vote, par exemple sur la porte, aussitôt le

dépouillement terminé afin que les résultats puissent faire l'objet d'un examen public. Une procédure de recours doit être prévue dans l'éventualité d'une contestation des activités ou des décisions du personnel responsable du dépouillement. Suite au dépouillement, tout le matériel électoral doit être protégé et transporté de manière adéquate.



Photo: Ana Paula Afonso

Dépouillement, Guinée Bissau, 2005

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<p>Libre expression de la volonté de l'électorat</p> <ul style="list-style-type: none"> Les votes doivent être comptabilisés honnêtement et avec exactitude. <p>Élections honnêtes⁷⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> Le dépouillement des votes devrait avoir lieu en présence des candidats ou de leurs agents. Il devrait y avoir un contrôle indépendant du dépouillement afin que les électeurs aient confiance dans la sûreté du scrutin et du dépouillement des votes. 	<ul style="list-style-type: none"> Tous les bulletins qui indiquent clairement la volonté de l'électeur doivent être considérés comme valides. Les bulletins qui dévoilent l'identité de l'électeur sont considérés comme non valides. Le dépouillement commence immédiatement après la fin du scrutin. Les résultats sont affichés en public au bureau de vote ou au centre de vote dès la fin du dépouillement. Des mesures sont prises pour empêcher toute manipulation des bulletins marqués. Les représentants des candidats et partis ainsi que les observateurs ont la possibilité d'observer toutes les étapes du processus de dépouillement. Une copie du procès-verbal des résultats est distribuée aux représentants des candidats et des partis ainsi qu'aux observateurs.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Les procédures de clôture du scrutin et de dépouillement des votes sont-elles établies par la loi et prévoient-elles des garanties de transparence pour protéger l'intégrité du processus et l'exactitude des résultats ?
- Les procédures de clôture, de réconciliation et de dépouillement sont-elles correctement effectuées ? Est-ce que les responsables du dépouillement agissent impartialement et en accord avec la loi ?
- Le décompte des suffrages et l'établissement des résultats sont-ils honnêtes et précis ?
- Les représentants de partis/candidats et les observateurs nationaux et internationaux sont-ils en mesure d'observer tous les aspects du dépouillement ?
- Les représentants de partis/candidats et les observateurs nationaux et internationaux reçoivent-ils des procès-verbaux de résultats ?
- Les résultats sont-ils affichés en public au bureau de vote ou au centre de vote aussitôt le dépouillement achevé ?

4.11.5 Vote électronique

Le vote électronique est de plus en plus répandu dans de nombreux pays. Les nouvelles technologies de vote peuvent renforcer la participation de l'électorat, notamment au travers du vote par correspondance, et être à l'origine d'un dépouillement plus rapide qui soit moins sujet aux erreurs humaines. Il peut aussi conduire à une réduction des coûts. Cependant l'utilisation du vote électronique soulève de sérieuses questions quant à la transparence du processus de vote et la responsabilité des personnes en charge des élections. Le vote électronique élimine plusieurs protections liées à la transparence des opérations papier. De plus, le vote électronique pose la question de la traçabilité du vote individuel. Les systèmes de vote électronique liés à Internet ou à d'autres réseaux d'ordinateurs sont susceptibles d'être piratés ou manipulés de l'extérieur. En tant que tel, le vote électronique est plus approprié dans les pays bénéficiant d'un très haut degré de confiance des citoyens dans l'intégrité des processus de vote, de dépouillement et de compilation des résultats. Dans les pays où la confiance des citoyens dans le processus électoral est faible, le vote électronique est susceptible de diminuer encore davantage cette confiance. La confiance des citoyens dans le vote électronique est renforcée lorsque les autorités ont effectué des tests transparents et ouverts à tous pour vérifier et certifier le matériel utilisé.

Le vote électronique peut comporter l'utilisation de scanners optiques qui scannent les bulletins marqués et comptent les voix. Le matériel de vote électronique peut aussi enregistrer directement les votes, telles que les machines à écran tactile sur lequel l'électeur indique son choix qui est alors enregistré électroniquement et où les résultats sont comptabilisés. Le matériel de vote électronique doit être facile à utiliser et les électeurs doivent être en mesure de confirmer leurs choix. Le matériel informatique et les logiciels doivent présenter les meilleures garanties possibles contre toute forme de manipulation ou de piratage. Le vote électronique doit avoir lieu dans un environnement contrôlé avec utilisation de matériel de vote électronique spécifique au sein de bureaux de vote ou d'autres lieux protégés efficacement. Dans le cas d'environnements non contrôlés, tels qu'Internet, le risque de piratage est accentué et le secret du vote affaibli.

Le matériel de vote électronique peut aussi être utilisé pour transférer et compiler les données des résultats aux différents niveaux de l'administration électorale. Le matériel utilisé doit permettre la contre-vérification des résultats et doit prévoir une trace écrite pour permettre de vérifier les résultats à la source à l'aide d'archives sur papier contrôlables. L'utilisation de matériel de vote électronique, notamment de logiciels fonctionnant sous accord de confidentialité, peut diminuer la transparence d'un processus électoral et éventuellement limiter les possibilités d'une observation indépendante par les représentants de partis/candidats et les observateurs. L'observation du vote électronique représente un défi dans la mesure où elle requiert une expertise précise et se prête peu à un examen direct. Cependant, les normes d'évaluation des élections utilisant les bulletins de papier sont aussi applicables au vote électronique. Ainsi, tous les électeurs éligibles doivent avoir le droit de voter, le secret du vote doit être garanti et les résultats totalisés par le matériel de vote électronique doivent refléter avec exactitude l'intention de l'électeur.

Les missions d'observation internationales ne seront généralement pas en mesure d'entreprendre une vérification complète des aspects techniques d'un système de vote électronique tels que les programmes des logiciels et les systèmes de sécurité. Il est donc important pour une MOE UE d'indiquer clairement dans ses déclarations et dans ses rapports jusqu'à quel point elle a été en mesure d'évaluer ces aspects importants du processus électoral.

Normes internationales	Types de pratiques exemplaires
<ul style="list-style-type: none"> • Les mêmes normes sont applicables aux procédures du vote électronique et au vote habituel. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'introduction du vote électronique a fait l'objet d'un large consensus parmi les parties prenantes aux élections. • Les citoyens ont confiance dans l'utilisation du vote électronique. • Le matériel de vote électronique est simple à utiliser. • Une trace écrite contrôlable est prévue afin de recouper les résultats. • Il n'est pas possible de remonter du bulletin à l'électeur. • La méthode de vote électronique n'empêche pas les représentants de candidats ou les observateurs d'observer le processus. • Des contrôles aléatoires des résultats à l'aide des traces écrites sont conduits afin de vérifier la fiabilité du système.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Les électeurs et les autres personnes concernées par les élections ont-elles confiance dans le vote électronique ?
- Le système de vote électronique utilisé facilite-t-il la tenue d'une élection qui respecte les normes internationales ?
- Le système de vote électronique utilisé nécessite-t-il l'utilisation de traces écrites contrôlables pour vérifier les résultats du scrutin ?
- Existe-t-il des garanties adéquates contre des manipulations du processus de vote électronique ?
- L'utilisation du matériel de vote électronique permet-il une observation efficace et crédible ?
- Une éducation électorale adéquate, relative à l'utilisation du matériel électronique, est-elle mise en place ?
- Le personnel est-il formé de manière satisfaisante et une assistance technique suffisante est-elle disponible ?
- Quelles sont les procédures prévues pour protéger et sauvegarder les données électroniques ?

4.12 Compilation et publication des résultats, environnement postélectoral

Un processus électoral atteint son point culminant lors de la déclaration et de la validation des résultats définitifs. Il arrive souvent que la responsabilité en incombe à l'organe en charge des élections qui doit veiller à ce que les procédures de compilation et de publication des résultats soient clairement établies avant le jour du scrutin. Une information détaillée sur les résultats de chaque bureau de vote (ou, s'il existe des centres de dépouillement, de la plus petite unité de dépouillement possible) constitue une condition première de transparence. Cette information est essentielle pour tout examen des résultats en cas de contestation.

Des pratiques exemplaires ont montré que la confiance dans la crédibilité et dans l'exactitude des résultats d'une élection est grandement renforcée lorsque le processus est conduit dans la transparence et dans la rapidité. L'administration électorale doit s'assurer plus particulièrement que :

- Des résultats détaillés du dépouillement des votes sont immédiatement affichés au niveau du bureau de vote ou du centre de dépouillement aux fins d'examen par les citoyens. Des copies des résultats sont remises aux représentants de partis/candidats et aux observateurs.

- Des résultats détaillés sont rendus publics à chaque étape de la totalisation et de la compilation des résultats dès qu'ils sont disponibles. Ces résultats indiquent le nombre de votes gagnés par chaque candidat ou parti et le nombre de votes nuls.
- Les résultats sont publiés dans leur intégralité avec une ventilation des résultats par bureau de vote/centre de dépouillement ainsi que par circonscription régionale pour permettre un contre-examen des résultats.
- Le processus de compilation des résultats est entièrement accessible aux candidats, aux partis politiques, à leurs représentants ainsi qu'aux observateurs nationaux et internationaux et aux médias.

Les pratiques exemplaires incitent au recensement des résultats à l'aide de matériel informatique. Les résultats détaillés jusqu'au niveau du bureau de vote sont annoncés dans les médias et affichés sur Internet dès qu'ils sont disponibles. L'administration électorale doit être capable de démontrer le lien entre les votes exprimés et les résultats de l'élection et doit pouvoir rendre compte de toute incohérence observée dans les résultats rendus publics. Une MOE UE fera un rapport sur toute incohérence observée dans le processus d'obtention des résultats.

Des *résultats partiels* peuvent être annoncés durant le processus de compilation des résultats. S'ils sont communiqués, il doit être clairement précisé qu'ils ne représentent qu'une partie des votes. Il est attendu d'une administration électorale qu'elle annonce des *résultats provisoires* dès que la compilation des résultats est terminée au



Photo: Michael Lidatser

Observation du dépouillement dans un bureau de vote, Ouganda, 2006

niveau régional ou national. Il existe parfois des dates limites pour la proclamation de résultats provisoires.

Les *résultats définitifs* doivent être proclamés seulement après la date limite fixée pour contester les résultats provisoires. Dans certains cas, la période postélectorale suit son cours même lorsque des recours sont encore pendants. Dans d'autres pays, les résultats définitifs ne sont proclamés que lorsque l'ensemble du contentieux est vidé. Lorsque les candidats élus le sont au prorata des suffrages – par exemple lorsqu'un candidat doit emporter plus de 50 % des votes ou lorsqu'un parti doit passer le seuil de 5 % des suffrages – les pratiques exemplaires requièrent que le prorata soit calculé uniquement à partir des votes valides. De nombreux pays disposent d'un processus en deux étapes qui requiert, pour l'élection à certains mandats, qu'un second tour soit organisé si aucun candidat n'obtient le nombre de suffrages requis au premier tour.

Les candidats et les partis politiques ont le droit de contester la validité des résultats d'une élection. Des procédures doivent être prévues qui permettent, dans des délais précis, de contester les résultats auprès d'un organisme indépendant tel qu'un tribunal. Les recours doivent être traités en toute impartialité et les décisions rendues doivent être fondées sur des preuves tangibles et sans considérations politiques. Lorsque les résultats ont été contestés avec succès, par exemple en raison de violations avérées des procédures de vote, le vote doit être repris dans les bureaux de vote concernés dans des délais appropriés. Cependant, la reprise du vote n'est pas nécessaire si le nombre total d'électeurs inscrits dans le ou les bureaux de vote concernés n'est pas de nature à modifier l'attribution du mandat.

Les candidats élus doivent entrer en fonction sans délais superflus. Ils sont autorisés à exercer leur fonction durant toute la durée de leur mandat. Aucune manœuvre ne doit être tentée pour les invalider ou leur retirer leur mandat autrement que sur des bases légales et conformes aux normes internationales.

Normes internationales**Types de pratiques exemplaires****Élections honnêtes**⁷⁹

- Il devrait y avoir un contrôle indépendant du dépouillement et une possibilité de recourir à un examen par les tribunaux ou à une autre procédure équivalente, afin que les électeurs aient confiance dans la sûreté du dépouillement des votes.

Libre expression de la volonté⁸⁰

- Les résultats d'élections honnêtes devraient être respectés et appliqués.
- Les motifs de destitution de personnes élues à une charge officielle devraient être établis par des lois fondées sur des critères objectifs et raisonnables et prévoyant des procédures équitables.

- Les responsables des élections veillent à ce que le décompte des suffrages soit consolidé, consigné et transmis avec exactitude.
- Tous les votes sont comptabilisés et les résultats consolidés avec rapidité.
- Les données détaillées des résultats sont mises à disposition des candidats ou de leurs représentants, des observateurs, des médias et des citoyens en général.
- Les résultats détaillés jusqu'au niveau du bureau de vote (ou du centre de dépouillement lorsqu'il constitue le niveau de base) sont rapidement mis à la disposition des citoyens à tous les niveaux de l'administration électorale de même que sur Internet.
- Dans la détermination de la proportion des suffrages exprimés, la proportion est calculée uniquement à partir des votes valides.
- Des procédures permettent de contester le résultat des élections dans des délais appropriés.
- Les tribunaux rendent leurs décisions relatives aux recours avant que les résultats soient validés.

Aspects à prendre en considération par une MOE UE

- Les procédures pour la compilation et la publication des résultats sont-elles clairement établies avant la tenue des élections ?
- Le processus d'obtention des résultats est-il entrepris avec célérité et dans la transparence ? Ce processus peut-il être observé dans sa totalité par les représentants de partis/candidats et par les observateurs nationaux ou internationaux ?
- Les résultats sont-ils rendus publics dans les délais prévus et en utilisant les procédures appropriées ? Sont-ils annoncés et publiés rapidement dans les médias et sur Internet ? Ces résultats sont-ils affichés publiquement à tous les échelons de l'administration électorale et en particulier au niveau du bureau de vote ?
- A chaque étape de la compilation, une ventilation des résultats par bureau de vote ou centre de dépouillement est-elle prévue afin de permettre une vérification indépendante ?
- Existe-t-il un écart entre le décompte des suffrages et les résultats publiés ? L'organe en charge des élections peut-il justifier cet écart ?
- Les candidats et les partis politiques ont-ils la possibilité de contester la validité des résultats de l'élection devant un tribunal ? Les recours sont-ils traités avec impartialité et les décisions rendues en se fondant sur des preuves tangibles indépendamment des considérations politiques ?
- Lorsque les résultats sont invalidés, dans quels cas les élections partielles sont-elles organisées ?
- Les candidats élus sont-ils entrés en fonction ?
- Des violences postélectorales et/ou des actes d'intimidation ont-ils lieu ? Est-ce que la crainte de tels actes est sensible ?
- Les parties prenantes aux élections acceptent-elles la manière dont les élections ont été conduites ainsi que les résultats ?

- 23 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 6.
- 24 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 7.
- 25 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 9.
- 26 PIDCP article 2 (2) et UN HRC Observation générale n° 25 paragraphes 4 et 8.
- 27 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 12.
- 28 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 3.
- 29 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 21.
- 30 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 21.
- 31 CEDEF article 4 (1).
- 32 Voir « La conception des systèmes électoraux, un manuel de International IDEA », 2005, à <http://www.idea.int/publications/esd/index.cfm>
- 33 Dans de nombreux pays, l'«organe en charge des élections » est plus connu sous le nom de commission électorale.
- 34 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 20.
- 35 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 11.
- 36 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphes 4, 10, 11, 13, 14.
- 37 PIDCP articles 2 et 3. Voir aussi CIEDR article 5, CEDEF articles 7 et UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 3.
- 38 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphes 4, 10, 11, 13.
- 39 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 21.
- 40 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 25, 26 et PIDCP article 22.
- 41 PIDCP articles 2 et 3 ; CIEDR article 5 ; CEDEF articles 4 et 7 et UN HRC Observation générale n° 25 paragraphes 4, 15, 16, 17, 20.
- 42 PIDCP article 21 et UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 25.
- 43 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphes 19 et 25.
- 44 Une déclaration conjointe du Rapporteur spécial sur la promotion et sur la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression des Nations unies, du Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE, du Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de l'OEA et du Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (ACHPR) en décembre 2006 souligne que « les États ont l'obligation de prendre des mesures efficaces pour empêcher ces tentatives illégales de limiter le droit à la liberté d'expression », c'est-à-dire la violence contre les journalistes sous toutes ses formes.
- 45 PIDCP article 19 (2) et (3) et UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 25.
- 46 PIDCP article 2 (3) (a) et (b).
- 47 PIDCP article 14 (1) et UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 11 et 20.
- 48 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 20.
- 49 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 11.
- 50 PIDCP article 9 (1).
- 51 PIDCP articles 9 (3) et 9 (4).
- 52 PIDCP article 25.
- 53 PIDCP articles 12, 19, 21 et 22.
- 54 PIDCP articles 2 et 3.

- 55 PIDCP article 9.
- 56 PIDCP article 14.
- 57 PIDCP article 2 (1).
- 58 PIDCP article 25.
- 59 PIDCP article 26.
- 60 Un aperçu plus détaillé des questions sur la participation des femmes est disponible dans le Manuel de l'ONU sur les femmes et les élections, Guide pour promouvoir la participation des femmes dans les élections (*UN Handbook Women and Elections, Guide to Promoting the Participation of Women in Elections*), <http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/womenandelections.html>. Voir aussi la publication de l'OSCE/BIDDH, Manuel pour évaluer la participation des femmes aux élections (*OSCE/ODIHR Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*).
- 61 PIDCP article 3.
- 62 CEDEF préambule.
- 63 CEDEF article 7.
- 64 CEDEF Recommandation générale du Comité n° 23.
- 65 CIEDR article 5.
- 66 PIDCP article 27.
- 67 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 12.
- 68 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 21.
- 69 CDPH article 29. La Convention, adoptée en décembre 2006, n'était pas encore en vigueur au moment de l'impression. Pour des informations sur les questions relatives aux handicaps, voir aussi le Projet de loi des droits électoraux pour les personnes handicapées (Bill of Electoral Rights for People with Disabilities), élaboré par IFES, IDEA et des organisations pour personnes handicapées. Ce projet de loi est disponible sur le site Web suivant : http://www.idea.int/elections/uni_rights_O2.cfm
- 70 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 11. Voir aussi CIEDR Recommandation générale n° 22, paragraphe 2 (d) sur les réfugiés et les personnes déplacées, qui stipule que « tous les réfugiés et personnes déplacées ont, une fois de retour dans leurs foyers d'origine, le droit de participer pleinement et à égalité aux affaires publiques à tous les niveaux ». Cette disposition, toutefois, ne s'applique qu'aux réfugiés et personnes déplacées après leur retour dans leurs foyers.
Français : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/0d8df42e6c51e0278025652400517df0?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/0d8df42e6c51e0278025652400517df0?Opendocument) Anglais : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/fed5109c180658d58025651e004e3744?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fed5109c180658d58025651e004e3744?Opendocument)
Voir aussi par l'ONU les Principes directeurs relatifs aux déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays, principe 22, qui réitère que les personnes déplacées ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées quant à leur jouissance de leur droit de voter et de prendre part aux affaires gouvernementales et publiques. http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/principles_lang.htm
L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a élaboré un document de pratiques exemplaires : Accorder le droit de vote aux émigrés victimes de conflits : questions, normes et pratiques exemplaires (*Enfranchising Conflict Forced Migrants* :

Issues, Standards and Best Practices), septembre 2003

http://www.geneseo.edu/~iompress/?pg=press_pep_outputs.html

- 71 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphes 8 et 20.
- 72 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphes 12 et 20.
- 73 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 21.
- 74 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 12.
- 75 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 19.
- 76 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 20.
- 77 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphes 12, 19 et 20.
- 78 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 20.
- 79 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphe 20.
- 80 UN HRC Observation générale n° 25 paragraphes 16 et 19.



5. Mettre en place une Mission d'observation électorale de l'Union européenne

5.1 Décider de l'observation d'une élection

La Communication de la Commission européenne sur l'assistance et l'observation des élections de 2000 a mis en place une approche cohérente de la programmation de l'observation des élections par l'Union européenne. La décision de déployer ou non une MOE UE dépend du Commissaire aux relations extérieures lequel prend en considération les recommandations de la mission exploratoire. La décision de déployer une MOE UE ne signifie pas que la Commission européenne estime qu'un processus électoral est ou problématique ou crédible. De même, la décision de ne pas déployer une MOE UE ne signifie pas qu'un jugement *a priori* a été porté sur le processus électoral ou que l'Union européenne ne fait montre d'aucun intérêt pour la façon dont est menée une élection ou pour son issue.

5.1.1 Identification des pays prioritaires

L'identification des pays pouvant faire l'objet d'une observation électorale constitue la première étape du processus conduisant à la décision de déployer ou non une MOE UE. Un calendrier des élections à venir est régulièrement mis à jour par la DG Relations extérieures. En

accord avec les directions concernées de la DG Relations extérieures, de la DG EuropeAid et de la DG Développement, une liste de pays pour lesquels une observation des élections pourrait être envisagée est établie. Des discussions ont lieu ensuite au sein des groupes de travail du Conseil et avec le Groupe de coordination des élections du Parlement européen avant que la liste ne soit arrêtée. Celle-ci comprend deux catégories de pays : les pays prioritaires et les pays « à suivre ».

Dans la plupart des cas, l'UE donne la priorité aux pays organisant des élections présidentielles ou législatives. Des pays organisant des élections locales ou des référendums peuvent aussi être inclus sur la liste des pays prioritaires, en particulier lorsque ces élections font partie d'une initiative de paix après un conflit ou lorsqu'elles constituent un indicateur particulièrement important du développement démocratique. Les élections locales ou les référendums peuvent aussi être observés s'ils coïncident avec une autre élection observée par une MOE UE. Les pays sont classés comme « prioritaires » sur la base de différents paramètres :

- l'engagement constructif d'une MOE UE peut contribuer à l'amélioration de l'élection, par exemple en favorisant la confiance des citoyens dans le processus.
- le déploiement d'une MOE UE complète et renforce la contribution de l'UE à la démocratisation et/ou la gestion de crise et ses initiatives en faveur de la consolidation de la paix dans le pays concerné.
- la présence de la MOE UE exprime le soutien de l'UE à un processus électoral ou à une transition démocratique importante.
- un équilibre géographique est maintenu dans la sélection des pays où les MOE UE sont déployées.

Le choix des pays prioritaires permet également de faire le meilleur usage possible des ressources humaines et financières disponibles pour les missions d'observation. Les MOE UE sont financées par l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH), un mécanisme de financement destiné à promouvoir de manière générale la démocratie et les droits de l'homme. Les projets financés par l'IEDDH ne dépendent pas des autorités du pays hôte.

5.1.2 La mission exploratoire

Une fois un pays identifié comme étant prioritaire, la deuxième étape du processus consiste à déployer une mission exploratoire dont l'objet est d'évaluer si le déploiement d'une MOE UE est utile, réalisable et opportun. Les questions à prendre en considération par une mission exploratoire sont les suivantes :

Utile ?

- Est-ce que la présence d'une MOE UE pourrait contribuer de façon constructive au processus électoral ?
- Est-ce que la présence d'une MOE UE contribuerait à dissuader la fraude et les violences liées aux élections ?
- Est-ce que la présence d'une MOE UE renforcerait le rôle de la société civile dans le processus des élections ?
- Est-ce que la présence d'une MOE UE contribuerait à donner confiance aux personnes concernées par les élections et les inciterait à participer au processus électoral ?

Réalisable ?

- Est-ce que des dispositions logistiques adaptées peuvent être prises pour permettre à une MOE UE d'entreprendre une observation électorale crédible ?
- Est-ce qu'il existe une agence de mise en œuvre qui puisse éventuellement convenir ?
- Est-ce que les conditions de sécurité permettent un déploiement des observateurs de l'UE ? Est-ce que des dispositions acceptables concernant la sécurité peuvent être mises en place ?
- Est-ce qu'il est probable que l'UE reçoive de la part des autorités du pays hôte une invitation écrite à observer les élections ?
- Est-ce qu'il est probable que l'État, d'une part, et les autorités électorales, d'autre part, acceptent chacun de signer un Mémoire d'entente (MoU) avec la Commission européenne avant le déploiement ?
- Est-ce que l'évaluation préliminaire (du cadre électoral, des préparatifs électoraux, du climat politique et de l'environnement démocratique au sens large) indique la possibilité d'un processus électoral crédible ?

Opportune ?

- Est-ce que les conditions minimales pour une observation des élections efficace et crédible existent (voir Partie 5.1.3 Conditions minimales pour une observation des élections efficace et crédible) ?
- Est-ce qu'une MOE UE peut être déployée sans prendre de risques inconsidérés et sans mettre en péril les observateurs tout au long de la mission ?
- Est-ce qu'il existe un intérêt et un soutien pour le déploiement d'une MOE UE de la part des parties prenantes aux élections tels que les autorités, les partis politiques et la société civile ainsi que les États membres de l'UE et la communauté internationale au sens large ?
- Est-ce qu'il y a des risques qu'une évaluation critique du processus électoral provoque des problèmes politiques ?
- Est-ce qu'il y a une possibilité que les recommandations du rapport final produit par la MOE UE soient prises en considération et mises en application avant la tenue des prochaines élections ?

La mission exploratoire a généralement lieu quatre à six mois avant la date des élections et sa durée est approximativement de deux semaines. Elle est composée de cinq à neuf personnes, et compte en son sein des fonctionnaires de la Commission européenne, des experts externes chargés des aspects électoraux, de sécurité et de logistique et jusqu'à deux experts secondés par des États membres. La mission est dirigée par le représentant de l'équipe électorale de la DG Relations extérieures. Afin de rassembler des informations et d'identifier les questions susceptibles d'affecter le processus des élections, les membres de la mission exploratoire rencontrent un vaste choix d'interlocuteurs, dont les autorités de l'État et les autorités électorales, les parties prenantes aux élections (acteurs politiques, société civile, médias) ainsi que les représentants des États membres et plus généralement les organisations internationales. L'évaluation du cadre électoral et de l'environnement politique par la mission exploratoire fait appel à la méthodologie détaillée dans la quatrième partie ci-dessus.

Dans le cadre de ses tâches, la mission exploratoire rencontre les interlocuteurs appropriés (agences gouvernementales, conseillers en sécurité, spécialistes de la santé, organisations internationales et prestataires de communication et de transport) afin d'examiner si les conditions logistiques et de sécurité sont adaptées au déploiement d'une MOE UE. La mission exploratoire préparera un budget indicatif et identifiera une agence de mise en œuvre éventuelle qui sera responsable des aspects administratifs de la MOE UE.

La mission exploratoire élabore un rapport interne à partir des constatations qu'elle établit pour examiner si le déploiement d'une MOE UE est utile, réalisable et opportun. Le rapport donne une évaluation du cadre et de l'environnement électoral et prend en considération les préparatifs en cours. Le rapport peut aussi présenter des recommandations qui peuvent être mises en œuvre avant le jour du scrutin pour améliorer le cadre et les conditions de l'élection. Il expose aussi à grands traits la portée et l'envergure d'une éventuelle MOE UE, notamment en ce qui concerne la taille de l'équipe cadre, le nombre d'observateurs, le calendrier du déploiement, les procédures d'accréditation et les dispositions logistiques. Le rapport fournit en outre une première évaluation des risques sécuritaires, suggère des mesures de sécurité et évalue si les conditions minimales pour une observation crédible des élections sont

réunies. Sur la base du rapport, une recommandation est transmise au Commissaire pour les relations extérieures par le Directeur général de DG Relations extérieures, lequel, après avoir examiné le rapport et les recommandations décide de l'opportunité du déploiement d'une MOE UE. La Commission européenne partage ensuite le rapport de la mission exploratoire avec le Conseil, les États membres et le Parlement européen.

5.1.3 Conditions minimales pour une observation électorale efficace et crédible

Certaines conditions minimales sont requises pour une observation des élections efficace et crédible par une MOE UE⁸¹. Ces conditions font généralement partie des Mémoires d'entente signés avec les autorités du pays hôte. Ces conditions sont les suivantes :

- les autorités du pays hôte ont soumis une invitation écrite suffisamment en amont de l'élection pour permettre d'évaluer si le déploiement d'une MOE UE serait utile, réalisable et opportun.
- les observateurs de l'UE ont une garantie d'accès à toutes les étapes du processus des élections et à l'information électorale en temps voulu.
- les observateurs de l'UE ont une garantie d'accès à toutes les personnes concernées par le processus électoral, notamment :
 - les responsables des élections à tous les niveaux,
 - les fonctionnaires, y compris les responsables de la sécurité, dont les fonctions ont un rapport avec l'organisation des élections,
 - tous les partis politiques et individus qui ont cherché à se présenter aux élections, ainsi que ceux qui ont été disqualifiés, qui se sont retirés ou abstenus,
 - les représentants de la société civile,
 - le personnel des médias,
 - toute organisation ou individu intéressés par le processus des élections ou ayant un rôle à jouer dans celui-ci.
- les observateurs de l'UE ont la garantie de pouvoir circuler librement dans tout le pays et n'ont pas à fournir de notification préalable abusive,

- les observateurs de l'UE et le personnel national de la MOE UE obtiendront leur accréditation dans des délais raisonnables,
- les autorités n'interviendront pas dans les décisions de l'UE relatives à la taille de la MOE UE, au choix des observateurs de l'UE et du personnel national ou dans les décisions relatives au calendrier de déploiement,
- le gouvernement et les autorités en charge des élections ou de la sécurité n'interviendront pas dans les activités de la MOE UE,
- la situation sécuritaire est suffisamment stable pour permettre le déploiement des observateurs et, si nécessaire, pour arrêter des dispositions de sécurité avec les autorités au niveau national ou régional,
- la MOE UE aura la garantie de pouvoir publier librement, sans ingérence, des déclarations et des rapports publics sur son évaluation du processus des élections,
- l'État ou les autorités électorales n'exerceront pas de pressions, de menaces ou de représailles à l'encontre des citoyens du pays ou des étrangers qui travaillent pour la MOE UE, l'assistent ou lui fournissent des informations.

L'absence d'une de ces conditions peut conduire à la décision de ne pas déployer une MOE UE. Une mission peut être retirée après son déploiement si des problèmes de mises en œuvre de ces conditions surviennent ou si les critères d'utilité, de faisabilité et d'opportunité ne sont plus réunis.

5.2 Planification et préparation d'une mission d'observation électorale

5.2.1 Mémoire d'entente

Suite à la décision de déployer une MOE UE, la Commission européenne cherche à signer des Mémoires d'entente (MoU) avec l'État et avec les autorités électorales du pays hôte (voir partie 3.6 *Coopération avec le pays hôte*). Les mémoires exposent le rôle et les responsabilités de la MOE UE et des observateurs de l'UE ainsi que le rôle et les responsabilités correspondantes des autorités du pays hôte. Des mémoires séparés sont convenus avec le Ministère des affaires

étrangères du pays hôte et avec l'administration électorale. Il est peu probable qu'une MOE UE soit déployée avant la signature des MoU. Si nécessaire, des accords spéciaux, tels qu'un MoU, peuvent être négociés avec l'ONU, par exemple pour des raisons de sécurité.

5.2.2 Termes de référence

Sur la base du rapport de la mission exploratoire, la Commission européenne prépare des termes de référence qui constituent la base de la structure de la MOE UE. Ces termes de référence détaillent le calendrier de la mission, les plans provisoires de déploiement, la composition et les tâches de l'équipe cadre de la MOE UE, le nombre d'observateurs et le budget. Un contrat sera signé avec une agence de mise en œuvre pour qu'elle fournisse les services administratifs et logistiques nécessaires à la mise en œuvre de la MOE UE. (Pour de plus amples informations sur les termes de référence de l'agence de mise en œuvre, voir partie 5.3.1 *Le rôle de l'agence de mise en œuvre ou du prestataire de services*).

5.2.3 Nomination du chef observateur

Le Commissaire pour les relations extérieures nomme un chef observateur (CO) pour diriger la MOE UE. Le CO est un membre du Parlement européen. Des contacts réguliers entre le Commissaire et le CO auront lieu avant, pendant et après la mission.

5.2.4 Choix des observateurs

Suite à la décision de déployer une MOE UE, la Commission européenne commence la sélection des membres de l'équipe cadre et des observateurs à long et à court termes (OLT et OCT). Les candidats à la sélection doivent être inscrits sur le fichier des observateurs électoraux, géré par la DG EuropeAid (AIDCO) à la Commission européenne⁸².

Critères pour la sélection des observateurs de l'UE⁸³

Les observateurs qui participent aux MOE UE doivent satisfaire aux critères suivants :

- expérience antérieure en tant qu'observateur électoral et/ou expérience en rapport ou formation spécifique (au niveau national ou international),

- connaissance à un niveau professionnel des langues de travail de la mission qui peuvent être l'anglais, le français, le portugais ou l'espagnol,
- capacités relationnelles (capacité de jugement équilibré, aptitude à travailler en équipe, capacité de faire face aux situations difficiles, respect des comportements et des coutumes locales, bonnes capacités de communication, aptitude à travailler dans un environnement multiculturel),
- capacité de maintenir une indépendance professionnelle et une stricte impartialité dans la conduite des activités dans le pays hôte,
- capacité de travailler sur des ordinateurs, avec Internet et avec du matériel technologique (téléphones satellitaires, radios, etc.),
- engagement dans le soutien et dans la promotion de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme,
- citoyenneté d'un pays membre de l'UE.

Toutes les MOE UE doivent veiller, dans la mesure du possible, au maintien d'un équilibre des sexes et des nationalités.

Les critères additionnels suivants sont retenus pour la sélection des membres de l'équipe cadre et des OLT :

- expérience dans le domaine des lois électorales et des procédures (en particulier des procédures juridiques et administratives pour les élections), de préférence dans différentes traditions électorales,
- connaissance des questions des droits de l'homme et de démocratisation,
- connaissance minimale des institutions de l'UE,
- capacité d'analyse et de rédaction,
- participation réussie à des séminaires de formation,
- évaluation(s) à la suite de missions et de cours de formation antérieurs, figurant au fichier des observateurs électoraux,
- expérience de la formation, de la coordination ou de la gestion des ressources humaines pour les postes de management.

Des exigences plus spécifiques peuvent être requises de tous les observateurs :

- capacité de communiquer sans difficulté dans la ou les langues de la mission,

- connaissance du pays hôte ou de la région et/ou de la situation politique,
- connaissance de langues en rapport avec le pays hôte,
- expérience de conditions de vie et de travail difficiles,
- bonne condition physique,
- formation à la sécurité et expérience de situations difficiles antérieures.

Procédures de sélection

Les candidats aux postes de l'équipe cadre posent leur candidature directement auprès de la Commission européenne. Un appel à candidatures est publié sur le site Internet de la Commission européenne⁸⁴. Les candidats peuvent faire acte de candidature pour deux postes maximum et doivent signer une déclaration de confirmation de disponibilité pour la durée de la MOE UE comme indiqué sur le site Internet. Les OLT et les OCT sont désignés par le ministère des affaires étrangères de chaque État membre suite à une requête de la Commission. Les personnes qui désirent en savoir davantage sur les procédures pour devenir observateur de l'UE doivent prendre contact avec l'agent de coordination de leur ministère des affaires étrangères⁸⁵. Une liste de candidats est soumise au comité de sélection de la Commission par les États membres. Il est attendu des OLT qu'ils soient disponibles pour une période d'environ deux mois et des OCT pour une durée de quatorze jours au maximum.

La Commission décide de la langue de travail de la MOE UE qui peut être l'anglais, le français, le portugais ou l'espagnol selon les conditions particulières au pays observé. Tous les membres de la MOE UE doivent être capables de communiquer professionnellement dans la langue de travail de la mission. Les membres de l'équipe cadre doivent également parler couramment l'anglais et/ou le français, les rapports de la MOE UE étant produits dans ces deux langues.

Comité de sélection

Un comité de sélection composé de représentants des équipes électorales de la DG Relations extérieures et de la DG EuropeAid ainsi que du bureau géographique du pays sélectionnent l'équipe cadre, les OLT et les OCT. Les candidatures sont examinées sur la base

du CV du fichier et des critères indiqués ci-dessus pour le choix des observateurs. Le comité de sélection cherche à maintenir un équilibre entre les nationalités, le sexe, l'âge et l'expérience des observateurs. Les candidats aux postes de l'équipe cadre sont informés directement s'ils ont été sélectionnés ou non. Les OLT et les OCT sont informés par leur agent de coordination s'ils ont été sélectionnés, placés sur une liste de réserve ou non sélectionnés.

Evaluation des observateurs

Tous les observateurs sont évalués à la fin de leur travail avec la MOE UE sur la base des critères établis par la Commission européenne. Le chef observateur adjoint (DCO) et le coordinateur des observateurs gèrent l'évaluation des OLT et des OCT qui est ensuite intégrée au fichier des observateurs. L'équipe cadre est évaluée par le CO, par le DCO et par les équipes électorales de la Commission européenne.

Le système d'évaluation a pour fonction de mesurer les performances des observateurs. L'évaluation doit identifier les observateurs à recommander, ceux qui ont besoin de développer leurs compétences et ceux qui ne sont pas aptes à participer aux missions. Dans des circonstances exceptionnelles, des observateurs peuvent être fortement recommandés. L'évaluation assure un retour aux observateurs quant à la qualité de leur prestation et permet aussi à la Commission européenne de planifier ses activités de formation. Les critères utilisés pour ces évaluations sont :

- connaissance et compréhension des élections ainsi que du rôle d'une MOE UE,
- capacité de recueillir et d'analyser l'information,
- capacité d'écrire et de communiquer clairement dans la ou les langues de la mission,
- capacité de travailler en équipe, de suivre les instructions et de se comporter de façon appropriée.

5.2.5 Structure de la mission

La structure et la taille d'une MOE UE sont décidées d'après les recommandations de la mission exploratoire, laquelle suggère un nombre approprié de postes pour l'équipe cadre, les OLT et les OCT. Ces recommandations résultent de la taille du pays, de la portée politique

du processus électoral ou de sa complexité technique ainsi que des critères établis pour déterminer le déploiement sur le terrain.

Les missions sont généralement structurées autour des postes suivants :

- Chef observateur
- Chef observateur adjoint
- Analyste électoral
- Analyste juridique
- Analyste politique
- Analyste des droits de l'homme*
- Analyste des médias
- Chargé de presse et de communication*
- Coordinateur des observateurs
- Analyste statisticien*
- Expert en opérations
- Expert en sécurité*
- Observateurs à long terme
- Observateurs à court terme

Les postes suivis d'un astérisque (*) ne sont pas toujours inclus dans les petites missions. Lorsque le cas se présente, les responsabilités incombant à ces postes sont attribuées à d'autres membres de la mission. Dans les missions de taille plus importante, l'équipe cadre est renforcée par des analystes, experts et coordinateurs adjoints.

5.2.6 Critères de déploiement des observateurs

Cinq critères principaux sont utilisés pour déterminer les lieux du déploiement des OLT et des OCT :

- *Couverture géographique équilibrée* : les équipes d'observateurs sont déployées de manière à assurer une couverture équilibrée du pays selon le nombre d'équipes déployées.
- *Centres de population* : les centres urbains principaux du pays sont inclus. Un équilibre est établi entre les aires urbaines et rurales.
- *Secteurs d'intérêt particulier* : ils comprennent les zones de sorties de crise, de concentration de minorités et de personnes déplacées ou autres lieux politiquement sensibles.

- *Restrictions d'ordre logistique* : les équipes d'observateurs peuvent ne pas être déployées dans certaines régions s'il existe des problèmes logistiques tels que des infrastructures de transport et de communication défaillantes ainsi que des hébergements peu appropriés.
- *Restrictions liées à la sécurité* : les équipes d'observateurs ne sont pas déployées dans les secteurs où il existe des risques significatifs concernant la sécurité ou dans les secteurs où ces risques ne peuvent pas être gérés de manière satisfaisante.

5.2.7 Vue d'ensemble du calendrier de programmation d'une MOE UE

Le tableau suivant présente un calendrier indicatif des activités d'observation des élections depuis la préparation jusqu'au suivi postélectoral. Le calendrier est basé sur l'hypothèse d'une élection à un tour mais il est possible de prolonger la période de déploiement si d'autres tours sont prévus ou si une prolongation de la mission est jugée nécessaire en raison de développements postélectoraux tels que le suivi du contentieux. Ce calendrier peut être modifié selon les circonstances, par exemple lorsque les élections sont convoquées dans des délais très brefs.

A : Étape préparatoire

12 – 6 mois avant le jour du scrutin (Jour J)	Consultations entre la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen sur les pays prioritaires.
6 – 4 mois avant le Jour J	<p>Mission exploratoire déployée dans le pays.</p> <p>Décision sur le déploiement par le Commissaire aux relations extérieures.</p> <p>Recrutement de la mission. Postes de l'équipe cadre publiés. La Commission européenne informe les États membres de la planification d'une MOE UE et invite à sélectionner des candidats pour les postes d'OLT et d'OCT.</p> <p>Chef observateur nommé par le Commissaire aux relations extérieures.</p>

2,5 mois avant le Jour J	<p>Observateurs sélectionnés par la Commission européenne.</p> <p>Agence de mise en œuvre contractée.</p> <p>Mémorandums d'entente signés entre l'État et les autorités électorales du pays hôte et la Commission européenne.</p>
---------------------------------	---

B : Étapes du déploiement

8 – 6 semaines avant le Jour J	<p>Annonce du déploiement de la MOE UE par le Commissaire pour les relations extérieures.</p>
---------------------------------------	---

Le chef observateur et l'équipe cadre arrivent dans le pays après un briefing de la Commission européenne et tiennent leurs premières réunions.

Une conférence de presse est organisée dans le pays hôte pour annoncer de manière formelle l'ouverture de la mission.

5 semaines avant le Jour J	<p>Les observateurs à long terme arrivent dans le pays. Ils participent à un briefing avant d'être déployés par paires dans les régions.</p>
-----------------------------------	--

Observation de l'environnement préélectoral, en particulier de l'administration électorale, de l'enregistrement des candidats, de l'inscription des électeurs, des activités de campagne électorale, des médias et des plaintes.

7 jours avant le Jour J	<p>Les observateurs à court terme arrivent dans le pays. Ils participent à un briefing de deux jours avant leur déploiement par paires dans les régions.</p>
--------------------------------	--

Jour J	<p>Observation du vote, du dépouillement et de la compilation des résultats par les observateurs de l'UE et habituellement par des diplomates des États membres recrutés localement ainsi que par une délégation de membres du Parlement européen.</p>
---------------	--

1 – 3 jours après le Jour J	<p>Déclaration préliminaire publiée.</p> <p>Observation de l'environnement postélectoral, en particulier de la compilation des résultats et du contentieux.</p>
------------------------------------	---

3 – 6 jours après le Jour J	<p>Débriefing des observateurs à court terme et retour vers l'Europe.</p>
------------------------------------	---

10 – 15 jours après le Jour J	<p>Débriefing des observateurs à long terme et retour vers l'Europe.</p>
--------------------------------------	--

2 – 4 semaines après le Jour J (ou à la publication des résultats définitifs)

Clôture de la mission.

Départ de l'équipe cadre.

3 – 8 semaines après le Jour J

Débriefing de l'équipe cadre par la Commission européenne à Bruxelles.

C : Etapes du rapport final et suivi

Jusqu'à deux mois après l'achèvement du processus électoral

Le rapport final est présenté dans le pays par le chef observateur, généralement accompagné par le chef observateur adjoint. Organisation d'une table ronde dans le pays hôte pour une discussion autour du rapport et en particulier autour des recommandations.

3 mois après la fin du processus électoral et au-delà

Conseil technique complémentaire et assistance pouvant être offerts par la Commission européenne en prenant en compte les recommandations de la MOE UE.

5.3 Déployer une mission d'observation électorale de l'Union européenne

5.3.1 Le rôle de l'agence de mise en œuvre ou du prestataire de services

Le soutien logistique et administratif à une MOE UE est fourni par une agence de mise en œuvre ou un prestataire de services. Il s'agit d'une organisation qui agit au nom de la Commission européenne et qui prend la responsabilité de la mise en œuvre administrative et financière d'une MOE UE. L'organisme est appelé agence de mise en œuvre (*implementing partner*, IP) lorsqu'il s'agit d'un organisme international, tel que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ou le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), et prestataire de services lorsqu'il s'agit d'une organisation non gouvernementale ou d'une compagnie privée. Dans ce manuel, l'abréviation IP est utilisée pour désigner aussi bien l'agence de mise en œuvre que le prestataire de services.

L'IP agit sur la base de termes de référence préparés par la Commission européenne (EuropeAid) qui incluent comme tâches:

- établir les contrats/lettres de mission et procéder aux paiements pour les membres de l'équipe cadre et pour les OLT/OCT.,
- prendre les dispositions pour les voyages, en particulier pour les vols, pour les visas et pour les assurances (santé, accident et évacuation),
- procurer à l'avance des informations pratiques sur le pays de déploiement,
- prendre des dispositions pour le premier hébergement,
- procurer des informations, du matériel et les services liés à la sécurité,
- recruter et procéder aux paiements pour le personnel national,
- prévoir le transport sur place, notamment la location des véhicules, les transferts de ou vers l'aéroport et/ou les vols internes,
- louer les bureaux principaux de la MOE UE, réserver des salles pour les briefings, les conférences de presse, etc.,
- procurer les ordinateurs et le matériel de communication, notamment les services Internet et le matériel de bureau,
- fournir le matériel de visibilité,
- développer et assurer la maintenance du site Internet de la MOE UE,
- gérer le budget de la MOE UE,
- rendre compte des activités susmentionnées à la Commission européenne.

Le rôle de l'IP est vital du fait du calendrier très serré et rigoureux d'une MOE UE. L'IP doit respecter les normes professionnelles les plus exigeantes. Dans le pays, il est représenté par un gestionnaire de projet et une équipe d'appui, comprenant comptables et informaticiens. L'IP dispose aussi d'un gestionnaire de tâches installé en Europe. Les experts opérations et sécurité de la MOE UE travaillent en étroite collaboration avec le gestionnaire de projet de l'IP pour veiller à ce que tous les besoins logistiques et administratifs de la MOE UE soient couverts.

Étant donné que son champ d'action concerne au premier chef les questions opérationnelles et financières, il ne doit pas avoir de visibilité extérieure ou être impliqué dans les questions relatives au processus électoral. Toute question logistique du ressort de l'IP et pouvant comporter une dimension politique ou être en relation avec la sécurité



Photo: Nicolas Tiendas

Déplacement d'OCT en République Démocratique du Congo, 2006

doit être débattue avec le CO ou le DCO. Tout désaccord sur ces questions doit être porté à la connaissance de la Commission pour une décision finale.

5.3.2 Ouverture, mise en route et fermeture de la mission

L'IP installera des bureaux adaptés pour le siège de la MOE UE deux semaines avant l'arrivée de l'équipe cadre pour permettre aux observateurs de travailler dès leur arrivée. Les bureaux de la MOE UE doivent être situés dans un lieu approprié, sûr et sans connotation politique. La MOE UE peut aussi disposer d'annexes dans d'autres endroits jugés importants. Les équipes d'OLT ne disposent pas de bureaux mais travaillent depuis leur lieu d'hébergement. Tous les observateurs disposent d'une chambre d'hôtel à leur arrivée. Selon la situation, les membres de l'équipe cadre et les OLT peuvent obtenir la permission de louer un logement privé.

Tous les transports locaux sont prévus par l'IP. Les véhicules sont loués à l'avance pour l'équipe cadre et pour chaque équipe d'OLT et d'OCT. Tous les véhicules doivent être en bonne condition de fonctionnement, entièrement assurés, équipés de ceintures de sécurité à l'avant et à l'arrière, et adaptés au terrain et aux distances à couvrir. Dans la mesure où la sécurité doit demeurer une priorité de tous les moments, il est préférable d'éviter l'utilisation de voitures luxueuses qui nuisent à la promotion d'une image positive de la mission. Lorsque le voyage aérien est nécessaire, les rapports de sécurité de la compagnie et de l'avion doivent être pris en compte.

Les CV les plus adéquats pour le personnel d'appui national seront sélectionnés par l'IP avant l'arrivée de l'équipe cadre. L'IP se chargera aussi de l'accréditation de tous les observateurs de l'UE ainsi que du

personnel national d'appui auprès des organismes concernés. Les observateurs de l'UE sont équipés d'un matériel de visibilité qui porte le logo de l'UE et le nom de la mission. Ce matériel consiste en vêtements, cartes de visite, sacs et équipement d'identification des véhicules ; tous ces articles respecteront les directives de l'UE sur les conditions de visibilité et, si possible, seront fabriqués localement⁸⁶.

Les bureaux de la MOE UE disposeront de tous les équipements de bureau nécessaires (ordinateurs, imprimantes, photocopieuses, etc.), des installations de communication et du matériel de suivi des médias. Les équipes d'OLT disposeront d'ordinateurs, d'imprimantes et de fournitures de bureau de base. Les observateurs auront à leur disposition le matériel de communication approprié, comme téléphones portables, accès à Internet et adresse de mission email. Le cas échéant, l'équipe cadre et les observateurs disposeront de téléphones satellitaires et/ou de matériel de radio. Dans ce cas, une formation sur l'utilisation de ce matériel sera prévue.

En accord avec l'analyste média, l'IP fournira le matériel nécessaire à l'unité de suivi des médias de la MOE UE : postes de télévision, matériel d'enregistrement, câbles, cassettes vidéo ou DVD, casques, chronomètres, règles, ordinateurs, radios et logiciels requis.

La MOE UE prend généralement fin à peu près trois semaines après le jour du scrutin, à moins qu'il y ait, par exemple, un retard dans la proclamation des résultats définitifs ou dans la résolution du contentieux. Des sujets de préoccupation durant la période postélectorale (violence, intimidation...) peuvent justifier le maintien prolongé dans le pays de membres de l'équipe cadre et de quelques OLT. Lorsque des élections se succèdent sur une courte période, la MOE UE peut demeurer dans le pays durant toute la période des élections.

Avant la fermeture d'une MOE UE, le CO et le DCO entreprennent une série de réunions de départ avec leurs interlocuteurs. Un débriefing final est organisé avec les représentants locaux de l'UE. Le DCO et l'expert en opérations sont responsables de la finalisation des rapports et autres travaux produits par la MOE UE. Tous les observateurs sont évalués individuellement et doivent compléter une évaluation du fonctionnement de la mission, portant notamment sur les performances de l'équipe cadre et de l'IP.

5.4 Sécurité de la mission

La sécurité est une priorité dans toutes les MOE UE. L'UE observe fréquemment des élections dans des zones et des pays où le risque d'insécurité peut être accru du fait de conflits, du terrorisme, d'activités criminelles, de kidnappings, de désastres naturels ou de maladies. D'autres risques incluent la violence liée aux élections ainsi que les dangers dus aux transports. Une MOE UE peut aussi avoir à faire face à des risques de vol de ses biens ainsi qu'à une ingérence illégale dans son travail. L'obligation d'assurer la sécurité de tous les observateurs est un élément de la plus haute importance et constitue un facteur déterminant de la décision du Commissaire aux relations extérieures de déployer ou non une mission. Tous les observateurs doivent également se sentir responsables de leur sécurité personnelle ainsi que de celle de leurs collègues.

5.4.1 Évaluation du risque

Une évaluation initiale des risques est entreprise par la mission exploratoire. Elle identifie l'impact éventuel des problèmes de sécurité sur l'observation des élections. Les termes de référence de la mission dressent un cadre pour la sécurité de la mission qui cherche à prévenir, alléger ou gérer ces risques, par exemple par la fourniture de matériel de sécurité ou de protection.

Une évaluation continue des risques concernant la sécurité de la MOE UE est faite par l'équipe cadre en consultation avec la Commission européenne (Délégation de la CE, DG EuropeAid et DG Relations extérieures). L'expert en sécurité prend contact avec les agences de sécurité nationales et avec les acteurs internationaux compétents du pays, tels que représentants des Nations unies (Département de la sûreté et de la sécurité) et ambassades des États membres de l'UE, pour convenir de procédures de sécurité appropriées. L'expert en sécurité produit régulièrement des rapports d'évaluation interne sur l'évolution des risques, telles que les violences liées aux élections, qui peuvent avoir des répercussions sur la sécurité des observateurs. Tous les observateurs de l'UE sont ainsi tenus de fournir régulièrement des informations sur la sécurité dans leur zone de responsabilité à l'expert en sécurité.

5.4.2 Planification de la sécurité et procédures

En se fondant sur une évaluation du risque, l'expert en sécurité prépare un plan de sécurité pour la MOE UE qui inclut des procédures spécifiques et un plan d'évacuation. Généralement, la MOE UE intègre les procédures de sécurité habituelles utilisées par les autres organismes internationaux dans le pays hôte en tant que normes de sécurité opérationnelles minimales (MOSS). Ces normes couvrent différents aspects tels que les communications, la protection par du personnel de sécurité, l'hébergement et le transport. L'expert en sécurité établit une salle des opérations de sécurité ainsi qu'un système de surveillance assurant la coopération sur les problèmes de sécurité.

Tous les observateurs sont tenus de mettre en œuvre le plan de sécurité et les procédures dans leur zone de responsabilité. Tous les membres de la mission sont informés et/ou formés par l'expert en sécurité sur les procédures de sécurité à leur arrivée. L'IP participe aussi au briefing sur la sécurité, en particulier sur l'utilisation du matériel. On attend de tous les membres de la mission qu'ils donnent un compte rendu régulier de leur situation quant à la sécurité.

En cas de risque significatif, la MOE UE peut avoir à recourir à des escortes armées ou peut décider de limiter sa couverture du territoire. Les déclarations et les rapports de la mission préciseront, s'il y a lieu, quelles sont les limites dans la couverture d'un pays par une MOE UE. En cas d'intensification des risques pour les observateurs de l'UE, une évacuation partielle ou totale est envisageable.

5.4.3 Responsabilités pour la sécurité

Le CO répond des problèmes de sécurité en coordination avec l'IP et la Commission européenne. Cette responsabilité est exercée en consultation avec le DCO et l'expert en sécurité. Les bureaux chargés des élections de la Commission européenne seront tenus informés des conditions de sécurité et des dispositions prises à ce sujet. De hauts responsables de la hiérarchie de la Commission européenne seront disponibles pendant toute la durée de la mission et doivent être pleinement consultés sur toutes les décisions significatives ayant trait à la sécurité. S'il existe à un moment donné des désaccords sur la sécurité, le sujet sera abordé avec les hauts responsables à Bruxelles dans le souci d'apporter une solution qui soit en accord avec toutes les parties concernées.

L'expert en sécurité conseille le CO, notamment sur l'évaluation des risques et les réponses à donner. Le DCO évalue les répercussions des questions de sécurité sur les aspects politiques, méthodologiques et opérationnels de la MOE UE. Les experts en sécurité et en opérations ainsi que l'IP veillent à ce que les dispositions sur la sécurité soient prises en compte dans la planification logistique. La mise en œuvre des procédures de sécurité est supervisée par l'expert en sécurité. La MOE et l'IP coopèrent étroitement, en particulier lorsque l'IP est une organisation internationale agissant selon les règlements de sécurité de l'ONU.

L'obligation faite aux observateurs de suivre en tous points les instructions de sécurité données par l'équipe cadre fait partie du code de conduite des observateurs de l'UE et doit être scrupuleusement respectée en toutes circonstances. Directives et conseils sur la sécurité personnelle sont adaptés pour chaque MOE UE aux risques spécifiques à chaque pays hôte. Il est de la responsabilité de tous les observateurs de l'UE de suivre ces directives de manière à réduire les risques pour eux-mêmes et leurs collègues. La sécurité personnelle requiert du bon sens et de la prudence. Les observateurs de l'UE sont tenus d'agir de manière avisée et appropriée à tout moment, même lorsqu'ils ne sont pas en activité. Coutumes et règles de conduite locales doivent être respectées.

Après leur déploiement, les observateurs de l'UE doivent toujours être porteurs de leur passeport, de la carte d'identification de la MOE UE, des documents d'accréditation du pays hôte (procurés par la commission électorale), du téléphone portable (avec les numéros d'urgence) et de tout autre document mentionné par la MOE UE ou l'IP.

De manière générale, le risque d'insécurité le plus important pour les observateurs électoraux survient lors des déplacements par la route, en particulier quand l'état des routes est mauvais. Des consignes de déplacement sont données aux observateurs. Elles requièrent des observateurs de l'UE de n'utiliser que des véhicules autorisés et leur interdisent de conduire en personne un véhicule, exception faite des cas d'urgence. Les chauffeurs de la MOE UE ont l'obligation de conduire prudemment et les ceintures de sécurité doivent être utilisées en permanence par toutes les personnes dans le véhicule. Les observateurs de l'UE et le personnel national d'appui doivent porter

le matériel de visibilité (vestes, casquettes, etc.) et les véhicules de la MOE UE doivent être identifiables, à moins d'augmenter, ce faisant, les risques d'insécurité. En règle générale, il n'est pas permis de conduire les véhicules de la MOE UE de nuit en dehors des zones urbaines, bien que des exceptions soient très vraisemblables durant le jour du scrutin. Avant le déploiement, la Commission et l'IP informent les observateurs de l'UE des questions de santé propres au pays hôte ainsi que des précautions à prendre, en particulier les vaccinations à prévoir. De plus, l'IP fournit des kits médicaux et prend des dispositions en matière d'assurance médicale et d'évacuation. Les observateurs de l'UE doivent être en bonne santé et en bonne condition physique étant donné les tâches relativement épuisantes à entreprendre dans des conditions souvent difficiles. Les observateurs qui ont besoin de médicaments spéciaux doivent veiller à en emporter une quantité suffisante pendant toute la durée du déploiement pour parer à une perte ou à des dégâts éventuels. L'expert en sécurité doit être informé de ces dispositions avant l'arrivée des observateurs.

5.5 Gestion d'une mission d'observation électorale

5.5.1 Relations avec le pays hôte

La MOE UE établit des relations de travail avec les autorités de l'État du pays hôte. À son arrivée, le CO tient des réunions de présentation avec le Ministère des affaires étrangères et la commission électorale, avec lesquels la Commission européenne s'est accordée sur des mémorandums d'entente. Lors de ces réunions, le CO présente le mandat et le rôle de la MOE UE et fixe des points de contact. Des réunions de présentation peuvent aussi avoir lieu avec le Chef de l'État, avec le Chef du Gouvernement, avec d'autres représentants des autorités de l'État ainsi qu'avec le Président du Parlement. Ensuite, des réunions de présentation sont organisées avec les principaux partis politiques et éventuellement avec les principaux candidats et autres personnes concernées par les élections. Toutes les réunions de présentation sont organisées avant l'arrivée de la MOE UE par la Délégation de la Commission européenne en consultation avec l'équipe électorale de la DG Relations extérieures.

Le MOE UE rencontre à intervalles réguliers la commission électorale et d'autres interlocuteurs tels que les partis politiques, les candidats, les représentants du pouvoir judiciaire, de la société civile et des médias (voir partie 6.3 *Rencontres avec les interlocuteurs*). De plus, d'autres réunions se tiendront ensuite avec les autorités de l'État pour discuter des questions relatives à l'évaluation et au travail opérationnel de la mission. Ces missions, coordonnées par le DCO, peuvent inclure :

- *le Ministère des affaires étrangères* pour veiller à ce que les dispositions appropriées pour les accréditations et les visas soient prises à l'intention des observateurs de l'UE ainsi que pour obtenir des informations sur des questions telles que le vote par les citoyens expatriés ;
- *le Ministère de la justice* pour obtenir des informations sur le cadre juridique, sur les processus de gestion du contentieux, sur l'enregistrement des partis politiques et sur d'autres questions juridiques ;
- *le Ministère de l'intérieur et les organes de police* pour échanger des informations utiles au maintien de la sécurité des observateurs de l'UE. De plus, des informations sont réunies sur la structure des forces de sécurité et le rôle de celles-ci durant le processus électoral ainsi que sur les dispositions pour le vote en prison et le vote des personnels de sécurité ;
- *le Ministère de la défense* pour obtenir des informations sur les dispositions prises pour le vote des forces armées ;
- *l'ombudsman et/ou la commission nationale des droits de l'homme* pour obtenir des informations sur des questions telles que la liberté de circulation, d'expression, d'association ou de réunion et sur les discriminations contre les femmes et les minorités ;
- *les organes de supervision des médias d'État* pour évaluer les activités relatives à la réglementation des médias, sa mise en application et son contrôle.

5.5.2 Coordination avec la Délégation de la Commission européenne et la communauté diplomatique

Le CO et le DCO se réuniront fréquemment avec le Chef de Délégation de la Commission européenne, la Présidence de l'UE et d'autres Chefs de Mission de l'UE. Le CO, accompagné du DCO, fournit régulièrement

des briefings diplomatiques aux Chefs de Mission de l'UE pour exposer la méthodologie, les activités et les développements de la MOE UE dans l'évaluation du processus. Ces réunions sont l'occasion pour la MOE UE et les autres structures de l'UE présentes dans le pays d'entretenir un dialogue étroit sur le processus électoral et de partager des informations pertinentes. Cependant, la MOE UE reste politiquement indépendante dans ses constatations et dans ses conclusions. Les briefings permettent aussi à la MOE UE d'informer les ambassades des États membres de l'UE des procédures pour le recrutement éventuel d'un nombre limité de personnel diplomatique en tant qu'OCT recrutés localement. Le CO et le DCO rencontrent aussi la communauté diplomatique des pays non européens et les représentants des organisations internationales.

5.5.3 Coordination avec les autres délégations d'observateurs internationaux

La Communication de la Commission sur l'assistance et l'observation électorales de 2000 et la *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections* de 2005 engagent les MOE UE à coopérer et à coordonner leurs activités avec d'autres groupes d'observateurs internationaux. Cette approche peut favoriser l'émergence de positions communes sur le processus électoral et optimise la contribution de l'observation électoral internationale dans le pays hôte. La coordination avec les autres groupes d'observateurs devrait aussi contribuer à optimiser la couverture et l'impact de l'observation internationale. La coopération peut inclure le partage d'informations sur le processus électoral, sur les constatations des observateurs, sur la sécurité ainsi que la tenue de réunions conjointes avec des interlocuteurs. La MOE UE veille à ce que cette coopération ne compromette pas son indépendance et fonde ses conclusions sur les constatations de ses propres observateurs. En principe il n'y a pas lieu de rechercher les déclarations communes. Les relations avec les autres groupes d'observateurs internationaux sont coordonnées par le DCO et impliquent d'autres membres de l'équipe cadre, en particulier le coordinateur des observateurs et l'expert en sécurité.

5.6 Visibilité de la mission

L'une des tâches importantes de la mission est d'améliorer la perception et la compréhension de son travail, en particulier de son mandat et de son objectif ainsi que du travail plus large de l'UE en soutien de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme. La MOE UE développe une stratégie d'information du public et des médias pour construire et pour entretenir une image positive dans le pays et au niveau international. Dans cette optique, la MOE UE doit prendre des mesures pour :

- encourager un état d'esprit favorable aux processus démocratiques ;
- promouvoir la compréhension du rôle important et constructif que peuvent jouer les observateurs électoraux, nationaux et internationaux ;
- expliquer le mandat de la MOE UE en se référant aux principes de neutralité et d'impartialité ainsi que la durée et la composition de la mission ;
- procurer des informations sur l'observation électorale de l'UE et sa méthodologie d'évaluation ;
- veiller à ce que toute déclaration publique sur la conduite du processus électoral soit largement distribuée aux médias et autres parties intéressées ;
- optimiser la visibilité et la transparence du travail de la mission dans le pays et au niveau international.

5.6.1 Relations avec les médias

Le travail des observateurs de l'UE attire une attention souvent considérable au niveau national et international. La stratégie médiatique de la MOE UE doit répondre à cette attention en optimisant l'impact positif de la mission. Le CO est le principal porte-parole de la MOE UE et travaille en étroite collaboration avec le DCO et le chargé de presse et de communication pour développer les relations avec les médias. Seuls le CO et le DCO sont habilités à s'exprimer sur la conduite du processus électoral. Les autres membres de la MOE UE ne sont autorisés à parler que du mandat, de la structure et des activités de la mission (voir partie 5.6.3 *Traiter avec les médias*).

Conférence et communiqué de presse d'ouverture

Le Commissaire aux relations extérieures publie un communiqué de presse pour annoncer le déploiement de la MOE UE. La MOE UE publie à son arrivée un communiqué de presse pour annoncer son ouverture officielle. Ce communiqué précise que la mission a été invitée par les autorités du pays hôte pour observer le processus électoral et insiste sur l'indépendance de la MOE UE par rapport aux institutions de l'UE, et plus particulièrement par rapport à la Délégation de la Commission européenne et aux ambassades des États membres de l'UE. Le communiqué donne des informations sur la composition et la durée de la MOE UE et indique les coordonnées de la mission. Le communiqué de presse est envoyé à l'équipe électorale de la DG Relations extérieures pour commentaire avant d'être traduit (si nécessaire) et ensuite distribué aux médias nationaux et internationaux dont les agences de presse.



Photo: Jan Solovic

Rencontre avec les médias, Fidji, 2006

Le communiqué de presse est distribué à la conférence de presse qui annonce l'ouverture officielle de la MOE UE. Une note d'information destinée aux médias locaux sera préparée par la MOE UE pour les informer de l'heure et du lieu de la conférence de presse. La conférence de presse a lieu peu après l'arrivée dans le pays du CO mais n'est organisée qu'après la tenue des réunions de présentation avec les

acteurs électoraux les plus importants. Le CO donne un aperçu des informations contenues dans le communiqué de presse d'ouverture et détaille d'autres informations pertinentes relatives au rôle et au mandat de la MOE UE, en particulier le principe de non-ingérence dans le processus électoral, avant de répondre aux questions.

Interviews par les médias, briefings et événements

D'autres opportunités de couverture médiatique s'offriront au cours de la mission. Le CO est encouragé à donner des interviews et à organiser des points de presse pour les journalistes. La MOE UE préparera également des communiqués de presse supplémentaires relatifs aux activités de la mission. La MOE UE invitera des journalistes à couvrir les événements de la mission, notamment le déploiement des OLT et des OCT, les activités du CO, les sorties sur le terrain et les visites aux bureaux de vote durant la tenue du scrutin. En outre, les médias peuvent éventuellement être invités à rencontrer les équipes d'OLT et d'OCT dans leurs zones de responsabilité.

Lorsque la MOE UE prépare des communiqués de presse en relation avec des événements électoraux politiquement sensibles (par exemple si des violences se produisent durant la campagne), un soin tout particulier sera apporté à leur rédaction pour veiller à ce que ces déclarations soient formulées dans un langage impartial, responsable et constructif. La MOE UE doit faire parvenir tous ses communiqués de presse à l'équipe électorale de la DG Relations extérieures pour commentaires avant publication.

Conférence de presse postélectorale accompagnant la déclaration préliminaire

La publication de la déclaration préliminaire peu après le jour des élections est un événement important de la MOE UE (voir partie 8.3 *Déclaration préliminaire*). Pour fixer le moment le plus opportun pour rendre publique cette déclaration, la mission aura à peser le pour et le contre entre l'attente et l'intérêt pour une évaluation rapide et le temps nécessaire à la production d'une analyse exacte et détaillée de ses constatations préliminaires. La conférence de presse postélectorale a lieu généralement dans les quarante-huit heures qui suivent la clôture du scrutin.

Durant la conférence de presse, le CO livre un résumé de la déclaration préliminaire. Il expose les constatations et les conclusions de la MOE UE en ce qui concerne la conduite du processus électoral, puis répond aux questions. Le CO souligne le fait que la MOE UE poursuit son observation de la période postélectorale et ne produira son évaluation globale que dans son rapport final, rendu public dans les deux mois qui suivent l'achèvement du processus électoral. Lorsqu'une délégation d'observateurs du Parlement européen est également présente, le chef de cette délégation peut aussi prendre la parole à la suite du CO. Si nécessaire, la MOE UE veille à ce qu'une interprétation professionnelle soit assurée lors de la conférence de presse. La mission produit un communiqué de presse pour accompagner la diffusion de la déclaration préliminaire. Ce communiqué doit être cohérent dans le contenu et dans le ton par rapport à la déclaration préliminaire et intègre des citations du CO. Il peut aussi intégrer une citation du chef de la délégation du Parlement européen. Des déclarations peuvent être publiées par la Présidence de l'UE et par les Commissaires aux relations extérieures et/ou au développement durant la période qui suit le scrutin.

Communiqué de presse de fermeture

La MOE UE publie un communiqué de presse pour annoncer la fermeture de la mission et la date envisagée pour la publication du rapport final.

Rencontres de presse accompagnant la publication du rapport final

Le rapport final est généralement publié dans les deux mois qui suivent l'achèvement du processus électoral. Il est rendu public à l'occasion d'une nouvelle visite du CO et du DCO dans le pays hôte après avoir été présenté aux autorités de l'État et aux autorités électorales ainsi qu'aux autres parties prenantes aux élections (représentants de partis politiques, société civile et médias). Le rapport est aussi délivré aux Chefs de mission de l'UE et autres représentants de la communauté internationale. Une conférence de presse est organisée par la Délégation de la Commission européenne durant laquelle le CO présente un bref résumé du contenu et les recommandations essentielles du rapport final (voir partie 8.4 *Le rapport final*).



Photo: Sarah Pradgley

Rencontre avec les médias, Indonésie, 2004

5.6.2 Information à destination du public

Outre les contacts directs avec les médias, la MOE UE développe une stratégie d'information du public qui vise à établir et développer une relation avec les personnes concernées par les élections et à les sensibiliser au mandat et au rôle de l'observation électorale. La stratégie d'information à destination du public est coordonnée par le chargé de presse et de communication. Elle utilise divers moyens et structures : radios communautaires et réseaux de la société civile entre autres. Les OLT sont impliqués localement dans les activités d'information.

Feuillet d'information sur la MOE UE

À son arrivée la MOE UE prépare un feuillet d'information sur son mandat, son rôle et ses activités ainsi que sur l'UE. Le feuillet d'information est imprimé et traduit de manière professionnelle dans l'ensemble des langues requises. Des copies sont ensuite largement distribuées lors de réunions avec des interlocuteurs et lors d'autres activités d'information du public.

Site Internet de la MOE UE



Site Internet de la MOE UE en Équateur, 2007

Le site Internet de la MOE UE est essentiel à l'information du public. Il comporte des informations sur la mission, notamment sur sa composition et sur ses coordonnées. Il contient aussi des informations sur l'UE, sur sa politique en matière d'observation ainsi que la documentation relative à la méthodologie

de l'observation de l'UE (y compris ce manuel et le Recueil des normes internationales pour les élections). La *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections* est également disponible sur le site Internet. En outre, le site Internet rassemble tous les communiqués de presse et les rapports publics de la MOE UE ainsi que d'autres informations relatives à l'élection. La conception du site Internet utilise un modèle standard. La maintenance du site est assurée par l'IP sous la direction du chargé de presse et de communication de la MOE UE. Le site Internet, qui demeure actif pour une période de cinq ans, sera utilisé pour mettre du matériel d'information à la disposition des observateurs de l'UE.

5.6.3 Traiter avec les médias

Les demandes d'interviews d'observateurs de l'UE par les médias constituent une bonne opportunité de transparence et de relations publiques sur le travail de la MOE UE. Pour garantir la délivrance d'un message exact et cohérent, le chargé de presse et de communication fournira aux observateurs de l'UE des directives pour interagir avec les médias.

En principe, les observateurs de l'UE ne peuvent parler aux médias qu'avec l'accord du CO et toute demande d'interview doit être soumise au chargé de presse et de communication. Cependant, quand des observateurs sont directement abordés par des journalistes, ceux-ci ont l'autorisation de parler au nom de la MOE UE sur les sujets suivants uniquement pour:

- exprimer leur satisfaction d'être dans le pays hôte et mentionner le fait que la présence d'observateurs internationaux démontre l'intérêt de la communauté internationale pour le processus électoral en cours ;
- présenter le rôle et le mandat de la MOE UE, en particulier l'obligation d'impartialité et de non-ingérence des observateurs de l'UE. L'accent doit être mis sur le fait que la MOE UE agit en accord avec la *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections* et que son évaluation se fonde sur les normes internationales pour les élections ;
- décrire la politique d'observation des élections par l'UE comme une partie de son soutien au développement démocratique, notamment dans le pays hôte ;
- indiquer la durée et la couverture géographique de la MOE UE, le nombre d'observateurs de l'UE ainsi que la formation et l'expérience des observateurs interviewés ;
- expliquer que la méthodologie de l'observation électoral de l'UE se base sur une observation détaillée et à long terme de tous les aspects du processus électoral et implique des réunions avec un large éventail d'interlocuteurs dans tout le pays.

Si des précisions sont demandées à un observateur à propos du processus électoral, il doit mentionner que :

- les constatations et conclusions préliminaires de la MOE UE seront exposées dans une déclaration rendue publique à l'occasion d'une conférence de presse qui se tient dans les trois jours suivant la clôture du scrutin ;
- il ne convient pas de formuler des commentaires sur le fond étant donné que chaque équipe d'observateurs ne perçoit qu'une part limitée du processus électoral qui peut ou non refléter les tendances plus générales du pays. Les commentaires d'un seul

- observateur sur ses propres observations peuvent donc produire une perception déformée des constatations de la mission ;
- la MOE UE publie un rapport final détaillé dans les deux mois qui suivent l'achèvement du processus électoral ;
 - le CO/DCO peut être contacté pour de amples informations via le chargé de presse et de communication de la MOE UE.

Dans leurs contacts avec les médias ou avec tout autre interlocuteur, les observateurs de l'UE *ne doivent pas* :

- présenter une quelconque évaluation du processus électoral ;
- exprimer leur opinion personnelle sur quelque aspect que ce soit du processus électoral ;
- faire une déclaration qui soit, ou qui puisse être perçue, comme étant de nature partisane ;
- spéculer sur un aspect du processus électoral tel que le déroulement du jour des élections ou les résultats ;
- comparer le processus électoral du pays observé avec tout autre pays (en particulier son propre pays ou d'autres pays où ils ont observé les élections) ;
- faire des commentaires de nature politique ;
- faire des commentaires qui constituent une critique du pays hôte.

81 Décision du Conseil 9262/98 (annexe III de la Communication 2000 de la Commission européenne).

82 Le fichier est consultable à http://ec.europa.eu/europeaid/observer/index_en.htm

83 Ce paragraphe s'appuie sur les Directives concernant les critères communs de sélection des observateurs électoraux (*EU Guidelines on Common Criteria for the Selection of Electoral Observers*) (Décision du Conseil 8728/99) (Communication de la Commission européenne sur l'assistance et l'observation des élections, annexe IV).

84 http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/elections_observation-request-candidatures_en.htm

85 Une liste des agents de coordination est consultable sur : http://ec.europa.eu/europeaid/observer/focal_point_list_en.cfm

86 Manuel de visibilité de l'UE (*EU Visibility Guidelines for External Actions*) http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index_en.htm



6. Le rôle des observateurs de l'UE

6.1 L'équipe cadre

6.1.1 Chef observateur

La MOE UE est dirigée par un chef observateur (CO), membre du Parlement européen (MPE) nommé par le Commissaire aux relations extérieures. Le CO a la responsabilité globale de la MOE UE, qui est indépendante dans ses constatations et dans ses conclusions. Il/elle travaille en étroite collaboration avec la Commission européenne et avec d'autres institutions de l'UE. Le CO adhère aux directives de la Commission, qui requièrent qu'il/elle :

- veille à ce que la mission se conforme à la *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections*, mise à l'honneur aux Nations unies en octobre 2005, ainsi qu'aux mémorandums d'entente signés avec les autorités concernées ;
- veille à ce que la MOE UE suive soigneusement la méthodologie standard de l'UE et les pratiques exemplaires de l'observation des élections exposées dans ce manuel et dans les directives qui l'accompagnent ;
- se conforme au code de conduite pour les observateurs de l'UE et au Code de conduite des observateurs électoraux internationaux contenu dans *la Déclaration de principes pour l'observation*

internationale d'élections, et veille à ce que les membres de l'équipe cadre et les observateurs soient pleinement informés de la nécessité de se conformer à ces documents ;

- veille à ce que la MOE UE évalue le déroulement du processus électoral en accord avec les normes internationales pour des élections démocratiques ;
- veille à ce que la mission assure la sécurité des observateurs et prenne les décisions relatives à la sécurité en accord avec la Commission ;
- veille à ce que l'indépendance de la MOE UE dans ses constatations et dans ses conclusions ainsi que sa neutralité politique soient maintenues durant toute la durée de la mission ;
- représente la MOE UE dans ses contacts avec un large éventail d'interlocuteurs, soit en liaison régulière avec d'autres missions d'observation internationale et groupes d'observateurs nationaux crédibles et informe les ambassades des États membres et la Délégation de la Commission européenne du travail, des constatations et des conclusions de la MOE UE ;
- maintienne des contacts réguliers avec les médias de façon à ce que la mission reste sur le devant de la scène nationale et internationale ;
- veille à ce que les rapports de la MOE UE soient de grande qualité en respectant pleinement les directives et les formats standard ;
- veille à ce que toutes les constatations et conclusions de la MOE UE se basent sur des informations factuelles soigneusement vérifiées et rassemblées par l'équipe cadre et par les observateurs ;
- retourne dans le pays présenter le rapport final – qui contient des recommandations détaillées pour le futur – aux parties prenantes aux élections et au public dans son ensemble.

En tant que MPE en activité, il est peu probable que le CO puisse être présent pour l'ensemble de la mission. Pendant son absence, le CO garde l'autorité dans son ensemble mais le DCO a la responsabilité de la gestion au jour le jour. Le CO devrait s'assurer qu'il est présent dans le pays hôte lors des principaux événements électoraux et moments clés de la mission, notamment pour l'ouverture de la mission, le briefing et le déploiement des observateurs ainsi que pour la période du scrutin.

6.1.2 Membres de l'équipe cadre

Tous les membres de l'équipe cadre sont placés sous l'autorité du CO et du DCO et travaillent sous leur supervision. Le rôle spécifique et les responsabilités des membres de l'équipe cadre sont exposés dans les termes de référence de la MOE UE. Avant le déploiement, l'équipe cadre de la MOE UE participe à un briefing au siège de la Commission européenne à Bruxelles. Tous les membres de l'équipe cadre contribuent aux rapports de la mission et aux briefings à destination des observateurs de l'UE. Une description générale de leurs tâches est présentée ci-après :

Chef observateur adjoint (DCO)

Le DCO est le principal conseiller technique et politique auprès du CO et le remplace en son absence. En coordination avec le CO, le DCO a la responsabilité de la gestion des aspects politiques, analytiques, méthodologiques, opérationnels et sécuritaires de la MOE UE et de la coordination des activités de tous les membres de la mission et de l'IP. Il/elle est l'agent coordinateur de la communication avec la Commission européenne, la communauté diplomatique et internationale du pays et les parties prenantes aux élections. En outre le DCO :

- veille à ce que la MOE UE respecte les mémorandums d'entente convenus avec l'État et les autorités électorales ;
- veille à l'application cohérente de la méthodologie de l'UE (exposée dans ce manuel et dans le Recueil des normes internationales pour les élections) pour l'observation et l'évaluation des élections en accord avec les normes internationales pour des élections démocratiques ;
- dispense conseils et instructions quotidiennes à tous les membres de l'équipe cadre ;
- prépare les rapports provisoires, la déclaration préliminaire et le rapport final en se fondant sur les contributions de l'équipe cadre et en accord avec les directives et les modèles procurés par la Commission. Il veille à ce que les rapports respectent les normes professionnelles les plus exigeantes ;
- établit les procédures pour l'équipe cadre et la MOE UE, notamment celles concernant la prise de contact avec les interlocuteurs, les horaires pour les réunions internes, et prépare un calendrier de

- mission qui expose en détail les événements importants, entre autres les dates limites pour la soumission des rapports ;
- coordonne la préparation des briefings, du matériel et des formulaires d'observation ainsi que la planification opérationnelle du déploiement des observateurs et de la couverture du jour du scrutin ;
 - agit en tant que point de contact pour les autres groupes d'observateurs internationaux, en particulier pour la délégation d'observateurs du Parlement européen et pour les observateurs de l'UE recrutés localement ;
 - supervise le processus d'évaluation des observateurs ;
 - maintient des contacts réguliers avec le CO lorsqu'il/elle n'est pas présent(e) dans le pays ;
 - informe la Commission européenne des développements électoraux et politiques en dehors des rapports réguliers ;
 - maintient des relations étroites avec les unités électorales de la DG Relations extérieures et de la DG EuropeAid ;
 - retourne dans le pays hôte avec le CO pour la présentation du rapport final.

Analyste électoral

L'analyste électoral est chargé d'évaluer le travail de l'administration électorale, l'inscription des électeurs et les procédures de vote, le dépouillement et la compilation des résultats. Il/elle dirige la préparation des formulaires d'observation du scrutin. Il peut être demandé à l'analyste électoral d'avoir une spécialisation, par exemple dans le domaine du vote électronique ou de l'inscription des électeurs. D'autres analystes peuvent en outre être appelés à intervenir pour une expertise additionnelle dans des domaines spécifiques. L'analyste électoral travaille en étroite collaboration avec le DCO, l'analyste juridique et d'autres membres de l'équipe cadre et s'appuie sur les rapports et les analyses des OLT et des OCT. L'analyste électoral est l'agent de coordination pour les relations avec l'administration électorale, les autres administrations éventuellement impliquées dans l'organisation du processus électoral et les groupes d'observateurs nationaux.

Analyste juridique

L'analyste juridique est chargé de l'évaluation de la conformité du cadre juridique avec les normes internationales pour des élections démocratiques, de l'évaluation de la mise en œuvre et du respect des lois nationales ainsi que de l'évaluation de la mise en œuvre des procédures de gestion du contentieux. Il/elle répertorie les instruments juridiques et politiques régionaux et universels qui sont applicables au pays hôte. Il/elle veille à ce que les membres de la mission soient informés des normes internationales pertinentes et que la MOE UE s'y réfère dans son évaluation. Il/elle doit maîtriser pleinement les lois du pays hôte et veille à ce que tous les membres de l'équipe cadre et les OLT comprennent les dispositions légales relatives à leurs domaines d'évaluation. L'analyste juridique suit le contentieux électoral, développe une base de données des plaintes, assiste aux audiences des tribunaux lorsque cela est nécessaire et fait part au CO de son point de vue juridique sur les questions pertinentes. Il/elle veille à ce que la MOE UE ait en sa possession les copies des lois et des textes d'applications nécessaires, il/elle travaille en liaison étroite avec le DCO, avec l'analyste électoral et avec d'autres membres de l'équipe cadre, et analyse les rapports des OLT et des OCT. L'analyste juridique est l'agent de coordination pour les relations avec l'appareil judiciaire et toute autre personne concernée par les aspects juridiques.

Analyste politique

L'analyste politique est chargé d'évaluer les développements politiques et les activités de campagne relatives au processus électoral. Il informe la MOE UE sur le contexte politique, culturel et historique du pays. L'analyste politique est chargé de la sensibilisation culturelle des membres de la mission en prenant en compte toutes les pratiques coutumières, sociales et/ou religieuses pertinentes pour le processus et l'observation électorale. L'analyste politique suit tout incident ou rapport relatif à des violences électorales. L'analyste politique travaille en collaboration étroite avec le DCO, l'analyste électoral et d'autres membres de l'équipe cadre. Il/elle est l'agent de coordination pour les relations avec les partis politiques, les candidats et leurs équipes de campagne ainsi que pour la société civile en général.

Analyste des droits de l'homme

L'analyste des droits de l'homme est chargé de fournir des analyses et des avis sur le contexte et l'environnement des droits de l'homme dans le pays hôte. Il/elle analyse les rapports relatifs aux intimidations de nature politique, aux arrestations, aux pratiques discriminatoires ou aux violations des droits de l'homme. L'analyste des droits de l'homme s'intéresse en outre aux questions relatives à la participation des femmes, des minorités, des personnes handicapées et des groupes vulnérables dans le cadre du processus électoral. L'analyste des droits de l'homme travaille en étroite collaboration avec d'autres membres de l'équipe cadre pour intégrer les questions des droits de l'homme dans le travail d'analyse de la MOE UE. Cet aspect suppose une relation étroite avec les OLT sur ces questions. Il/elle est l'agent de coordination pour les relations avec les institutions de l'État et les organisations de la société civile concernées.

Analyste des médias

L'analyste des médias est chargé de l'évaluation du rôle des médias dans le processus électoral, de l'évaluation du cadre juridique pour la couverture médiatique et de l'évaluation de l'environnement médiatique global et de la liberté d'expression. Plus précisément, l'analyste des médias gère une unité de suivi des médias pour une analyse quantitative et qualitative de la couverture des élections par ceux-ci. L'unité de suivi des médias est composée de personnel recruté localement et formé à la méthodologie de suivi des médias. L'analyste des médias évalue le respect de la législation nationale par les médias, suit les plaintes liées aux médias et travaille en étroite collaboration avec l'analyste électoral, l'analyste juridique, l'analyste politique et l'analyste des droits de l'homme. Il/elle est en liaison avec les observateurs à long terme pour le suivi des activités régionales des médias. L'analyste des médias produit des données analytiques qui sont incorporées dans les rapports de la mission. L'analyste des médias est l'agent de coordination pour les relations avec les organismes des médias et travaille étroitement avec le chargé de presse et de communication, en particulier pour le suivi de la couverture de la MOE UE dans les médias locaux.

Chargé de presse et de communication

Le chargé de presse et de communication a la responsabilité de développer des stratégies visant à optimiser la visibilité de la MOE UE au travers de la couverture médiatique et de l'information à destination du public. Le chargé de presse et de communication établit et maintient les contacts avec les médias nationaux et internationaux et élabore une base de données détaillée des contacts au sein des médias. Il/elle organise tous les événements à destination de la presse, identifie les événements médiatiques et prépare puis distribue les communiqués de presse de la MOE UE en consultation avec le CO, le DCO et la DG Relations extérieures. Il/elle est responsable de la préparation du contenu du site Internet de la MOE UE et, à cet effet, travaille en étroite collaboration avec l'IP qui est responsable de la maintenance du site. Le chargé de presse et de communication supervise les activités d'information à destination du public, notamment la préparation du feuillet d'information de la MOE UE. Il/elle veille à ce que la mission suive les directives du manuel de visibilité de l'UE. Le chargé de presse et de communication ne fera de déclarations publiques ou dans la presse au nom de la MOE UE qu'avec l'approbation explicite du CO ou du DCO.

Coordinateur des observateurs

Le coordinateur des observateurs est chargé de coordonner les activités des observateurs à long terme et à court terme (OLT et OCT) et, plus particulièrement, de recueillir et de procéder à une première analyse des rapports de terrain des observateurs. Il/elle agit en tant qu'agent de coordination de l'équipe cadre pour tous les OLT et les OCT, leur assigne des tâches relatives à leurs responsabilités opérationnelles et les guide dans l'élaboration de leurs rapports. Il/elle porte les sujets importants à l'attention des observateurs et de l'équipe cadre. Travaillant en étroite collaboration avec le DCO et d'autres membres de l'équipe cadre, le coordinateur des observateurs assure la préparation des plans de déploiement, des briefings des observateurs, du matériel pour les briefings, des débriefings et des autres événements. Il/elle supervise le respect des codes de conduite pertinents pour les observateurs électoraux et le respect de la méthodologie d'observation des élections de l'UE. Il/elle est responsable de l'évaluation des observateurs conjointement avec le DCO. Le coordinateur des observateurs réunit

et analyse les rapports de terrain des observateurs, répertorie les problèmes qui se font jour et les tendances régionales. Il/elle partage les informations pertinentes avec les membres de l'équipe cadre. Il/elle est l'agent de coordination pour le déploiement des observateurs le jour du scrutin et pour la récolte et l'analyse des formulaires d'observation. Le coordinateur des observateurs se rend auprès des OLT sur le terrain si les circonstances et la pression du travail le lui permettent. Dans les missions d'envergure, il/elle peut être assisté d'un coordinateur des observateurs adjoint dont il/elle est responsable.

Expert en opérations

L'expert en opérations est chargé de tous les aspects opérationnels de la MOE UE et il est le principal point de contact entre la mission et l'IP. L'expert en opérations conseille l'IP sur la mise en œuvre des besoins administratifs et logistiques de la MOE UE (recrutement du personnel local, surface des bureaux, conducteurs, véhicules, hébergement, locations de salles, matériel, matériel de visibilité, communications, trousse médicale, transport des observateurs, etc.). L'expert en opérations travaille en étroite collaboration avec le coordinateur des observateurs et l'expert en sécurité pour l'organisation du déploiement des observateurs. Il/elle supervise le travail de l'IP en ce qui concerne la satisfaction des besoins logistiques et autres services, entre autres l'accréditation des observateurs et la gestion des finances. Il veille à réunir les meilleures conditions pour le lancement et la fermeture de mission. Dans les missions d'envergure, il/elle peut être assisté d'un expert en opérations adjoint dont il/elle est responsable.

Expert en sécurité

L'expert en sécurité conseille le CO et le DCO sur toutes les questions de sécurité. Il est de sa responsabilité d'évaluer en permanence les risques sécuritaires, de planifier la sécurité et de mettre en œuvre le plan et les procédures de sécurité de la MOE UE. L'expert en sécurité suit les événements qui ont trait à la sécurité, notamment la violence électorale, en étroite collaboration avec l'analyste politique. Il/elle est en contact avec les structures nationales de sécurité (policiers, militaires) et avec les acteurs internationaux (par exemple ambassades des États membres), en vue d'obtenir des informations sur la situation sécuritaire

et d'élaborer un plan de prévention pour les situations de crise et qui prévoit la possibilité d'une évacuation. Il/elle met en place un système de suivi et une structure sécuritaire, donne son autorisation au plan de déploiement et, le cas échéant, son autorisation pour les déplacements des observateurs. L'expert en sécurité travaille en étroite liaison avec le DCO, l'expert en opérations et l'IP sur les aspects logistiques des dispositifs de sécurité (personnel, bureaux, hébergement et matériel de communication) et veille au respect par la MOE UE des normes de sécurité opérationnelles minimales (MOSS). Il/elle fournit un briefing sur la sécurité à tous les observateurs à leur arrivée. L'expert en sécurité rend compte régulièrement de la situation sécuritaire au CO et au DCO et produit régulièrement un rapport d'évaluation sur la sécurité. Dans des missions d'envergure, il/elle peut être assisté d'un expert en sécurité adjoint dont il/elle a la responsabilité.

Analyste statisticien

L'analyste statisticien se joint à la mission peu avant le jour du scrutin pour superviser l'analyse statistique des formulaires d'observation et diriger l'équipe de statistiques composée du personnel local. Avant son arrivée dans le pays, il/elle contribue à la préparation des formulaires d'observation et à l'élaboration d'un programme informatique d'analyse.

6.2 Personnel national d'appui

6.2.1 Recrutement du personnel national d'appui

Le personnel national d'appui est une composante essentielle d'une MOE UE. Le nombre de postes pour le personnel national est précisé dans les termes de référence établis sur la base des recommandations de la mission exploratoire. L'IP identifie les candidats adéquats en vue d'un entretien et de leur sélection par les membres de l'équipe cadre. L'IP établit ensuite un contrat pour ceux qui ont été retenus. Tous les efforts possibles devraient être faits pour permettre au personnel national de voter le jour du scrutin. Lorsque diverses langues officielles sont parlées dans le pays hôte, il est nécessaire de veiller à ce que la mission ait des interprètes capables de couvrir l'ensemble de ces langues. L'équilibre homme/femme au sein du personnel national d'appui ainsi que

l'équilibre ethnique sont des facteurs à prendre en considération lors du recrutement.

6.2.2 Rôle et responsabilités du personnel national

Le personnel national est informé de son rôle et de ses responsabilités par l'équipe cadre en insistant sur l'obligation de confidentialité et de neutralité et sur la nécessaire flexibilité en ce qui concerne les horaires de travail. Le personnel national doit être en permanence objectif et impartial, indépendamment de ses opinions politiques ou de ses vues sur le processus électoral. Durant la période où il est employé par la MOE UE, le personnel national ne doit pas être impliqué dans des activités de campagne ou poser des actes qui puissent faire douter de l'impartialité de la mission.

Le personnel national doit respecter toutes les lois nationales. Le contrat de travail doit respecter les normes internationales du droit du travail et prévoir un salaire comparable à celui du personnel national dans les organismes internationaux. Une clause de confidentialité est prévue par laquelle le personnel s'engage à n'avoir aucun conflit d'intérêt. Le personnel national doit être traité avec respect et selon les termes de son contrat. Il doit avoir le droit de porter plainte auprès du DCO en cas de problèmes dans le traitement qui lui est réservé.

6.2.3 Fonctions occupées par le personnel national

Les assistants/interprètes de l'équipe cadre sont chargés d'assister les membres de l'équipe cadre dans leurs fonctions. Les assistants/interprètes de l'équipe cadre doivent posséder une expérience professionnelle appropriée (par exemple une formation juridique si la personne travaille avec l'analyste juridique), être capables de communiquer professionnellement dans la langue de travail de la MOE UE et de faire office d'interprète/traducteur au besoin. Chaque assistant/interprète est dirigé par un membre de l'équipe cadre sous la supervision du DCO. Il est nécessaire de préparer un glossaire des termes électoraux traduits dans les langues appropriées pour tous les interprètes.

Les contrôleurs des médias sont chargés de la préparation des données quantitatives et qualitatives relatives à la couverture médiatique des élections. Ils sont formés et dirigés par l'analyste des médias de la

MOE UE. De même qu'ils doivent posséder les langues appropriées, ils doivent connaître les logiciels de traitement des données, être familiers du système politique et de l'environnement médiatique et avoir de l'expérience dans le domaine des médias ou en matière de recherche en sciences sociales. Ils ne devraient pas exercer la fonction de journaliste pendant la campagne électorale.

Les assistants/interprètes des OLT et les assistants/interprètes des OCT sont chargés d'assister les équipes d'OLT et d'OCT sur le terrain. Ils doivent avoir une expérience professionnelle appropriée et, si possible, une bonne connaissance locale de la zone de responsabilité. Ils doivent être capables de communiquer efficacement dans la langue de travail de la MOE UE et de faire office d'interprète/traducteur si nécessaire. Chaque assistant d'OLT est dirigé par l'équipe d'OLT sous la supervision de l'expert en opérations. L'assistant des OCT est dirigé par l'équipe d'OCT sous la supervision de l'équipe d'OLT.

Le personnel administratif d'appui à l'équipe cadre (réceptionniste, gardes, etc.) doit être capable de communiquer efficacement dans la langue de travail de la MOE UE et est géré par l'IP selon les instructions de l'équipe cadre.

Les chauffeurs (pour l'équipe cadre, les équipes d'OLT et d'OCT) ont l'obligation de posséder un permis de conduire et de prouver leur capacité de conduire prudemment. Ils doivent être capables de communiquer dans la langue de travail de la mission. Il leur sera donné des directives de conduite qu'ils doivent respecter. Les chauffeurs de l'équipe cadre font généralement partie d'une équipe conjointe organisée par l'expert en opérations sous la supervision du DCO. Les chauffeurs des OLT et des OCT sont dirigés par les équipes concernées d'OLT et d'OCT sous la supervision de l'expert en opérations. Les conducteurs des OLT et des OCT devraient être familiers avec leur zone de responsabilité.

Il peut être estimé nécessaire de recruter du personnel national temporaire pour l'exécution de tâches professionnelles ponctuelles telles que la traduction de rapports publics, l'interprétation lors d'événements médiatiques et le conseil d'experts sur le cadre juridique national.

6.3 Rencontres avec les interlocuteurs

6.3.1 Directives pour les rencontres

La MOE UE cherche à s'engager dans un dialogue et à développer de vraies relations de travail avec un large spectre d'interlocuteurs. Les réunions avec des interlocuteurs offrent des possibilités d'obtenir des informations et de discuter des questions relatives aux élections, en même temps qu'elles constituent des activités utiles d'information publique. Il est important que tous les observateurs de l'UE soient courtois et attentifs aux coutumes locales. Les observateurs doivent s'efforcer de maintenir de bonnes relations avec tous les interlocuteurs, en particulier lorsqu'ils font face à des réactions négatives.

Aucune opinion personnelle sur des questions relatives aux élections ne doit être exprimée durant la mission. Les observateurs de l'UE doivent veiller à ce que leurs questions soient posées sur un ton neutre et doivent prêter une attention particulière à l'équilibre de leurs réunions en rencontrant des représentants politiques du gouvernement et un large éventail de partis d'opposition. Lors de toutes les réunions, les observateurs de l'UE doivent :

- être informés du contexte utile à la réunion ;
- préparer les questions et les points de discussion à l'avance ;
- se préoccuper du temps disponible de leurs interlocuteurs et ne pas les empêcher de poursuivre leur travail ;
- éviter les questions suggérant la réponse et formuler des questions ouvertes lorsque cela est possible ;
- demander des informations précises (quoi, où, qui, pourquoi, quand et combien de fois) ;
- vérifier l'exactitude de l'information (en confirmant leur compréhension avec les personnes interviewées, en vérifiant avec d'autres interlocuteurs ou par une observation directe) ;
- laisser aux interlocuteurs la possibilité d'aborder certains sujets, de poser des questions et de donner suite aux recommandations suggérées.

Réunions de présentation

Lors des premières réunions avec leurs interlocuteurs, les observateurs de l'UE devraient suivre la démarche suivante pour présenter la MOE UE :

- introduire les membres de la MOE UE présents, dont le personnel national, en indiquant les noms, les nationalités, les postes, les zones de couverture et le lieu d'installation ;
- décrire l'arrière-plan de la MOE UE en indiquant notamment la durée et la taille de la mission ;
- souligner les fondements méthodologiques d'une MOE UE qui sont en accord avec la *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections*. Insister sur la couverture globale du pays sur une longue période ainsi que sur l'indépendance de la mission et le rôle du chef observateur ;
- expliquer que les autorités du pays hôte ont invité la MOE UE à observer les élections et que les observateurs de l'UE sont impartiaux, ne s'ingèrent pas dans le processus électoral et évaluent les élections en conformité avec les normes internationales pour les élections et la législation nationale ;
- exposer le processus et le calendrier pour la publication des rapports de la mission (déclaration préliminaire peu après la tenue du scrutin et rapport final détaillé qui inclut des recommandations deux mois après l'achèvement du processus électoral) ;
- donner les coordonnées des personnes présentes et de la MOE UE ;
- recueillir les noms, les postes et les coordonnées de chaque interlocuteur (numéro de téléphone et adresse email, etc.) et confirmer la disponibilité des interlocuteurs pour de prochaines réunions.

6.3.2 Rencontres avec les fonctionnaires et les représentants du gouvernement

Les observateurs de l'UE rencontrent régulièrement un grand nombre de fonctionnaires et de représentants gouvernementaux (voir partie 5.5.1 *Relations avec le pays hôte*). Les équipes d'OLT, en particulier, rencontrent fréquemment de hauts fonctionnaires du gouvernement au niveau régional ou local pour obtenir des informations utiles. Cependant, les fonctionnaires peuvent également avoir un rôle partisan dans le processus électoral et les observateurs de l'UE doivent chercher à savoir si le fonctionnaire organise une réunion en tant que fonctionnaire ou en tant que personnalité politique.

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec des fonctionnaires

- Quels sont les rôles et responsabilités du fonctionnaire ou du service qu'il/elle représente dans le processus électoral ?
- Le fonctionnaire a-t-il identifié des problèmes dans le processus électoral ?
- Le fonctionnaire a-t-il des préoccupations quant au jour des élections ?
- Quelle est son impression de la campagne électorale ?
- Le fonctionnaire perçoit-il une quelconque différence entre cette élection et la précédente ? Si tel est le cas, de quelle différence s'agit-il ?
- Le fonctionnaire a-t-il une responsabilité dans le domaine de la sécurité ? La MOE UE peut-elle compter sur sa coopération si un problème de sécurité survient ?

Il peut être nécessaire lors des réunions avec les fonctionnaires de mentionner les allégations reçues ou les irrégularités observées par la MOE UE dans les zones dont ils ont la responsabilité. Ces allégations ou irrégularités peuvent inclure un mauvais usage des ressources publiques, une ingérence dans des activités de campagne ou certaines inquiétudes à propos des droits de l'homme. La MOE UE doit s'enquérir de la manière dont le problème va être traité par le fonctionnaire et demander à être tenu informée des avancées à ce sujet.

6.3.3 Rencontres avec l'administration électorale**Réunions avec l'administration électorale sur les préparatifs électoraux**

L'administration électorale est la principale source d'information sur le processus électoral : préparatifs administratifs, enregistrement des candidats, procédures de vote, de dépouillement, de compilation et de publication des résultats, etc. Durant leurs activités, l'équipe cadre, les OLT et les OCT rencontrent fréquemment les différentes autorités hiérarchiques de l'administration électorale. Lorsque l'organisme en charge des élections est de composition partisane, il est important que la MOE UE diversifie ses contacts au sein de l'administration et rencontre les membres du secrétariat. En accord avec le code de conduite des observateurs de l'UE, la mission peut porter certaines irrégularités à l'attention de l'administration électorale mais ne peut donner d'instructions ou chercher à annuler des décisions de celle-ci. Le degré d'ouverture de l'administration électorale dans ses relations avec la MOE UE peut constituer un bon indicateur de la transparence de son travail en général. Si cela est permis par la loi et/ou si cela fait partie du memorandum d'entente entre la Commission européenne et l'administration électorale, la MOE UE devrait demander l'autorisation pour l'analyste électoral et les équipes d'OLT d'assister aux sessions de travail. Les coordonnées des responsables doivent être demandées à tous les niveaux.

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec l'administration électorale (à tous les niveaux)

Décisions de l'organe en charge des élections

- Comment les décisions sont-elles prises ? Par exemple, par consensus ou par vote ?
- Lorsque les décisions sont prises au moyen du vote, est-ce qu'il existe une division partisane dans la manière dont le suffrage est exprimé ?
- Les décisions sont-elles publiées et mises à la disposition des partis/candidats rapidement ? Des comptes rendus de ses sessions sont-ils publiés ?
- Pour les niveaux inférieurs de l'administration électorale : comment le niveau local est-il informé des instructions et des décisions du niveau supérieur ?

Responsabilités de l'administration électorale

- Quelles sont les responsabilités de l'administration électorale en matière de mise en œuvre et de supervision ?
- Comment l'administration électorale a-t-elle mis en application ses responsabilités ? Toutes les échéances ont-elles été respectées ? Des problèmes se sont-ils produits ?
- L'administration électorale dispose-t-elle des ressources nécessaires pour exercer ses responsabilités ?
- Existe-t-il un secrétariat ? Si tel est le cas, quelle est sa structure et comment est-il financé ou administré ?
- L'administration électorale supervise-t-elle les démembrements ? Si tel est le cas, comment le personnel est-il recruté et administré ? Le recrutement est-il effectué en temps voulu ? Quelles activités de formation des démembrements sont mises en place ?

Contentieux

- L'administration électorale a-t-elle reçu des plaintes ou a-t-elle connaissance de recours ou d'appels formellement introduits ? Si tel est le cas, à quels problèmes se rapportent-ils et comment sont-ils traités ?

Jour du scrutin et résultats

- Quel rôle l'interlocuteur à son niveau de l'administration électorale va-t-il jouer le jour du scrutin et dans le processus d'obtention des résultats ?
- L'administration électorale est-elle bien préparée à assurer la transparence pendant les processus de compilation et de publication des résultats ?
- Comment la sécurité du matériel électoral est-elle assurée ?

Informations appropriées

- L'administration électorale peut-elle fournir à la MOE UE des informations sur les démembrements (contacts, listes des bureaux de vote, etc.) et des données utiles (telles que le nombre d'électeurs inscrits par bureau de vote) ?
- L'administration électorale peut-elle procurer à la MOE UE des copies des réglementations, décisions, comptes rendus, etc. ?

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec d'autres interlocuteurs sur le travail de l'administration électorale

- L'administration électorale a-t-elle travaillé honnêtement, de manière impartiale et en conformité avec la loi ?
- Est-ce qu'il y a eu des cas apparents d'ingérence dans le travail de l'administration électorale ?
- Les citoyens ont-ils confiance dans le travail de l'administration électorale ? Dans le cas contraire, est-ce qu'il y a des problèmes que la MOE UE puisse suivre avec l'administration électorale au niveau local ou national ?
- Quelles sont les raisons, exemples ou cas sur lesquels se fonde l'opinion de l'interlocuteur ?

Réunions avec l'administration électorale à propos de l'inscription des électeurs

La MOE UE rencontre l'organe chargé des élections (ou, le cas échéant, un organisme d'État différent comme le Ministère de l'intérieur) pour obtenir des informations sur les procédures d'inscription des électeurs et sur leur mise en œuvre ainsi que des données du fichier lui-même. Il est nécessaire de demander les données statistiques relatives à l'inscription des électeurs décomposées par région/district/bureau de vote et subdivisées par sexe (c'est-à-dire en catégories masculin/féminin).

L'équipe cadre et les OLT évaluent la qualité de la liste électorale. Lorsque l'inscription des électeurs a lieu pendant la période de déploiement, les observateurs de l'UE peuvent observer la mise en œuvre des procédures d'inscription des électeurs. Ceci est particulièrement important lorsque le public a une confiance limitée dans la liste électorale. Les observateurs de l'UE doivent avoir accès à une version informatisée de la liste électorale ou à des extraits de celle-ci pour entreprendre une évaluation de la qualité et de l'exactitude de la liste électorale et du processus d'inscription des électeurs en général. Les informations sur la liste électorale doivent être recoupées avec les données démographiques disponibles aux niveaux national et régional. Le dernier recensement, voire d'autres statistiques sur la population, en supposant que ces données soient exactes, peuvent être utilisés à des fins de comparaison générale entre l'électorat inscrit et le nombre de citoyens en âge de voter.

La MOE UE n'a ni le temps ni les ressources d'entreprendre une vérification complète de la liste électorale. Cependant, lorsqu'il y a des allégations spécifiques concernant des données fausses ou inexactes,

la MOE UE doit demander des preuves vérifiables en vue d'un suivi du problème par les OLT. Lorsque de telles preuves existent, la MOE UE peut être en mesure de les vérifier en extrayant un échantillon de noms de la liste électorale puis en localiser les personnes listées pour s'assurer de l'exactitude des données. Les observateurs de l'UE peuvent également avoir la possibilité de vérifier la liste électorale s'il existe des allégations d'exclusion d'électeurs éligibles, lorsque (dans un système d'inscription active) ils ont tenté de s'inscrire ou (dans un système d'inscription passive) lorsqu'ils peuvent prouver leur éligibilité. La MOE UE peut aussi observer toute vérification informatisée des données d'inscription des électeurs.

Il est extrêmement difficile, même pour les organismes gouvernementaux les mieux intentionnés, de produire une liste électorale exempte d'erreurs. Au moyen de son évaluation de la liste électorale, la MOE UE doit essayer de déterminer si les erreurs sont isolées ou systématiques. S'il s'agit d'erreurs systématiques, la MOE UE doit essayer d'en comprendre les raisons possibles.

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions sur la liste électorale

Procédures pour l'inscription des électeurs

- Quels organismes ont la responsabilité d'établir et de mettre à jour la liste électorale ?
- Comment les procédures d'inscription ont-elles été mises en œuvre ? Est-ce qu'il y a eu des problèmes ? Est-ce que les délais ont été respectés ?
- Quelles sont les mesures prévues pour que les électeurs puissent examiner la liste électorale ? Est-ce que les listes électorales sont affichées aux bureaux de vote ou à d'autres emplacements appropriés pour que les électeurs puissent vérifier leur enregistrement ?
- Quelles sont les mesures prévues pour que les partis/candidats puissent inspecter la liste électorale ? Est-ce que les partis/candidats ont la possibilité d'acheter ou d'obtenir une copie des listes ?
- Quelles mesures sont prévues pour donner la possibilité aux organisations de la société civile et aux autres personnes concernées par les élections d'examiner la liste électorale ?
- Les OLT ont-ils la possibilité d'examiner la liste électorale ?
- Quelles mesures sont prévues pour la mise à jour de la liste électorale, pour l'ajout de noms de citoyens éligibles ou pour la radiation de noms de personnes non éligibles ou décédées ? Est-ce qu'il existe des dispositions efficaces pour garantir que les électeurs qui changent de lieu de résidence, ou les femmes qui modifient leur nom suite à un mariage ne soient pas exclus des listes ?
- Lorsque cela est nécessaire, quelles mesures sont prévues pour garantir que les personnes déplacées sont inscrites et ont la possibilité de voter ?
- Est-ce qu'il y a eu des plaintes à propos de personnes indûment exclues ou inscrites sur la liste électorale ? Si tel est le cas, combien de plaintes ont-elles été déposées et comment ont-elles été résolues ?

Données sur l'inscription des électeurs

- Les OLT doivent essayer d'obtenir les données complètes d'inscription des électeurs qui sont disponibles, de préférence décomposées par district/bureau de vote, et, lorsque cela est possible, subdivisées par sexe.
- Est-ce qu'il y a eu des évolutions significatives du nombre d'électeurs inscrits dans différents lieux ? Si tel est le cas, quelles sont les explications possibles ?

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec d'autres interlocuteurs sur la liste électorale

- Les interlocuteurs ont-ils confiance dans la qualité et l'exactitude de la liste électorale ? Ont-ils eu accès à la liste électorale ? Lorsque des problèmes ont été identifiés, se sont-ils produits à grande échelle ? Quelles preuves les interlocuteurs peuvent-ils avancer pour justifier leur opinion ?

Il peut être nécessaire pour l'équipe cadre ou les OLT de suivre les problèmes avec l'organisme responsable.

Réunions avec l'administration électorale à propos de l'enregistrement des candidats et des listes de partis politiques

L'administration électorale a généralement la responsabilité de l'enregistrement des candidats et des listes de partis politiques pour une élection. Dans le cas d'élections législatives ou locales, les démembrements régionaux ou locaux peuvent disposer d'une délégation de pouvoir et procéder à l'enregistrement des partis/candidats à leur niveau. Les réunions avec les organes en charge des élections constituent la principale source d'information sur la mise en œuvre des procédures d'enregistrement des candidats et des listes de partis politiques et sur les rejets de candidatures. Il convient de demander des données exploitables, subdivisées par sexe, sur l'enregistrement des partis/candidats, et décomposées par partis et régions.

Les observateurs de l'UE utilisent ces informations pour évaluer si les procédures d'enregistrement ont garanti le droit de se présenter aux élections et si ces procédures ont été appliquées honnêtement de manière impartiale. Il importe aussi d'interroger les partis politiques et les candidats sur le processus d'enregistrement. Si des candidatures ont été rejetées, les OLT doivent rencontrer le ou les candidats rejetés et suivre tout recours afférent.

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions sur l'enregistrement des candidats et les listes de partis politiques

Procédures pour l'enregistrement des candidats et des listes de partis politiques

- Quels sont les organismes responsables de l'enregistrement des candidats/listes pour les élections ?
- Comment les procédures d'enregistrement ont-elles été mises en œuvre ? Des problèmes se sont-ils produits ? Les délais ont-ils été respectés ?
- Des candidats/listes se sont-ils vus refuser leur enregistrement ? Si tel est le cas, pourquoi ? Les motifs du rejet sont-ils légaux, raisonnables et appliqués systématiquement ? Si des candidats/listes se sont vus refuser l'enregistrement pour des problèmes de documents, ont-ils eu la possibilité de corriger les erreurs matérielles avant le rejet définitif ? Si les candidats avaient l'obligation de soumettre un certain nombre de signatures d'électeurs pour pouvoir s'enregistrer, comment les signatures ont-elles été vérifiées ?
- Le processus d'enregistrement a-t-il été mené de manière impartiale et transparente ?
- L'enregistrement de tous les candidats/listes a-t-il pris effet le même jour de façon à ce qu'aucun candidat ne soit avantagé (ou désavantagé) en disposant d'un temps plus long (ou plus court) pour faire campagne ?
- Si des symboles ont été attribués aux candidats/listes, comment le processus d'attribution a-t-il été mené ?
- Est-ce qu'il y a eu des recours relatifs aux décisions concernant l'enregistrement ? Si tel a été le cas, combien de recours ont-ils été déposés ? Comment ces recours ont-ils été traités ? A-t-il été fait appel de décisions sur les recours auprès d'un organe supérieur ? (Si tel a été le cas, l'équipe cadre ou les équipes d'OLT devraient demander de plus amples informations).
- Quand et comment la liste définitive des candidatures a-t-elle été publiée ?

Données sur l'enregistrement des candidats

- La MOE UE (équipe cadre et OLT) doit obtenir toutes les informations sur les candidats qui ont été enregistrés. Les données doivent être décomposées par district, parti politique et sexe. Les coordonnées des candidats doivent être demandées.
- Les informations relatives aux candidats et les listes de partis ont-elles été largement mises à disposition des citoyens ?

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec d'autres interlocuteurs sur l'enregistrement des candidats

- Le processus d'enregistrement des candidats a-t-il été mené de manière honnête et transparente ?
- Les éventuelles dispositions pour les signatures et/ou les cautions sont-elles raisonnables ? Ces dispositions ont-elles désavantagé des femmes désireuses de se présenter aux élections ?

6.3.4 Rencontres avec les représentants du pouvoir judiciaire

La MOE UE se réunit avec des représentants du pouvoir judiciaire, magistrats, ministère public, membres du barreau et autres experts pour évoquer les questions légales relatives aux élections afin d'évaluer le cadre juridique national et sa conformité aux normes internationales.

En outre, la MOE UE évalue la manière dont les violations criminelles de la législation électorale sont traitées par le système judiciaire (le ministère public et les tribunaux, ainsi que la police). Il convient d'observer plus particulièrement la gestion du contentieux et l'indépendance du système judiciaire par rapport au traitement des litiges électoraux. Les activités de la mission relatives aux aspects légaux sont coordonnées par l'analyste juridique.

Un objectif fondamental de la mission est de rechercher des informations permettant d'évaluer si les procédures de gestion du contentieux permettent de traiter celui-ci de manière effective et dans les délais. Les recours peuvent être traités par un tribunal ou par une commission spécialisée ou, parfois, par l'administration électorale elle-même. Il est important d'évaluer l'indépendance de l'organisme de traitement du contentieux. Lorsque cela est possible, les observateurs de l'UE doivent demander des copies des dossiers relatifs aux recours, assister aux audiences et faire un compte rendu de la manière dont les cas ont été résolus. Lorsqu'il est fait appel d'une décision, la MOE UE doit suivre l'avancement de la procédure. L'analyste juridique, en coordination avec les équipes d'OLT, élabore une base de données des recours électoraux qui inclut habituellement les informations suivantes :

- date et lieu de la plainte ;
- date de dépôt et tribunal du siège de dépôt de la plainte ;
- plaignant et défendeur ;
- si l'allégation est fondée sur des faits ou des preuves ;
- base légale du recours ;
- si des preuves ont été remises ;
- si les faits allégués ont été vérifiés par la MOE UE ;
- si le recours a été déposé en conformité avec les procédures. Si tel n'est pas le cas, pourquoi ? Comment l'organisme qui a reçu le recours le traite-t-il ?
- comment le cas a-t-il été résolu ;
- s'il a été fait appel de la décision ;
- si la décision est conforme au droit national et aux normes internationales ;
- si le recours paraît fondé, le processus prévoit-il un redressement efficace et respectant les délais ?

La MOE UE enregistre séparément les plaintes qu'elle reçoit directement des partis politiques et des candidats et qui n'ont pas été formellement déposées. Les observateurs de l'UE doivent encourager les plaignants à utiliser la voie officielle de recours et s'enquérir des raisons pour lesquelles les plaintes n'ont pas été formellement introduites. La MOE UE ne se prononce pas sur les plaintes mais peut prendre des initiatives visant à en évaluer leur crédibilité.

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec des représentants du pouvoir judiciaire

- **Quels sont les tribunaux compétents pour traiter les recours en matière électorale ? Différentes cours traitent-elles les différents types de plaintes, appels et affaires pénales (par exemple les tribunaux administratifs pour les recours portés à l'encontre d'organismes gouvernementaux, les cours criminelles pour les allégations de fraude électorale et autres délits électoraux, la Cour constitutionnelle pour les matières constitutionnelles) ?**
- Si un plaignant est en désaccord avec la décision d'un tribunal, quelle est la procédure d'appel prévue et quels sont les différents niveaux d'appels possibles ?
- Les parties prenantes aux élections, y compris des électeurs en personne, peuvent-ils se pourvoir devant la plus haute Cour compétente ?
- Le système judiciaire dispose-t-il de ressources en personnel et financières suffisantes pour traiter un grand nombre de plaintes électorales, si tel était le cas ?
- Existe-t-il un délai légal pour le rendu des décisions sur les cas en relation avec les élections ? Si tel est le cas, quel est le délai ? Du point de vue judiciaire, ce délai est-il suffisamment long pour instruire efficacement le cas ? Ce délai est-il suffisamment court pour garantir un redressement effectif ? Les tribunaux respectent-ils les délais prescrits ?
- Les tribunaux peuvent-ils annuler le résultat d'une élection après proclamation des résultats définitifs ?
- Les tribunaux ont-ils déjà annulé le résultat d'une élection ?
- Les tribunaux ont-ils déjà prononcé des sanctions pour délits électoraux ? Quelles sanctions (par exemple amendes, suspension ou disqualification des candidats) sont à la disposition des tribunaux ? Quelles sanctions ont déjà été prises et avec quelle fréquence ?
- Des recours ont-ils déjà été déposés devant les tribunaux pour cette élection ? Si tel est le cas, quelle est la nature du problème ? Quel a été le contenu des décisions éventuellement rendues ?
- Comment les juges sont-ils nommés ? Quelle est la durée de leur mandat ?
- Quel est le statut législatif des instruments internationaux des droits de l'homme dont le pays hôte se réclame ? Ont-ils été intégrés dans le droit interne ?

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec d'autres interlocuteurs sur le pouvoir judiciaire

- Existe-t-il un climat de confiance en ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire ?
- Les parties prenantes aux élections ont-elles une bonne connaissance du système judiciaire ?
- Le système judiciaire est-il perçu comme efficace ?
- Considère-t-on que le système judiciaire agit en temps opportun ?

6.3.5 Rencontres avec les partis politiques et les candidats

La MOE UE rencontre les candidats et les représentants des principaux partis politiques prenant part aux élections. Les observateurs de la MOE UE assistent aux activités de campagne électorale : grands rassemblements politiques, réunions publiques et débats entre les candidats, etc. Pour veiller au maintien de la réputation d'impartialité de la mission, le MOE UE rencontre des partis/candidats représentant tout le spectre politique. Lorsqu'il existe de nombreux partis/candidats, la mission rencontre autant de représentants que possible.

Ces réunions permettent aux observateurs de l'UE de se renseigner sur les questions relatives à la campagne et sur l'opinion des représentants de partis/candidats concernant le processus électoral. Ces questions portent sur le cadre juridique, le système électoral et le contexte politique de l'élection. Le degré de confiance des partis/candidats dans l'administration électorale et dans les autres organismes officiels ayant des responsabilités électorales est un point important qui doit être étudié avec soin. Lorsqu'un manque de confiance véritable est exprimé, la MOE UE devrait en rechercher les raisons objectives, se demander, par exemple, si les fonctionnaires agissent avec impartialité et professionnalisme. Il est utile également de demander aux candidats et aux partis s'ils ont des plaintes à formuler sur les élections, preuves à l'appui, mais aussi de connaître leurs vues sur la couverture médiatique de l'élection.

Dans le cadre de l'évaluation du contexte politique de l'élection, les observateurs de l'UE chercheront à obtenir des informations sur les programmes politiques des partis/candidats ainsi que sur leur effectif et sur leurs structures organisationnelles. La MOE UE étudiera les partis politiques sous l'angle de la démocratie interne, en portant particulièrement son attention sur le processus de prise de décision au niveau de la direction du parti en relation, par exemple, avec son processus de sélection des candidats. Il convient également d'examiner si les femmes sont encouragées en tant que responsables, membres ou candidates.

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec les candidats et les partis politiques**Perspectives de campagne**

- Quels sont les principaux thèmes de campagne du parti/candidat pour les élections ? La campagne aborde-t-elle des questions d'intérêts particuliers pour les femmes et les minorités ?
- Quelles méthodes de campagne sont utilisées par le parti/candidat ?
- Le parti/candidat dispose-t-il d'une couverture médiatique ? Lorsque la couverture médiatique est réglementée, par exemple quand les candidats ont droit à un temps d'antenne libre, le parti/candidat a-t-il bénéficié de ce temps d'antenne et l'accès est-il également réparti entre tous les concurrents ?
- Le parti/candidat a-t-il été en mesure de mener campagne librement, en particulier en organisant des réunions publiques ou de grands rassemblements sans difficultés ?
- Le parti/candidat a-t-il fait l'expérience d'ingérences, par exemple de la part des autorités ou des forces de sécurité ?
- Le parti/candidat est-il confronté à des problèmes en rapport avec la violence ou l'intimidation ou des ingérences dans ses activités de campagne ? Des candidats, des sympathisants ou des partisans ont-ils été arrêtés ou détenus ?
- Comment le parti/candidat est-il financé ? Rencontre-t-il des problèmes en rapport avec la réglementation concernant le financement de la campagne électorale ?
- Est-ce qu'il y a eu utilisation abusive de fonds publics durant la campagne ?
- Le parti/candidat estime-t-il que les élections ont lieu sur un pied d'égalité ?
- Quelle est l'opinion du parti/candidat sur la campagne électorale en général ?

Enregistrement des candidats

- Le parti/candidat a-t-il dû faire face à un problème quelconque lors du processus d'enregistrement ? Si tel est le cas, quelle a été la nature du problème et comment ce problème a-t-il été résolu ?

Cadre électoral

- Le parti/candidat a-t-il une opinion ou des préoccupations en ce qui concerne la qualité du cadre juridique pour les élections et plus particulièrement le système électoral ?
- Le parti/candidat a-t-il confiance dans le travail de l'administration électorale ?

Jour du scrutin

- Le parti/candidat a-t-il l'intention d'envoyer des représentants dans les bureaux de vote ? Combien de représentants a-t-il l'intention de déployer dans les bureaux ? Ces représentants recevront-ils une formation ?
- Le parti/candidat a-t-il des préoccupations particulières en ce qui concerne le jour du scrutin ?
- Le parti/candidat s'attend-il à des fraudes ou à des manipulations le jour du scrutin ? Si oui, de quel type de fraudes ou de manipulations s'agit-il ? Certains lieux ou bureaux de vote sont-ils davantage exposés à ces risques ?
- Le parti/candidat cherchera-t-il à obtenir les résultats électoraux par bureau de vote ?

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec les partis politiques**Informations générales sur le parti et structure organisationnelle**

- Quelle est la ligne du parti ? Sur quel type d'électorat s'appuie-t-il (s'agit-il d'un parti national, régional ou représente-t-il une minorité) ?
- Depuis combien de temps le parti est-il enregistré ? Forme-t-il une coalition avec d'autres partis ? Le parti a-t-il eu des problèmes pour s'enregistrer ?
- Quelle est sa représentation actuelle (parlementaires, conseillers municipaux, maires) ?
- Le parti dispose-t-il de nombreux adhérents ?
- Quelle est la proportion de femmes dans le parti ? Des femmes font-elles partie des organes directeurs ? Combien sont-elles et à quels postes (sont-elles confinées aux questions sociales/santé/enfants/famille) ? Existe-t-il une section des femmes au sein du parti ?
- Des membres du parti sont-ils confrontés à des problèmes ou à des intimidations en raison de leur appartenance au parti ?
- Le parti pratique-t-il la démocratie interne en termes de prise de décision ? Si oui, comment ?
- Comment le parti est-il financé ?
- Le parti dispose-t-il de ses propres médias (journal, radio) ou reçoit-il le soutien d'organes de presse ?
- Comment le parti évalue-t-il ses perspectives de résultats à l'élection ? S'il considère que ses chances de réussite sont faibles, quelles en sont les raisons ?

Processus de désignation des candidats

- Comment le parti a-t-il sélectionné ses candidats (par exemple, les candidats aux niveaux régional/local ont-ils été désignés par le parti à ce niveau ou ont-ils été nommés par la direction nationale du parti) ? Est-ce qu'il y a d'un processus public avec la participation ouverte des membres du parti ?
- Quelle est la proportion de candidates et de candidats issus des minorités ?

Suivre le déroulement de la campagne électorale

Les observateurs de l'UE suivent le déroulement de la campagne et assistent à des événements tels que les rassemblements politiques, les réunions publiques ou les débats. Dans ce contexte, les observateurs de l'UE doivent veiller à l'équilibre politique en assistant à des événements représentatifs d'un large éventail de partis appartenant au camp gouvernemental et à l'opposition. Assister à ces événements permet d'évaluer si :

- les candidats et leurs sympathisants jouissent de la possibilité d'exercer leur liberté d'expression, de réunion et de circulation ;
- la réglementation de campagne, par exemple les conditions d'obtention de l'autorisation préalable à la tenue d'un rassemblement, est systématiquement appliquée ;
- le climat général est positif et paisible ;
- les orateurs utilisent un langage approprié, qui ne soit pas incendiaire ;

- les forces de sécurité sont présentes et se comportent de manière appropriée.

Lorsque les observateurs de l'UE assistent à des événements de campagne, ils ne doivent pas agir d'une manière qui puisse être interprétée comme étant partisane. La présence aux événements de campagne dépend de l'évaluation du risque d'insécurité établie par l'équipe d'observateurs en consultation avec l'expert en sécurité de la MOE UE. Lorsque la sécurité personnelle des observateurs ou celle du personnel local est menacée, ils doivent tous quitter sans délai la manifestation de campagne.

Violence en relation avec l'élection

La MOE UE enregistre et suit tous les rapports de violence et d'intimidation électorales. Lorsque, lors des réunions avec des interlocuteurs, de telles allégations sont exprimées, la MOE UE doit veiller à ce que l'information qu'elle reçoit soit exacte et crédible. La véracité des informations relatives à l'intimidation de candidats, sympathisants ou électeurs est souvent très difficile à établir et les observateurs de l'UE peuvent être amenés à exprimer leur opinion quant à la fiabilité des personnes ayant formulé la plainte.

6.3.6 Rencontres avec la société civile

La MOE UE se réunit régulièrement avec diverses organisations de la société civile (OSC), en particulier celles qui sont actives dans le domaine de l'observation électorale nationale non partisane et/ou dans le domaine des droits de l'homme. La MOE UE rencontre également des groupes de femmes, des groupes représentatifs des minorités, des dirigeants communautaires et des institutions de recherche. Les groupes d'observateurs électoraux non partisans peuvent être particulièrement bien informés sur les questions électorales. Les OSC jouent souvent un rôle important dans le domaine de l'éducation de l'électorat et il est important d'évaluer la réceptivité et la coopération de l'administration électorale par rapport à leurs efforts. Les OSC actives dans les domaines de la réforme gouvernementale, de la lutte contre la corruption, des médias, des enquêtes d'opinion publique et d'autres sujets relatifs aux élections sont susceptibles d'offrir des perspectives

utiles. Des universitaires peuvent avoir des connaissances approfondies et précieuses des questions électorales. Les rapports des OSC peuvent se révéler extrêmement profitables à une MOE UE pour identifier les aspects à ne pas négliger dans un processus électoral. Toute référence aux conclusions de rapports d'OSC dans les rapports de la MOE doit être clairement indiquée.

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec les OSC

Opinions sur le processus électoral

- Quel est l'avis de l'OSC sur le processus électoral et sur la campagne électorale en cours ? Comment se déroule la présente élection par rapport à la précédente ?
- Quels sont les enjeux importants de cette élection ? La campagne traite-t-elle de ces sujets ?
- L'OSC estime-t-elle que les femmes participent à égalité avec les hommes au processus électoral ?
- L'OSC a-t-elle une opinion ou des inquiétudes quant à la qualité du cadre juridique pour les élections et plus particulièrement quant au système électoral ?
- L'OSC estime-t-elle que les citoyens ont confiance dans les institutions, dans le travail de l'administration électorale, dans le pouvoir judiciaire, les forces de sécurité et autres institutions gouvernementales ?
- L'OSC a-t-elle des inquiétudes spécifiques relatives au processus électoral ?

Arrière-plan organisationnel

- Quels sont les objectifs et quels sont les principaux centres d'intérêt de l'OSC ? Représente-t-elle un groupe en particulier ? L'OSC est-elle présente dans tout le pays et/ou régionalement ?
- L'OSC est-elle impartiale ou est-elle alignée sur un parti ou sur un mouvement politique en particulier ?
- Quelles sont les principales activités de l'OSC ?
- L'OSC est-elle officiellement enregistrée et, si tel est le cas, depuis combien de temps ? L'OSC a-t-elle connu des problèmes lors de son enregistrement ?
- L'OSC a-t-elle beaucoup de membres ? Quelle est la proportion de femmes parmi ses membres ? Des femmes ou des représentants de minorités font-ils partie de la direction de l'OSC ?
- L'OSC a-t-elle été victime d'ingérences dans son travail de la part des autorités, de partis politiques ou autres ? Des sympathisants ou des membres de l'OSC ont-ils connu des problèmes à cause du travail de celle-ci ?
- Comment l'OSC est-elle financée ? Reçoit-elle des subventions gouvernementales ? Son personnel est-il composé de volontaires ?
- L'OSC produit-elle son propre média (journal, radio, rapports, etc.) ?

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec les OSC impliquées dans l'observation électorale nationale impartiale

Préparatifs pour le jour du scrutin

- L'OSC a-t-elle l'intention de conduire une observation à long terme ?
- Combien d'observateurs va-t-elle déployer le jour du scrutin et dans quelles zones ?
- L'OSC va-t-elle observer le vote, le dépouillement et la compilation des résultats ? Va-t-elle prendre note des résultats et/ou organiser une compilation parallèle des votes ?
- Les observateurs de l'OSC se déplaceront-ils de bureau en bureau le jour du scrutin ou resteront-ils en permanence dans le même bureau de vote ?
- L'OSC a-t-elle reçu les accréditations nécessaires pour ses observateurs ? A-t-elle rencontré des difficultés lors du processus d'accréditation ?
- L'OSC fait-elle partie d'un réseau de groupes d'observateurs électoraux ?
- Comment l'observation des élections est-elle financée ?
- L'OSC a-t-elle reçu une formation et du matériel relatifs à l'observation électorale ? Si tel est le cas, qui a donné la formation et le matériel ? L'OSC prévoit-elle de former ses observateurs ?
- Quelles sont, à ce jour, les impressions ou les évaluations de l'OSC sur le processus électoral ?
- L'OSC a-t-elle produit des déclarations et des rapports substantiels sur l'élection ? Si tel est le cas, accepte-t-elle de les communiquer à la MOE UE ?
- L'OSC préparera-t-elle un rapport sur la base de ses constatations ? Quels en seront les thèmes ? Quand sera-t-il publié ? Est-ce que l'OSC accepterait de partager ses premières constatations sur le jour du scrutin avec la MOE UE dès le jour des élections et avant que ses constatations ne soient rendues publiques ?

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec les OSC impliquées dans l'éducation électorale

Initiatives relatives à l'éducation électorale

- Quelles initiatives ont été prises pour l'éducation électorale ? Quel est le contenu de l'éducation électorale ?
- Certaines campagnes d'éducation électorale de l'OSC ciblaient-elles des groupes spécifiques tels que les personnes votant pour la première fois, les femmes ou les groupes minoritaires ? Comment l'OSC évalue-t-elle l'efficacité de son travail d'éducation électorale ?
- L'OSC a-t-elle cherché à coopérer avec l'administration électorale quand elle préparait et dispensait son programme d'éducation électorale ? L'administration électorale a-t-elle été utile et coopérative ?
- Comment l'éducation électorale a-t-elle été financée ? Du matériel a-t-il été produit ? Reste-t-il des exemplaires de ce matériel pour les OLT ?
- Des problèmes sont-ils apparus lors des activités d'éducation électorale ?
- Quelles sont les mesures prises pour garantir que l'éducation électorale parvient aux femmes ?

6.3.7 Rencontres avec les médias

En sus des contacts avec les médias entrant dans la stratégie de visibilité de la mission, la MOE UE organise des réunions avec les représentants

de la presse écrite et électronique (entre autres journalistes et directeurs ou rédacteurs de presse) afin d'obtenir des informations sur l'environnement médiatique et la couverture par les médias du processus électoral. Étant donné que des médias peuvent être perçus comme soutenant un candidat ou un parti politique en particulier, la MOE UE prendra soin de rencontrer un large éventail de représentants des médias provenant de tout le spectre politique, en particulier médias d'États ou publics ainsi que les privés. Cette ouverture permet à la mission d'être perçue comme équitable dans son approche. Les réunions avec des associations de presse et des syndicats peuvent également s'avérer utiles pour appréhender la façon dont les médias voient leur propre rôle et leurs responsabilités, les contraintes éventuelles auxquelles ils sont confrontés et l'existence éventuelle d'un phénomène d'autocensure. Il est nécessaire que la MOE UE rencontre également les organismes de régulation ou de supervision des médias (étatiques ou privés) pour évaluer s'ils traitent efficacement les plaintes contre les médias relatives à l'élection. S'il existe des problèmes d'attributions de licence de radiodiffusion, la MOE UE doit rencontrer les autorités responsables de la délivrance de celles-ci. Les équipes d'OLT rencontrent régulièrement les responsables des médias régionaux. L'analyste des médias coordonne les activités de la mission concernant les médias.

Sujets susceptibles d'être évoqués dans les réunions avec les représentants des médias

Environnement médiatique

- Le média est-il libre d'agir sans ingérence des autorités officielles ?
- Des cas de violence contre des journalistes ou des médias ont-ils été signalés ? Est-ce qu'il y a eu des cas de menaces ou d'intimidation ?
- L'autocensure est-elle un problème ?
- Les organismes de régulation ou de supervision des médias sont-ils efficaces ?

Informations générales sur le média

- Le média est-il financé par des fonds publics ou privés (dans ce dernier cas, qui est le propriétaire) ?
- Quelle est la couverture géographique et l'audience ou le lectorat estimés du média ? Combien de journalistes travaillent pour ce média ? Les journalistes ont-ils une formation professionnelle ?
- Quelle espace le média réserve-t-il aux informations ?

Couverture médiatique de la campagne électorale

- Quel est le degré de couverture des sujets relatifs aux élections par les bulletins d'information ?
- Les candidats et les partis politiques disposent-ils d'un accès libre (temps d'antenne ou espace imprimé) pour faire part de leur programme de campagne ?
- Le média diffuse-t-il des publicités payantes liées aux élections ? Tous les candidats et les partis politiques passent-ils des annonces dans le média ? Le média a-t-il refusé de diffuser une publicité relative à l'élection ?
- Quels sont les tarifs appliqués par le média pour les publicités relatives à l'élection ? Ces tarifs sont-ils les mêmes que ceux pour les publicités non électorales ? Tous les candidats bénéficient-ils du même tarif ?
- Est-ce qu'il y a eu des plaintes à propos de la couverture de la campagne électorale par le média ?
- Le média a-t-il une politique de soutien (ou de critique/de marginalisation) à un parti politique ou à un candidat en particulier ?
- Le média diffuse-t-il des publicités en rapport avec l'éducation électorale ou d'autres initiatives relatives à l'élection ?
- Le média a-t-il fait face à de quelconques difficultés en rapport avec sa couverture de la campagne électorale ?
- Est-ce qu'il y a eu des cas d'intimidation ou de harcèlement de journalistes durant la campagne électorale ?
- Quelle couverture et quelle importance le média accorde-t-il aux femmes et aux minorités ?

Opinions sur le processus électoral

- Quel est l'avis du représentant du média sur le processus électoral et sur la campagne électorale ? Comment se déroule la présente élection par rapport à la précédente ?
- Quels sont les enjeux importants de cette élection ? La campagne traite-t-elle de ces sujets ?
- Des voix s'élèvent-elles pour mettre en doute la qualité du cadre juridique et médiatique des élections ?
- Le représentant du média estime-t-il que les citoyens ont confiance dans le travail de l'administration électorale et autres institutions officielles ?
- Le représentant du média a-t-il connaissance d'irrégularités électorales ?

6.4 Suivi des médias par la MOE UE

La MOE UE évalue le rôle de la presse écrite et électronique pendant la campagne électorale en suivant une méthodologie quantitative et qualitative. L'évaluation examine :

- si les partis politiques et les candidats bénéficient d'un accès équitable aux médias ;
- si les médias rendent compte des partis politiques et des candidats de manière équitable et non biaisée ;
- si les médias et les autorités respectent la réglementation sur la couverture de la campagne électorale ;
- si les médias accordent une place suffisante aux questions électorales pour que l'électorat puisse procéder à un choix informé

le jour du scrutin. Dans le cas contraire, il convient d'examiner les raisons de cette situation.

La méthodologie de suivi des médias utilisée par la MOE UE visera à produire une analyse de la répartition du temps et de l'espace donnés dans les médias à chaque concurrent politique et du ton employé. Les résultats sont analysés en tenant compte de l'environnement général spécifique aux médias, ce qui inclut le cadre réglementaire et la couverture globale de l'élection.

L'analyste des médias doit être familier du paysage médiatique du pays avant de décider des médias à suivre. Les médias retenus doivent inclure des médias étatiques ou publics et privés et garantir un équilibre dans la diversité en considérant, par exemple, les tendances politiques et le public cible. Il importe également de tenir compte des médias consacrés aux minorités ainsi que de l'équilibre géographique dans le choix des médias régionaux. Pour les médias électroniques, l'analyste des médias suit les émissions aux heures de grande écoute et les programmes relatifs aux élections durant toute la période de campagne. Les programmes de radio et de télévision sont enregistrés et conservés jusqu'à la fin de la mission.

Analyse quantitative

La méthodologie utilisée implique l'analyse quantitative de la couverture donnée aux acteurs politiques individuels : candidats et partis politiques, chef de l'État, chef de gouvernement, ministres, parlementaires ainsi qu'autorités locales et représentants de partis politiques. Les données collectées dans le cadre de l'analyse quantitative sont les suivantes : date de la collecte d'information, média, horaire du début de la collecte d'information, durée, type de programme, sexe de l'acteur politique, thème couvert. La couverture est mesurée en secondes et en centimètres carrés pour le temps de diffusion et pour l'espace imprimé consacrés à chaque individu et à chaque parti politique. La durée des discours ou la taille des espaces imprimés en dehors des reportages ou informations, c'est-à-dire lorsque les acteurs politiques ont directement accès aux médias, sont aussi mesurés.

L'analyse quantitative évalue également le ton employé, neutre, positif ou négatif, au moyen de divers paramètres : expression d'opinions ou contexte de couverture, entre autres.

Analyse qualitative

La méthodologie comprend également une analyse qualitative du rôle des médias. Il y est tenu compte de tous les aspects médiatiques :

- utilisation ou information relative à l'usage de discours haineux ou d'un langage incendiaire ;
- normes professionnelles de journalisme, notamment niveau d'exactitude dans les bulletins d'information et cas de reportages biaisés, diffamatoires ou partisans ;
- si les médias omettent de rendre compte de certaines informations importantes ;
- si les médias apportent ouvertement leur soutien à des partis/candidats en particulier ;
- si les candidats sortant profitent de leur position institutionnelle pour obtenir des avantages déloyaux pendant la campagne ;
- si les médias respectent le « silence de campagne » et toute restriction sur la diffusion de sondages d'opinion ;
- si la couverture de la MOE UE dans les médias contribue à accroître la confiance dans son travail ;
- part et qualité de l'éducation électorale dans les médias ;
- modes de présentation utilisés par les médias pour la couverture des sujets électoraux (débats entre candidats, interviews, etc.) ;
- si les femmes bénéficient d'une couverture proportionnelle à leur présence et si les stéréotypes sexuels sont colportés (candidates dans leur rôle d'épouse/mère/femme au foyer) ;
- lorsque le cas se présente, quelle couverture est-elle donnée par les médias aux questions relatives aux minorités et s'ils diffusent ou publient dans les langues des minorités ;
- rôle des nouveaux supports tels que forums de discussion, journaux électroniques et blogs pour la couverture des élections.

Dans certaines MOE UE, quand le processus électoral implique une activité régionale significative des médias, l'analyste des médias peut demander aux équipes d'OLT de l'aider pour le suivi de la couverture régionale ou locale de la campagne électorale par les médias, par exemple en enregistrant des programmes locaux.

6.5 Observateurs à long terme (OLT)

6.5.1 Rôle et responsabilités des OLT

La couverture approfondie et à long terme dans tout le pays du processus électoral en son entier est un élément essentiel de la méthodologie d'observation électorale de l'UE. L'observation, l'évaluation et les rapports d'activités et d'événement relatifs aux élections par les équipes d'OLT à travers tout le pays sont d'un intérêt vital pour l'évaluation collective globale de la MOE UE.

Les OLT, dans leurs zones de responsabilité, entreprennent l'évaluation d'aspects aussi divers que ceux traités par l'équipe cadre au niveau national. Ces aspects couvrent :

- *le contexte politique régional* : le rôle des acteurs politiques et électoraux clés dans le processus ainsi que tout événement politique;
- *l'administration électorale* : la performance de l'administration électorale aux niveaux régionaux/locaux dans la préparation et la mise en œuvre du processus électoral ;
- *l'inscription des électeurs* : le niveau de confiance des citoyens dans la qualité et l'exactitude de la liste électorale, l'efficacité et la fiabilité du processus d'inscription des électeurs et le suivi de toute plainte afférente ;
- *l'enregistrement des candidats* : l'application des procédures pour l'enregistrement régional des candidats ;
- *la campagne électorale* : la diversité des activités de campagne qui se déroulent et s'il existe de quelconques restrictions aux libertés d'expression, de réunion et de circulation ;
- *les médias* : le rôle des médias locaux et leur couverture de la campagne électorale ;
- *les droits de l'homme* : si des questions relatives aux droits de l'homme ont une incidence sur le processus électoral y compris celles ayant trait à la discrimination et à la participation des femmes, des minorités et d'autres groupes ;
- *la société civile* : l'étendue des activités de la société civile au niveau local en rapport avec les élections, particulièrement celles entreprises par les observateurs nationaux impartiaux ;

- *le contentieux* : la crédibilité des plaintes relatives aux élections et l'effectivité des procédures de traitement du contentieux ;
- *le jour du scrutin* : l'application des procédures de vote et de dépouillement et l'environnement plus large du vote ;
- *les aspects concernant les résultats et la période postélectorale* : la totalisation, la compilation et la publication des résultats électoraux et l'environnement de la période postélectorale.

De surcroît, les OLT sont responsables de la préparation et de la gestion du déploiement des équipes d'OCT dans leurs zones de responsabilité en vue d'une couverture élargie du jour du scrutin par la mission. Il est demandé aux équipes d'OLT de suivre toutes les directives de gestion, de sécurité et de type opérationnel y compris les directives sur les activités d'information du public. Chaque équipe d'OLT prépare un rapport hebdomadaire sur les développements dans sa zone de responsabilité (ils peuvent aussi produire des rapports de circonstance lors d'événements particuliers) en utilisant les modèles procurés par la MOE UE.

Chaque équipe d'OLT se compose de deux internationaux qui travaillent ensemble. La composition des équipes est établie sur base des nationalités, de l'expérience en matière d'observation, d'autres expériences utiles à la mission et des connaissances linguistiques afin d'assurer un équilibre dans les équipes. Autant que possible, les équipes sont constituées d'hommes et de femmes à part égale. Les OLT travaillent par tandem pour assurer la crédibilité et la fiabilité de leurs observations et pour veiller à l'équilibre des analyses. En tant que représentants de la MOE UE dans leurs zones de responsabilité, les OLT doivent se conformer au plus haut degré d'exigence professionnelle et préserver l'intégrité de la mission. Chaque OLT doit respecter scrupuleusement le code de conduite des observateurs de l'UE ainsi que les autres codes de conduite appropriés.

Les OLT demeurent de préférence approximativement sept semaines dans le pays, arrivant cinq semaines avant le jour du scrutin et restant jusqu'à deux semaines après le jour du scrutin dans leur zone de responsabilité. Les équipes d'OLT travaillent étroitement avec et sous la supervision du coordinateur des observateurs.

6.5.2 Rencontres entre les OLT et leurs interlocuteurs

L'équipe d'OLT est l'agent de coordination pour tous les interlocuteurs régionaux de la mission. Ces interlocuteurs sont les parties prenantes suivantes :

- démembrements de l'administration électorale ;
- hauts responsables officiels au niveau régional et local (gouverneurs, maires, etc.) ;
- partis politiques régionaux ou représentant/section local(e) de partis politiques nationaux ;
- candidats se présentant dans la région ou représentants régionaux de candidats nationaux ;
- journalistes et représentants de médias régionaux et nationaux ;
- organisations de la société civile actives dans les domaines des droits de l'homme et des élections dans la région (groupes d'observateurs nationaux, groupes de femmes et groupes de minorités) ;
- hauts fonctionnaires de police ;
- dirigeants communautaires, chefs religieux, universitaires et autres personnes ayant des connaissances utiles sur les élections ;
- représentants des organisations internationales œuvrant dans la région et en particulier des autres groupes d'observateurs électoraux internationaux.

L'équipe d'OLT rencontre régulièrement les interlocuteurs de sa zone de responsabilité (pour des directives détaillées sur la conduite et le contenu des réunions d'OLT, voir partie 6.3 *Rencontres avec les interlocuteurs*). Les deux membres de l'équipe d'OLT assistent ensemble aux réunions.

6.5.3 Accueil général et activités des OLT

Avant le déploiement

Suite à leur sélection pour une MOE UE, chaque OLT est contacté par l'IP pour les préparatifs des trajets aériens, des visas, des contrats, des assurances et autres aspects administratifs. L'IP donne également des informations pratiques importantes sur le pays d'observation de l'élection et quelques indications pour la préparation des OLT : informations médicales, dispositions financières et recommandations pour se vêtir de manière appropriée. Chaque OLT fournit des photos



Photo: Kerstin Dokter

Rencontre d'OLT avec des personnes impliquées dans les élections, Fidji, 2006

d'identité ainsi que ses données personnelles pour le processus d'accréditation, sans oublier des informations sur le plus proche parent. Les OLT peuvent avoir besoin d'une assurance personnelle s'ils désirent apporter leur propre matériel : ce matériel n'est pas assuré pour dégât ou perte par l'IP.

Après le déploiement de l'équipe cadre, chaque OLT est contacté par courriel par le coordinateur des observateurs. Des informations relatives à l'élection sont envoyées aux OLT et en particulier du matériel de formation. Il est attendu des OLT qu'ils se familiarisent avec ce matériel avant leur arrivée dans le pays.

Briefing à l'arrivée

Des représentants de l'équipe cadre et l'IP attendent les OLT à l'aéroport avant leur transfert à leur hôtel, généralement situé dans la capitale. Chaque OLT reçoit une pièce d'identité propre à la mission, son accréditation et un manuel de formation. Un briefing approfondi de deux jours est organisé pour les OLT couvrant la méthodologie de la MOE UE, le code de conduite, l'ensemble des domaines d'évaluation, les aspects et les procédures habituelles de sécurité ainsi que les aspects relatifs à la coordination et aux rapports. Les questions administratives et logistiques font l'objet d'explications, en particulier sur les communications, et les OLT se voient remettre du matériel et des équipements.

Déploiement des équipes d'OLT

Les critères pour le déploiement sur le terrain des équipes d'OLT sont exposés dans la partie 5.2.6 *Critères de déploiement des observateurs*. Toutes les régions du pays hôte sont, de préférence, couvertes par des équipes d'OLT, à moins que des motifs logistiques ou de sécurité ne restreignent le déploiement ou la couverture de certaines zones spécifiques. L'équipe d'OLT est généralement installée dans la capitale administrative de sa zone de responsabilité à partir de laquelle elle en assure la couverture. Dans la mesure du possible, chaque équipe d'OLT est déployée par la route en compagnie de son interprète/assistant et de son chauffeur. Si la superficie du pays le justifie, les équipes d'OLT peuvent être déployées par voie aérienne et retrouvent leur personnel d'appui à leur arrivée dans un aéroport proche de leur base de déploiement.

Matériel et finances

Le matériel fourni aux équipes d'OLT varie selon les missions. Les OLT reçoivent ordinateur portable, imprimante, fournitures de bureau, téléphones, matériel de visibilité et kits médicaux. Au besoin, les OLT reçoivent des téléphones satellitaires et/ou du matériel radio. Ce matériel est à utiliser pour les besoins de la MOE UE uniquement. Chaque OLT reçoit une indemnité journalière pour couvrir les frais de subsistance (hébergement, nourriture ou autre). Une trésorerie est aussi prévue pour couvrir les besoins opérationnels pendant la période de déploiement. Les équipes doivent répondre de ces fonds conformément aux procédures relatives aux rapports financiers de l'IP.

Hébergement

Le logement des OLT dans un hôtel est réservé par l'IP dans la capitale et à leur base de déploiement. Il peut arriver que la base de déploiement d'une équipe d'OLT soit située à l'extérieur de leur zone de responsabilité si aucun hébergement approprié n'est disponible à l'intérieur de celle-ci. Une équipe peut également avoir à passer une nuit en dehors de sa base de déploiement lorsqu'elle se rend dans un endroit de sa zone de responsabilité éloigné de sa base. Les OLT peuvent choisir l'hébergement à long terme qui leur convient du moment que cet hébergement est conforme aux normes de sécurité de la mission. En général, les OLT ne

disposent pas d'un bureau et utilisent leur logement à cet effet. L'expert en sécurité de la mission doit toujours être informé du lieu de résidence de chaque OLT.

Briefing de mi-parcours

Un briefing est fréquemment organisé à mi-parcours pendant le déploiement de la MOE UE. Un briefing de mi-parcours permet à l'équipe cadre et aux OLT de discuter des développements électoraux, de clarifier des sujets relatifs à l'observation et de confirmer les préparatifs pour le déploiement des OCT.

6.5.4 Personnel national d'appui des OLT

Chaque équipe d'OLT dispose d'un interprète/assistant et d'un chauffeur (voir partie 6.2 *Personnel national d'appui*). Les membres de l'équipe assurent en commun la gestion du personnel d'appui et sont responsables du briefing sur le travail de la MOE UE et sur le rôle et les responsabilités des OLT et du personnel d'appui. Toutes les questions contractuelles relatives au personnel d'appui doivent être transmises à l'équipe cadre et à l'IP. Les OLT doivent s'efforcer de permettre à leur personnel d'appui de voter le jour des élections.

6.5.5 Sécurité des OLT

Les OLT reçoivent à leur arrivée un briefing et une formation approfondis sur la sécurité qui comprend une explication exhaustive des procédures et instructions de sécurité s'appliquant à la mission. L'expert en sécurité donne à chaque équipe un briefing spécifique sur l'environnement sécuritaire de leur zone de responsabilité. Il se peut que certains endroits soient déclarés interdits d'accès.

L'expert en sécurité met en place une structure de surveillance à l'intérieur de la MOE UE. D'où, généralement, la désignation d'un membre de chaque équipe d'OLT comme point de contact pour les questions de sécurité dans la zone de responsabilité. L'OLT désigné est responsable du respect des dispositions de sécurité telles que demande d'autorisation de mouvement ou soumission de comptes rendus de position. Les équipes d'OLT soumettent régulièrement (souvent chaque jour) des rapports de situation sur leur lieu de présence et incluent les questions de sécurité relatives aux élections dans le cadre de leurs rapports habituels.

Pour de plus amples informations, voir partie 5.4 *Sécurité de la mission*.

6.5.6 Préparatifs pour les OCT

Pendant la période du scrutin, chaque équipe d'OLT reçoit généralement plusieurs équipes d'OCT. Une ou plusieurs équipes d'OCT recrutés localement peuvent aussi se joindre aux OLT ainsi qu'une délégation d'observateurs du Parlement européen. L'équipe cadre donne aux OLT des directives sur les tâches spécifiques à entreprendre pour préparer le déploiement des OCT.

Le nombre d'OCT à déployer dans le pays hôte est évalué pendant la mission exploratoire puis arrêté par la Commission européenne à Bruxelles. L'équipe cadre prépare un plan de déploiement provisoire des équipes d'OCT pour chaque zone de responsabilité en utilisant les critères énoncés dans la partie 5.2.6 *Critères de déploiement des observateurs*. Le plan de déploiement est arrêté après consultation de chaque équipe d'OLT à qui l'on demande d'indiquer le nombre optimal d'équipes d'OCT pour leur zone de responsabilité.

Préparer un plan régional de déploiement pour les OCT

Lorsque le nombre d'équipes d'OCT à déployer dans chaque zone de responsabilité est connu, l'équipe d'OLT prépare un plan régional de déploiement pour sa zone de responsabilité. Le plan inclut les informations suivantes :

- zones de responsabilité couvertes par chaque équipe d'OCT et leur base de déploiement ;
- liste des bureaux de vote dans chaque zone de déploiement des équipes d'OCT y compris l'identification de vingt à quarante bureaux qui pourraient être visités le jour de l'élection. Informations générales sur les bureaux de vote (nombre d'électeurs, etc.) ;
- liste de bureaux de vote ou de lieux spécifiques que les OCT sont tenus de visiter (bureaux de vote spéciaux ou secteurs problématiques) ;
- trajets proposés entre les différents emplacements dans la zone de responsabilité ainsi qu'estimation des temps de trajet ;
- liste des emplacements des bureaux régionaux de l'administration électorale et/ou des centres régionaux de compilation.

Préparer un briefing régional destiné aux OCT

Un manuel d'information régional est conçu en utilisant le modèle procuré par le coordinateur des observateurs. Le manuel d'information régional est constitué d'informations générales sur la zone de responsabilité telles que le contexte politique régional et le travail de l'administration électorale et met l'accent sur tout sujet susceptible d'avoir un intérêt pour les OCT. Le manuel expose en détail les dispositions logistiques. Celles-ci font par exemple état de l'emploi du temps des OCT pour la journée des élections, des procédures de retour des formulaires d'observation, de toute question de sécurité particulière et d'une liste de contacts avec noms et adresses. Le manuel d'information régional doit aussi présenter une documentation sur la région : cartes, liste des bureaux de vote, nombre d'électeurs inscrits dans chaque bureau et listes de candidats régionaux. Ces informations sont généralement disponibles au bureau régional de l'administration électorale. À l'arrivée des OCT dans leur zone de responsabilité, l'équipe d'OLT donne un briefing régional présentant et expliquant les informations contenues dans le manuel régional. Le briefing offre aux OCT la possibilité de poser des questions et favorise la formation d'un esprit d'équipe.

Prendre les dispositions logistiques nécessaires pour les OCT

L'équipe d'OLT prend les dispositions logistiques régionales nécessaires pour les OCT dans sa zone de responsabilité sous la direction de l'expert en opérations de l'équipe cadre. Prendre des dispositions logistiques signifie notamment localiser un hébergement approprié pour les OCT et aider l'IP à recruter des candidats aptes à être interprètes/assistants et des chauffeurs pour les équipes d'OCT. Les OLT doivent prévoir un briefing groupé pour tout le personnel national d'appui sur son rôle et ses responsabilités.

6.5.7 Planification de l'observation du jour et du lendemain du scrutin

Chaque équipe d'OLT entreprend les tâches suivantes pour la planification du jour du scrutin :

- confirmer un horaire avec l'équipe cadre pour la transmission des informations régionales ;
- établir un emploi du temps des équipes d'OCT pour le jour du

scrutin qui indique les horaires précis de contact avec les OLT (y compris après le retour définitif à leur hébergement), le retour des formulaires d'observation et les procédures pour signaler de sérieuses irrégularités ou des urgences ;

- désigner les OLT et les OCT « de service » à appeler pour des questions ou en cas d'urgence ;
- préparer une liste de coordonnées des interlocuteurs locaux importants ;
- prévoir un horaire pour le débriefing des OCT ;
- préparer un emploi du temps pour la période qui suit immédiatement le scrutin, y compris l'observation du processus de compilation.

Des débriefings individuels avec les OCT ont normalement lieu à plusieurs reprises le jour du scrutin et à la fin de leur observation. C'est une tâche importante des OLT qui permet à l'équipe cadre de prendre immédiatement connaissance des constats importants et aux équipes d'OLT de clarifier l'information donnée. Il est courant que soit organisé un débriefing de groupe le plus tôt possible après le jour du scrutin pour permettre aux OCT de revoir et comparer leurs constatations et à l'équipe d'OLT de rassembler des informations supplémentaires en provenance de leur zone de responsabilité.

De plus amples informations sur les préparatifs du jour des élections et de la période postélectorale sont disponibles dans la septième partie ci-dessous.

6.5.8 Fin de mission

Tâches à effectuer avant de quitter la zone de responsabilité

Avant de quitter leur zone de responsabilité, les OLT organisent des réunions de départ avec les interlocuteurs les plus importants auxquels pourra être distribuée la déclaration préliminaire de la MOE UE. Les OLT préparent également un rapport final sur le travail de l'équipe et préparent des archives électroniques de tous les documents essentiels pour les remettre à l'équipe cadre. Originaux et copies des plaintes doivent être classés et rapportés au coordinateur des observateurs ou à l'analyste juridique. L'équipe d'OLT prépare également une liste de coordonnées de ses interlocuteurs qui puisse être utilisée par une

éventuelle MOE UE dans le futur. Des lettres de recommandations pour tout le personnel national d'appui (y compris celui ayant travaillé pour les OCT) doivent être rédigées et les coordonnées de la Délégation de la Commission européenne doivent être communiquées au personnel local en cas d'intimidation ou de problèmes d'insécurité qui résulteraient de leur travail avec la MOE UE.

Évaluation

Les résultats des OLT et des OCT sont évalués par le coordinateur des observateurs en consultation avec tous les membres de l'équipe cadre. Le processus d'évaluation se base sur les critères établis par la Commission européenne. Tous les observateurs ont la possibilité d'évaluer tous les aspects de la mission, notamment le travail de l'équipe cadre et de l'IP (voir partie 5.2.4 *Choix des observateurs*).

Débriefing de fin de mission

Les équipes d'OLT prennent part à un débriefing à la fin de leur mission. Le débriefing est dirigé par le DCO et permet à l'équipe cadre et aux OLT de partager leurs conclusions sur le processus électoral ainsi que sur l'organisation de la mission et d'en discuter. À cette occasion, il est demandé aux OLT de recenser d'éventuelles recommandations pour le rapport final de la mission et des améliorations pour les missions à venir.

6.6 Rapports des OLT

Les rapports des OLT à l'équipe cadre sont l'un des fondements du travail de toute MOE UE. La qualité des conclusions de la MOE UE dépend, en grande partie, de l'exactitude et de l'utilité des rapports produits par les équipes d'OLT de nature à corroborer, sur base d'une information régionale concrète, les conclusions plus larges de la mission. Le coordinateur des observateurs a la charge de gérer et de superviser les rapports des OLT. Les informations procurées par les OLT sont utilisées dans les rapports intermédiaires, la déclaration préliminaire et le rapport final de la MOE UE. Les directives pour les rapports des observateurs de l'UE et les informations générales pour les rapports de la MOE UE sont exposées dans la huitième partie.

Les informations de certains interlocuteurs peuvent être sensibles et doivent être traitées de manière confidentielle afin de protéger leur anonymat. L'équipe d'OLT doit en débattre avec l'équipe cadre au cas par cas et apprécier si le rapport des OLT doit inclure ces informations. Si elles ne sont pas incluses, ces informations doivent parvenir à l'équipe cadre à titre confidentiel.

Les rapports d'OLT sont transmis par l'équipe en tant que rapports communs qui reflètent les observations conjuguées de l'équipe. Cependant, il est habituel pour l'équipe d'opérer une « division des tâches » pour la rédaction du rapport, chaque membre de l'équipe traitant de questions différentes. Si les deux membres de l'équipe sont en désaccord sur un aspect essentiel, ils peuvent exposer les deux points de vue et expliquer leurs différences d'opinions.

6.6.1 Rapports hebdomadaires des OLT

Chaque équipe d'OLT prépare des rapports hebdomadaires fournissant des informations et une analyse préliminaire sur tous les aspects relatifs au processus électoral dans leur zone de responsabilité. L'équipe cadre fixe un jour pour l'envoi des rapports et établit une structure type incluant des listes de référence. Les rapports hebdomadaires des OLT doivent contenir des informations factuelles et des descriptions d'événements assorties d'une analyse des faits replacés dans le contexte régional. Il est important d'adjoindre des exemples concrets lorsque cela est possible. Supputations, commentaires ou opinions personnelles des OLT doivent être identifiables en tant que tels.

En plus d'offrir une description approfondie des constatations et des développements électoraux dans la zone de responsabilité pendant la période considérée, le rapport hebdomadaire de l'OLT doit traiter des aspects opérationnels et de sécurité, parmi lesquels les préparatifs pour le déploiement des OCT et les informations relatives à d'éventuels actes de violence. Le rapport hebdomadaire des OLT doit également être utilisé pour mettre en avant les problèmes qui pourraient nécessiter une intervention de l'équipe cadre, y compris une enquête auprès des autorités nationales, et pour solliciter des informations additionnelles de la part de l'équipe cadre.

Dès réception des rapports des OLT, le coordinateur des observateurs distribue des copies au CO et à l'équipe cadre. Le coordinateur des

observateurs prépare un résumé de tous les rapports hebdomadaires qu'il fait circuler parmi l'équipe cadre et parmi les OLT. Les rapports hebdomadaires des OLT et les résumés constituent des documents internes à la mission qui doivent faire l'objet d'une distribution limitée. Tous les rapports internes de la mission doivent être traités comme des documents confidentiels, leur contenu pouvant avoir des implications politiques. La divulgation des rapports des OLT pourrait être dommageable à la mission, en particulier s'ils contiennent des évaluations prématurées.

Structure de référence pour le rapport hebdomadaire des OLT (il n'est pas nécessaire d'évoquer certains sujets chaque semaine)

- Sommaire exécutif
- Informations générales
- Administration électorale
- Inscription des électeurs
- Enregistrement des candidats/partis politiques
- Campagne électorale
- Environnement médiatique
- Contentieux
- Participation des femmes
- Participation des minorités
- Société civile
- Vote, dépouillement et compilation
- Aspects opérationnels et préparatifs pour le déploiement des OCT
- Questions de sécurité
- Actions à entreprendre par l'équipe cadre

6.6.2 Autres rapports des OLT

Les équipes d'OLT peuvent être amenées à soumettre d'autres rapports au gré des circonstances. L'équipe cadre procure aux OLT des modèles de ces rapports.

Rapports ponctuels ou d'incidents

Ces rapports traitent de questions importantes ou urgentes (incident violent par exemple ou suivi d'un cas important au tribunal). La question traitée par le rapport ponctuel ou d'incident doit par ailleurs être intégrée dans le rapport hebdomadaire suivant.

Rapports de campagne

Le modèle pour ces rapports prévoit une liste de questions à traiter lorsque les OLT assistent à un événement de campagne (par exemple à un rassemblement ou à un débat public).

Rapport sur l'atmosphère préélectorale

Il peut être demandé aux OLT de préparer un rapport de dernière minute sur des questions d'intérêt particulier pour l'équipe cadre, y compris sur le climat politique des jours qui précèdent l'élection, sur les préparatifs techniques du vote et sur les dernières dispositions pour l'arrivée des observateurs à court terme.

Rapport final des OLT

À la fin de leur déploiement dans leur zone de responsabilité, les équipes d'OLT préparent un rapport final sur leurs constatations et conclusions principales à propos du processus électoral ainsi que sur des aspects relatifs à l'organisation de la mission. Le rapport final des OLT peut comporter des recommandations que l'équipe cadre inclut éventuellement dans le rapport final de la MOE UE.

6.7 Observateurs à court terme (OCT)

6.7.1 Rôle et responsabilités des OCT

La MOE UE étend la couverture de son observation le jour des élections en déployant des équipes d'OCT dans tout le pays. Leur observation du vote, du dépouillement et du processus de compilation constitue une part importante des constatations sur le processus électoral et de l'évaluation globale de celui-ci par la MOE UE.

Les OCT observent, évaluent et rapportent les aspects suivants du processus électoral :

- *environnement électoral* : ambiance du jour des élections et cas éventuels d'intimidation, de restriction de la liberté de circulation ou autres problèmes ;
- *mise en œuvre des procédures de vote* : respect des lois nationales et jouissance effective par les électeurs du droit de vote et du droit à un vote secret, impartialité des responsables des bureaux de vote ;

- *mise en œuvre des procédures de dépouillement* : respect des lois nationales, rapidité, exactitude et honnêteté du dépouillement, impartialité des responsables du dépouillement, transparence du processus ;
- *compilation et publication des résultats* : transparence, exactitude et promptitude du transfert, de la compilation et de la publication des résultats, problèmes éventuels surgissant pendant la période postélectorale.

Chaque équipe d'OCT remplit des formulaires d'observation qui permettent d'évaluer le vote, le dépouillement et la compilation des résultats. Ces formulaires sont envoyés au bureau principal de la MOE UE pour une analyse statistique. En outre, les OCT produisent un rapport détaillé des événements et informent régulièrement leur équipe d'OLT. Ceci est particulièrement important lorsqu'une équipe d'OCT observe de sérieuses irrégularités ou des événements posant problème. Il peut également être demandé à l'équipe d'OCT de fournir des rapports séparés sur la sécurité et la logistique, notamment des rapports de situation.

Chaque équipe d'OCT se compose de deux internationaux. La composition des équipes est établie sur la base des nationalités, de l'expérience en matière d'observation, d'autres expériences utiles à la mission et des connaissances linguistiques afin d'assurer un équilibre dans les équipes. Autant que possible, les équipes sont constituées à part égale d'hommes et de femmes. Les OCT travaillent en équipe pour accroître la crédibilité et la fiabilité de leurs observations et pour veiller à l'équilibre des analyses. En tant que représentants de la MOE UE, les OCT doivent se conformer au plus haut degré d'exigence professionnelle et préserver l'intégrité de la mission. Chaque OCT doit respecter scrupuleusement le code de conduite des observateurs de l'UE ainsi que les autres codes de conduite appropriés.

Les OCT demeurent, de préférence, entre dix et douze jours dans le pays à compter de leur arrivée, soit une semaine environ avant le jour des élections. Tous les OCT travaillent sous la supervision du coordinateur des observateurs et de leur équipe d'OLT.

Pour des directives détaillées sur le travail des observateurs le jour des élections, voir la septième partie ci-dessous.

6.7.2 Rencontres entre les OCT et leurs interlocuteurs

Dans le cadre de leur travail, le jour du scrutin, l'équipe d'OCT est amenée à rencontrer des interlocuteurs locaux et des parties prenantes aux élections. Il s'agit notamment :

- de membres de l'administration électorale locale, de responsables de bureaux de vote et de responsables du dépouillement ;
- de représentants de candidats et de partis politiques dans les bureaux de vote ;
- d'observateurs électoraux nationaux et internationaux impartiaux ;
- de responsables officiels locaux (par exemple des maires) et des policiers ;
- de journalistes.

Des directives détaillées sur les rencontres avec les interlocuteurs durant la période du scrutin sont disponibles dans la septième partie ci-dessous.

6.7.3 Accueil général et activités des OCT

Avant le déploiement

Suite à leur sélection, chaque OCT est contacté par l'IP pour les préparatifs des trajets aériens, des visas, des contrats, des assurances et autres aspects administratifs. L'IP fournit également des informations pratiques importantes sur le pays d'observation de l'élection et quelques indications pour la préparation des OCT : informations médicales, dispositions financières et recommandations pour se vêtir de manière appropriée. Chaque OCT fournit des photos d'identité ainsi que ses données personnelles pour le processus d'accréditation sans oublier des informations sur le plus proche parent. Les OCT peuvent avoir besoin d'une assurance personnelle s'ils désirent apporter leur propre matériel étant donné que ce matériel n'est pas assuré par l'IP pour dégât ou perte.

Avant son départ, chaque OCT est contacté par courriel par le coordinateur des observateurs. Dans la mesure du possible, des informations relatives à l'élection sont envoyées aux OCT et en particulier du matériel de formation. Il est attendu des OCT qu'ils se familiarisent avec ce matériel avant leur arrivée dans le pays.

Briefing à l'arrivée

Des représentants de l'équipe cadre et l'IP attendent les OCT à l'aéroport avant leur transfert à leur hôtel, généralement situé dans la capitale. Chaque OCT reçoit une pièce d'identité de la mission, une accréditation et un manuel de formation. Un briefing de deux jours est organisé pour les OCT. Le programme comprend :

- la bienvenue du chef observateur et de l'équipe cadre ;
- des briefings approfondis sur la méthodologie de l'observation électorale de l'UE, le code de conduite des observateurs de l'UE et des informations générales sur tous les domaines d'évaluation entrepris par la MOE UE ;
- un briefing et/ou une formation spécifique sur les questions et les procédures habituelles de sécurité ;
- des directives pour répondre aux demandes des médias ;
- des informations détaillées sur les procédures de vote, de dépouillement et de compilation, sur les formulaires d'observation, les procédures de transmission des rapports et sur les questions de coordination ;
- une présentation générale des questions logistiques, de coordination et d'administration et la remise des équipements et du matériel ;
- des réunions avec le personnel national d'appui de chaque OCT.

Déploiement des équipes d'OCT

Les critères pour le déploiement sur le terrain des équipes d'OCT sont exposés dans la partie 5.2.6 *Critères de déploiement des observateurs*. Une fois rendu public, le plan de déploiement n'est plus modifié, sauf en cas d'urgence. En général, plus d'une équipe d'OCT est déployée dans chaque zone de responsabilité couverte par une équipe d'OLT. Chaque équipe d'OCT sera affectée à une zone de déploiement propre. Il est préférable que des équipes d'OCT couvrent toutes les régions du pays hôte, à moins que des raisons logistiques ou de sécurité ne restreignent le déploiement ou la couverture de certaines zones spécifiques. Dans un premier temps, l'équipe d'OCT est généralement installée dans la capitale administrative de la zone d'affectation mais peut être amenée à se rapprocher de sa zone de déploiement propre. Lorsque cela est possible, chaque équipe d'OCT est déployée par la route en compagnie de son interprète/assistant et de son chauffeur. Si la superficie du pays

le justifie, les équipes d'OCT peuvent être déployées par voie aérienne et retrouvent leur personnel d'appui à leur arrivée.

Matériel et finances

Le matériel fourni aux équipes d'OCT varie selon les missions. Chaque OCT reçoit au minimum un téléphone portable et le matériel de visibilité de la MOE UE. Si nécessaire, les équipes d'OCT reçoivent des téléphones satellitaires et/ou du matériel radio. Ce matériel est à utiliser pour les besoins de la MOE UE uniquement. Chaque OCT reçoit une indemnité journalière pour couvrir les frais de subsistance tels qu'hébergement et nourriture.

Hébergement

Le logement des OCT dans un hôtel est organisé par l'IP et par la MOE UE dans la capitale et à leur base de déploiement. Il peut arriver que la base de déploiement d'une équipe d'OCT soit située à l'extérieur de sa zone de responsabilité si aucun hébergement approprié n'est disponible à l'intérieur de celle-ci. Les OCT sont tenus de conserver l'hébergement qui a été réservé pour eux.

Briefings régionaux des OCT

Les OCT reçoivent un briefing régional de la part de leur équipe d'OLT qui comprend :

- des informations générales sur la zone de responsabilité (contexte politique régional et travail de l'administration électorale ainsi que tout sujet d'intérêt pour les OCT) ;
- les dispositions logistiques, y compris l'emploi du temps des OCT pour la journée des élections, les procédures de retour des formulaires d'observation, toute question de sécurité particulière et une liste de contacts avec noms et adresses ;
- des informations régionales telles que cartes et listes de candidats régionaux.

Chaque équipe d'OCT reçoit des informations sur sa zone de déploiement :

- liste des bureaux de vote identifiant ceux qui peuvent être visités le jour de l'élection ;
- nombre d'électeurs dans chaque bureau de vote ;

- liste de bureaux de vote ou de lieux spécifiques que les OCT sont tenus de visiter (bureaux de vote spéciaux ou secteurs problématiques) ;
- une liste des emplacements des bureaux régionaux/locaux de l'administration électorale et/ou des centres de compilation ;
- trajets proposés entre les différents emplacements dans la zone de responsabilité ainsi qu'estimation des temps de trajet.

Se familiariser avec la zone de déploiement

Suite à leur débriefing régional, les équipes d'OCT se familiarisent avec leur zone de déploiement ; ce qui suppose une visite aux bureaux de vote et aux centres de compilation et une réunion avec les responsables des élections avant le jour du scrutin. Ceci doit permettre à l'équipe d'OCT de disposer d'un aperçu utile des préparatifs du jour du scrutin, d'identifier tout problème spécifique et de planifier trajets et horaires de visite le jour du scrutin. Les OCT doivent choisir le bureau de vote dans lequel ils assisteront à l'ouverture et le bureau de vote ou centre de dépouillement dans lequel ils assisteront au dépouillement. L'équipe d'OCT peut choisir de modifier son emploi du temps le jour du scrutin si, par exemple, ils estiment qu'il serait opportun de retourner dans un bureau de vote ou d'observer le dépouillement à un endroit différent de celui initialement choisi. Les OCT partagent les informations sur leurs trajets et leur emploi du temps avec leurs OLT et l'expert en sécurité. Dans tout autre cas, ces informations doivent rester confidentielles.

Débriefing d'après scrutin

Les OCT sont débriefés par leur équipe d'OLT pour discuter de leurs observations du jour du scrutin et clarifier éventuellement certains aspects de leurs rapports. Ces débriefings ont lieu à diverses reprises le jour du scrutin et à la fin de la période d'observation. Un débriefing de groupe avec d'autres équipes d'OCT de la zone de responsabilité est organisé un jour ou deux après le jour du scrutin pour permettre aux OCT de revoir et de comparer leurs constatations collectives.

Observations post-scrutin

Les OCT observent les aspects les plus importants de la période postélectorale pendant le temps dont ils disposent avant de quitter leur zone de déploiement. Il peut s'agir d'observer un dépouillement ou une compilation des résultats

en cours, de se rendre dans les bureaux de vote pour collecter les résultats affichés ou d'observer l'environnement post-scrutin en général.

Débriefing de fin de mission

Les OCT prennent part à un débriefing commun à la fin de leur mission. Le débriefing est dirigé par le DCO et offre à l'équipe cadre et à tous les OCT l'opportunité de partager et de discuter leurs constatations sur le processus électoral et sur la situation politique. Il est demandé aux OCT d'identifier d'éventuelles recommandations pour le rapport final de la mission et des améliorations pour de futures MOE UE.

Évaluation

Le travail des OCT est évalué par le coordinateur des observateurs en consultation avec l'équipe d'OLT en charge des OCT. Le processus d'évaluation se base sur les critères de la Commission qui sont communiqués aux OCT et aux OLT par l'équipe cadre. En outre, les OCT ont la possibilité d'évaluer le rôle de leur équipe d'OLT.

6.7.4 Personnel national d'appui des OCT

Chaque équipe d'OCT dispose d'un chauffeur et généralement d'un interprète/assistant (voir partie 6.2 *Personnel national d'appui*). Chaque membre du personnel d'appui est géré en commun par les membres de l'équipe d'OCT, en coordination avec l'équipe d'OLT. Les OCT doivent informer leur équipe du travail de la MOE UE et du rôle et des responsabilités du personnel d'appui des OCT. Tous les aspects contractuels en relation avec le personnel d'appui doivent être soumis à l'équipe cadre et à l'IP. Les OCT doivent s'efforcer de permettre à leur personnel d'appui de voter le jour des élections.

6.7.5 Sécurité des OCT

Les OCT reçoivent à leur arrivée un briefing et/ou une formation approfondis sur la sécurité qui donne une explication exhaustive des procédures et instructions de sécurité s'appliquant à la mission dans son ensemble et à des zones spécifiques de déploiement. L'expert en sécurité met en place une structure de surveillance à l'intérieur de la MOE UE. Un OCT est désigné comme point de contact pour les questions de sécurité dans la zone de responsabilité. En outre, un membre de

chaque équipe d'OCT est à son tour désigné comme point de contact de sa propre équipe. L'OCT désigné est responsable du respect des dispositions de sécurité telles que la soumission de comptes rendus de position. Pour des raisons de sécurité, les membres d'une équipe d'OCT doivent entreprendre toutes leurs activités conjointement. Pour de plus amples informations, voir partie 5.4 *Sécurité de la mission*.

6.7.6 Calendrier indicatif du déploiement des OCT

Premier jour	
Arrivée	Nuit dans la capitale
Deuxième jour	
Briefing des observateurs (accueil et bienvenue par le CO, briefings sur la méthodologie de l'observation électorale de l'UE, la sécurité, la logistique, les rencontres avec les médias, le code de conduite, le contexte culturel)	Nuit dans la capitale
Troisième jour	
Continuation du briefing des observateurs (informations générales sur le contexte politique, les procédures de vote, de dépouillement et de compilation, les formulaires d'observation)	Nuit dans la capitale
Quatrième jour	
Déploiement et briefing régional	Nuit dans le lieu de déploiement
Cinquième jour	
Familiarisation avec la zone de déploiement	Nuit dans le lieu de déploiement
Sixième jour	
JOUR DES ELECTIONS	Nuit dans le lieu de déploiement
Septième jour	
Observation du dépouillement/de la compilation	Nuit dans le lieu de déploiement
Huitième jour	
Observation de la compilation/débriefing régional par les OLT	Nuit dans le lieu de déploiement
Neuvième jour	
Retour à la capitale	Nuit dans la capitale
Dixième jour	
Débriefing par l'équipe cadre	Nuit dans la capitale
Onzième jour	
Départ	



Photo: Claudia Aranda

7. Jour des élections

7.1 Vue d'ensemble de l'observation du jour des élections par l'UE

L'objectif de l'observation du jour des élections est d'évaluer si le vote, le dépouillement et la compilation sont mis en œuvre conformément à la législation électorale et aux normes internationales pour les élections. Dans ce but, les équipes d'observateurs de l'UE sont déployées dans tout le pays pour évaluer si :

- tous les électeurs éligibles ont la possibilité d'exercer leur droit de vote et s'il n'y a pas de restriction à leur liberté de circulation ;
- le droit à un vote secret est garanti;
- les responsables des élections remplissent leurs fonctions efficacement et impartialement, sans ingérence et dans la transparence ;
- le vote, le dépouillement et la compilation ont lieu dans un climat pacifique et sans troubles, de sorte que les électeurs soient en mesure d'effectuer leur choix librement et qu'il n'y ait pas de cas de violence ou d'intimidation ;
- les observateurs électoraux, y compris les représentants de parti/candidat, les observateurs nationaux impartiaux, les observateurs

internationaux et les médias, peuvent accomplir leurs tâches sans ingérence ;

- des résultats détaillés à tous les niveaux sont rendus publics avec clarté, exactitude et rapidité après le dépouillement et ventilés jusqu'à la plus petite unité de dépouillement possible ;
- la totalisation et la compilation des résultats par les niveaux supérieurs de l'administration électorale se font avec exactitude, transparence et rapidité.

La couverture du jour du scrutin par la MOE UE se fait principalement au travers des équipes d'OCT. Cette couverture est souvent renforcée par l'appoint d'observateurs recrutés localement au sein des ambassades de l'UE dans le pays hôte ainsi que par les visites de bureaux de vote effectuées par des OLT et par l'équipe cadre. Une délégation d'observateurs du Parlement européen se joint fréquemment à la MOE UE pour la période du scrutin. Toutes les équipes d'observateurs sont coordonnées dans leur zone de déploiement par une équipe d'OLT sous la direction du coordinateur des observateurs et du DCO.

Une équipe d'observateurs doit arriver au premier bureau de vote à temps pour pouvoir observer les procédures d'ouverture. Après quoi, les observateurs se déplacent en direction d'autres bureaux de vote. Une équipe d'observateurs visite généralement huit à quinze bureaux de vote le jour du scrutin. Il est conseillé de rester au minimum trente minutes dans chaque bureau de vote sachant que l'équipe d'observateurs peut rester plus longtemps dans tel bureau ou retourner ultérieurement dans le même bureau. L'équipe d'observateurs assiste à la fermeture d'un bureau de vote et reste pour observer le dépouillement (dans certains pays les observateurs se rendent dans des centres de dépouillement), processus qui peut prendre plusieurs heures. Tout au long de son travail, l'équipe d'observateurs transmet régulièrement des rapports à l'équipe d'OLT sous la responsabilité de laquelle elle est placée, laquelle transmet les rapports à l'équipe cadre. En cas d'alerte sur la sécurité, chaque équipe d'observateurs doit rendre compte fréquemment de sa position et de ses déplacements.

Chaque équipe d'observateurs est confrontée à des expériences différentes le jour des élections : les unes sont basées dans des zones urbaines affairées, les autres couvrent des zones rurales d'une rare

beauté, ou opèrent dans des conditions difficiles. Quelques-uns auront à constater de nombreux problèmes au niveau du vote tandis que d'autres ne connaîtront aucun problème. La méthodologie d'observation de l'UE signifie que l'évaluation par la mission ne repose pas sur l'observation d'une seule équipe, mais qu'il s'agit au contraire d'une évaluation globale basée sur les informations d'un grand nombre d'observateurs indépendants et impartiaux travaillant dans tout le pays.

7.2 Directives pour les observateurs de l'UE le jour des élections

- ☑ La sécurité personnelle de chaque observateur et de chaque équipe passe avant toute autre considération. Les observateurs ne doivent pas prendre de risques inconsidérés. En cas de violences ou de menaces sérieuses de violence, les observateurs doivent quitter la zone immédiatement. Les déplacements routiers doivent faire l'objet d'une prudence redoublée. Il faut éviter les confrontations, en particulier avec le personnel de sécurité.
- ☑ Les observateurs doivent immédiatement rapporter à leur équipe d'OLT ou à l'équipe cadre tout incident violent ou toute irrégularité sérieuse.
- ☑ Les observateurs sont mandatés dans le seul but d'observer. Conformément au code de conduite des observateurs électoraux de l'UE, ils ne doivent à aucun moment conseiller ou assister les autorités électorales. Ils ne doivent pas non plus donner des ordres, être une source de perturbation par leur intervention, ni contredire les décisions d'un responsable des élections. Les observateurs ne doivent pas chercher à résoudre des conflits liés aux élections. Cependant, les observateurs peuvent porter des problèmes à l'attention des responsables des élections.
- ☑ Les observateurs ne doivent pas s'engager dans des activités de campagne électorale ou accepter de présents ou bénéficier de faveurs d'acteurs politiques susceptibles d'engendrer un conflit d'intérêt avec leurs tâches d'observation. Les observateurs doivent en permanence être soucieux de l'image qu'ils donnent à leurs homologues locaux. Lorsque les observateurs rencontrent des responsables des élections ou des représentants de partis/candidats,

ils doivent essayer de rencontrer des personnalités provenant de tout horizon politique.

- ☑ La méthodologie de l'observation électorale de l'UE suppose une grande qualité des rapports d'observation. Une évaluation de l'environnement dans et en dehors du bureau de vote doit être faite ainsi qu'une évaluation de la mise en application des procédures de vote et de dépouillement. Les observateurs doivent noter leurs observations, en particulier lorsqu'ils rencontrent des responsables du vote, des représentants de parti/candidat et d'autres interlocuteurs.
- ☑ Les observateurs doivent établir une nette distinction entre les incidents directement observés et ceux rapportés par autrui. Les observateurs doivent distinguer entre des incidents rapportés par des sources multiples et/ou crédibles et ceux rapportés par une seule source partisane ou sans preuve à l'appui.
- ☑ Lorsqu'ils sont informés de plaintes, les observateurs doivent essayer d'obtenir de la part des interlocuteurs autant d'éléments que possible qui corroborent celle-ci. Ces éléments incluent : le déroulement des faits, les personnes impliquées, le moment des faits, etc. Les observateurs doivent préciser aux interlocuteurs que la MOE UE ne se prononce pas sur les plaintes électorales, qu'une plainte doit être déposée dans les formes en faisant usage des procédures de plaintes appropriées et que la MOE UE suit le processus de résolution des plaintes.
- ☑ Les observateurs doivent traiter les informations sensibles ou personnelles avec soin et respecter la confidentialité.
- ☑ Les observateurs ne doivent jamais compromettre le droit des électeurs à un vote secret. Ils ne doivent jamais pénétrer dans un isolement lorsqu'un électeur est à l'intérieur ou regarder le bulletin de vote marqué par un électeur. Les observateurs ne doivent jamais questionner une personne sur le sens de son vote ou sur ses intentions de vote.
- ☑ Les observateurs ne doivent manipuler aucun élément du matériel électoral sensible comme les bulletins de vote. S'ils désirent examiner des documents officiels, ils doivent toujours le faire en présence d'une personne autorisée et en solliciter préalablement l'autorisation. Les observateurs ne doivent pas signer les documents

officiels à moins que les règlements électoraux ne mentionnent cette obligation (par exemple l'obligation de s'inscrire en pénétrant dans un bureau de vote).

- ☑ Tout refus d'accès à un bureau de vote doit être rapporté sans délai à l'OLT désigné.
- ☑ Les observateurs doivent produire des évaluations réalistes et objectives. Ils doivent faire la différence entre les erreurs dues à l'inexpérience de responsables électoraux ou à leur manque de connaissance de la loi et celles dues à une intention délibérée de compromettre l'intégrité du processus électoral. Les observateurs doivent être capables de justifier leurs conclusions.
- ☑ Une équipe d'observateurs remplit un formulaire d'observation pour chaque bureau de vote visité. Si une équipe se rend dans un bureau à plusieurs reprises, il est nécessaire de remplir un formulaire à chaque visite.
- ☑ Les observateurs ne distribuent aucun matériel écrit qui n'ait été au préalable approuvé par le CO/DCO ou par l'attaché de presse de la mission.

7.3 Formulaires d'observation

Chaque observateur reçoit plusieurs formulaires d'observation constitués de listes de questions portant sur les aspects importants du scrutin. Les formulaires garantissent que les observateurs utilisent dans tout le pays les mêmes critères d'observation et de rédaction des rapports. Les informations issues de ces formulaires permettent à l'équipe cadre de produire une analyse statistique quantitative d'où l'équipe cadre tire des conclusions sur la conduite du scrutin.

Les observateurs reçoivent un briefing approfondi et des directives sur l'utilisation de ces formulaires. Chaque équipe d'observateurs remplit un formulaire pour chaque bureau de vote visité. Une partie séparée (ou des formulaires additionnels) permet aux observateurs de consigner les commentaires de leurs observations ainsi que les événements significatifs et les irrégularités observées ou qui leur ont été rapportées. Lorsque des détails supplémentaires sont nécessaires, les observateurs ont la possibilité de préparer un « rapport d'urgence » sur l'événement qui est soumis sans délai au siège de la MOE UE.

Il est essentiel de remplir les formulaires intégralement et clairement. Les commentaires doivent être écrits en utilisant des lettres capitales. Les listes de questions doivent être renseignées en cochant la case ou en y inscrivant une croix (X).

7.3.1 Types de formulaires

Les observateurs reçoivent un formulaire pour chacune des différentes étapes de l'observation du jour des élections. Par exemple :

- *Ouverture*, avec une liste de questions sur les procédures d'ouverture d'un bureau de vote ;
- *Vote*, avec une liste de questions sur l'environnement d'un bureau de vote, les procédures de vote, l'ambiance à l'intérieur d'un bureau et une évaluation globale du vote et du travail du personnel du bureau de vote ;
- *Clôture*, avec une liste de questions sur les procédures de clôture ;
- *Dépouillement*, avec une liste de questions sur les procédures de vote et de publication des résultats et une évaluation globale de la clôture et du dépouillement ;
- *Compilation*, avec des questions sur le transfert du matériel de vote et sur les procédures de compilation des résultats.



En attendant de voter, Nigeria, 2007

Des exemplaires de formulaires de vote et de dépouillement sont présentés à la deuxième annexe en fin de manuel. Les formulaires varient selon les procédures de vote et les thèmes propres à chaque pays.

7.3.2 Remise des formulaires d'observation

Les formulaires complétés sont envoyés à intervalles réguliers au siège de la MOE UE pendant la journée. Dans la plupart des cas, les formulaires sont envoyés directement par l'équipe d'observateurs, par fax ou en main propre. Les observateurs sont informés sur les procédures de retour des formulaires au siège de la MOE UE par leur équipe d'OLT. Pour permettre un traitement convenable des formulaires par l'équipe cadre, l'équipe d'observateurs doit veiller à ce que chaque formulaire indique le numéro propre à l'équipe (les deux premiers chiffres indiquent la zone de responsabilité et les deux suivants le numéro de l'équipe) et les données qui permettent d'identifier chaque bureau de vote (par exemple le numéro administratif ou le nom du bureau et la circonscription dans lequel il se trouve). En outre, l'équipe d'observateurs doit rapporter les heures d'arrivée dans le bureau de vote et de départ. Ces informations doivent être indiquées avant de remettre le formulaire sous peine de n'être d'aucune utilité statistique.

7.3.3 Analyse des formulaires

Dès leur arrivée au siège de la MOE UE, les formulaires sont traités par l'analyste statistique. Les listes de questions ont été préalablement entrées dans une base de données pour permettre la production ultérieure de l'analyse statistique. Sur la base des données produites, l'équipe cadre est en mesure de dresser un aperçu fiable de la conduite du scrutin et, en particulier, d'établir si des irrégularités ont eu lieu et, le cas échéant, s'il s'agissait de cas isolés ou systématiques, à l'échelle régionale ou nationale. L'équipe cadre passe également en revue tous les formulaires qui contiennent des commentaires additionnels et, si nécessaire, examine le problème avec les équipes concernées. Les conclusions tirées de l'analyse statistique des formulaires constituent une base importante pour le débriefing des observateurs.

7.4 Traiter avec les médias le jour des élections

La MOE UE donne aux observateurs des directives sur la manière d'interagir avec les médias le jour des élections. Ces directives visent à préparer les observateurs au cas où les médias les solliciteraient à s'exprimer quant à leur travail. Ces contacts avec les médias sont

bénéfiques pour la transparence du travail de la MOE UE et sont importants pour les activités d'information à destination du public (voir partie 5.6.3 *Traiter avec les médias*).

Pour s'assurer de la cohérence de l'information communiquée aux médias, les OCT ne doivent aborder que les sujets suivants :

- rôle et mandat de la MOE UE ;
- couverture géographique et à long terme par la MOE UE et nombre d'observateurs de l'UE ;
- engagement de la MOE UE à l'impartialité et à la non-ingérence ;
- informations générales sur les membres de l'équipe d'observateurs et sur leur expérience ;
- nombre de bureaux de vote visités par l'équipe d'observateurs.

En outre, les observateurs doivent informer les médias que :

- les constatations préliminaires de la MOE UE sont exposées dans une déclaration rendue publique lors d'une conférence de presse à laquelle tous les médias peuvent assister ;
- la MOE UE publie un rapport final détaillé dans les deux mois qui suivent l'achèvement du processus électoral ;
- le CO et le DCO peuvent être contactés pour de plus amples informations par le chargé de presse et de communication de la MOE UE.

Les observateurs de l'UE *ne doivent pas* :

- exprimer une évaluation du processus électoral ou de certains aspects de celui-ci, même si l'évaluation représente seulement le point de vue personnel ou provisoire de l'observateur ;
- exprimer une opinion personnelle sur quelque aspect que ce soit du processus électoral ;
- émettre des suppositions sur un quelconque aspect du processus électoral comme la conduite du scrutin ou les résultats ;
- comparer le processus électoral du pays observé avec celui d'un autre pays (leur propre pays ou d'autres pays dans lesquels ils auraient observé).

7.5 Observation du vote⁸⁷

7.5.1 Observations à l'extérieur des bureaux de vote

Lorsque les observateurs s'approchent d'un bureau de vote, ils évaluent la situation et l'atmosphère générale en dehors et autour du bureau. Il convient d'être sensible aux aspects suivants :

- Est-ce que le bureau de vote est facile d'accès, y compris pour les personnes handicapées ?
- Est-ce qu'il y a foule autour du bureau de vote ? Si tel est le cas, est-ce que les gens attendent de voter ou est-ce qu'ils sont présents pour une autre raison ? Est-ce que l'ordre est assuré ?
- Est-ce que le personnel de sécurité est présent ? Est-ce qu'il se conforme à ce qu'on attend de lui (sans harcèlement des électeurs ou recours abusif à la force) ?
- Est-ce qu'il y a des signes de tension, d'intimidation ou autres sources de perturbation possibles à l'extérieur du bureau de vote ?
- Est-ce que des activités de campagne électorale se déroulent près du bureau de vote ? Est-ce qu'elles enfreignent la réglementation sur les zones d'exclusion de campagne ?
- Est-ce qu'il existe des indices d'irrégularités, par exemple électeurs soudoyés pour voter en faveur d'un candidat ou d'un parti en particulier ?
- Est-ce que des électeurs sont transportés par bus aux bureaux de vote ? Si tel est le cas, qui met les bus à disposition des électeurs et d'où ces électeurs viennent-ils ?
- Est-ce qu'il y a une différence significative entre la proportion d'hommes et de femmes parmi les votants ou les électeurs attendant de voter ?

7.5.2 Rencontres avec le personnel du bureau de vote

En entrant dans un bureau de vote, les observateurs doivent se présenter et présenter leur assistant au responsable du bureau et montrer leur accréditation. Les observateurs doivent expliquer leur rôle et préciser qu'ils ont des questions à poser mais qu'ils n'interfèrent pas dans le processus de vote. Par courtoisie, les observateurs devraient demander l'autorisation d'observer dans le bureau de vote.

Dans des cas exceptionnels où un responsable du vote refuse à une équipe d'observateurs la permission d'observer, s'oppose à leur présence ou donne des instructions qui empêchent une véritable observation, l'équipe d'observateurs doit expliquer qu'ils sont accrédités et qu'ils ont été invités à observer le scrutin par l'administration électorale ou par les autorités. Si la permission d'observer leur est toujours refusée, l'équipe d'observateurs doit quitter le bureau de vote. Une fois à l'extérieur, les observateurs informent leur équipe d'OLT. L'incident doit être rapporté dans un « rapport d'urgence ».

Les observateurs doivent être constamment courtois et veiller à ce que leur conduite soit irréprochable à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur

du bureau de vote. Les interprètes/assistants sont tenus à la même conduite. Les observateurs doivent montrer de la retenue lorsque de la nourriture et des boissons alcoolisées sont offertes dans des bureaux de vote. En quittant le bureau de vote, ils remercient le personnel du bureau.



Photo: Sonia Sapienza

7.5.3 Observations à l'intérieur des bureaux de vote

Les observateurs doivent être en position de bien observer les procédures de vote et se déplacer dans le bureau de vote pour l'observer sous tous ses angles. Lorsque cela est possible, les observateurs s'adressent à différents responsables du bureau, en particulier lorsque le

Vote en Cisjordanie et à Gaza, 2006

personnel est composé de représentants de différents partis politiques. Les observateurs de l'UE essaient également de s'entretenir avec les représentants de candidats ou de partis politiques et les observateurs impartiaux. Ces personnes, souvent présentes toute la journée dans le même bureau, peuvent communiquer des informations utiles sur l'environnement du bureau et sur les éventuels problèmes.

Questions à poser aux responsables du vote

Informations sur le bureau de vote

- Quels sont le nom et le numéro officiel du bureau de vote ?
- Combien d'électeurs sont-ils inscrits dans ce bureau de vote ?
- Est-ce que l'extrait de la liste électorale correspondant au bureau de vote est disponible pour un examen public ?
- Est-ce que des listes électorales supplémentaires sont utilisées ?
- Combien de personnes ont voté dans ce bureau de vote en l'état présent ?

Organisation du comité du bureau de vote

- Est-ce que tous les responsables du vote sont présents ?
- Comment les responsables du vote ont-ils été choisis ? Quel est leur emploi en temps normal ?
- Est-ce que les responsables du vote représentent des partis politiques ? Est-ce que tous les partis politiques ont droit à être représentés y compris dans le comité du bureau de vote ? Est-ce que des partis ont été empêchés de participer au comité ?
- Est-ce que les responsables du vote ont reçu une formation ? Quels aspects ont été traités lors de la formation ? Est-ce que les responsables considèrent que la formation a été efficace ? Quelle autre formation voudraient-ils recevoir ?
- Comment les tâches sont-elles divisées entre les membres du comité ?

Matériel essentiel

- Est-ce qu'il y a suffisamment de bulletins de vote et autre matériel de vote ?
- Quand les bulletins et le matériel de vote restant ont-ils été reçus ? Est-ce qu'ils ont été conservés en lieu sûr en tout temps ?
- Combien de bulletins de vote le bureau a-t-il reçu ?

Autres présences

- Est-ce que des représentants de partis ou de candidats sont présents ? Sont-ils accrédités ?
- Est-ce que des observateurs électoraux nationaux impartiaux sont présents ? Sont-ils accrédités ?
- Est-ce que les observateurs et les représentants de partis/candidats peuvent mener à bien leurs activités sans restrictions ?
- Est-ce que des personnes non autorisées sont présentes ? Est-ce qu'elles dirigent le travail du comité du bureau de vote ou interfèrent dans son travail ?

Problèmes et plaintes

- Est-ce que le comité du bureau de vote a dû faire face à des problèmes ? Si oui, lesquels ?
- Est-ce que le comité du bureau de vote a reçu des plaintes ? Si tel est le cas, de qui émanent-elles et de quelle façon ont-elles été traitées ?
- Est-ce que des électeurs ont été renvoyés ? Si oui, sur quelles bases ?

Évaluations générales par l'équipe d'observateurs

- Est-ce que les responsables du vote semblent bien formés et sont familiarisés avec leurs responsabilités ?
- Est-ce que les responsables du vote accomplissent leurs tâches de manière impartiale ?
- Est-ce que les responsables du vote donnent l'impression de parler en toute liberté de leurs tâches ?
- Est-ce que les observateurs et les représentants de partis/candidats sont actifs et efficaces ?

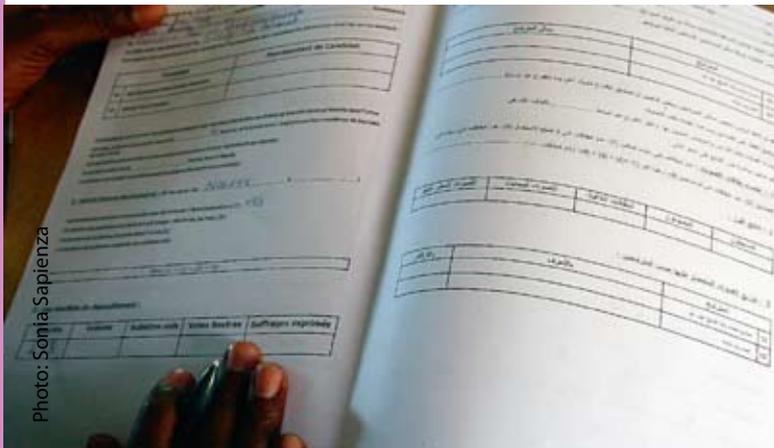


Photo: Sonia Sapienza

Préparation des documents administratifs du bureau de vote, Mauritanie, 2007

7.5.4 Observation de l'ouverture d'un bureau de vote

L'équipe d'OCT doit arriver à son premier bureau de vote au minimum trente minutes avant l'heure d'ouverture de façon à pouvoir en observer les procédures. Le formulaire d'observation de l'UE expose les procédures importantes à suivre. Pour le processus d'ouverture, les observateurs noteront si :

- les procédures d'ouvertures sont respectées ;
- tous les responsables du vote sont présents ;
- l'ensemble du matériel essentiel est disponible ;
- l'urne était vide au moment où elle a été scellée ;
- le bureau de vote a ouvert à l'heure prévue.

7.5.5 Observation des procédures de vote

En utilisant leurs formulaires d'observation pour les guider, les OCT doivent soigneusement observer toutes les procédures au niveau du bureau de vote. Les procédures de vote peuvent différer d'un pays à l'autre, cependant il convient de connaître certains aspects communs auxquels il convient d'être attentif.

- Conformité avec la loi :
 - * Est-ce que les responsables du bureau gèrent le vote conformément aux procédures établies par la réglementation électorale ?

- Impartialité des responsables du vote :
 - * Est-ce qu'il y a des indications que les responsables du vote agissent de manière partisane ?
 - * Est-ce que du matériel de campagne est présent dans le bureau de vote ?

- Atmosphère du bureau de vote :
 - * Est-ce que le bureau de vote fonctionne de manière ordonnée ? Est-ce que le bureau de vote est surchargé ?
 - * Est-ce qu'il y a des retards dans le processus de vote des électeurs ?
 - * Est-ce qu'il y a des indications, à l'intérieur du bureau de vote, que les électeurs sont soumis à des pressions ou que des pots-de-vin sont distribués ?
 - * Est-ce qu'il existe un climat d'intimidation ou de tension à l'intérieur du bureau de vote ?

- Personnes présentes dans le bureau de vote :
 - * Est-ce que des membres des forces de sécurité, des policiers ou des fonctionnaires du gouvernement sont présents dans le bureau de vote ? Est-ce que leur présence est justifiée ? Est-ce qu'ils ont été invités à entrer par des responsables électoraux et, si tel est le cas, pour quelles raisons ? Est-ce que leur conduite est appropriée ?
 - * Est-ce que des personnes non autorisées sont présentes dans le bureau de vote ?

- * Est-ce qu'une autre personne qu'un responsable du vote dirige le travail des membres du bureau ?
- Lorsque les électeurs doivent montrer une pièce d'identité :
 - * Est-ce que tous les électeurs sont appelés à produire des pièces d'identité valides ?
- Lorsque des listes d'émargement sont utilisées :
 - * Est-ce que les responsables du vote vérifient si l'électeur est inscrit sur la liste d'émargement avant de lui permettre de voter ?
 - * Quelles sont les mesures prises pour prévenir le vote multiple (marquer la liste électorale, utiliser l'encre indélébile, etc.) ?
 - * Est-ce que des personnes sont refusées parce qu'elles ne figurent pas sur la liste d'émargement ?
 - * Est-ce que des personnes ont l'autorisation de voter même si elles ne figurent pas sur la liste d'émargement ?
 - * Est-ce qu'il existe une quelconque liste supplémentaire ?
- Lorsque les électeurs doivent signer la liste d'émargement :
 - * Est-ce qu'il est exigé de tous les électeurs qu'ils signent la liste d'émargement ?
 - * Est-ce qu'il existe des signatures identiques ?
- Bulletins de vote :
 - * Est-ce que les bulletins de vote non marqués sont mis en sûreté ?
 - * Lorsque les bulletins de vote doivent être tamponnés ou signés par des membres du bureau de vote, le sont-ils conformément aux instructions ?
 - * Est-ce que le nombre approprié de bulletins de vote est donné aux électeurs ?
- Urne :
 - * Est-ce que l'urne est scellée comme requis ?
 - * Est-ce que l'urne utilisée est bien en vue de tous les

responsables du vote, des représentants, des observateurs et des électeurs ?

- * Est-ce que les éventuelles urnes pleines sont entreposées en toute sécurité ?
- Droit à un vote secret :
 - * Est-ce que les électeurs ont la possibilité de voter en secret en utilisant des isolements ou des dispositifs similaires ? Est-ce que l'agencement du bureau de vote ou la disposition de l'isoloir ne violent pas le secret du vote ?
 - * Est-ce que les responsables du vote veillent à ce que les électeurs n'entrent pas dans des isolements à plusieurs ou ne marquent pas leurs bulletins de vote à l'extérieur de l'isoloir ?
- Vote assisté :
 - * Est-ce que les électeurs qui requièrent une assistance l'obtiennent ? Est-ce que le nombre de personnes dans ce cas est particulièrement élevé ?
 - * Est-ce que l'assistance qui est offerte l'est conformément à la loi ?
 - * Est-ce que ce sont les mêmes personnes qui assistent plusieurs électeurs ?
- Compréhension des procédures :
 - * Est-ce que les responsables du vote semblent comprendre les procédures ?
 - * Est-ce que les électeurs semblent comprendre les procédures ? Est-ce qu'ils sont embarrassés par certains aspects (comme par la complexité des bulletins de vote, l'utilisation de nouvelles machines à voter, du matériel dans une langue qu'ils ne maîtrisent pas) ?
- Participation des femmes :
 - * Est-ce que les femmes sont en mesure de voter librement et en secret ?
 - * Est-ce qu'il y a des femmes responsables du vote, des

- observatrices et des représentantes de parti/candidat ?
- * Est-ce que le taux de participation des femmes paraît élevé ? Si tel n'est pas le cas, pour quelles raisons ?
- Participation des minorités :
 - * Est-ce que les électeurs appartenant à des minorités sont en mesure de voter librement et en secret ?
 - * Est-ce qu'il y a des responsables de vote, des observateurs et des représentants de parti ou candidat appartenant à des minorités ?
 - * Est-ce que le taux de participation des personnes provenant de minorités paraît élevé ? Si tel n'est pas le cas, pour quelles raisons ?
 - Problèmes :
 - * Est-ce qu'il y a des signes de perturbation ?
 - * Est-ce qu'il y a des signes d'irrégularités procédurales et/ou de fraude ? Il peut s'agir de :
 - « vote multiple », lorsque des personnes votent plus d'une fois ;
 - « bourrage d'urnes », lorsque l'urne est anormalement pleine ou lorsque les bulletins de vote ont été placés dans l'urne artificiellement, par exemple sans être pliés ou quand plusieurs bulletins sont pliés ensemble ;
 - « carrousel », lorsque les électeurs utilisent des bulletins de vote déjà marqués qui leur sont donnés à l'extérieur du bureau de vote ;
 - « vote par procuration », lorsque les électeurs votent à la place d'autres électeurs sans leur autorisation formelle ;
 - « usurpation d'identité de l'électeur », lorsque la personne qui vote n'est pas celle inscrite en tant qu'électeur ;
 - « vote des mineurs », lorsque les personnes qui votent sont clairement trop jeunes pour être éligibles au vote ;

- « vote de groupe », lorsque plus d'une personne vote en même temps dans un isolement ;
- « vote familial », lorsqu'un membre d'une famille vote au nom des autres membres de la famille ;
- « vote public », lorsque les électeurs marquent leurs bulletins de vote à l'extérieur de l'isoloir.

7.5.6 Observation des procédures spéciales de vote

Il peut être demandé à quelques équipes d'observateurs d'observer des procédures de vote spéciales telles que le vote par anticipation, le vote itinérant, le vote des militaires, etc. Ce travail peut impliquer des modifications par rapport à la méthodologie habituelle pour l'observation du scrutin. Il s'agira néanmoins de vérifier également si les procédures spéciales sont appliquées conformément à la loi et aux normes internationales de manière à ce que les droits électoraux des citoyens soient protégés. L'équipe cadre dispense des directives spécifiques à l'observation des procédures spéciales de vote.



Vote assisté, Cisjordanie et Gaza, 2006

7.5.7 Observation de la clôture d'un bureau de vote

L'équipe d'observateurs doit arriver à son dernier bureau de vote au minimum trente minutes avant l'heure de clôture. Le formulaire d'observation mettra en exergue les étapes clés de la procédure, ce qui signifie vérifier si :

- les procédures de clôture sont respectées ;
- le bureau de vote ferme à l'heure, à moins que la durée du vote ait été prolongée conformément à la loi ;
- personne ne vote après la clôture, à l'exception des électeurs présents dans la file à l'heure de celle-ci ;

- l'urne est fermée et scellée dès que le vote est terminé ;
- le nombre de personnes ayant voté dans ce bureau de vote est calculé ;
- le nombre de bulletins de vote non utilisés est calculé ;
- les bulletins non utilisés sont immédiatement neutralisés et mis en sûreté.

7.6 Observation du dépouillement

Après la clôture du bureau de vote, l'équipe d'observateurs observe la façon dont le dépouillement est effectué. Dans certains pays, les urnes peuvent être transférées du bureau de vote à un centre de dépouillement. Dans ce cas l'équipe d'OCT doit suivre le transfert de l'urne du bureau de vote au centre de dépouillement.

- Dans le cas du dépouillement dans les bureaux de vote :
 - * Est-ce que le dépouillement a lieu immédiatement après la fin du vote (sans interruption pour se restaurer ou pour tout autre motif) ?
 - * Est-ce que l'intégrité des urnes a été assurée ?
- Dans le cas du dépouillement dans des centres de dépouillement :
 - * Est-ce que la sécurité de certaines urnes a été compromise durant le transfert (par exemple une urne n'a pas été apportée directement au centre de dépouillement) ?
 - * Est-ce que les procédures de remise de l'urne et du matériel restant au centre de dépouillement ont été suivies ?
 - * Est-ce qu'il y a une interruption entre la réception des urnes et le début du dépouillement ?
 - * Est-ce que les urnes sont sécurisées en permanence après le transfert ?
- Conformité avec la loi :
 - * Est-ce que les responsables du dépouillement conduisent celui-ci conformément aux procédures établies ?

- Impartialité des responsables du dépouillement :
 - * Est-ce qu'il y a des indications d'un comportement partisan de la part des responsables du dépouillement ?
- Atmosphère pendant le dépouillement :
 - * Est-ce que le dépouillement se fait de manière ordonnée ? Est-ce que le lieu prévu à cet effet n'est pas encombré ?
 - * Est-ce qu'il y a des retards dans le dépouillement ?
 - * Est-ce qu'il y a des signes de pression à l'encontre des responsables du dépouillement ou d'autres personnes présentes ?
 - * Est-ce qu'une atmosphère d'intimidation ou de tension est perceptible lors du dépouillement ?
- Personnes présentes lors du dépouillement :
 - * Est-ce que la police ou des forces de sécurité sont présentes à l'occasion du dépouillement ? Est-ce que leur présence est justifiée ? Est-ce que leur conduite est appropriée ?
 - * Est-ce que des observateurs nationaux impartiaux et des représentants de parti/candidat sont présents ? Si oui, est-ce qu'ils sont en mesure d'observer tout le processus de dépouillement ? Quels sont les partis et les candidats représentés ?
 - * Est-ce que des personnes non autorisées sont présentes ?
 - * Est-ce qu'une autre personne que celle responsable du dépouillement dirige celui-ci ?
- Rapprochement et dépouillement :
 - * Est-ce que l'urne a été ouverte et les votes comptés en présence de tous les responsables du dépouillement, des représentants de partis ou de candidats et des observateurs ?
 - * Est-ce que le nombre total de bulletins de vote dans l'urne est calculé avant le décompte des voix pour chaque parti ou candidat ?
 - * Est-ce que le nombre de bulletins de vote dans l'urne

concorde avec le nombre de personnes qui sont inscrites comme ayant voté ?

- * Est-ce que tous les responsables du dépouillement, les représentants de partis ou de candidats et les observateurs sont en mesure d'examiner la manière dont les bulletins ont été marqués ?
 - * Est-ce que tous les bulletins qui indiquent clairement le choix de l'électeur sont considérés comme étant valides ?
 - * Est-ce que la décision de valider un bulletin est prise en conformité avec la loi ?
 - * Est-ce que la décision de valider un bulletin est prise de manière systématique et consultative ?
 - * Est-ce que des bulletins sont marqués d'une telle manière qu'il est possible d'identifier l'électeur et, par conséquent, de violer le secret du vote (comme le nom de l'électeur ou des marques inhabituelles qui peuvent être utilisées pour l'identification de personnes) ?
- Anomalies :
 - * Est-ce qu'il y a des anomalies dans les résultats ?
 - Résultats :
 - * Est-ce que le nombre de bulletins de vote dans l'urne correspond au nombre de votants ?
 - * Est-ce que les résultats reflètent avec exactitude le décompte des voix ? Est-ce que les résultats sont consignés avec exactitude sur les procès-verbaux ?
 - Compréhension des procédures :
 - * Est-ce que les responsables du dépouillement semblent comprendre les procédures ?
 - * Est-ce que les observateurs et les représentants de partis ou candidats semblent comprendre les procédures et leur rôle ?
 - Problèmes et plaintes :
 - * Est-ce qu'il y a des indices d'irrégularités procédurales ou d'actes frauduleux tels que le « bourrage d'urnes » ?

- * Est-ce qu'il y a eu des plaintes officielles relatives au processus de dépouillement ?
- * Est-ce qu'un responsable du dépouillement, un représentant de parti ou de candidat conteste l'exactitude des résultats ?
- * Si un désaccord survient à propos de la validité d'un ou de plusieurs bulletins de vote, comment est-il résolu ?

Procès-verbaux de résultats

Les résultats du dépouillement sont consignés sur des procès-verbaux de résultats mentionnant toutes les données importantes : nombre de personnes ayant voté, nombre total de suffrages exprimés, nombre de votes pour chaque candidat et nombre de votes nuls. Le procès-verbal peut aussi être utilisé pour identifier les anomalies dans les résultats. Les responsables du dépouillement et les personnes présentes au dépouillement peuvent être sollicités pour signer le procès-verbal de résultat. Les questions clés du procès-verbal de résultat sont les suivantes :

- Est-ce que le procès-verbal de résultat a été complété correctement par les responsables du dépouillement compétents ?
- Est-ce que le procès-verbal de résultat a été complété soigneusement point par point ?
- Est-ce qu'une personne a refusé de signer le procès-verbal ou fait consigner une objection ou une plainte ?
- Est-ce que des copies des résultats sont disponibles pour les représentants de candidat ou de parti et pour les observateurs ?
- Est-ce qu'une copie officielle des résultats est affichée immédiatement pour examen public ?

Chaque équipe d'observateurs doit noter les résultats du bureau de vote où elle a observé le dépouillement et obtenir, si possible, une copie du procès-verbal de résultat. L'information ainsi obtenue peut être utilisée par la MOE UE pour recouper les résultats de l'élection.

7.7 Observation du processus de compilation

L'observation de la compilation est particulièrement importante. En effet, des erreurs ou des irrégularités relevées à ce niveau peuvent avoir

un plus grand impact sur les résultats de l'élection que les problèmes éventuels au niveau des bureaux de vote. Suite au dépouillement dans les bureaux de vote, les résultats sont transmis à un niveau supérieur de l'administration électorale, ou à un centre de compilation, où ils sont totalisés pour déterminer quels sont les partis ou les candidats gagnants. Un processus de compilation peut comporter plusieurs étapes qui doivent toutes être suivies sans interruption et dans la transparence la plus totale. Il se peut que les équipes d'observateurs aient à accomplir les tâches suivantes :

- accompagner le transfert du matériel électoral, dont le procès-verbal de résultat, du lieu de dépouillement au centre de compilation et observer la remise du matériel électoral au centre de compilation ;
- observer plus particulièrement le processus de compilation des résultats pour vérifier si les résultats du dépouillement sont retranscrits dans la compilation avec honnêteté et exactitude ;
- évaluer si le processus de compilation est entrepris de manière transparente et cohérente ;



Photo: Sonia Sapienza

Inscription des résultats, Mauritanie, 2007

- constater si les résultats détaillés des bureaux de vote sont rendus publics à chaque niveau de l'administration électorale dès qu'ils sont disponibles, en particulier le nombre de suffrages obtenus par chaque candidat ou parti politique ainsi que le nombre de votes nuls ;
- obtenir des copies des données compilées pour recouper les résultats.

La compilation des résultats peut être faite électroniquement, y compris parfois depuis un réseau d'ordinateurs vers un centre de compilation, au risque d'entraîner des difficultés d'accès pour les observateurs. L'équipe d'observateurs doit tâcher d'obtenir la permission d'assister aux étapes de la compilation électronique des résultats, y compris à la réception et à la saisie des données, par le responsable électoral en charge.

La MOE UE affecte souvent des équipes d'OCT spécifiques aux centres de dépouillement ou de compilation, ou plusieurs équipes d'OCT peuvent être désignées pour travailler par roulements de manière à observer tout le processus de compilation suite au scrutin. L'équipe cadre prépare des directives spécifiques pour cette activité.

7.8 Observation d'après scrutin

Dans le cadre de son évaluation de la période qui suit immédiatement le scrutin, la MOE UE charge les OLT et les OCT d'un certain nombre de tâches :

- vérifier si des résultats détaillés sont affichés dans les bureaux de vote et dans les centres de dépouillement et ventilés jusqu'au plus petit niveau de résultat possible et si ces résultats sont rendus publics à tous les niveaux de l'administration électorale dans la zone de responsabilité ;
- vérifier l'exactitude des résultats publiés par rapport aux résultats des bureaux de vote ;
- observer le travail de dépouillement ou de compilation des résultats dans les centres où ce travail est encore en cours ;
- rencontrer des interlocuteurs et recueillir leur opinion sur le scrutin et sur la période postélectorale ainsi que sur les améliorations à apporter au cadre et aux dispositions électorales ;

- suivre le contentieux ;
- observer l'environnement postélectoral dans son ensemble et notamment les éventuels problèmes de violence, d'intimidation ou de harcèlement.

87 Voir « Directives de l'UE concernant l'observation d'élections » (Décision du Conseil 9262/98 de l'annexe III de la Communication de 2000 sur l'assistance électorale et l'observation).



8. Rapports

8.1 Directives pour les rapports des MOE UE

La production de rapports est un élément essentiel du travail de la mission. Tous les rapports produits par la MOE UE doivent satisfaire aux normes les plus exigeantes. Il convient de prêter une attention toute particulière à l'exactitude et à l'objectivité des informations qui doivent provenir de sources crédibles et ne peuvent s'appuyer que sur des exemples concrets. Tous les rapports de la mission doivent indiquer clairement ce qui a été directement observé par les observateurs de l'UE et ce qui leur a été rapporté par leurs interlocuteurs. Une MOE UE s'appuie sur des informations qui proviennent de sources crédibles ou multiples. Les informations sans preuve à l'appui, ou provenant d'une source unique et partisane, doivent être clairement mentionnées en tant que telles. Certaines informations peuvent être sensibles et doivent être traitées de manière confidentielle, en protégeant l'anonymat de l'interlocuteur.

Les rapports des missions sont concis, de la longueur convenue, et écrits dans un langage clair. Ils doivent suivre une structure cohérente, en se servant des directives et des modèles établis par la Commission européenne⁸⁸. Lorsqu'un rapport fait référence à des normes internationales pour les élections, il convient de citer la référence, en

précisant les instruments universels et/ou régionaux appropriés, afin de souligner que l'évaluation de la MOE UE se base sur ceux-ci.

8.2 Rapports intermédiaires

L'équipe cadre de la MOE UE produit des rapports intermédiaires qui permettent un suivi régulier et une analyse des développements électoraux. Les rapports sont généralement produits sur une base hebdomadaire durant le déploiement de la MOE UE. Ils constituent des documents internes, uniquement distribués aux institutions de l'UE⁸⁹.

8.2.1 Finalité des rapports intermédiaires

Les rapports intermédiaires donnent une vue d'ensemble de tous les aspects du processus électoral évalués par la MOE UE pendant la période durant laquelle la mission rend compte. Ces rapports portent sur les développements politiques, les préparatifs administratifs pour les élections, l'inscription des électeurs, l'enregistrement des candidats, les informations générales concernant les partis et les candidats, la campagne électorale, l'environnement médiatique, les plaintes liées aux élections, les questions de droits de l'homme et la participation des femmes et des minorités. Les rapports intermédiaires donnent également des informations de bas concernant les élections (par exemple des cartes du pays, des tables de données sur les candidats et le nombre d'électeurs) et font mention des événements importants de la mission tels que le déploiement des OLT et des OCT sur le terrain.

Les informations et les analyses contenues dans les rapports intermédiaires offrent une base pour les constatations et les conclusions exposées par la MOE UE dans sa déclaration préliminaire et dans son rapport final. Il n'en est pas moins vrai qu'un rapport intermédiaire offre uniquement une analyse préliminaire qui se base sur les informations disponibles au moment de sa rédaction et, qu'à ce titre, il ne peut être distribué en dehors des structures de l'UE.

8.2.2 Préparation des rapports intermédiaires

Les rapports intermédiaires sont préparés par le DCO, au nom du chef observateur, et se fondent sur les contributions des membres de l'équipe cadre et sur le résumé des rapports hebdomadaires des OLT. Le moment

choisi pour la production des rapports intermédiaires est prévu dans le calendrier de la MOE UE et en articulation avec le calendrier prévu pour les rapports des OLT. Les rapports intermédiaires sont rédigés en anglais ou en français et ne doivent pas excéder cinq pages, y compris le résumé. Une première version du rapport intermédiaire est envoyée au bureau électoral de la DG Relations extérieures pour commentaires afin de veiller à la cohérence de la méthodologie d'observation et des rapports. Le chef observateur a le dernier mot sur le texte final du rapport intermédiaire.

8.2.3 *Autres rapports internes*

Si nécessaire, la MOE UE peut produire des rapports ponctuels sur des événements ou des développements qui requièrent d'être portés à l'attention des structures de l'UE mais qui surviennent à un moment trop éloigné du rapport intermédiaire suivant. Ces rapports complètent les rapports intermédiaires mais ne les remplacent pas. La MOE UE produit également des rapports opérationnels qui couvrent les aspects logistiques et le travail de l'IP pendant la durée de la mission.

8.3 Déclaration préliminaire

La déclaration préliminaire est la première évaluation postélectorale effectuée par la MOE UE et elle est généralement rendue publique lors d'une conférence de presse 48 heures après la clôture du scrutin. Elle est généralement la publication la plus attendue de la mission et attire à cet égard l'attention de la classe politique, du corps diplomatique et des médias. La déclaration préliminaire est un document public et doit être conçue pour être lue par les parties prenantes aux élections dans le pays hôte (candidats, partis politiques, observateurs nationaux, journalistes, électeurs, etc.) et par un public international. Œuvrer en vue de produire une déclaration préliminaire crédible constitue l'un des objectifs premiers des membres de l'équipe cadre et des observateurs durant leur mission. Lors de sa diffusion, le chef observateur met l'accent sur le caractère préliminaire de la déclaration et précise que la MOE UE rend publique son évaluation globale ultérieurement, dans son rapport final.

8.3.1 *Objet de la déclaration préliminaire*

La déclaration préliminaire présente les constatations et les conclusions préliminaires de la MOE UE sur les étapes du processus électoral qui vient de se dérouler et précise dans quelle mesure la mission considère que les élections ont été conduites, jusqu'au moment de la déclaration, conformément aux normes électorales internationales. En tant que telle, la déclaration préliminaire est un indicateur important de la crédibilité du processus électoral pour les parties prenantes aux élections. Il est important que la mission mette en avant le fait qu'elle continue à observer la fin des processus de dépouillement et de compilation des votes (lorsqu'ils sont encore en cours), la publication des résultats, le traitement du contentieux éventuel et l'environnement postélectoral. Si des problèmes significatifs apparaissent durant la période postélectorale, la MOE UE peut décider de publier une seconde déclaration préliminaire avant le rapport final pour préciser la teneur des constatations et des conclusions préliminaires sur des aspects tels que le processus d'obtention des résultats, le traitement du contentieux ou l'environnement politique postélectoral.

8.3.2 *Préparation de la déclaration préliminaire*

La déclaration préliminaire est préparée par le DCO, au nom du chef observateur, à partir des contributions de l'équipe cadre. Elle doit suivre les directives et les modèles procurés par la Commission européenne. Étant donné les échéances très serrées du jour des élections, la rédaction d'une déclaration préliminaire est une tâche exigeante qui demande un travail structuré de rédaction de brouillons, de relectures et de finalisation qui doit commencer dès avant le jour des élections. Une première version de la déclaration préliminaire est envoyée au bureau électoral de la DG Relations extérieures au moins 48 heures avant la publication pour commentaires afin de veiller à la cohérence de la méthodologie du rapport. Les constatations des observateurs de l'UE sur le scrutin sont ajoutées peu avant la publication. Le CO a la dernière main sur le texte final de la déclaration préliminaire.

La déclaration préliminaire est rédigée en anglais ou en français et si possible traduite dans les langues officielles du pays hôte. Autant que faire se peut, elle ne devrait pas excéder sept pages, y compris un résumé sous forme de liste de points au début de la déclaration. La déclaration

préliminaire doit fournir une conclusion générale claire, exposée dans un « titre conclusif » et dans le premier point en exergue. La déclaration est accompagnée par un communiqué de presse qui donne une vue d'ensemble des constatations de la mission illustrée de citations du CO et du chef de la délégation d'observateurs du Parlement européen.

8.3.3 Partager la déclaration préliminaire

La déclaration préliminaire est une évaluation indépendante d'une MOE UE. Le CO consulte le chef de la délégation du Parlement européen, si une délégation est présente, en vue de l'approbation de la déclaration préliminaire par la délégation parlementaire. Il peut exister des cas où, avant de rendre publique la déclaration préliminaire, la mission est en liaison étroite avec d'autres délégations d'observateurs. Une pratique courante des groupes d'observateurs qui sont signataires de la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections est de partager leurs constatations avant la publication de leur déclaration préliminaire.

Une heure avant la conférence de presse, il convient de donner une copie de la déclaration préliminaire aux autorités de l'État et aux autorités électorales (habituellement le président de l'organisme en charge des élections et le Ministre des affaires étrangères) avec lesquels les mémorandums d'entente ont été signés. Il doit être précisé, cependant, qu'il s'agit d'un geste de courtoisie et qu'en aucun cas la MOE UE ne modifiera ou ne négociera le contenu de la déclaration.

La déclaration préliminaire doit être achevée suffisamment à l'avance pour être traduite et photocopiée à temps pour la conférence de presse. Dès sa distribution, la déclaration (dans les différentes langues de rédaction) doit être affichée sur le site Internet de la mission. Des copies doivent être distribuées aux médias nationaux et internationaux ainsi qu'aux interlocuteurs locaux. La déclaration doit être également distribuée pour information aux OLT et, dans les langues appropriées, aux interlocuteurs de leurs zones de responsabilité.

8.4 Le rapport final

Le rapport final contient l'évaluation générale de l'élection par la MOE UE. Il est ordinairement rendu public dans les deux mois qui suivent

la fin du processus électoral. Le rapport remplit une fonction politique et technique très importante en offrant une évaluation indépendante et approfondie du processus électoral. Le rapport final est, comme la déclaration préliminaire, un document public. Le rapport doit en conséquence être rédigé de manière à pouvoir être lu par l'ensemble des parties prenantes aux élections dans le pays hôte ainsi que par un public international.

8.4.1 *Objet du rapport final*

Le rapport final présente les constatations et les conclusions générales de la MOE UE sur tous les aspects du processus électoral et précise dans quelle mesure l'élection a été conduite conformément aux normes internationales. Les recommandations détaillées et constructives pour améliorer le cadre et la conduite des élections à venir et renforcer les institutions démocratiques constituent un aspect important du rapport final. Dans ce contexte, les recommandations servent également à identifier des domaines qui nécessiteraient une assistance technique supportée par l'UE.

8.4.2 *Préparation du rapport final*

Le DCO est responsable de la rédaction du rapport final, sous la direction du CO, sur la base des contributions de l'équipe cadre. Le rapport final est préparé conformément aux directives et modèles procurés par la Commission européenne. Une première version du rapport final est envoyée au bureau électoral de la DG Relations extérieures pour veiller à la cohérence de la méthodologie des rapports. Cependant, le contenu du rapport demeure de la responsabilité ultime du CO. Autant la déclaration préliminaire est brève, autant le rapport final est susceptible de fournir une analyse et des descriptions claires et détaillées des aspects techniques. Lorsque cela est possible, et de manière à ce que toutes les personnes concernées aient accès au contenu du rapport, le rapport final doit éviter de se référer à un vocabulaire hautement technique ou user d'un jargon. Le rapport final doit se référer aux normes internationales et régionales spécifiques et appropriées chaque fois qu'il est nécessaire.

Le rapport final développe les conclusions de la mission exposées dans sa déclaration préliminaire. Si l'évaluation globale de la mission a changé

depuis sa déclaration préliminaire – par exemple si une déclaration préliminaire globalement « positive » est devenue dans l'intervalle un rapport final « négatif » en raison de problèmes postélectorales concernant les résultats ou des violences – le rapport final doit expliquer clairement les raisons de ce changement.

Le rapport final est généralement préparé durant la période de fermeture de la mission et, si possible, un premier brouillon est disponible avant le départ de l'équipe cadre. Si des développements politiques et électoraux se produisent (tels que des retards dans la production des résultats, le traitement du contentieux ou toute instabilité postélectorale), il peut s'avérer nécessaire de retravailler le brouillon après retour de l'équipe cadre en Europe. Le rapport final est rédigé en anglais ou en français. Il est traduit dans les langues officielles du pays hôte en vue de la plus large diffusion possible. Il est mis à disposition sur le site Internet de la MOE UE et sur celui de la Commission européenne.

8.4.3 Recommandations

Les recommandations pour l'amélioration du processus électoral constituent une part très importante du rapport final de la MOE UE. Elles seront sans doute utilisées pour l'évaluation de futures élections et du processus de démocratisation du pays hôte observé dans sa globalité. La Commission européenne suit la mise en œuvre des recommandations et élabore fréquemment ses programmes d'assistance technique électoraux d'après les recommandations de la MOE UE. Une MOE UE est, en effet, bien placée pour indiquer dans quels domaines l'assistance électorale est nécessaire, utile et réalisable.

Dans son rapport final, une MOE UE formule des recommandations en vue de l'amélioration du processus électoral. Chaque recommandation devra être constructive et, le cas échéant, s'appuyer sur des exemples concrets de problèmes extraits du rapport final. Ces problèmes permettent à la MOE UE de préciser les domaines où le processus électoral a montré des limites du point de vue des normes internationales ou des pratiques électorales exemplaires. Les recommandations mettent en lumière les domaines où la nécessité d'une action se fait jour en vue de résoudre les difficultés (contradictions, manque de transparence, manque de ressources ou manque de confiance des citoyens) qui sont apparues durant le processus électoral. Les recommandations peuvent

aussi être formulées dans les domaines où s'impose une action pour améliorer les compétences, l'efficacité et les capacités institutionnelles des parties prenantes aux élections (administration électorale, partis politiques, société civile, médias).

Chaque recommandation doit être réalisable, en admettant qu'il y ait une volonté politique d'améliorer le processus électoral avant les élections à venir. Le rapport final doit s'efforcer de faire une différence entre recommandations prioritaires et secondaires.

8.4.4 Publication du rapport final

Le CO et le DCO se rendent dans le pays pour remettre le rapport final. Au cours de leur séjour, ils présentent le rapport aux cours de réunions avec les autorités de l'État, les autorités électorales, les partis politiques et les organisations de la société civile. A cette occasion, le CO doit être prêt à fournir des explications sur les fondements de l'évaluation contenus dans le rapport et, en particulier, à discuter des étapes de la mise en œuvre des recommandations. Après avoir partagé le rapport avec les interlocuteurs les plus en vue, le chef observateur doit tenir une conférence de presse pour remettre le rapport officiellement aux médias et le faire connaître au public. Il est possible également de préparer un communiqué de presse qui contienne des citations du CO pour accompagner la publication du rapport final. La préparation du voyage de retour, qui inclut également un briefing pour le corps diplomatique et l'organisation de tables rondes pour les parties prenantes aux élections où les constatations, les conclusions et les recommandations sont discutées, est effectuée par la Délégation de la Commission européenne.

8.5 Rapport final interne

L'équipe cadre élabore un rapport final interne sur la mise en œuvre de la MOE UE qui donne un aperçu général des aspects logistiques, administratifs et de sécurité de la mission, ainsi qu'un compte rendu des activités d'information à destination du public. Le rapport final interne est préparé dans le respect des termes de référence de la mission et fait le point sur le travail de l'IP. L'un des aspects importants du rapport final interne est de tirer les leçons des différents problèmes éventuellement

apparus pour améliorer la programmation et la méthodologie des MOE UE. Le rapport final interne est préparé par le DCO, au nom du CO, d'après les contributions de l'équipe cadre. Il est soumis à la Commission européenne avant le débriefing final de l'équipe cadre à Bruxelles.

8.6 Rapport de suivi de la mission

Une MOE UE est en bonne position pour identifier les domaines où l'assistance électorale est réalisable, nécessaire et opportune (à l'égard des organismes publics, des groupes d'observateurs et autres organisations de la société civile). Par conséquent, une MOE UE, dans le cadre de son travail, pourra examiner les domaines où des conseils et une assistance technique seraient bienvenus pour encourager la mise en œuvre de ses recommandations. Dans ce but, une MOE UE prépare un bref rapport de suivi qui propose des recommandations pratiques dans des domaines d'assistance envisageables sur des sujets relatifs aux élections. Le rapport de suivi est interne et le CO le soumet à la Commission européenne. Ce rapport est préparé par le DCO en consultation avec l'équipe cadre.



Lancement de la MOE UE au Liban, 2005

88 Directives et modèles pour les rapports d'une MOE UE sont disponibles à : http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/index.htm et sur le site Internet de NEEDS (www.needs-network.org).

89 À l'intérieur de la Commission européenne, les rapports intermédiaires sont distribués à : la DG Relations extérieures, la DG EuropeAid, la DG Développement, le Cabinet du Commissaire pour les Relations extérieures et le Cabinet du Commissaire au Développement et la Délégation de la Commission européenne du pays hôte. Les rapports intermédiaires sont aussi distribués à la Présidence de l'UE, les Ministères des affaires étrangères de tous les pays membres de l'UE, y compris les équipes électorales, et le Groupe de coordination des élections du Parlement européen.

Annexe 1. Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections

27 octobre 2005

L'organisation d'élections honnêtes démocratiques est une expression de souveraineté qui appartient aux citoyens d'un pays; l'autorité et la légitimité des pouvoirs publics reposent sur la volonté librement exprimée du peuple. Le droit de voter et celui d'être élu lors de scrutins démocratiques, honnêtes et périodiques sont des droits fondamentaux internationalement reconnus. Lorsqu'un gouvernement tire sa légitimité de telles élections, les risques d'alternatives non démocratiques sont réduits.

La tenue de scrutins honnêtes et démocratiques est une condition préalable de la gouvernance démocratique car elle est l'instrument permettant aux citoyens de choisir librement, dans un cadre juridique établi, ceux qui, en leur nom, les gouverneront légitimement et défendront leurs intérêts. Elle s'inscrit dans le contexte plus général de l'instauration de processus et d'institutions visant à assurer la gouvernance démocratique. Par conséquent, si tout processus électoral doit traduire les principes universels régissant les élections honnêtes et démocratiques, les scrutins ne peuvent pour autant être dissociés du contexte politique, culturel et historique dans lequel ils se déroulent.

Il ne peut y avoir d'élections honnêtes et démocratiques si un grand nombre d'autres libertés et droits fondamentaux ne peuvent être exercés de façon permanente, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation, dont les handicaps, et sans restrictions arbitraires et déraisonnables. Tout comme la démocratie et les droits de l'homme en général, ces

scrutins ne sont envisageables que dans le cadre de l'état de droit. Ces préceptes sont énoncés dans des instruments internationaux, notamment ceux relatifs aux droits de l'homme, et d'autres et repris dans les textes de nombreuses organisations intergouvernementales. C'est ainsi que l'organisation d'élections honnêtes et démocratiques fait aujourd'hui partie des préoccupations des organisations internationales comme des institutions nationales, des candidats aux élections, des citoyens et de leurs associations.

L'observation internationale d'élections est l'expression de l'intérêt que la communauté internationale porte à la tenue d'élections démocratiques s'insérant dans le cadre du développement démocratique, notamment le respect des droits de l'homme et de la primauté du droit. Visant à garantir le respect des droits civils et politiques, l'observation internationale des élections est un élément de la surveillance internationale du respect des droits de l'homme et, à ce titre, doit répondre aux plus hautes exigences d'impartialité concernant les forces politiques nationales et ne tenir compte d'aucune considération bilatérale ou multilatérale contraire à ces exigences. Elle consiste à évaluer les processus électoraux conformément aux principes internationaux qui gouvernent les élections honnêtes et démocratiques et au système juridique du pays où ils se déroulent, étant entendu que, en dernière instance, ce sont les citoyens qui déterminent la crédibilité et la légitimité d'un processus électoral.

L'observation internationale d'élections peut renforcer l'intégrité des processus électoraux, soit par la dissuasion et la dénonciation des fraudes et des irrégularités, soit par des recommandations visant l'amélioration de ces processus. Elle peut également renforcer la confiance des citoyens, s'il y a lieu, encourager la participation aux scrutins et réduire le risque de conflits autour des élections. Elle contribue par ailleurs à renforcer la compréhension internationale par le partage de données d'expérience et d'informations relatives au développement démocratique.

Aujourd'hui largement acceptée dans le monde, l'observation internationale des élections joue un rôle important parce qu'elle permet d'effectuer des évaluations fiables et impartiales des processus électoraux fondées sur des méthodes crédibles et sur la coopération établie, entre autres, avec les pouvoirs publics, les forces politiques en présence dans le pays (partis politiques, candidats et partisans de positions dans le cas de référendums), les organisations nationales de surveillance des élections et tout autre organisme international d'observation électorale crédible.

Les organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales qui souscrivent à la présente Déclaration et au Code de conduite destiné aux observateurs électoraux internationaux joint à la Déclaration déclarent donc que:

1) L'organisation d'élections honnêtes et démocratiques est une expression de souveraineté qui appartient aux citoyens d'un pays; l'autorité et la légitimité des pouvoirs publics reposent sur la volonté librement exprimée du peuple. Le droit de voter et celui d'être élu lors de scrutins démocratiques, honnêtes et périodiques sont des droits fondamentaux internationalement reconnus. Les élections honnêtes et démocratiques, fondamentales pour le maintien de la paix et de la stabilité, constituent le préalable à toute gouvernance démocratique.

2) Conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à d'autres instruments internationaux, toute personne a le droit et doit avoir la possibilité, sans aucune des discriminations visées par les principes internationaux des droits de l'homme et sans restrictions déraisonnables, de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, par la participation à des référendums, en se portant candidat à un mandat électoral ou par tout autre moyen, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

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. Ces élections doivent garantir le droit et la possibilité de voter librement et d'être élu à l'issue d'un scrutin régulier, et leurs résultats doivent être rigoureusement établis, annoncés et respectés. La tenue d'élections honnêtes et démocratiques implique donc le respect d'un nombre considérable de droits, de libertés, de procédures et de lois, ainsi que l'intervention de certaines institutions.

4) Par observation internationale d'élections, on entend : la collecte systématique, exacte et exhaustive d'informations relatives à la législation, aux institutions et aux mécanismes régissant la tenue d'élections et aux autres facteurs relatifs au processus électoral général; l'analyse professionnelle et impartiale de ces informations et l'élaboration de conclusions concernant la nature du mécanisme électoral répondant aux plus hautes exigences d'exactitude de l'information et d'impartialité de l'analyse. L'observation internationale d'élections doit, dans la mesure du possible, déboucher sur des recommandations visant l'amélioration de l'intégrité et de l'efficacité des processus électoraux et autres procédures connexes sans que cela ne perturbe ou n'entrave ces processus. Par mission d'observation électorale internationale, on entend l'action concertée des associations et organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales chargées de l'observation internationale d'élections.

5) L'observation internationale des élections sert à évaluer la situation avant et après les élections, ainsi que le jour même du scrutin, grâce à diverses techniques d'observation générale à long terme. Dans le cadre de l'action menée, les missions d'observation spécialisées peuvent analyser des questions ponctuelles concernant la période précédant ou suivant les élections ainsi que certains processus (délimitation des districts électoraux, inscription des électeurs, utilisation de l'électronique et fonctionnement des mécanismes de dépôt de plaintes pour fraude électorale). Des missions d'observation autonomes et spécialisées peuvent également être utilisées, à condition qu'elles s'engagent publiquement et clairement à limiter la portée de leurs activités et de leurs conclusions et qu'elles ne tirent aucune conclusion concernant l'ensemble du processus électoral à partir de l'action limitée qu'elles

auront menée. Toutes les missions d'observation doivent s'efforcer de placer le jour du scrutin dans son contexte et de ne pas surestimer l'importance des observations faites ce jour là. L'observation internationale des élections permet de faire le point de la situation quant au droit d'élire et d'être élu, notamment la discrimination ou les autres obstacles qui entravent la participation au processus électoral et qui sont fondés sur des distinctions d'opinion politique ou autre, de sexe, de race, de couleur, d'appartenance ethnique, de langue, de religion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation, tels que les handicaps physiques. Les conclusions des missions d'observation électorale internationales fournissent un point de référence commun factuel pour toutes les parties intéressées par les élections, y compris les candidats politiques. Elles sont particulièrement précieuses en cas de contestation électorale, des conclusions fiables et impartiales pouvant alors contribuer à atténuer les risques de conflits.

6) L'observation internationale des élections est menée dans l'intérêt des citoyens du pays où se déroulent les élections et de la communauté internationale. Elle porte sur le processus proprement dit et non sur un résultat électoral particulier, si ce n'est pour s'assurer que les résultats ont été comptabilisés de façon honnête et exacte, dans la transparence et le respect des délais. Nul ne peut faire partie d'une mission internationale d'observateurs électoraux s'il se trouve dans une situation de conflit d'intérêts politique, économique ou autre susceptible de nuire à l'exactitude et à l'impartialité des observations ou des conclusions relatives à la nature du processus électoral. Ces critères doivent être remplis par les observateurs durant de longues périodes, mais aussi pendant des périodes plus courtes correspondant au jour du scrutin, ces différentes périodes présentant des problèmes particuliers quant aux exigences d'indépendance et d'impartialité. Les missions ne peuvent recevoir ni des fonds ni un appui logistique de l'État dont le processus électoral est observé, pour éviter les conflits d'intérêts et préserver la confiance dans l'intégrité de leurs conclusions. Les missions d'observation électorale internationales doivent être disposées à révéler leurs sources de financement en réponse à toute demande raisonnable et justifiée.

7) Les missions d'observation électorale internationales doivent publier sans retard des déclarations précises et impartiales (et en fournir des copies aux autorités électorales et à toute autre entité nationale compétente) et y présenter leurs constatations et leurs conclusions ainsi que toute recommandation jugée utile pour l'amélioration du processus électoral général. Elles doivent annoncer publiquement leur présence dans le pays, en précisant le mandat, la composition et la durée de la mission, présenter des rapports périodiques s'il y a lieu, rendre publiques leurs premières conclusions à l'issue du scrutin et publier un rapport final au terme du processus électoral. Elles peuvent tenir des réunions privées avec toute partie intéressée par l'organisation d'élections honnêtes et démocratiques dans un pays donné, pour discuter de leurs constatations ainsi que de leurs conclusions et recommandations. Elles missions peuvent également faire rapport à leurs organisations intergouvernementales ou non gouvernementales internationales respectives.

8) Les organisations qui adoptent la présente Déclaration et le Code de conduite destiné aux observateurs électoraux internationaux joint à la Déclaration s'engagent à coopérer entre elles dans le cadre des missions d'observation électorale internationales. L'observation peut être effectuée, par exemple, par des missions individuelles, par des missions d'observation conjointe ad hoc ou des missions concertées. En toutes circonstances, les organisations qui adoptent la Déclaration s'engagent à coopérer pour tirer le plus grand parti de l'action de leurs missions d'observation.

9) Les missions d'observation électorale internationales doivent être menées dans le respect de la souveraineté du pays où se déroulent les élections et des droits fondamentaux des citoyens de ce pays. Elles doivent respecter les lois et les autorités nationales, notamment les institutions électorales, du pays qui les accueille et axer leur action sur le respect et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

10) Les missions d'observation électorale internationales doivent s'employer à coopérer avec les autorités électorales du pays d'accueil et ne pas faire obstruction au processus électoral.

11) La décision d'une organisation de mettre sur pied une mission d'observation électorale internationale ou de l'envisager ne signifie pas obligatoirement que ladite organisation estime crédible le processus électoral en cours dans le pays en question. Aucune organisation ne doit envoyer une telle mission dans un pays s'il apparaît probable que les conditions de la présence de cette mission serviront à légitimer un processus électoral clairement non démocratique. Dans de telles circonstances, la mission doit publier une déclaration établissant clairement que sa présence ne légitime nullement le processus électoral.

12) Pour qu'une mission d'observation électorale internationale puisse remplir sa tâche de manière crédible et efficace, un certain nombre de conditions doivent être réunies. Ainsi, une telle mission ne doit être organisée que si le pays où ont lieu les élections:

(a) Adresse une invitation ou indique de tout autre manière sa volonté d'accueillir une mission d'observation électorale internationale dans le respect des critères établis par l'organisation concernée, et ce suffisamment tôt avant les élections pour permettre l'analyse de tous les processus qui concourent à l'organisation d'élections honnêtes et démocratiques;

(b) Garantit le libre accès de la mission d'observation à tous les stades du processus électoral et à tous les outils techniques du système électoral, y compris les outils électroniques, les systèmes de vérification du scrutin électronique et autres technologies, sans obliger les missions de conclure des accords de confidentialité ou de non-divulgaration d'informations relatives à ces technologies ou au processus électoral, et accepte que les missions peuvent certifier que ces technologies ne sont pas acceptables;

(c) Garantit l'accès sans entraves à toutes les personnes liées au processus électoral, y compris: (i) le personnel électoral à tous les niveaux, si une demande raisonnable est faite; (ii) les membres des organes législatifs, les agents de l'État et les responsables de la sécurité qui, par leur fonction, ont un rôle à jouer dans l'organisation d'élections honnêtes et démocratiques; (iii) les personnes et membres des partis politiques et des organisations qui ont manifesté leur volonté de participer aux élections (y compris les candidats retenus, les candidats disqualifiés et ceux qui ont retiré leur candidature) ou qui se sont abstenus d'y participer; (iv) le personnel des médias et (v) les personnes et les membres d'organisations souhaitant la tenue d'élections honnêtes et démocratiques dans le pays;

(d) Garantit la libre circulation dans le pays de tous les membres de la mission d'observation;

(e) Garantit à la mission d'observation toute liberté de faire des déclarations publiques et de publier des rapports sur ses conclusions et recommandations au sujet de l'ensemble du processus électoral et de l'évolution de la situation;

(f) Garantit qu'aucune autorité publique ou électorale, ni aucun service chargé de la sécurité, n'interviendra dans le choix des observateurs ou d'autres membres de la mission d'observation ou ne tentera d'en limiter le nombre;

(g) Garantit une accréditation complète (délivrance de pièces d'identité ou de tout autre document requis pour observer le déroulement des élections), couvrant tout le territoire du pays, à toute personne désignée comme observateur ou autre par la mission d'observation dès l'instant que celle-ci se conforme à des exigences d'accréditation clairement définies, raisonnables et non discriminatoires;

(h) Garantit qu'aucune autorité publique ou électorale, ni aucun service chargé de la sécurité, ne s'immiscera dans les activités de la mission d'observation; et

(i) Garantit, conformément aux principes internationaux régissant l'observation électorale, qu'en aucun cas, les pouvoirs publics n'exerceront de pression sur les citoyens de leur pays ou sur les étrangers qui travaillent pour le compte de la mission d'observation, lui apportent une aide ou lui fournissent des informations, ne les menaceront de poursuites ou ne les exposeront à des représailles.

Comme condition préalable à l'organisation d'une mission d'observation électorale internationale, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales peuvent exiger que ces garanties soient définies dans un mémorandum d'accord ou un document similaire en accord avec les pouvoirs publics ou les autorités électorales concernées. L'observation électorale est une activité civile et son utilité est discutable lorsque les circonstances présentent des risques graves pour la sécurité, limitent la possibilité de déployer des observateurs dans des conditions sûres ou empêchent l'utilisation de méthodes d'observation électorale crédibles.

13) Les missions d'observation électorale internationales doivent obtenir, voire exiger, de tous les principaux candidats politiques qu'ils acceptent leur présence.

14) Les parties prenantes politiques – partis, candidats et partisans d'une position en cas de référendum – sont directement intéressées par les processus électoraux vu leur droit d'être élues et d'exercer des fonctions publiques. Elles devraient donc être autorisées à surveiller lesdits processus et à observer les mécanismes y relatifs, notamment le fonctionnement des technologies électorales électroniques et autres dans les bureaux de vote, les centres de dépouillement du scrutin et d'autres installations électorales, ainsi que le transport des bulletins de vote et autres documents sensibles.

15) Les missions d'observation électorale internationales doivent : (a) prendre contact avec tous les candidats politiques aux élections, dont les représentants des partis politiques et les candidats susceptibles d'avoir des informations sur l'intégrité du processus électoral; (b) accueillir favorablement toute information que ceux-ci leur fournissent sur la nature du processus; (c) évaluer ces informations de façon indépendante et impartiale; et (d) déterminer, car c'est un important aspect de l'observation électorale internationale, si les candidats politiques sont en mesure, sur une base non discriminatoire, de vérifier l'intégrité de tous les éléments et étapes du processus électoral. Dans leurs recommandations, qui peuvent être soumises par écrit ou présentées à divers stades du processus électoral, les missions d'observation électorale internationales doivent préconiser l'absence de toute restriction ou acte d'ingérence visant les activités des candidats politiques pour protéger l'intégrité des élections.

16) Les citoyens jouissent des droits internationalement reconnus de libre association et de participation aux affaires gouvernementales et publiques dans leur pays. Ces droits peuvent être exercés par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales chargées de surveiller les processus électoraux et les mécanismes y relatifs, notamment le fonctionnement des technologies électorales électroniques et autres dans les bureaux de vote, les centres de dépouillement du scrutin et d'autres installations électorales, ainsi que le transport des bulletins de vote et autres documents sensibles. Les missions d'observation électorale internationales doivent vérifier si les organisations nationales non partisans chargées de l'observation et de la surveillance des élections sont en mesure, sur une base non discriminatoire, de mener leurs activités sans restriction ou acte d'ingérence injustifié et faire rapport sur la question. Elles doivent défendre le droit des citoyens de procéder à une observation électorale non partisane dans le pays, sans aucune restriction ou acte d'ingérence injustifié et, dans leurs recommandations, préconiser l'élimination de ces restrictions ou acte d'ingérence.

17) Les missions d'observation électorale internationales doivent recenser les organisations nationales non partisans de surveillance électorale crédibles, communiquer régulièrement avec elles et, le cas échéant, coopérer avec elles. Elles

doivent encourager ces organisations à fournir des informations sur la nature du processus électoral. Après avoir été évaluées de façon indépendante, ces informations peuvent utilement compléter les conclusions des missions d'observation électorale internationales, encore que celles-ci doivent rester indépendantes. Avant de faire une quelconque déclaration, les missions d'observation doivent donc faire tout leur possible pour tenir des consultations avec ces organisations.

18) Les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales internationales souscrivant à la présente Déclaration reconnaissent que d'importants progrès ont été accomplis dans la formulation des normes, principes et obligations régissant l'organisation d'élections honnêtes et démocratiques et s'engagent à respecter ces principes, notamment celui de la transparence quant aux méthodes d'observation utilisées, pour émettre leurs observations, jugements et conclusions sur la nature des processus électoraux.

19) Les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales internationales souscrivant à la présente Déclaration reconnaissent qu'il existe toute une gamme de méthodes crédibles d'observation des processus électoraux et s'engagent à mettre en commun et, le cas échéant, à harmoniser leurs méthodes. Elles reconnaissent par ailleurs que les effectifs et la durée des missions d'observation électorale internationales doivent être suffisants afin d'évaluer en toute indépendance et impartialité, dans un pays donné, les processus électoraux et toutes leurs composantes critiques – période préélectorale, jour des élections et période postélectorale – sauf si l'observation ne porte que sur une seule composante ou un petit nombre d'entre elles. Elles reconnaissent en outre qu'il ne faut pas trop mettre l'accent sur les observations faites le jour du scrutin et que celles-ci doivent être placées dans le contexte plus large de l'ensemble du processus électoral.

20) Les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales internationales souscrivant à la présente Déclaration reconnaissent que les membres des missions d'observation électorale internationales doivent avoir des compétences politiques et professionnelles suffisamment diverses et posséder une réputation et des qualités d'intégrité éprouvées pour pouvoir observer et juger les processus et principes électoraux à la lumière de leurs connaissances en la matière, mais aussi en ce qui concerne les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, le droit électoral comparé, les pratiques administratives (y compris l'utilisation de l'ordinateur et autres technologies électorales), les processus politiques comparés et la situation propre à chaque pays. Ces organisations reconnaissent également qu'il importe que les hommes et les femmes et les différentes nationalités soient représentés de manière équilibrée au sein des missions d'observation électorale internationales, au niveau des membres mais aussi des dirigeants.

21) Les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales internationales souscrivant à la présente Déclaration s'engagent à : (a) familiariser tous les membres de leurs missions d'observation électorale internationales avec les principes d'exactitude de l'information et d'impartialité politique qui doivent présider à la formulation de jugements et de conclusions; (b) définir les objectifs de la mission, sous forme de mandat ou dans un document; (c) donner des informations sur les lois et réglementations nationales pertinentes, le climat politique général et d'autres questions, en particulier celles liées à la sécurité et au bien-être des observateurs; (d) familiariser tous les membres de la mission d'observation avec les méthodes à employer; (e) exiger de tous les membres de la mission d'observation qu'ils s'engagent à lire et à respecter le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux qui accompagne la présente Déclaration, et qui peut être modifié quant à la forme mais non quant au fond pour satisfaire aux exigences de l'organisation, ou qu'ils s'engagent à respecter un code de conduite préexistant de l'organisation qui soit essentiellement le même que le Code de conduite joint à la présente Déclaration.

22) Les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales internationales souscrivant à la présente Déclaration s'engagent à ne ménager aucun effort pour respecter les dispositions de la Déclaration et du Code de conduite des observateurs électoraux internationaux qui l'accompagne. Chaque fois qu'une organisation ayant approuvé la présente Déclaration jugera nécessaire de s'écarter d'une quelconque disposition de la présente Déclaration ou du Code de conduite qui l'accompagne pour procéder à une observation électorale dans le respect de l'esprit de la Déclaration, elle précisera dans une déclaration publique pourquoi elle a dû procéder de la sorte et devra être disposée à répondre aux questions pertinentes émanant d'autres organisations ayant approuvé la présente Déclaration.

23) Les organisations souscrivant à la présente Déclaration reconnaissent que des gouvernements envoient des délégations chargées d'observer des élections dans d'autres pays et que d'autres parties observent également des élections. Elles accueilleront favorablement tout observateur qui acceptera ponctuellement la présente Déclaration et respectera le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux qui l'accompagne.

24) La présente Déclaration et le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux qui l'accompagne sont des documents techniques ne nécessitant aucune action de la part des organes politiques des organisations y souscrivant – assemblées, conseils ou conseils d'administration – encore qu'une telle action serait favorablement accueillie. D'autres organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales internationales peuvent souscrire à ces documents, leur adhésion devant être enregistrée auprès de la Division de l'assistance électorale de l'Organisation des Nations Unies.

Code de conduite des observateurs électoraux internationaux

Les observations électorales internationales sont largement acceptées dans le monde. Elles sont menées par des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales internationales chargées d'évaluer avec impartialité et précision les processus électoraux dans l'intérêt de la population du pays où l'élection a lieu et dans celui de la communauté internationale. Il est donc tout particulièrement important de veiller à l'intégrité de l'observation électorale internationale, et tous ceux qui participent à la mission d'observation électorale internationale, y compris les observateurs à long et à court terme, les membres des délégations chargées de l'évaluation, les équipes d'observation spécialisées et les dirigeants de la mission, doivent souscrire au présent Code de conduite et l'appliquer.

Respecter la souveraineté du pays hôte et les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme

Les élections sont la libre expression de la souveraineté populaire, pierre angulaire de l'autorité et de la légitimité du gouvernement. Le droit de chaque citoyen de voter et d'être élu lors d'élections honnêtes et périodiques est un droit de l'homme internationalement reconnu qui passe par l'exercice d'un certain nombre de droits et de libertés fondamentaux. Les observateurs électoraux doivent respecter la souveraineté du pays hôte, ainsi que les droits de l'homme et les libertés fondamentales de son peuple.

Respecter la législation du pays hôte et l'autorité des organes électoraux

Les observateurs doivent respecter la législation du pays hôte et l'autorité des organes chargés de gérer le processus électoral. Ils doivent respecter toute instruction juridique émanant des autorités gouvernementales et électorales du pays, ainsi que des organes chargés d'y assurer la sécurité. Ils doivent aussi faire montre de respect à l'égard des fonctionnaires électoraux et autres autorités nationales. Ils doivent constater si des lois, des réglementations ou des dispositions prises par l'État ou des fonctionnaires électoraux rendent excessivement difficile ou entravent l'exercice des droits relatifs aux élections garantis par la loi, la constitution ou des instruments internationaux applicables.

Respecter l'intégrité de la mission d'observation électorale internationale

Les observateurs doivent respecter et protéger l'intégrité de la mission d'observation électorale internationale, notamment en suivant le présent Code de conduite, toute instruction écrite – mandats, directives et principes directeurs – et toute instruction verbale émanant des responsables de la mission d'observation. Ils doivent assister à toutes les réunions d'information, séances de formation et réunions de fin de mission requises par la mission d'observation; se familiariser avec les lois et réglementations électorales et autres législations pertinentes selon les directives de la mission d'observation; et respecter scrupuleusement les méthodes employées par celle-ci. Ils sont aussi tenus de signaler aux dirigeants de la mission d'observation leurs éventuels conflits d'intérêt et tout comportement inapproprié d'autres observateurs participant à la mission.

Faire preuve d'une stricte impartialité politique en toutes circonstances

Les observateurs doivent en permanence faire montre d'une stricte impartialité politique, y compris pendant leurs loisirs dans le pays hôte. Ils ne doivent pas exprimer ou montrer un quelconque préjugé favorable ou défavorable quant aux autorités nationales, partis politiques, candidats, questions posées lors de référendums ou questions controversées dans le processus électoral. Par ailleurs, rien dans leur comportement ne doit être perçu comme favorisant ou aidant un quelconque candidat politique dans le pays hôte, par exemple porter ou afficher des couleurs, bannières, ou symboles partisans ou accepter quoi que ce soit de valeur de la part de candidats politiques.

Ne pas entraver les processus électoraux

Les observateurs ne doivent entraver aucun élément du processus électoral, y compris lors des processus préélectoraux, du vote, du dépouillement du scrutin et de la présentation des résultats, et des processus engagés après le jour du scrutin. Ils doivent porter les irrégularités, les fraudes ou tout autre problème important à l'attention des fonctionnaires électoraux sur place, à moins que cela ne soit interdit par la loi, et le faire discrètement. Ils peuvent poser des questions aux fonctionnaires électoraux, aux représentants des partis politiques et à d'autres observateurs à l'intérieur des bureaux de vote et peuvent répondre aux questions concernant leurs propres activités tant qu'ils n'entravent pas le processus électoral. En répondant aux questions, les observateurs ne doivent pas chercher à influencer sur le processus électoral. Ils peuvent poser des questions aux électeurs et répondre à leurs questions, mais ils ne peuvent pas leur demander pour qui ou pour quel parti ils ont voté ou comment ils ont voté lors d'un référendum.

Fournir des moyens d'identification appropriés

Les observateurs doivent afficher la pièce d'identité que la mission d'observation électorale leur a fournie ainsi que les autres moyens d'identification requis par les autorités nationales et, le cas échéant, les présenter aux fonctionnaires électoraux et aux autres autorités nationales compétentes.

Veiller à l'exactitude des observations et faire montre de professionnalisme dans l'établissement des conclusions

Les observateurs doivent veiller à ce que toutes leurs observations soient exactes et complètes en signalant les points tant positifs que négatifs, en établissant une distinction entre les facteurs importants et ceux qui ne le sont pas et en appelant l'attention sur les schémas susceptibles d'avoir d'importantes répercussions sur l'intégrité du processus électoral. Les jugements des observateurs doivent répondre aux normes les plus rigoureuses d'exactitude de l'information et d'impartialité de l'analyse, une distinction devant être faite entre les facteurs subjectifs et les preuves objectives. Les observateurs doivent fonder toutes leurs conclusions sur des preuves concrètes et vérifiables et ne pas tirer de conclusions prématurées. Ils doivent noter systématiquement et précisément les lieux où ils ont fait leurs observations, les observations faites et toute autre information utile à la mission d'observation, à laquelle ils doivent remettre ce relevé.

S'abstenir de faire des observations en public ou aux médias avant que la mission n'ait fait de déclaration

Les observateurs doivent s'abstenir de faire des commentaires personnels sur leurs observations ou conclusions auprès des médias ou du public avant que la mission d'observation électorale n'ait fait de déclaration, à moins que les dirigeants de la mission ne leur ait expressément donné l'ordre d'agir autrement. Ils doivent expliquer la nature de la mission d'observation, ses activités et autres questions jugées appropriées par la mission d'observation et renvoyer les médias et les autres personnes intéressées aux membres de la mission d'observation désignés à cette fin.

Coopérer avec d'autres observateurs électoraux

Les observateurs doivent être informés de l'existence d'autres missions d'observation électorale, internationales ou nationales, et coopérer avec elles conformément aux instructions données par les responsables de la mission d'observation électorale.

Maintenir un comportement personnel approprié

Les observateurs doivent avoir un comportement personnel approprié et respecter les autres, notamment en étant sensibles aux cultures et coutumes du pays hôte, en faisant preuve de jugement dans les interactions personnelles et en adoptant en permanence, y compris pendant les loisirs, un comportement professionnel répondant aux normes les plus rigoureuses.

Violation du présent Code de conduite

En cas d'éventuelle violation du présent Code de conduite, la mission d'observation électorale doit mener une enquête. S'il est établi qu'il y a eu grave violation, l'observateur concerné peut se voir retirer son accréditation d'observateur ou être renvoyé de la mission d'observation électorale. Seuls les dirigeants de la mission d'observation électorale sont habilités à prendre de telles décisions.

Engagement à respecter le présent Code de conduite

Quiconque prend part à une mission d'observation électorale doit lire et comprendre le présent Code de conduite et doit signer un engagement à le respecter.

Les organisations souscrivant au 24 octobre 2005:

Union Africaine	Forum des îles du Pacifique
Réseau asiatique pour élections libres (ANFREL)	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (PACE)	IFES
Centre Carter	Institut républicain international (IRI)
Centre d'instruction et de promotion électorales (CAPEL)	L'Institut national démocratique pour les affaires internationales (NDI)
Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)	Organisation des États américains (OAS)
Commission européenne	Organisation des Nations Unies
L'Institut électoral d'Afrique australe (EISA)	L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe - Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)
Service international de réforme électorale (ERIS)	Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators Association (PIANZEA)
Réseau européen des organisations d'observation électorale (ENEMO)	Secrétariat du Commonwealth
	Union interparlementaire (IPU)

Annexe 2. Exemples de formulaires d'observation du vote et du dépouillement

Exemple 1 : Formulaire d'observation du vote

Exemple 2 : Formulaire d'observation du dépouillement

Mission d'observation électorale de l'Union européenne		Formulaire d'observation Processus de vote 2 pages			
Pays, type d'élection					
Date					
Numéro de l'équipe :	<input type="text"/>	Numéro du formulaire :	<input type="text"/>		
		(laisser en blanc)			
A Identification du bureau de vote (BV)					
Circonscription	<input type="text"/>	Secteur	<input type="text"/>		
		BV	<input type="text"/>		
Le BV est :	a.	<input type="checkbox"/> rural	<input type="checkbox"/> urbain		
	b.	<input type="checkbox"/> normal	<input type="checkbox"/> prison		
		<input type="checkbox"/> militaire	<input type="checkbox"/> personnes déplacées		
		<input type="checkbox"/> autre			
Le président du BV est :	<input type="checkbox"/> homme	<input type="checkbox"/> femme			
B Période d'observation dans le bureau de vote					
Heure d'arrivée :	<input type="text"/>	Heure de départ :	<input type="text"/>		
C Environnement du bureau de vote					
1. Du matériel de campagne était-il visible dans un rayon de XX mètres du BV ?	Oui	Non	S/O		
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
2. Des activités de campagne ont-elles eu lieu dans un rayon de XX mètres du BV ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
3. Avez-vous noté des situations d' intimidation à l'extérieur du BV ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
4. Avez-vous noté d' autres problèmes aux alentours du BV ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
5. Le BV était-il accessible aux personnes handicapées ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
D Liste électorale					
1. Combien de personnes sont-elles sur la liste électorale dans ce BV ?	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>		
2. Combien de personnes avaient-elles voté au moment de votre départ ?	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>		
E. Le bureau de vote – Environnement et atmosphère					
1. Du matériel de campagne était-il visible dans le BV ?	Oui	Non	S/O		
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
2. Avez-vous directement observé des actes d' intimidation à l'intérieur du BV ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
3. Avez-vous directement observé des tentatives d' influence sur les électeurs à l'intérieur du BV ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
4. Des tensions étaient-elles perceptibles à l'intérieur du BV ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
5. Vous a-t-on empêché d'une manière ou d'une autre d' observer le travail du BV ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
6. Avez-vous rencontré des difficultés avec les responsables du BV pour obtenir les informations demandées ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
7. Avez-vous observé d' autres problèmes ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
F. Personnes non autorisées					
1. Des personnes non autorisées étaient-elles présentes ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
2. Si la réponse à la question F1 est oui, de qui s'agissait-il ?	<input type="checkbox"/> police	<input type="checkbox"/> forces armées	<input type="checkbox"/> sécurité		
	<input type="checkbox"/> autorités locales	<input type="checkbox"/> autre			
3. Si la réponse à la question F1 est oui : dirigeaient-ils le travail du bureau de vote ou intervenaient-ils dans son travail ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
G. Personnes autorisées					
1. Des représentants de partis/candidats étaient-ils présents ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
2. Si la réponse à la question G1 est oui , de quels partis/candidats ?	<input type="checkbox"/> parti 1	<input type="checkbox"/> parti 2	<input type="checkbox"/> parti 3		
	<input type="checkbox"/> parti 4	<input type="checkbox"/> autre			
3. Des observateurs nationaux étaient-ils présents ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
4. Si la réponse à la question G3 est oui , de quelles organisations ?	<input type="checkbox"/> org 1	<input type="checkbox"/> org 2	<input type="checkbox"/> org 3		
	<input type="checkbox"/> org 4	<input type="checkbox"/> autre			
H. Matériel électoral					
1. Tout le matériel électoral nécessaire était-il disponible ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
2. Si la réponse à la question H1 est non , que manquait-il ?	<input type="checkbox"/> liste électorale	<input type="checkbox"/> urne	<input type="checkbox"/> isoloir		
	<input type="checkbox"/> bulletins de vote	<input type="checkbox"/> procès-verbaux	<input type="checkbox"/> encre		
	<input type="checkbox"/> enveloppes	<input type="checkbox"/> autre			
I. Procédures de vote (3 : toujours, 2 : souvent, 1 : parfois, 0 : jamais)					
1. Les électeurs montraient-ils les documents d' identification requis avant d'être autorisés à voter ?	3	2	1	0	S/O
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Les noms des électeurs étaient-ils cochés sur la liste d'émargement ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Les bulletins étaient-ils marqués avant d'être remis aux électeurs ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Les électeurs signaient-ils la liste d'émargement à la réception du bulletin ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Le doigt de l'électeur était-il marqué à l' encre à la réception du bulletin ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Les responsables du vote expliquaient-ils le processus du vote aux électeurs ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Les électeurs marquaient-ils leur bulletin en secret ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Les électeurs déposaient-ils en personne leur bulletin complété dans l'urne ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mission d'observation électorale de l'Union européenne en...

Mission d'observation électorale de l'Union européenne

Pays, type d'élection

Date

Numéro de l'équipe :

--	--	--	--

 Formulaire d'observation
 Processus de vote
 2 pages

PS # :

--	--	--	--

J. Irrégularités éventuelles

- | | Oui | Non | S/O |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. Avez-vous observé un problème quelconque à propos des scellés sur les urnes ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. Avez-vous observé des électeurs à qui l'on remettait plus d'un bulletin (vote multiple) ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. Avez-vous observé des électeurs recevant des bulletins pour d'autres personnes (vote par procuration) ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. Avez-vous observé des électeurs votant en groupe (vote familial ou groupé) ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. Avez-vous observé des électeurs utilisant des bulletins prémarqués (vote carrousel) ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. Avez-vous observé une même personne « assistant » de nombreux électeurs ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. Avez-vous observé des personnes se voyant refuser le droit de voter pour des raisons non valables ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. Le processus a-t-il été sérieusement entravé par la saturation ou la désorganisation ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9. Le secret du vote a-t-il été violé ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10. La liste d'émargement contenait-elle des séries de signatures identiques ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11. Avez-vous observé d' autres problèmes de procédure ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

K. Électeurs refusés

1. Pendant votre visite, a-t-on refusé le droit de voter à des personnes pour des motifs légitimes (ainsi qu'il est stipulé par la loi et dans la réglementation) ? Oui Non S/O
2. Si la réponse à la question K1 est **oui**, pour quelle raison ?
- | | | |
|--|---|---|
| <input type="checkbox"/> échec test de l'encre | <input type="checkbox"/> nom de l'électeur pas sur la liste | <input type="checkbox"/> pas de document d'identification / document non conforme |
| <input type="checkbox"/> refus de l'encre | <input type="checkbox"/> inscrit à un autre BV | <input type="checkbox"/> autre |

L. Soumission de plaintes officielles

1. Des plaintes officielles ont-elles été soumises au BV ?
Si oui, veuillez noter les détails de ces plaintes dans la partie commentaires ci-dessous.

M. Nombre d'électeurs pendant votre visite

1. Approximativement, combien d'électeurs ont voté pendant que vous observiez ce BV ?
- | | | | |
|-------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> moins de 5 | <input type="checkbox"/> 5 à 10 | <input type="checkbox"/> 11 à 50 | <input type="checkbox"/> plus de 50 |
|-------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|

N. Évaluation globale (4=très bien, 3=bien, 2=mauvais, 1=très mauvais)*

1. Quelle est votre évaluation de la gestion du vote dans ce BV ?
- | | | | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <input type="checkbox"/> 4 | <input type="checkbox"/> 3 | <input type="checkbox"/> 2 | <input type="checkbox"/> 1 |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|

O. Evaluation (5=très bien, 4=bien, 3=acceptable, 2=mauvais, 1=très mauvais)

- | | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | S/O |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. Comment évaluez-vous l'environnement général et les conditions de déroulement ? | <input type="checkbox"/> |
| 2. Les procédures ont-elles été bien suivies ? | <input type="checkbox"/> |
| 3. Comment évaluez-vous la compréhension globale des procédures de vote par les électeurs ? | <input type="checkbox"/> |
| 4. Comment évaluez-vous la compréhension des procédures de vote par les responsables du BV ? | <input type="checkbox"/> |
| 5. Comment évaluez-vous les performances des responsables du BV ? | <input type="checkbox"/> |
| 6. Comment évaluez-vous la transparence du processus de vote ? | <input type="checkbox"/> |
| 7. Comment évaluez-vous les performances des représentants de partis/candidats ? | <input type="checkbox"/> |
| 8. Comment évaluez-vous les performances des observateurs nationaux ? | <input type="checkbox"/> |

P. Commentaires*** Choix de l'évaluation globale**

4 – Très bien	Processus généralement professionnel et fluide, pas de réels problèmes observés, procédures évaluées positivement.
3 – Bien	Toutes les procédures ont été suivies ou presque, tous les problèmes ont été surmontés, une observation positive.
2 – Mauvais	Quelques procédures n'ont pas été suivies, certains problèmes ont provoqué des difficultés mais sans grandes conséquences sur la qualité de l'élection, une observation négative.
1 – Très mauvais	Les problèmes sont susceptibles d'affecter la qualité de l'élection, quelques-unes ou toutes les observations sont négatives.

Mission d'observation électorale de l'Union européenne		Formulaire d'observation C Processus de dépouillement 2 pages	
Pays, type d'élection Date			
Numéro de l'équipe :		Numéro du formulaire : <small>(laisser en blanc)</small>	
A Identification du bureau de vote (BV)			
Circonscription		Secteur	
Le BV est :	<input type="checkbox"/> rural <input type="checkbox"/> urbain <input type="checkbox"/> normal <input type="checkbox"/> prison <input type="checkbox"/> militaire <input type="checkbox"/> personnes déplacées <input type="checkbox"/> autre		
Le président du BV est :	<input type="checkbox"/> homme <input type="checkbox"/> femme		
B Période d'observation dans le bureau de vote			
Heure d'arrivée :		Heure de départ :	
C. Fermeture du bureau de vote			
1. À l'heure de fermeture, des électeurs étaient-ils dans l'attente de voter à l'intérieur du BV/centre de vote ?	<input type="checkbox"/>	Oui	<input type="checkbox"/>
2. Si la réponse à C1 est oui, ont-ils été autorisés à voter ?	<input type="checkbox"/>	Non	<input type="checkbox"/>
3. Des personnes qui n'étaient pas déjà à l'intérieur du BV/centre de vote à l'heure de fermeture ont-elles été autorisées à voter ?	<input type="checkbox"/>	S/O	<input type="checkbox"/>
4. Le BV a-t-il fermé à l'heure ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Si la réponse à C3 est non, à quelle heure le BV a-t-il fermé ?			
D. Étapes à suivre avant l'ouverture des urnes. Les observateurs doivent noter les données chiffrées résultant du rapprochement et les résultats du vote sur un formulaire séparé			
1. Le nombre d'électeurs sur la liste électorale a-t-il été établi ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Les signatures sur la liste d'émargement ont-elles été comptées ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Les bulletins non utilisés ont-ils été comptés ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Les bulletins annulés ont-ils été comptés ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E. Ouverture des urnes			
1. Les scellés des urnes étaient-ils intacts avant l'ouverture des urnes ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Les urnes ont-elles été ouvertes de manière transparente devant tout le monde ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Le nombre total de bulletins dans chaque urne a-t-il été calculé séparément et noté ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Tous les bulletins ont-ils été manipulés dans la transparence et la sécurité ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F. Dépouillement			
1. La validité ou non-validité des bulletins a-t-elle été déterminée de manière raisonnable et cohérente ? Si non, veuillez commenter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Tous les bulletins ont-ils été attribués correctement au parti/candidat approprié ? Si non, veuillez commenter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Tous les responsables du BV ont-ils été en mesure d'examiner les bulletins de vote ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. A-t-on effectué des dépouillements supplémentaires ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Les responsables du vote ont-ils empaqueté et scellé les bulletins séparément pour chaque parti/candidat ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Les étapes prévues du processus de dépouillement ont-elles été strictement suivies ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G. Compléter le procès-verbal			
1. Tous les responsables du vote étaient-ils d'accord sur les chiffres à inscrire sur le procès-verbal ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Un responsable du BV a-t-il refusé de signer le procès-verbal ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Des désaccords concernant le procès-verbal ont-ils été exprimés ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Toutes les personnes autorisées, et qui le souhaitent, ont-elles reçu une copie du procès-verbal ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H. Irrégularités éventuelles			
1. Le BV était-il engorgé et/ou désordonné ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Avez-vous observé une falsification du contenu de la liste d'émargement ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Avez-vous observé une falsification des bulletins ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Avez-vous observé une falsification des procès-verbaux ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Avez-vous observé des erreurs procédurales ou des omissions significatives ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mission d'observation électorale de l'Union européenne en ...			

Mission d'observation électorale de l'Union européenne

Pays, type d'élection

Date

Numéro de l'équipe : Formulaire d'observation C
Processus de dépouillement
2 pagesPS # : **I. Personnes non autorisées**

1. Des personnes non autorisées étaient-elles présentes ?
2. Si la réponse à la question I1 est **oui**, de qui s'agissait-il ?
 police armée sécurité autorités locales autre
3. Si la réponse à la question I1 est **oui** : Dirigeaient-ils le travail des responsables du vote ou intervenaient-ils dans celui-ci ?

J. Personnes autorisées

1. Des représentants des **partis politiques/candidats** étaient-ils présents ?
2. Si la réponse à la question J1 est **oui**, de quels partis/candidats s'agissait-il ?
 parti 1 parti 2 parti 3 parti 4 autre
3. Des **observateurs nationaux** étaient-ils présents ?
4. Si la réponse à la question J3 est **oui**, de quelles organisations s'agissait-il ?
 org 1 org 2 org 3 org 4 autre

K. Transparence

1. Toutes les personnes présentes **voyaient-elles clairement** les procédures de dépouillement ?
2. Vous a-t-on empêché d'une manière ou d'une autre d'observer les procédures de dépouillement ?
3. Tous les représentants de partis/candidats et les observateurs avaient-ils la **liberté d'examiner** les bulletins ?
4. Une copie du **procès-verbal a-t-elle été immédiatement affichée** pour examen public ?
5. Des observateurs ou des représentants de partis/candidats **vous ont-ils fait part de problèmes** à ce BV durant le dépouillement ?

L. Soumission de plaintes officielles

1. Des plaintes officielles relatives au dépouillement ont-elles été soumises au BV ?
- Si **oui**, veuillez noter les détails de ces plaintes dans la partie commentaires ci-dessous.

M. Quand le dépouillement et les procès-verbaux ont-ils été terminés ?

N. Évaluation globale (4=très bien, 3=bien, 2=mauvais, 1=très mauvais)* 4 3 2 1 S/O

1. Quelle est votre évaluation de la gestion du dépouillement dans ce BV ?

O. Évaluation (5=très bien, 4=bien, 3=acceptable, 2=mauvais, 1=très mauvais) 5 4 3 2 1 S/O

1. Comment évaluez-vous l'environnement général et les circonstances ?
2. Les procédures de dépouillement ont-elles été bien suivies ?
3. Comment évaluez-vous la compréhension des procédures de dépouillement par les responsables du BV ?
4. Comment évaluez-vous les performances des responsables du BV ?
5. Comment évaluez-vous la transparence du processus de dépouillement ?
6. Comment évaluez-vous l'exactitude des résultats ?
7. Comment évaluez-vous les performances des représentants de partis/candidats ?
8. Comment évaluez-vous les performances des observateurs nationaux ?

P. Commentaires*** Choix de l'évaluation globale**

4 – Très bien	Processus généralement professionnel et fluide, pas de réels problèmes observés, procédures évaluées positivement.
3 – Bien	Toutes les procédures ont été suivies ou presque, tous les problèmes ont été surmontés, une observation positive.
2 – Mauvais	Quelques procédures n'ont pas été suivies, certains problèmes ont provoqué des difficultés mais sans grandes conséquences sur la qualité de l'élection, une observation négative.
1 – Très mauvais	Les problèmes sont susceptibles d'affecter la qualité de l'élection, quelques-unes ou toutes les observations sont négatives.

Annexe 3. Liste de sites Internet utiles

ACE Réseau du savoir électoral	http://www.aceproject.org
Acuerdo de Lima (Accord de Lima)	http://www.acuerdodelima.org
Asian Network for Free Elections (ANFREL) (Réseau asiatique pour des élections libres)	http://www.anfrel.org
Carnegie Endowment for International Peace (Fondation Carnegie pour la paix internationale)	http://www.ceip.org
Carter Center (Centre Carter)	http://www.cartercenter.org/peace/democracy/index.html
Commission européenne : assistance électorale et observation	http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/index.htm
Commission européenne : bureau de la coopération EuropeAid, comment devenir un observateur électoral de l'UE, appels à candidatures, formations, agents coordinateurs	http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/electoral-support/index_fr.htm
Commission européenne : Manuel d'observation électorale de l'Union européenne, Recueil des normes internationales pour les élections et matériel pour les rapports (directives, modèles et exemples)	http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/index.htm
Commonwealth Secretariat (Secrétariat du Commonwealth)	http://www.thecommonwealth.org
Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)	http://www.ecowas.int/?lang=fr

Conseil de l'Europe, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants	http://www.cpt.coe.int/fr
Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme	http://www.echr.coe.int
Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (APCE)	http://www.assembly.coe.int/defaultF.asp
Conseil de l'Europe, Commission de Venise	http://www.venice.coe.int/site/main/presentation_F.asp
Conseil norvégien pour les réfugiés	http://www.nrc.no
Democracy Reporting International (DRI)	http://www.democracy-reporting.org
Elections and electoral systems around the world (élections et systèmes électoraux dans le monde)	http://www.psr.keele.ac.uk/election.htm
Electoral Institute of Southern Africa (EISA) (Institut électoral d'Afrique australe)	http://www.eisa.org.za
European Network of Election Monitoring Organisations (ENEMO)	http://www.enemo.eu
IFES	http://www.ifes.org
Institute for War & Peace Reporting	http://www.iwpr.net
International Crisis Group	http://www.crisisweb.org
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)	http://www.idea.int
International Knowledge Network of Women In Politics (iKNOW)	http://www.iknowpolitics.org
International Republican Institute	http://www.iri.org
Journal of Democracy Election Watch	http://muse.uq.edu.au/journals/journal_of_democracy/
Ligue des États arabes	http://www.arableagueonline.org/las/index_en.jsp
Lijphart Elections Archive	http://dodgson.ucsd.edu/lij
National Democratic Institute for International Affairs (NDI) (Institut démocratique national pour les affaires internationales)	http://www.ndi.org
National Endowment for Democracy (NED)	http://www.ned.org

Nations Unies	http://un.org/french/
Nations Unies, Comité des droits de l'homme (UNHRC)	http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/hrc.htm
Nations Unies, Division de l'assistance électorale des Nations unies (DEA)	http://www.un.org/french/depts/dpa/ead/eadhome.htm
Nations Unies, Droits de l'homme	http://www.un.org/french/hr/
Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme	http://www.ohchr.org/FR/Pages/WelcomePage.aspx
Nations Unies, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)	http://www.undp.org/french/
Nations Unies, Collection des traités	http://untreaty.un.org/FRENCH/treaty.asp
Network of Europeans for Electoral and Democracy Support (NEEDS)	http://www.needs-network.org
Norwegian Centre for Human Rights	http://www.humanrights.uio.no/english
Organisation des États américains (OEA)	http://www.oas.org/main/french/
Organisation internationale pour les migrations (OIM)	http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	http://www.osce.org/fr/
OSCE, Haut-commissariat pour les minorités nationales	http://www.osce.org/hcnm
OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)	http://www.osce.org/odihr-elections
Parlement européen: processus d'observation électorale	http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election_observation/default_en.htm
Political Resources on the Net	http://www.politicalresources.net
Site Internet d'observateurs électoraux nationaux pour l'Europe et l'Asie centrale	http://www.electiondog.net
Union africaine (UA)	http://www.africa-union.org
Union interparlementaire	http://www.ipu.org/french/home.htm

Annexe 4. Glossaire

Accréditation	Document autorisant l'accès à un site électoral (bureau de vote, centre de compilation, etc.).
Agent recenseur	Personne qui recueille les données sur les électeurs pour créer ou mettre à jour la liste électorale.
Appel	Pourvoi auprès d'une autorité supérieure pouvant contester ou invalider la décision d'un organisme de niveau inférieur.
Bulletin de vote	Feuille de papier ou fiche sur laquelle un électeur peut indiquer son choix.
Bulletin annulé*	Un bulletin annulé est généralement un bulletin qu'un électeur a invalidé en le cochant de manière inappropriée. Il est remis à un responsable du vote en échange d'un nouveau bulletin de vote que l'électeur coche et dépose dans l'urne.
Bulletin nul*	Bulletin qui ne peut être comptabilisé en raison d'une erreur volontaire ou non de l'électeur lors du marquage du bulletin ou en raison d'une erreur lors de la remise du bulletin par un responsable du vote.
Bulletin valide	Bulletin de vote officiel indiquant clairement l'intention de l'électeur et ne révélant pas l'identité de ce dernier.

Campagne électorale*	Activité politique qui comprend des meetings, des discours, des grands rassemblements, des défilés, des débats et autres événements médiatiques destinés à informer l'électorat et à rassembler des soutiens pour le programme d'un candidat ou d'un parti politique à une élection ou pour promouvoir des idées en vue d'un référendum ou d'une initiative citoyenne.
Candidat indépendant*	Candidat à un poste d'élu qui n'est pas investi par un parti politique.
Chef observateur	Qui détient la responsabilité globale d'une MOE UE, généralement membre du Parlement européen.
Chef observateur adjoint	Principal conseiller politique et technique du chef observateur remplissant les fonctions de chef observateur en son absence. Il a la responsabilité de la gestion des aspects politiques, analytiques, méthodologiques, opérationnels et sécuritaires de la MOE UE et de la coordination des activités de tous les membres de la mission et de l'agence de mise en œuvre.
Circonscription électorale*	Division géographique électorale d'un pays ou d'une région.
Code de conduite	Série de principes et/ou d'aspirations qui engagent toute personne membre d'une commission électorale, d'un parti politique ou d'une mission d'observation électorale.
Commission électorale*	Organisme créé dans le seul but de diriger en tout ou en partie la conduite des élections et qui en est légalement responsable. Il s'agit notamment de déterminer les citoyens admissibles, de recevoir et valider les propositions de candidature, de mener à bien le vote, le dépouillement et la compilation des résultats.
Commission électorale, Commissaires	Administrateurs électoraux du niveau le plus élevé de la commission électorale qui ont la responsabilité de diriger le processus électoral en conformité avec la législation et la réglementation.
Commission électorale, Secrétariat	Service administratif qui a la charge de planifier et d'administrer les élections sous la direction des commissaires.
Compilation parallèle des votes	Action de recueillir les résultats d'un échantillon de bureaux de vote rationnellement sélectionnés et de compiler ces résultats parallèlement aux résultats officiels des autorités électorales pour les comparer ensuite.
Constitution	Texte légal déterminant les fondements politiques, la nature, les fonctions et les limites d'un gouvernement.
Corps électoral	Groupe d'électeurs qui élit le représentant de sa circonscription.
Corruption	Offre d'argent, de cadeaux ou de faveurs qui permettent à une personne d'obtenir un avantage déloyal et/ou illégal.

Décompte	Résultats du dépouillement.
Débriefing	Réunion d'échange d'informations, de discussions, de réactions et de leçons à retenir.
Délimitation	Action de tracer les limites des divisions électorales, également appelée « découpage en circonscriptions ».
Démarchage électoral	Activité entreprise par un candidat pour connaître les opinions des électeurs et solliciter leurs suffrages.
Droit de vote	Droit de voter lors d'une élection.
Droits de l'homme	Droits et libertés auxquels tous les êtres humains ont droit et sans lesquels il est impossible de vivre dans la dignité.
Éducation civique	Ensemble de méthodes par lesquelles des citoyens peuvent acquérir savoir et connaissances sur les questions de démocratie. L'éducation prend la forme de programmes d'information ou de formation, d'ateliers, de séminaires, de campagnes d'information et autres activités d'information du public.
Éducation électorale*	Ensemble de méthodes par lesquelles des citoyens peuvent s'informer sur le processus électoral et sur les procédures pour s'inscrire, voter, etc.
Élection partielle*	Élection pour pourvoir un siège vacant dans une assemblée élue en dehors d'une élection générale.
Électorat	Ensemble des citoyens disposant du droit de vote.
Encre indélébile	Encre qui ne peut être ôtée, lavée ou effacée.
Enregistrement (des partis politiques et des candidats)	Réception et traitement des demandes des partis politiques et des candidats remplissant les conditions pour présenter leur candidature à une élection.
Équipe cadre	Groupe de spécialistes indépendants recrutés spécifiquement pour une MOE et qui est responsable principalement du cadre analytique et logistique d'une mission.
Europe, Commission européenne	Organe exécutif de l'Union européenne, responsable de l'initiative des propositions législatives, de la mise en œuvre des décisions, chargé de faire respecter les traités de l'Union et de gérer le quotidien de l'Union.
Europe, Conseil des Ministres	Principal organe de prise de décision de l'Union européenne légiférant généralement conjointement avec le Parlement européen. Les États membres se réunissent au sein du Conseil des Ministres auquel la Commission européenne participe également.
Europe, EuropeAid (aussi connu sous le sigle AIDCO)	Direction générale de la Commission européenne responsable de la mise en œuvre de la plupart des programmes d'aides et des projets dans les pays en dehors de l'Union européenne.

Europe, Parlement européen	Organe de l'Union européenne directement élu, composé de 785 membres (novembre 2007) élus tous les cinq ans par les électeurs des États membres.
Europe, Présidence de l'UE	La Présidence du Conseil des ministres est à tour de rôle assurée par chaque État membre pour six mois. Elle préside à tous les aspects du Conseil de l'Union européenne.
Europe, RELEX (DG Relations extérieures)	Direction générale de la Commission européenne chargée de formuler la politique des relations extérieures de la communauté européenne.
Fraude	Tromperie pour obtenir un avantage indu.
Impartial	Qui ne prend pas indûment parti dans une compétition ou dans un conflit.
Infraction électorale	Violation de toute loi ou de tout règlement qui régit la conduite des élections.
Inscription (des électeurs)	Action d'inscrire le nom de citoyens admissibles, et autres informations appropriées, sur un registre ou sur une liste d'électeurs.
Investiture*	Sélection de noms pour une candidature, une sélection ou une désignation à un organisme ou pour un poste.
Inviolable	Conçu pour empêcher les intrusions, ou pour en apporter la preuve.
Isoloir	Endroit où l'on peut marquer les bulletins de vote seul et en secret.
Jour du scrutin	Jour où le vote a lieu.
Législation électorale*	Dispositions législatives régissant tous les aspects du processus d'élection des institutions politiques définies par la Constitution d'un pays ou par le cadre institutionnel.
Liste/registre électoral(e)*	Liste des personnes qualifiées pour voter.
Manipulation des limites électorales à des fins partisanses (gerrymandering)	Modification du tracé d'une circonscription électorale pour accroître les chances d'un candidat ou d'un parti politique de gagner une élection.
Matériel sensible	Matériel électoral crucial pour un processus électoral sûr et fiable : bulletins de vote (marqués ou non) et liste électorale signée par les électeurs ayant voté.
Mémorandum d'entente	Accord écrit entre le pays hôte et la Commission européenne définissant le rôle et les responsabilités des deux parties durant le déploiement d'une MOE UE. Il n'est pas juridiquement contraignant.
Mission exploratoire	Équipe de fonctionnaires de la Commission européenne et d'experts indépendants et des États membres qui séjournent dans un pays hôte quatre à six mois avant une élection prévue pour évaluer l'utilité, la faisabilité et l'opportunité de l'envoi d'une MOE UE dans ce pays.

Normes internationales	Les normes internationales pour les élections sont issues des droits politiques et des libertés fondamentales qui sont inscrits dans les instruments internationaux ou régionaux. Ces instruments établissent des engagements juridiques et politiques afin d'atteindre des normes spécifiques aux élections.
Nul (et non avenu)	Qui n'est plus valable ou applicable.
Observateur à court terme	Membre d'une MOE qui demeure, avec son partenaire, dans une région précise du pays hôte pour une période de cinq à dix jours.
Observateur à long terme	Membre d'une MOE déployé dans une région du pays hôte, avec un partenaire, pour une période de six à huit semaines afin d'évaluer les activités liées aux élections et en faire rapport à l'équipe cadre.
Observateur national	Observateur électoral originaire et vivant dans le pays dans lequel les élections ont lieu.
Observation (électorale)*	Action d'assister, sans interférence, aux procédures d'un processus électoral et de les évaluer.
Organes de suivi des traités	Groupes d'experts qui suivent la mise en œuvre des traités des droits de l'homme de l'ONU. Chaque traité dispose de son propre organe de suivi qui reçoit et commente les rapports d'application soumis par les parties au traité.
Organisation non gouvernementale	Organisation privée, indépendante des gouvernements. Désigne généralement des groupes à but non lucratif poursuivant des objectifs sociaux et/ou culturels et des organisations caritatives.
Parti (politique)	Groupe organisé de personnes ayant en commun des opinions ou des objectifs similaires et qui cherche à influencer les politiques publiques en faisant élire ses candidats à des postes publics.
Partisan	Fait d'être partial et de favoriser un parti politique ou un candidat.
Pays hôte	Pays où des élections ont lieu ayant invité une MOE pour observer celles-ci.
Personnes déplacées	Personnes ayant été forcées de quitter leurs demeures ou leurs lieux habituels de résidence et qui n'ont pas traversé les frontières internationalement reconnues d'un État. Ce départ peut être dû à la réalité ou à la crainte d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de désastres naturels ou non.
Pétition	Requête écrite formelle soumise à une autorité.
Plainte	Expression d'insatisfaction, par exemple par rapport aux actions d'une commission électorale, qui peut être exprimée de manière informelle ou formellement en suivant une procédure établie.

Priver de ses droits électoraux	Priver un citoyen de son droit de vote en particulier.
Procès-verbal	Document standard qui contient les données concernant les résultats.
Rapprochement (des résultats)	Vérification par comparaison entre le nombre de bulletins de vote remis à un bureau de vote et le nombre de bulletins utilisés, non utilisés et annulés rapporté pour ce bureau de vote et entre ces chiffres et la liste d'émargement qui indique le nombre d'électeurs ayant voté.
Référendum*	Vote de l'électorat sur une question de politique publique telle qu'un amendement constitutionnel ou un projet de loi. Les résultats du vote peuvent être contraignants ou non.
Réglementation*	Législation secondaire par rapport à la loi, souvent préparée par la commission électorale, et qui régissent les aspects organisationnels et administratifs d'une élection, sous couvert de la loi électorale.
Responsable du vote*	Membre du personnel qui participe à la gestion d'un bureau de vote. Les responsables du vote peuvent être employés pour le jour du scrutin uniquement et peuvent ou non faire partie du personnel d'une commission électorale.
Représentant (d'un parti ou d'un candidat, également appelé agent)	Personne qui représente un parti politique ou un candidat pendant différentes phases d'un processus électoral, par exemple en tant qu'observateur des processus de vote et de dépouillement dans les bureaux de vote. Un représentant peut agir et prendre des décisions au nom du parti ou du candidat.
Résultats	Des résultats partiels peuvent être obtenus durant le processus de compilation. S'ils sont rendus publics, il est nécessaire de mentionner très clairement qu'il ne s'agit que d'une partie des suffrages. Les résultats préliminaires doivent être annoncés dès que le processus de compilation est terminé au niveau national ou régional. Les résultats définitifs doivent être proclamés après que le délai pour le dépôt des contestations des résultats préliminaires est passé.
Scellé	Fixation en cire ou en plastique apposée sur l'ouverture d'une urne ou sur un autre matériel sensible.
Sondage	Enquête d'opinion publique, par exemple pour connaître les intentions de vote.
Sondage à la sortie des bureaux de vote	Sondage informel à la sortie des bureaux de vote pour anticiper le résultat d'une élection avant la fin du vote.
Suivi des médias	Analyse qualitative et quantitative de la couverture médiatique des élections : temps et espace alloué à chaque candidat, ton des commentaires, conformité des médias à la législation en vigueur et analyse de la législation elle-même et du degré de conformité de celle-ci avec les normes internationales.

Talon (ou souche)	Partie complémentaire d'un bulletin de vote conservée par celui qui donne le bulletin et sur lequel sont repris les données relatives à la remise du bulletin.
Taux de participation	Proportion d'électeurs inscrits ayant voté.
Totalisation et compilation des résultats	La totalisation est le processus qui consiste à recueillir et additionner les totaux des résultats des élections suite au dépouillement. La compilation consiste à présenter les résultats de manière à ce que chaque sous-total des résultats totalisés puisse être montré (par parti/candidat, par bureau de vote, par circonscription, etc.).
Traité	Contrat ou accord écrits entre États ou entre une organisation internationale et ses États concernés.
Transparence	Ouverture et visibilité d'un processus ou d'un événement pour le public. Améliore la responsabilité et la confiance.
Urne	Boîte dans laquelle un électeur dépose son bulletin de vote marqué. L'urne est généralement scellée pendant le déroulement du vote.
Urne mobile	Urne transportée par des responsables du vote à destination des électeurs qui ne peuvent se déplacer (par exemple personnes âgées ou malades) le jour du scrutin de manière à ce qu'ils puissent jouir de leur droit de vote.
Vote anticipé	Vote, généralement pour des catégories spécifiques d'électeurs, qui a lieu avant le jour du scrutin. Peut inclure le vote par correspondance.
Vote des militaires	Lorsque les membres des forces armées votent dans un bureau de vote civil précis ou dans leurs casernes. Le vote des militaires peut avoir lieu un autre jour que le jour du scrutin général.
Vote	Action de déposer un bulletin de vote.

* Citations intégrales ou basées substantiellement sur les définitions publiées en premier lieu par International IDEA (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale). Pour plus d'informations, voir <http://www.idea.int>

Annexe 5. Liste des sigles et acronymes

ACP :	Afrique, Caraïbes, Pacifique (pays)
AIDCO :	AIDCO n'est pas un acronyme officiel, voir EuropeAid
BIDDH :	OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
BV :	Bureau de vote
CE :	Commission européenne
CEDEAO :	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CO :	Chef observateur
DCO :	Chef observateur adjoint (Deputy chief observer)
DEV :	Commission européenne, DG Développement
DSS :	Nations unies, Département de la sûreté et de la sécurité
DUDH :	Déclaration universelle des droits de l'Homme
EuropeAid :	Commission européenne, DG EuropeAid bureau de la coopération
HCDH :	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
IDEA :	(International) Institute for Democracy and Electoral Assistance
IEDDH :	l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme
IP :	Agence de mise en œuvre (Implementing Partner)
Jour J :	Jour du scrutin
LEA :	Ligue des États arabes
OIM :	Organisation internationale pour les migrations
MEX :	Mission exploratoire
MOE :	Mission d'observation électorale
MOE UE :	Mission d'observation électorale de l'Union européenne
MoU :	Mémorandum d'entente (Memorandum of Understanding)
MPE :	Membre du Parlement européen
NEEDS :	Réseau d'Européens pour le soutien des élections et de la démocratie (Network of Europeans for Electoral and Democracy Support)
OCI :	Organisation de la conférence islamique
OCT :	Observateur à court terme
OEA :	Organisation des États américains

OLT :	Observateur à long terme
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations unies
OSC :	Organisation de la société civile
OSCE :	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PESC :	Politique étrangère et de sécurité commune
PNUD :	Programme des Nations unies pour le développement
RELEX :	Commission européenne, DG Relations extérieures
RP :	Représentation proportionnelle
SADC :	Communauté de développement d'Afrique australe
SDT :	Scrutin majoritaire à deux tours
SITREP :	Rapport de situation (Situation Report)
SMAC :	Scrutin mixte avec compensation
SMP :	Scrutin majoritaire plurinominal
SMU :	Scrutin majoritaire uninominal
SP :	Prestataire de services (Service Provider)
TOR :	Termes de référence (Terms of Reference)
UA :	Union africaine
UE :	Union européenne
VA :	Vote alternatif
VUNT :	Scrutin à vote unique non transférable
VUT :	Scrutin à vote unique transférable
ZR :	Zone de responsabilité

Remerciements

Il convient de remercier tous ceux qui ont participé à la préparation de ce manuel. La première édition du manuel a été préparée par Mark Stevens, Gerald Mitchell et Anders Eriksson. L'expérience et la pratique de l'OSCE/BIDDH ont inspiré le contenu et la méthodologie de ce manuel. La Commission européenne a développé cette méthodologie pour mettre l'accent sur les normes internationales ainsi qu'on peut le constater dans cette deuxième édition. Une première réécriture de ce manuel a été faite par Michael Meyer. Richard Chambers est le principal auteur de cette deuxième édition. Des informations ont été données et des textes ont été écrits pour certaines parties par : Rebecca Cox, Victor Perez, Giovanna Maiola, Cathryn Upshon, Lucy Young et Paul Hardy. En outre, Delphine Blanchet, Carlo Accame, Anders Eriksson et Sarah Fradgley ont contribué au développement de plusieurs parties. Une relecture substantielle et une révision du texte ont été faites par Peter Eicher, Cathryn Uphson et Jessie Pilgrim. Une relecture supplémentaire a été effectuée par Derek MacLeod, David Ward et Hans Schmeets. Des commentaires spécifiques ont été faits par le Conseil norvégien pour les réfugiés et par Markku Suksi de l'Académie d'Abo. Hannah Roberts (NEEDS), Andrew Bruce (DG Relations extérieures, Commission européenne) et Isabel Mohedano-Sohm (DG EuropeAid, Commission européenne) ont été les personnes en charge du projet et les directeurs de la publication. Des membres des équipes électorales de la DG Relations extérieures et de la DG EuropeAid ont fait des commentaires supplémentaires. Les explications du glossaire ont été, en partie, basées sur des définitions publiées en premier lieu par International IDEA. Le travail de graphisme et de conception a été fait par Micael Fröjdlund et la relecture des épreuves par Mia Melin. La supervision exécutive de l'édition a été assurée par Anders Eriksson. Il convient enfin de remercier tous ceux qui ont proposé des photographies pour ce manuel.

Le Réseau d'Européens pour le soutien des élections et de la démocratie



NEEDS (*Network of Europeans for Electoral and Democracy Support*)

Le Réseau d'Européens pour le soutien des élections et de la démocratie (NEEDS) rassemble quelques organisations européennes importantes et des individus impliqués dans le domaine de la démocratisation et de l'observation électorale. L'objectif de NEEDS est d'accroître la capacité de l'Union européenne et d'organisations de la société civile à mener des missions d'observation électorale crédibles et efficaces. NEEDS est financé par la Commission européenne et s'appuie sur l'expertise de personnes en provenance du monde entier. Le site Internet de NEEDS constitue une source de documentation pour toutes les organisations et les individus intéressés par l'observation électorale (consulter www.needs-network.org).

NEEDS a formé plusieurs centaines de personnes pour les missions d'observation électorale de l'UE (MOE) durant le dernier cycle de projets. Il s'est agi aussi bien de formation pour des postes au sein de l'équipe cadre que de formation pour les observateurs à long terme. NEEDS a également préparé divers documents pour maximiser la qualité et l'efficacité des MOE UE. Il s'agit notamment d'une mise à jour du Manuel pour l'observation électorale de l'UE, d'une mise à jour du Recueil des normes internationales pour les élections et de diverses directives et modèles. Ces documents sont disponibles sur le site Internet de NEEDS et peuvent être utilisés par des groupes d'observateurs et par les personnes intéressées. NEEDS travaille également avec des observateurs nationaux à l'organisation de forums régionaux pour le développement des connaissances et des compétences et pour le travail en réseau. NEEDS a produit un manuel sur le travail des observateurs nationaux dans le monde et propose de l'assistance technique aux observateurs nationaux. NEEDS cherche à promouvoir une observation électorale conduite de manière systématique et approfondie avec exactitude et impartialité. Grâce à leur professionnalisme, les missions d'observation peuvent contribuer de manière substantielle à un environnement et à un développement positif des élections.

Normes internationales des droits de l'homme et droit à la participation



Service international de réforme électorale (ERIS) – Spécialisé dans l'offre d'une expertise sur la démocratie et la bonne gouvernance, en particulier dans les domaines de l'assistance électorale, des missions d'observation électorale et dans la formation des observateurs nationaux et internationaux. www.eris.org.uk



Université de l'Académie d'Abo – Département spécialisé sur le droit des droits de l'homme et institution importante pour les cours centrés sur la gestion des crises civiles, pour le programme des masters européens des droits de l'homme et pour la formation NEEDS pour les experts électoraux. www.abo.fi



Centre d'étude autrichien pour la paix et la résolution des conflits (ASPR) – Institution importante de formation dans diverses disciplines pour l'ONU, l'UE, l'OSCE et les activités des ONG, notamment pour la gestion des crises civiles, la résolution de conflits, l'observation électorale et les campagnes d'information des citoyens. Le Centre a aussi une vaste expérience pour la formation à la construction de la paix et au travail dans les zones de conflit. www.aspr.ac.at



MEMO 98 – Institution spécialisée dans les médias qui dispose d'une large expérience dans la réalisation de suivis de médias au nom d'institutions internationales et dans l'offre d'une assistance technique aux groupes de la société civile. www.memo98.sk



Observatoire de Pavie – Autre institution spécialisée dans les médias, tout aussi expérimentée dans le suivi des médias pour les missions d'observation électorale ainsi que dans les activités pour les médias et la communication. Il s'agit notamment de travail sur les normes médiatiques et la liberté d'expression et la mise en œuvre de projets de développement des capacités de la société civile. www.osservatorio.it



Ecole supérieure Sant'Anna – Établissement d'apprentissage renommé avec un passé conséquent de formation dans les domaines de la résolution des conflits, des droits de l'homme et de l'observation électorale. L'école apporte une expertise conséquente dans les domaines du développement de cursus de formation et de techniques d'évaluation ainsi que dans la conception et dans l'application des programmes de formation. www.itpcm.sssup.it

Des élections honnêtes constituent une condition nécessaire de la démocratie. Les missions d'observation électorale de l'UE rendent compte avec impartialité des processus électoraux dans leur globalité. Cette deuxième édition du manuel introduit des avancées dans la méthodologie d'observation de l'UE, en particulier pour l'utilisation des normes internationales. C'est un outil de première importance et dont l'intérêt ne se limite pas aux observateurs électoraux de l'UE.

