

MANUEL PRATIQUE D'OBSERVATION ÉLECTORALE



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL
DE NACIONES UNIDAS
Y DERECHOS HUMANOS

MANUEL PRATIQUE D'OBSERVATION ÉLECTORALE



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL
DE NACIONES UNIDAS
Y DERECHOS HUMANOS

OFICINA DE DERECHOS HUMANOS

MADRID 2016

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos. Oficina de Derechos Humanos
© Isabel Menchón López. 2014



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
VICESECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Área de Documentación y Publicaciones
IMPRENTA DE LA OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA

NIPO: 501-16-034-3 publicación en papel
NIPO: 501-16-035-9 publicación en línea

Depósito Legal: M. 15823 -2016



Groupe d'observateurs de l'ONU pour les premières élections démocratiques en Afrique du Sud (1994)

SOMMAIRE

	PÁGINAS
Prologue	13
A. Pourquoi une troisième édition de ce manuel ?	15
B. Pourquoi 22 chapitres ?	15
I. Introduction	17
II. Base juridique	21
1. Union européenne.....	21
2. Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe ..	22
3. Organisation des États américains	23
III. Financement des missions d'observation électorale.....	25
1. Union européenne.....	25
2. Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe ..	26
3. Organisation des États américains	26
IV. L'observation électorale dans le cadre institutionnel	29
1. Union européenne.....	29
2. Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe ..	30
3. Organisation des États américains	30
V. Questions clés concernant l'observation électorale.....	33
1. Qu'est-ce qu'une mission d'observation électorale ?.....	33
2. Quels sont les objectifs d'une mission d'observation élec- torale ?.....	34
3. Quelle est la valeur ajoutée d'une mission d'observation électorale ?.....	35
4. Qu'entend-on par normes internationales et bonnes pratiques dans le cadre d'élections démocratiques ?	35
5. Quelles sont les normes internationales ?.....	37
6. Quels sont les éléments essentiels d'un scrutin démocra- tique ?	39
7. Quelle est la méthodologie des missions d'observation électorale ?.....	40

8. Quelle est la finalité d'une mission électorale exploratoire ?	40
9. Comment les priorités en matière d'observation électorale sont-elles définies ?	41
9. A. Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe.....	41
9. B. Union européenne.....	41
9. C. Organisation des États américains	43
VI. Une nouvelle approche de l'observation électorale	45
1. Union européenne.....	45
1. A. Recommandations.....	45
1. B. Missions de suivi des recommandations de l'UE	46
1. B. a) Base juridique.....	46
1. B. b) Objectifs	47
1. B. c) Méthodologie.....	47
2. Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe ..	48
3. Organisation des États américains	48
VII. Autres formats de mission	51
1. Mission d'experts électoraux	51
2. Équipe d'évaluation des élections (EE UE)/Election Assessment Team (EAT).....	53
VIII. Structure d'une mission.....	55
1. Équipe cadre (Core Team).....	55
2. Observateurs de longue durée	56
3. Observateurs de courte durée	57
4. Agence de mise en œuvre (IP) / Prestataire de service (SP).	57
IX. Équipe cadre	59
1. Quelles sont les fonctions de l'équipe cadre ?	59
1. A. Analyse du cadre juridique.....	59
1. B. Analyse du système de plaintes et de recours.....	60
1. C. Analyse du système électoral	60
1. D. Analyse du comportement des médias	60
1. E. Rapports des observateurs à longue durée	61
1. F. Déclaration préliminaire	61
1. G. Rapport final.....	62

X.	Observateurs de Longue Durée (OLD).....	63
1.	Quelles sont les fonctions des OLD ?	63
2.	Quelle est la durée de déploiement des OLD ?.....	64
3.	Comment les OLD sont-ils déployés ?.....	64
4.	Comment les OLD remplissent-ils leur mission d'observation ?	65
5.	Comment les OLD remplissent-ils leur mission d'information ?	65
6.	Quels sont les aspects du processus électoral observés par les OLD ?	66
	6. A. Contexte et environnement politique	66
	6. B. Administration électorale.....	66
	6. B. a) Indépendance de l'Administration électorale.....	66
	6. B. b) Impartialité de l'Administration électorale..	67
	6. B. c) Transparence de l'Administration électorale..	67
	6. B. d) Efficacité de l'Administration électorale.....	67
	6. C. Liste électorale.....	68
	6. D. Enregistrement des partis et des candidats.....	69
	6. E. Campagne électorale.....	70
	6. F. Campagnes d'éducation électorale	71
XI.	Observateurs de Courte Durée (OCD).....	73
1.	Départ des OCD et arrivée dans le pays hôte.....	73
2.	Quelles sont les fonctions des OCD ?	74
3.	Questions pertinentes concernant l'observation électorale de courte durée	74
	3. A. Formulaires	74
	3. B. Planification du déploiement.....	75
	3. C. Capacité de pénétration de l'observation de courte durée.....	75
4.	Activités des OCD à leur arrivée sur le terrain	76
	4. A. Séance d'information des observateurs de longue durée	76
	4. B. Familiarisation avec le climat politique de la zone à observer.....	76
	4. C. Entretiens avec les acteurs électoraux et visibilité ..	77
	4. D. Localisation et détermination de la zone à observer.....	77
5.	Critères pour l'observation du vote et du dépouillement ..	78
6.	Ouverture des bureaux de vote.....	79
7.	Observation de plusieurs bureaux de vote	80

	PÁGINAS
7. A. Méthodologie.....	80
7. B. Environnement.....	81
7. C. Observation à l'intérieur du bureau de vote	82
7. C. a) Que faut-il observer ?	82
7. C. b) Comment évaluer le processus de vote ?	84
8. Fermeture des bureaux de vote et dépouillement	84
8. A. Que faut-il observer au moment de la fermeture des bureaux de vote ?	84
8. B. Que faut-il observer lors du dépouillement ?	85
9. Compilation des résultats	86
10. Transmission des résultats de l'observation.....	86
11. Formulaires	86
 XII. Code de conduite	 99
 XIII. Sélection des observateurs électoraux espagnols	 105
1. Considérations générales.....	105
2. Procédure de sélection d'observateurs électoraux espagnols pour l'OSCE.....	106
3. Procédure de sélection d'observateurs électoraux espagnols pour l'UE.....	107
4. Procédure de sélection d'observateurs électoraux espagnols pour l'OEA	108
 XIV. Sélection des membres de l'équipe cadre.....	 109
1. Union européenne	109
2. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	110
 XV. Sélection des membres des missions exploratoires, des missions d'experts et des missions de suivi des recommandations de l'UE	 111
 XVI. Sélection des membres du prestataire de services (SP) et de l'agence de mise en œuvre (IP).....	 113
 XVII. Sélection pour participer à des formations EODS	 115
 XVIII. Typologie de la fraude dans les différentes phases du processus électoral.....	 117

1. Fraude électorale	118
1. A. Définition	118
1. B. Acteurs de la fraude.....	118
1. C. Nature de la fraude	119
1. D. Fraude et mauvaises pratiques.....	120
1. E. Champ d’action de la fraude	120
1. F. Fraude systémique	121
2. Techniques de fraude aux différents stades du processus électorale	122
2. A. Définition du cadre de la compétition politique et électorale	122
2. A. a) Système électorale	122
2. A. b) Enregistrement des candidats	122
2. C. Autorité électorale	126
2. C. a) Vides juridiques favorisant la fraude	126
2. C. b) Techniques de fraude pratiquées aux différents échelons de l’autorité électorale ...	127
2. D. Campagne électorale	128
2. D. a) Techniques de fraude portant atteinte à la liberté de campagne.....	128
2. D. b) Techniques de fraude portant atteinte à l’équité de la campagne.....	129
2. D. c) Autres techniques de fraude portant atteinte à l’équité de la campagne.....	132
2. D. d) Techniques de fraude relatives à la manipulation du matériel électorale	134
2. E. Scrutin	134
2. F. Dépouillement	137
2. G. Compilation des résultats	138
2. H. Règlement des plaintes, réclamations et litiges électoraux.	139
XIX. Genre et élections.....	143
XX. Suivi des médias	159
XXI. Observation du vote électronique	181
XXII. Sécurité des missions d’observation électorale	201

ANNEXES	211
Annexe 1 : Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux.....	211
Annexe 2 : Élections présidentielles Russie, 2012. Conclusions préliminaires et rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE.	211
Annexe 3 : Élections présidentielles États-Unis, 2012. Conclusions préliminaires et rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE.....	211
Annexe 4 : Référendum Assemblée constituante Tunisie, 2011. Conclusions préliminaires et rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE.....	211
Annexe 5 : Élections présidentielles et législatives Paraguay, 2013. Conclusions préliminaires et rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE.....	212
Annexe 6 : Élections présidentielles et législatives Kenya, 2013. Conclusions préliminaires et rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE.....	212
Annexe 7 : Élections générales Équateur, 2013. Rapport verbal de la mission d'observation électorale de l'OEA.....	212
Annexe 8 : Élections présidentielles Mexique, 2012. Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OEA.....	212

COLLABORATEURS

Lluís Juan Rodríguez, spécialiste en genre et élections : « Genre et élections ».

Xabier Meilán, expert électoral et professeur à la Faculté de droit de l'Université de Gérone : « Suivi des médias ».

Carlos Vega González, spécialiste en nouvelles technologies et élections : « Observation du vote électronique ».

Víctor Pérez Sañudo, expert en sécurité internationale : « Sécurité des missions d'observation électorale ».

PROLOGUE

Afin de procéder à la nécessaire mise à jour du Manuel pratique à l'intention des observateurs électoraux, le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération publie aujourd'hui sa troisième édition, enrichie de nouveaux chapitres. L'objectif de ce manuel, élaboré et mis à jour par Isabel Menchón, responsable de l'observation électorale au Bureau des Droits de l'Homme du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération, est d'aider les futurs observateurs électoraux à remplir avec professionnalisme les tâches qui leur sont confiées. Il vient compléter le stage de formation des observateurs électoraux à court terme mis en place depuis 2004 par le Bureau des Droits de l'Homme en collaboration avec l'École Diplomatique.

En 2013, après avoir formé un peu plus de 500 observateurs dans le cadre des 13 éditions de ce stage, le Bureau des Droits de l'Homme a décidé d'en interrompre temporairement l'organisation afin de pouvoir offrir à tous les observateurs formés l'occasion de participer à une première mission d'observation électorale. Le Bureau des Droits de l'Homme a l'intention de reprendre l'organisation de ces cours dès que les conditions favorables seront réunies.

Parmi les nouveaux chapitres, qui prétendent donner aux observateurs électoraux des outils solides pour l'exercice de leur mission, il est important de souligner ceux consacrés à la typologie de la fraude, aux questions de genre dans les élections, au suivi des médias, au vote électronique et à la sécurité des missions.

De même que les stages de formation des observateurs à court terme, ce manuel reflète l'engagement de l'Espagne pour accompagner de par le monde la construction démocratique et la promotion des droits humains et des valeurs démocratiques, un engagement ferme qui se traduit par une contribution généreuse aux efforts mis en œuvre par les organisations internationales, telles que l'OSCE, l'Union européenne ou encore l'Organisation des États américains (OEA) en matière d'observation électorale. Il n'est meilleure manière de contribuer à la diffusion des valeurs et des pratiques démocratiques que de garantir et d'augmenter la présence d'observateurs particulièrement qualifiés au sein de missions d'observation électorale internationales.

La signature en avril 2009 d'un mémorandum d'entente entre le secrétariat d'État aux Affaires étrangères et le secrétariat général de l'OEA a permis aux observateurs électoraux espagnols d'intégrer les missions d'observation électorale de l'OEA et a ainsi mis en évidence l'engagement de l'Espagne envers la consolidation démocratique en Amérique latine.

La vague de démocratisation qui a déferlé dans de nombreux pays depuis le milieu des années 80 a clairement montré que toutes les sociétés étaient animées d'un profond désir de conquérir et d'exercer leur droit à la participation politique au travers d'élections libres, transparentes et ouvertes à la concurrence, le processus électoral étant perçu comme un véritable instrument de transformation démocratique.

Apporter notre soutien à la tenue d'élections libres et ouvertes à la concurrence est à la fois une priorité politique et un impératif moral, non seulement parce que la tenue d'élections contribue à la construction et à la consolidation de la démocratie, mais aussi parce qu'elle constitue un mécanisme efficace pour la reconstruction de sociétés fracturées et qu'elle est une pièce fondamentale de l'ensemble du processus de ce que l'on appelle aujourd'hui la justice transitionnelle. Loin de constituer un exercice arrogant d'ingérence, l'observation électorale est devenue un précieux instrument pour soutenir et accompagner les processus de démocratisation et un facteur important de prévention et de règlement de conflits.

Avec ce manuel, le Bureau des Droits de l'Homme du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération souhaite apporter sa petite contribution à la consolidation démocratique et à la promotion des droits humains, en offrant un instrument qui puisse aider à améliorer la formation des personnes qui, en participant à une mission d'observation électorale, manifestent leur attachement aux valeurs qui sous-tendent la démocratie ainsi que leur solidarité envers les sociétés qui aspirent à leur émancipation politique.

Nous tenons à remercier pour leur précieuse collaboration Lluís Juan Rodríguez, Xabier Meilán, Carlos Vegas González et Víctor Pérez Sañudo, auteurs respectivement des chapitres « Genre et élections », « Suivi des médias », « Observation du vote électronique » et « Sécurité des missions d'observation électorale ». Isabel Menchón López est aussi l'auteure du chapitre « Typologie de la fraude dans les différentes phases du processus électoral ».

Cristina Fraile Jiménez de Muñana

Directora de la Oficina de Derechos Humanos



Élections législatives et présidentielle, Kenia 2013

A. POURQUOI UNE TROISIÈME ÉDITION DE CE MANUEL ?

La publication par le Bureau des droits de l'homme de la troisième édition de ce qui avait été publié sous le titre de *Manuel Pratique à l'Usage des Observateurs Électoraux de Courte Durée* répond au besoin de prendre en considération les changements qui, au cours de ces trois dernières années, ont marqué l'observation électorale sur le plan stratégique et méthodologique. De nouveaux chapitres ont également été ajoutés aux deux versions précédentes afin d'inclure de nouvelles connaissances et de renforcer les outils mis à la disposition des observateurs, à court et à long terme, ce qui les aidera très certainement à remplir leurs fonctions avec professionnalisme, rigueur et engagement.

B. POURQUOI VINGT-DEUX CHAPITRES ?

Pour pouvoir s'acquitter de leur mission de manière satisfaisante, les observateurs à court terme doivent certes savoir quelles sont leurs fonctions, en quoi consiste leur travail et quels sont les éléments à observer, mais ils doivent

également être familiarisés avec les principes, les objectifs, la méthodologie de l'observation électorale, la structure d'une mission d'observation, les fonctions de l'équipe cadre, de l'équipe de direction et des observateurs de longue durée, ainsi qu'avec le code de conduite, la sécurité des missions, les multiples formes de fraude, le comportement des médias et la participation des femmes aux processus électoraux, entre autres. Par ailleurs, l'information relative aux processus de sélection des différents membres d'une mission sera d'une grande utilité pour toutes les personnes souhaitant participer aux diverses activités de l'observation électorale.

L'introduction, qui constitue le premier chapitre de ce manuel, rend compte de l'essor de l'observation électorale au cours des 25 dernières années. Le chapitre II décrit la cadre juridique sur lequel repose l'observation électorale, tandis que les chapitres III et IV portent respectivement sur le financement et le contexte institutionnel de cette activité. Le chapitre V soulève une série de questions clés relatives à l'observation électorale (Qu'est-ce qu'une mission d'observation ? Quels sont ses objectifs ? Quelle est sa valeur ajoutée ? Qu'entend-on par normes internationales et bonnes pratiques dans le cadre d'élections démocratiques ? Etc.). Le chapitre VI présente la nouvelle approche en matière d'observation électorale et le chapitre VII explique quelles sont les autres formes que peut revêtir une mission. Le chapitre VIII décrit la structure d'une mission d'observation électorale, et les chapitres IX, X et XI sont consacrés respectivement à l'équipe cadre, aux observateurs de longue durée et aux observateurs de courte durée, en précisant leurs fonctions, les aspects à observer et la méthodologie à suivre. Le chapitre XII, pour sa part, explique le code de conduite que doivent respecter les observateurs électoraux. Les processus de sélection des différents membres d'une mission sont précisés aux chapitres XIII, XIV, XV et XVI, tandis que le chapitre XVII présente la procédure de sélection pour participer aux cours organisés par le projet EODS (Election Observation and Democracy Support) dont l'objectif est de former les observateurs et les membres de l'équipe cadre. Les chapitres XVIII, XIX, XX, XXI et XXII abordent respectivement les questions suivantes : fraude électorale, genre et élections, suivi des médias, observation du vote électronique et sécurité des missions.



Élections législatives, Afghanistan 2005

I. INTRODUCTION

Le développement de l'observation électorale au cours des trente dernières années est directement lié à la tendance mondiale à la démocratisation. En effet, dans la foulée de la vague démocratique qui a traversé l'Amérique latine dans les années 80 et qui, après la chute du mur de Berlin, a également touché les territoires de l'ancienne Union soviétique et une partie de l'Afrique et de l'Asie, de nombreux pays ont tenu leurs premières élections multipartites. Dans certains pays, cette démarche devait permettre d'enclencher un processus de transition démocratique, alors que dans d'autres elle relevait davantage d'une stratégie destinée à mettre fin à une situation de conflit, les élections ayant, dans ce cas, servi à stabiliser des sociétés profondément divisées, en poussant les parties au conflit à renoncer à la dynamique de confrontation armée en faveur d'une dynamique, pacifique et démocratique, de lutte pour le pouvoir par le biais de la concurrence politique. L'essor vertigineux de l'observation électorale met en évidence la précieuse contribution qu'elle apporte à la promotion et au renforcement de la démocratie et des droits de l'homme.

Les élections ne sont certes pas synonyme de démocratie, mais sans élections, il est impossible de mettre en place un gouvernement participatif

et représentatif. Le suffrage constitue un mécanisme de participation politique des citoyens dont l'objectif est de doter le pouvoir d'une légitimité démocratique en déchiffrant la décision de la majorité.

En d'autres termes, un système démocratique ne peut être construit que sur la base d'une série d'éléments, parmi lesquels figurent la tenue d'élections libres, ouvertes à la concurrence et transparentes, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la division des pouvoirs, la primauté du droit, la transparence et la responsabilité des autorités élues, la bonne gouvernance et une société civile forte et structurée.

La tenue d'élections peut être considérée comme un instrument utile permettant de régler un conflit sociétal et de canaliser ce conflit vers la sphère politique. Dans ce cas, l'observation électorale a pour but de garantir que le conflit reste dans la sphère politique. L'observation électorale contribue, par l'impartialité de ses évaluations et la transparence accrue des processus électoraux, à la promotion et à la protection des droits de l'homme, à la démocratie et à la paix. L'observation électorale a pour objectif ultime d'appuyer et d'aider les pays en situation de transition politique ou de post-conflit à engager ou à consolider leurs processus de démocratisation. Elle constitue un mécanisme précieux d'évaluation objective et neutre des processus électoraux et de solidarité internationale impartiale au service des aspirations de démocratisation des pays et de leurs sociétés.

Les principales organisations internationales à caractère régional qui réalisent actuellement des missions d'observation électorale sont les suivantes : l'Union européenne (UE), l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE), l'Organisation des États américains (OEA) et l'Union africaine. À ces dernières s'ajoutent d'autres organisations internationales non gouvernementales telles que le Centre Carter, le National Democratic Institute (NDI) ou l'International Republican Institute (IRI).

Alors que l'Organisation des Nations Unies, pionnière et très active dans ce domaine au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, à l'époque où les principaux processus de décolonisation se sont enclenchés, a mis un terme à ses missions d'observation électorale, considérant que celles-ci étaient incompatibles avec les programmes d'assistance électorale menés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'OSCE et l'UE ont déployé, au cours des dix dernières années, de grands efforts humains et financiers dans le domaine de l'observation électorale. Entre 2000 et octobre 2013, l'UE a déployé près de 130 missions d'observation électorale. Depuis

1996, l'OSCE a, pour sa part, envoyé environ 180 missions d'observation électorale dans les pays situés dans son aire de compétence tandis que depuis 1962, l'OEA a observé près de 200 processus électoraux dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes.

L'UE et l'OSCE partagent le même cadre méthodologique, les mêmes principes et valeurs, qui guident et régissent leurs activités en matière d'observation électorale. Elles diffèrent néanmoins sur deux points qu'il y a lieu de souligner.

D'une part, il existe une différence géographique entre les deux organisations : l'OSCE réalise ses activités d'observation électorale dans les 57 pays qui en font partie tandis que l'UE intervient en Afrique, en Asie, en Amérique latine et au Moyen-Orient.

D'autre part, alors que l'UE réalise des missions d'observation exclusivement dans des démocraties émergentes ou en phase de consolidation, l'OSCE, par le biais du Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de L'homme (BIDDH, ODIHR en anglais), opère aussi bien dans les démocraties en voie de consolidation que dans celles déjà établies. Dans ce dernier cas, le BIDDH ne déploie pas une mission d'observation conventionnelle mais une équipe restreinte composée d'experts, d'analystes électoraux, juridiques et des médias (entre 10 et 15 personnes), chargés essentiellement d'examiner le système électoral et le cadre juridique. Ce type d'observation permet non seulement d'identifier de bonnes pratiques susceptibles d'être appliquées à d'autres processus électoraux, d'où leur valeur ajoutée en termes d'enseignement, mais également de déceler les défaillances et les fragilités de systèmes électoraux perfectibles, notamment : le vote électronique ; le vote par correspondance, avec le risque qu'il comporte de porter atteinte au secret du suffrage ; l'environnement médiatique, qui peut compromettre l'équité de la concurrence électorale ; l'application déficiente du principe de l'égalité du vote ; ou encore la disparité de la réglementation électorale, qui peut porter atteinte à certains droits électoraux. Outre les nombreuses missions d'observation électorale menées dans les démocraties émergentes, ces dernières années, le BIDDH a également observé les élections législatives d'avril 2006 et 2008 en Italie, les élections législatives de 2004, 2008 et 2011 en Espagne, les élections législatives de 2006, 2008 et 2010 aux États-Unis et les élections législatives de 2005 et 2010 au Royaume-Uni. Les missions de ce type sont appelées *missions d'évaluation électorale* (« *Election Assessment Mission* »). Les évaluations sont disponibles sur le site web du BIDDH : <http://osce.org/odihr-elections/14207.html>.



Élections législatives et présidentielle, Tunisie 2014

II. BASE JURIDIQUE

1. Union européenne

Les activités de l'UE dans le domaine de l'observation électorale trouvent leur fondement juridique dans les textes constitutifs de l'Union, qui consacrent les principes et valeurs ayant présidé à sa création. Nous retiendrons, aux fins qui nous occupent, les articles suivants du Traité sur l'Union européenne :

- l'article 2, qui énonce, en tant que valeurs fondamentales et principes directeurs de l'UE : la démocratie, la liberté, l'égalité, l'état de droit et le respect des droits de l'homme ;
- l'article 21, qui établit comme objectifs de l'action extérieure de l'Union sur la scène internationale : la promotion de la démocratie, l'état de droit, le respect des droits de l'homme, la promotion de la paix et du développement durable.

Afin de renforcer la cohérence de son action extérieure avec ces principes, l'UE a introduit une clause démocratique dans les accords de coopération conclus avec des pays tiers (accords de Cotonou de 2000 et 2004), afin de lier l'aide au développement au respect des droits de l'homme et aux acquis réalisés dans le cadre des processus de démocratisation. En ce sens, l'observation électorale de l'UE constitue un instrument efficace permettant de mesurer la volonté des pays d'avancer dans leurs processus de démocratisation ; elle est devenue l'un des instruments les plus visibles de son action extérieure en matière de promotion de la démocratie. Ainsi, en vertu de cette « clause démocratique », la Commission européenne s'est parfois vue dans l'obligation de suspendre un projet de coopération ou de développement destiné à un interlocuteur gouvernemental, lorsque la mission d'observation électorale de l'UE a estimé que le processus électoral observé ne respectait pas les principales normes internationales en matière d'élections démocratiques et qu'il ne permettait donc pas de refléter la volonté populaire.

Pour sa part, la communication COM (2000) 191, qui constitue le document de référence de l'Union européenne en matière d'observation électorale, établit les principes directeurs de la politique de l'UE en la matière, tout en définissant les objectifs, le mandat et le cadre méthodologique de l'observation électorale. Cette communication a également marqué un tournant dans l'observation électorale de l'UE. Si auparavant cette activité se caractérisait par des missions à court terme, sans méthodologie standardisée et avec un financement ad hoc, avec l'adoption de cette communication, l'observation électorale bénéficie désormais d'un instrument financier stable. Enfin, ce texte présente l'avantage de souligner l'interaction permanente entre l'observation et l'assistance électorale, en mettant l'accent sur la complémentarité de ces deux activités en vue d'accroître leur efficacité.

2. Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe

Les représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue à Copenhague en juin 1990, ont adopté un document qui constitue le cadre de référence principal de l'observation électorale de l'OSCE. Dans ce document (Document de Copenhague, 1990, article 8), les États participants prennent l'engagement politique d'inviter le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme à observer leurs processus électoraux afin d'en accroître la transparence. Cet engagement

s'est vu renforcé lors du sommet d'Istanbul de 1999, au cours duquel les États participants se sont engagés à assurer le suivi des rapports d'évaluation des élections présentés par le BIDDH.

3. Organisation des États américains

La base juridique permettant la réalisation de missions d'observation électorale par l'Organisation des États américains repose tout d'abord sur la Charte constitutive de l'OEA de 1948, dont l'article 2.b) définit l'objectif essentiel de l'organisation, à savoir « promouvoir et consolider la démocratie représentative, dans le respect du principe de non-intervention ». En 1959, avec l'adoption de la Déclaration de Santiago, les États membres renouelaient l'engagement de la région en faveur de la démocratie représentative tout en affirmant que la tenue d'élections démocratiques était l'une des huit conditions requises pour parvenir à un système efficace de démocratie représentative. Cette déclaration a permis, trois ans plus tard, d'envoyer en République dominicaine, à la demande de son gouvernement provisoire, une mission d'assistance technique chargée de recommander des réformes permettant la tenue d'élections démocratiques. Cette mission peut être considérée comme la première mission d'observation électorale de l'OEA. En outre, La résolution 991 (« Droits de l'homme et observation électorale »), approuvée en 1989, a renforcé le rôle de l'observation électorale au sein de l'OEA en faisant de cette activité l'un des principaux instruments de consolidation des processus électoraux. Cette résolution établit que, si un État membre en fait la demande, l'OEA se chargera d'envoyer une délégation d'observateurs électoraux internationaux en vue d'observer et d'évaluer les procédures et les processus électoraux. L'envoi de missions d'observation électorale devient dès lors systématique, même si leurs fonctions sont davantage axées sur le jour même du scrutin. La Charte démocratique interaméricaine de 2001, qui témoigne de l'évolution vers un concept plus intégral de la démocratie et reconnaît, au même titre que d'autres instruments légaux du système interaméricain, une série de droits liés aux processus électoraux, place les missions d'observation électorale sur le long terme. Au chapitre 5 de ce texte, leur contribution est ainsi définie comme un mécanisme de renforcement démocratique dans la région.



Élections législatives, Pakistan 2013

III. FINANCEMENT DES MISSIONS D'OBSERVATION ÉLECTORALE

1. Union européenne

Les missions d'observation électorale de l'UE sont financées par le biais de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme. Cet instrument, institué par le règlement CE n° 1889/2006 du Parlement et du Conseil de décembre 2006 aux fins de la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, vise en particulier à « susciter la confiance dans les processus électoraux, et à renforcer leur fiabilité, au moyen notamment de missions d'observation électorale et du soutien aux organisations de la société civile locale impliquées dans ces processus » (Titre 1, Article 1^{er}, paragraphe 2c, du règlement). Il s'agit d'un instrument financier pluriannuel, établi pour une durée de sept ans, dont le budget pour la période 2014-2021, négocié par la Commission, le Conseil et le Parle-

ment européen, a été fixé à 1.332.752.000 euros et est destiné à financer des projets liés à la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde. Le règlement de cet instrument établit que les activités d'observation électorale se verront attribuer au maximum 25% du budget annuel total pour la période envisagée. Avec cette allocation, le budget annuel des activités d'observation électorale continuera d'être de l'ordre de 38 millions d'euros par an, soit un montant équivalent à celui des trois dernières années. Cet instrument financier confère à l'observation électorale une stabilité et une prévisibilité budgétaire qui facilite la programmation des missions.

2. Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe

Le déploiement d'observateurs électoraux à long et à court terme est financé dans son intégralité par les États participants qui décident de faire partie d'une mission d'observation électorale (MOE) de l'OSCE. Chaque État participant prend à sa charge le coût du déploiement de ses observateurs électoraux. Le niveau de participation aux MOE de l'OSCE dépend souvent tant de l'intérêt politique des États participants que de leurs ressources budgétaires. De ce fait, un certain degré d'incertitude pèse sur le processus de programmation des missions et le BIDDH s'est parfois vu obligé d'annuler une mission d'observation électorale limitée (MOEL) programmée, faute d'une réponse positive de la part des États participants. Cela a notamment été le cas de l'observation électorale limitée, composée de 20 observateurs électoraux, prévue pour les élections législatives de 2013 en Italie (dans les MOEL il n'y a pas d'observateurs électoraux à court terme). Le déploiement des membres de l'équipe cadre (ou *Core Team*), composée des différents experts/analystes, est lui financé par le budget de l'OSCE.

3. Organisation des États Américains

À l'heure actuelle, l'OEA ne dispose d'aucun instrument financier permettant de financer le déploiement des missions d'observation électorale programmées, chaque mission devant donc s'adresser aux États membres, aux États observateurs et aux autres donateurs pour obtenir les ressources financières nécessaires au déploiement de la MOE. L'Espagne est aujourd'hui l'un des principaux donateurs des missions d'observation électorale de l'OEA, par le biais du Fonds espagnol pour l'OEA, un

instrument financier créé en 2006 pour acheminer les fonds de coopération vers cette organisation, son objectif étant d'améliorer la gouvernance en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le format et la taille de la MOE dépendent en dernier ressort des fonds obtenus, ce qui ne facilite pas la programmation des missions.



Élection présidentielle, Arménie 2013

IV. L'OBSERVATION ÉLECTORALE DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL

1. Union européenne

Les changements institutionnels qui ont vu le jour avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne ont placé l'observation sous la responsabilité directe de la Haute Représentante du Service européen pour l'action extérieure. Cette mesure met en évidence l'importance accordée à l'observation électorale en tant qu'instrument de l'action extérieure de l'UE en matière de promotion de la démocratie. Les compétences relatives à la programmation de missions et

aux aspects politiques qui y sont liés, assumées précédemment par le RELEX (groupe des conseillers pour les relations extérieures), ont été transférées à la division Démocratie et Observation électorale. Un nouvel organe a également été créé au sein de la Commission, dépendant directement de la haute représentante : le FPI (service des instruments de politique étrangère). Ce service est chargé des aspects opérationnels, logistiques et sécuritaires des missions d'observation électorale et de la sélection finale des observateurs électoraux proposés par chaque État membre.

2. Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme est l'organe de l'OSCE chargé des questions liées aux élections, aux droits de l'homme et à la démocratisation. Sa structure organisationnelle reflète les différents domaines d'action relevant de sa responsabilité. Ainsi, ce bureau comprend un service électoral, chargé d'organiser les missions d'observation électorale, de fournir l'assistance technique électorale/juridique requise et de promouvoir les organisations d'observateurs locaux dans l'ensemble de l'espace OSCE. Les services Démocratisation, Droits de l'homme, Tolérance et Non-discrimination, et le Point de contact pour les questions concernant les Roms et les Sinti complètent sa structure. Le directeur du Bureau est nommé par la Présidence tournante sur proposition des États participants, conformément au principe du consensus.

3. Organisation des États américains

Le département pour la coopération et l'observation électorale (DECO) a pour mission de contribuer au « renforcement et à l'appui de systèmes politico-électoraux démocratiques et à la réalisation d'élections transparentes, légitimes et crédibles dans les pays de la région ». Ce service est rattaché au sous-secrétariat aux affaires politiques, créé à la mi-2005, dont la mission est d'offrir une assistance et un soutien aux États membres afin de renforcer leurs institutions et leurs processus démocratiques.

Pour remplir ses fonctions, le DECO s'appuie sur trois unités spécialisées :

— l'unité de l'observation électorale (UOE), chargée de l'organisation, de la mise en œuvre et du suivi de toutes les missions d'observation électorale de l'organisation ;

— l'unité de la coopération électorale (UCE), instrument principal de coopération et assistance électorale dont les fonctions principales sont la promotion et le renforcement des institutions et des processus électoraux dans la région ;

— l'unité des études électorales, chargée des activités de recherche appliquée et d'identification de bonnes pratiques et/ou de normes internationales en matière d'élections démocratiques.



Élections législatives, Afghanistan 2005

V. QUESTIONS CLÉS CONCERNANT L'OBSERVATION ÉLECTORALE

1. Qu'est-ce qu'une mission d'observation électorale ?

Une mission d'observation électorale a pour but de faire une analyse détaillée des différentes phases du processus électoral, en s'appuyant sur l'approche du cycle électoral, afin de rendre une évaluation impartiale, indépendante et professionnelle du déroulement de ce cycle. En somme, une mission d'observation électorale évalue la qualité d'un processus électoral et établit dans quelle mesure ce processus s'est déroulé conformément aux

normes internationales en matière d'élections démocratiques, aux bonnes pratiques et à la législation nationale. Par conséquent, les contributions les plus importantes d'une mission d'observation électorale sont la déclaration préliminaire et le rapport final, qui fournissent une évaluation de la qualité du processus électoral et formulent une série de recommandations visant à améliorer les différents éléments, procédures et institutions qui interviennent dans le processus électoral.

La mission d'observation électorale n'est déployée que suite à une invitation en ce sens faite par un pays dans l'exercice de sa souveraineté. Le mandat de l'observateur consiste à observer et à informer, de façon professionnelle et dans le strict respect de l'indépendance et de l'impartialité. L'observateur ne peut interférer, de quelque façon que ce soit, dans le processus électoral. À cet égard, l'observation diffère de la supervision électorale, qui implique que le processus électoral se déroule sous la direction de la communauté internationale. Tel a été le cas de la Bosnie, du Kosovo et du Timor oriental, où les processus électoraux ont été placés sous la supervision des Nations Unies et de l'OSCE à l'époque où ces territoires étaient sous la tutelle de la communauté internationale.

2. Quels sont les objectifs d'une mission d'observation électorale ?

Une mission d'observation électorale a pour objectif de contribuer à :

A. la construction et à la consolidation de systèmes démocratiques, par le biais de recommandations visant à améliorer des processus électoraux à venir ;

B. prévenir les fraudes, les pratiques irrégulières et l'intimidation (la présence d'une mission d'observation électorale a un effet dissuasif sur les fraudes éventuelles puisque les acteurs souhaitent obtenir le label de légitimité que représente, sur le plan national et international, une évaluation positive par une MOE) ;

C. renforcer la transparence du processus électoral et à accroître ainsi la confiance des électeurs, qui voient la mission d'observation électorale comme une garantie majeure de la transparence du processus ;

D. favoriser l'acceptation des résultats par tous les acteurs du processus électoral et désamorcer de la sorte les tensions et les violences qui pourraient apparaître pendant la période post-électorale, le travail de la MOE étant réputé impartial, indépendant, rigoureux et professionnel ;

E. promouvoir le respect des droits de l'homme, puisque les élections sont en soi une célébration des droits de l'homme ;

F. renforcer la légitimité des autorités issues d'un processus électoral transparent, un élément fondamental dans les processus de stabilisation et de reconstruction au sortir d'un conflit.

3. Quelle est la valeur ajoutée d'une mission d'observation électorale ?

A. L'observation électorale expose à l'opinion publique nationale et internationale la qualité d'un processus électoral. Pour cette raison, l'observation joue un rôle crucial de témoignage qui, dans certains cas, a favorisé des progrès et, dans d'autres, a contribué à renforcer les mécanismes de pression internes et internationaux en faveur de processus électoraux démocratiques.

B. Ce rôle majeur de témoignage a le mérite, quelles que soient les circonstances, de mettre un prix à la fraude : la perte de légitimité nationale et internationale, avec tous les problèmes qui en découlent en matière de gouvernabilité intérieure et d'établissement de liens internationaux.

C. La finalité de l'observation électorale, qui lui donne tout son sens et fait sa réputation, n'est autre que de fournir des informations factuelles véridiques et irréfutables. L'observation électorale devient par là un outil d'analyse rigoureuse, impartiale et indépendante mis à la disposition des différents acteurs nationaux et internationaux afin de promouvoir la mise en place de systèmes démocratiques.

4. Qu'entend-on par normes internationales et bonnes pratiques dans le cadre d'élections démocratiques ?

Les normes internationales pour des élections démocratiques sont un ensemble de critères objectifs, internationalement acceptés, permettant d'évaluer la qualité d'un processus électoral.

En particulier, ces normes sont le reflet des droits politiques et des libertés fondamentales consacrés dans les différents instruments universels et régionaux en matière de droits humains et sont également le fruit des engagements politiques contractés. Les différents pays sont tenus de protéger et de garantir la mise en œuvre de ces instruments une fois qu'ils les ont ratifiés. L'observation électorale peut donc être définie comme une activité qui se borne à vérifier le degré de respect par les États de leurs obligations internationales et

régionales en matière d'élections démocratiques, ainsi que de leur législation nationale de transposition de ces obligations. Par conséquent, l'observation électorale ne saurait être considérée comme une ingérence.

Parmi les principaux instruments universels et régionaux en matière de droits humains qui consacrent les droits et les libertés visant à garantir des élections démocratiques figurent, entre autres, la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies de 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969, la Charte démocratique interaméricaine de 2001, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, la Charte arabe des droits de l'homme de 2004, la Convention de sauvegarde des droits et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, le Traité sur l'Union européenne et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Outre ces instruments de droit international, il convient de mentionner le Document de Copenhague de 1990, dont le point 7 engage les États participants de l'OSCE à garantir l'organisation d'élections libres.

De son côté, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 consacre en tant que droit humain celui de tout citoyen à participer à l'élection d'un gouvernement représentatif. La Déclaration, qui reconnaît à son article 21 un ensemble de droits que les États sont tenus de garantir en vue de l'organisation d'élections démocratiques, établit le droit universel à des élections authentiques : « 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... 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 ».

Les articles 19 et 20 de cette Déclaration reconnaissent que le plein exercice des libertés fondamentales d'expression, d'association, de réunion et de circulation est indispensable à la tenue d'élections démocratiques.

De son côté, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques précise et codifie les droits de l'homme liés à la participation politique. L'article 25, par exemple, reconnaît à tout citoyen, sans aucune discrimination, le droit de voter et d'être élu.

Par ailleurs, on entend par bonnes pratiques pour la tenue d'élections démocratiques « les pratiques électorales largement mises en œuvre sur le plan international propres à favoriser la tenue d'élections démocratiques ». En premier lieu, ces bonnes pratiques portent sur l'équité du processus électoral, autrement dit, le processus doit garantir les mêmes conditions à tous les participants à un processus électoral, partis et candidats, concrètement un accès équitable aux ressources de l'État, y compris aux médias publics. Les candidats et les partis doivent pouvoir s'affronter sur la base d'un traitement égalitaire et impartial accordé par la loi et les différentes autorités. Deuxièmement, ces bonnes pratiques portent sur la transparence du processus électoral, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance et l'efficacité de l'Administration électorale, la couverture médiatique de la campagne électorale, qui doit être équilibrée, le vote éclairé grâce à des campagnes d'éducation des électeurs et, enfin, une campagne électorale et un vote libres de violences et de discriminations.

5. Quelles sont les normes internationales ?

La qualité des processus électoraux est évaluée en fonction de la législation nationale, des bonnes pratiques et des normes internationales suivantes pour la tenue d'élections démocratiques :

A. Suffrage universel. Ce principe dit que tout citoyen ayant le droit de vote doit pouvoir voter. Il convient de recourir à la définition la plus large possible de ce droit. Les restrictions fondées sur des critères de genre, de race, d'idéologie ou de religion sont interdites. Les restrictions des droits civils et politiques des citoyens condamnés pour un délit doivent être proportionnelles au délit commis, le droit de vote devant être rétabli une fois la peine purgée.

L'exercice de ce droit requiert un enregistrement des électeurs efficace, impartial, non discriminatoire et fiable. L'enregistrement (dans un contexte d'enregistrement actif) peut permettre d'exclure des segments de population, par exemple les minorités ou les bastions de l'opposition, par le biais du cadre juridique, de l'application de la législation, grâce à de subtiles stratégies d'exclusion. Un recensement avec un certain niveau d'imperfection fausse les résultats des élections et constitue une violation du droit de suffrage universel. La procédure d'enregistrement des électeurs est une étape fondamentale du cycle électoral et fait l'objet d'une analyse rigoureuse par la mission d'observation.

B. Droit de se porter candidat. Tout comme le suffrage universel actif, ce droit doit être défini le plus largement possible, libre de restrictions pour des raisons de genre, de race, d'idéologie ou de religion. L'enregistrement des candidats et des partis politiques peut également mener à l'exclusion de certains candidats et partis de la course électorale, grâce à de subtiles stratégies d'exclusion, par exemple l'obligation de déposer des montants conséquents, de collecter des signatures en nombre important, de passer des examens de langue difficiles, etc., qui peuvent constituer une discrimination pour les petits partis politiques et les représentants des minorités. La pluralité des choix doit être assurée. Le libre exercice de ce droit contribue à garantir la tenue d'élections plurielles.

C. Suffrage libre. Les élections authentiques sont celles dans lesquelles tous les citoyens jouissent de leurs droits fondamentaux, à savoir la liberté d'expression, d'association, de réunion et de circulation. L'électeur doit pouvoir exprimer son choix au moyen de son vote, sans violences ni intimidations ou interférences. Par ailleurs, la liberté d'élection ne doit pas être dénaturée à cause de l'existence de grands écarts en termes de capacité de financement de la campagne ou en raison d'un accès inégal aux ressources publiques.

D. Égalité du suffrage. Ce droit veut, d'une part, que les électeurs disposent du même nombre de voix, en application du principe « un homme, une voix » et, de l'autre, que toutes les voix aient la même valeur. À cette fin, la définition des circonscriptions ou le système d'attribution des sièges ne doivent pas fausser le principe d'égalité du suffrage. Par conséquent, dans un système électoral proportionnel, le nombre de représentants dans chaque circonscription devrait être proportionnel à la population ayant le droit de vote. Dans un système électoral majoritaire, la population de chacune des circonscriptions devrait être à peu près la même. Un écart allant jusqu'à 10% est admissible.

E. Vote secret. L'électeur doit pouvoir exprimer librement son choix, dans un isolement, en sécurité, ou par des moyens équivalents permettant de préserver le secret du vote. Les électeurs doivent être informés du fait que le vote secret leur est garanti. Dans des situations d'intimidation ou dans des contextes de pauvreté, où l'achat de voix est une pratique très répandue, la garantie du vote secret est essentielle pour permettre à l'électeur d'exprimer librement sa volonté. Par conséquent, les effets pervers de l'achat de voix disparaissent puisque les acteurs n'ont plus la possibilité d'exercer un contrôle sur les voix qui auraient été achetées. La pauvreté, l'analphabétisme et l'intimidation sont

autant de facteurs qui faussent la libre expression de la volonté politique et qui contaminent, par conséquent, le processus électoral. La garantie du vote secret et du vote éclairé atténuent l'impact de ces facteurs sur la liberté de vote. Par ailleurs, le vote familial met généralement en cause la liberté de vote des femmes.

F. Le droit au recours juridictionnel effectif. Ce droit veut qu'un accès effectif des électeurs et des candidats aux voies de recours soit garanti et que les décisions soient impartiales et adoptées dans les meilleurs délais, afin de rétablir pleinement les droits électoraux des candidats, des partis politiques et des électeurs.

G. Le droit à un décompte équitable des suffrages est le droit des électeurs à un décompte correct des suffrages, sans manipulation ni fraude, et à une publication des résultats qui respecte scrupuleusement la volonté populaire librement exprimée. Ce droit implique également que les représentants élus doivent pouvoir entrer en fonction. Les droits des femmes candidates ayant été élues sont ainsi renforcés, puisque dans certains cas une candidate élue peut subir des pressions pour qu'elle renonce à son mandat d'élue.

H. Élections périodiques. La loi doit prévoir la tenue régulière d'élections, tous les 4 ou 5 ans, pour faire en sorte que la légitimité du gouvernement se fonde sur la volonté des électeurs et garantir la mise en œuvre du principe de responsabilité des représentants élus dans l'exercice des pouvoirs qui leur ont été délégués. Les procédures de convocation des élections doivent être claires.

6. Quels sont les éléments essentiels d'un scrutin démocratique ?

A. Élections libres : l'électeur, dans la jouissance des libertés fondamentales, doit pouvoir faire son choix librement et émettre un vote secret et éclairé.

B. Élections concurrentielles : les choix proposés doivent être pluriels et la procédure électorale équitable et respectueuse de l'égalité de suffrage.

C. Élections inclusives : le caractère universel du suffrage est garanti. Tous les électeurs ayant le droit de vote ont été enregistrés et peuvent exercer leur droit de vote.

D. Élections transparentes : les résultats reflètent fidèlement la volonté de l'électorat.

7. Quelle est la méthodologie des missions d'observation électorale ?

Les élections sont le point culminant d'un processus qui se déroule sur une période de temps précise. Pour cette raison, l'UE, l'OSCE et d'autres organisations internationales ont mis en place une méthodologie que nous appellerons « à long terme ». Autrement dit, l'observation électorale ne se borne pas à observer le déroulement du vote et du décompte. En s'appuyant sur l'approche du cycle électoral, elle fait une analyse rigoureuse et exhaustive qui porte sur les différentes étapes du processus électoral : la période pré-électorale, y compris la campagne (équitable, plurielle et libre), la qualité de l'enregistrement des électeurs et des candidats, l'action de l'administration électorale et des autres autorités, le comportement des médias, le cadre juridique, le contexte sociopolitique, le scrutin, le dépouillement des voix, la consolidation des résultats et la phase immédiatement post-électorale, avec un suivi des contentieux électoraux et l'annonce des résultats.

8. Quelle est la finalité d'une mission électorale exploratoire ?

L'UE lance une mission exploratoire (MEx) avant de s'engager à observer des élections, afin d'apprécier l'opportunité de déployer une MOE et d'éviter qu'elle ne devienne un outil de légitimation d'un processus frauduleux. Dans le cadre de l'OSCE, la mission d'évaluation des besoins (MEB) poursuit le même objectif que la mission exploratoire de l'UE.

La mission exploratoire, composée d'un groupe réduit d'experts électoraux, en droit, en logistique et en sécurité, est déployée environ quatre mois avant le scrutin et elle a pour but de déterminer dans quelle mesure la mission d'observation est souhaitable, utile et viable, de recommander ou de déconseiller le déploiement de la mission et, le cas échéant, de proposer son format et sa taille.

Une mission exploratoire doit par conséquent déterminer si la MOE est :

A. Souhaitable – Une MOE est souhaitable lorsque les conditions minimales pour la tenue d'élections démocratiques sont réunies, c'est-à-dire, si le cadre juridique garantit les droits et les libertés fondamentaux, le suffrage universel, des niveaux acceptables d'enregistrement des électeurs et s'il permet la tenue d'élections concurrentielles impliquant une pluralité de candidatures.

B. Utile - La mission exploratoire évalue la contribution que, selon les participants au processus électoral, peut apporter une mission d'observation électorale. Concrètement, il s'agit de savoir dans quelle mesure la mission

d'observation peut contribuer à accroître la transparence du processus électoral et la confiance de l'électorat et des autres acteurs, des partis politiques et des candidats, à prévenir des conflits et, le cas échéant, à favoriser l'acceptation des résultats.

C. Viable - La mission exploratoire cherche à vérifier que les conditions de sécurité et logistiques sur le terrain permettent le déploiement d'une mission d'observation électorale. La liberté de circulation des observateurs doit être garantie afin qu'ils puissent se déplacer librement sur tout le territoire du pays concerné et avoir accès à tous les acteurs, pendant toutes les étapes du processus électoral.

9. Comment les priorités en matière d'observation électorale sont-elles définies ?

9. A. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Au sein de l'OSCE, en signant le Document de Copenhague de 1990, les 57 États participants ont pris l'engagement politique d'inviter le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme à observer leurs processus électoraux. Lorsque la mission d'évaluation des besoins (MEB) recommande le déploiement d'une mission pour un processus électoral donné et après avoir reçu l'invitation formelle faite par l'État participant, le BIDDH informe tous les États participants de l'envoi d'une mission d'observation constituée conformément au rapport établi par la MEB. Celle-ci définit le format et la taille de la mission selon les besoins du pays en matière d'observation électorale. Elle peut recommander le déploiement d'une mission d'observation électorale classique, composée d'observateurs à long et à court terme (MOE), ou bien une mission restreinte d'observation électorale (« limited election observation mission »), composée uniquement d'observateurs à long terme, comme cela a été le cas pour les élections présidentielles de novembre 2012 aux États-Unis et les élections présidentielles au Monténégro de 2013. Elle peut également recommander l'envoi d'une mission d'évaluation électorale, composée d'une seule équipe réduite de spécialistes déployée normalement dans des démocraties bien établies.

9. B. Union européenne

La décision d'observer certaines élections constitue en soi une décision politique, dans la mesure où elle traduit l'intérêt de l'UE d'appuyer un processus démocratique dans un pays précis.

Le nombre de demandes d'observation électorale adressées à l'UE dépasse sa capacité de réponse. Ces demandes viennent de pays bénéficiaires de l'aide au développement ou de pays qui souhaitent obtenir le label de légitimité que leur donne une évaluation positive des processus électoraux.

Face à cette demande croissante et compte tenu des ressources financières limitées dont elle dispose, l'UE ne peut envoyer des missions d'observation électorale que dans un nombre réduit de cas. À cette fin, la division Démocratie et observation électorale du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), après avoir consulté les unités géographiques de la Commission, les chefs de délégation, l'unité politique du Conseil et l'unité correspondante du Parlement européen, établit une liste préliminaire de pays dont les élections sont considérées prioritaires en termes d'observation (liste A), en plus d'une liste de réserve (liste B) qui inclut des pays dont les élections pourront être observées, au cas où des élections de la liste A ne seraient pas observées pour l'une ou l'autre raison (pas d'invitation, annulation du scrutin...).

Pour définir ses priorités, le SEAE met en œuvre une approche stratégique qui tient compte des critères suivants :

Liens de l'Union européenne avec le pays, exprimés en termes de présence ou implication de l'UE par le biais de sa politique de développement. L'objectif est d'apporter de la cohérence à sa politique de promotion de la démocratie et des droits de l'homme, en vertu de laquelle l'aide au développement est assujettie à certaines conditions, étant entendu que la démocratie et le développement se renforcent mutuellement. Par conséquent, l'UE déploiera en priorité des MOE dans les pays avec lesquels elle entretient des liens solides.

Contribution potentielle de l'observation électorale au processus de démocratisation et de stabilisation politique du pays. Dans un contexte d'élections serrées et de méfiance des acteurs par rapport au processus électoral, l'observation électorale peut jouer un rôle majeur en favorisant l'acceptation des résultats par les différents acteurs.

Cohérence avec les initiatives de l'UE en matière de prévention et de gestion des crises. Les pays dans lesquels l'UE participe activement à des initiatives de gestion des crises sont plus facilement inclus dans la liste de priorités, comme cela a été le cas pour la RDC, le Mali, Madagascar ou la Côte d'Ivoire, qui constituent des exemples récents.

Équilibre géographique. Dans la mesure du possible, un équilibre est recherché entre les différentes régions du monde.

Ressources disponibles. L'UE dispose d'un budget annuel d'environ 38 millions d'euros qui lui permet de déployer de 7 à 10 missions d'observation électorale par an.

Une fois que les listes des élections susceptibles d'être observées auront été établies, le SEAE soumet les deux listes à la discussion des États membres représentés au sein du Comité politique et de sécurité (COPS). Ce débat permet de définir les priorités de l'UE en matière d'observation électorale, compte tenu des intérêts de l'UE et de ceux des États membres. En fonction de leurs liens historiques, des intérêts économiques et géostratégiques et de leurs propres besoins en termes de soutien aux processus démocratique, les États membres exercent des pressions pour que tel ou tel pays figure sur la liste.

La décision définitive de déployer une MOE incombe à la haute représentante, qui doit également tenir compte des recommandations de la mission exploratoire.

Lorsque l'envoi d'une MOE a été décidé, l'UE signe un mémoire d'entente avec les autorités correspondantes du pays prévoyant les obligations des deux parties ainsi que le mandat et les objectifs de la MOE. En ce qui concerne les obligations, le pays hôte doit assurer la sécurité de tous les membres de la mission et leur libre accès à tous les acteurs du processus électoral. De son côté, la MOE s'engage à respecter les lois du pays et à ne pas interférer avec le processus électoral.

Une fois la MOE déployée, celle-ci est indépendante de toute institution de l'UE ou de tout État membre.

9. C. Organisation des États Américains

Le principe de non-intervention ayant été consacré par les instruments juridiques du Système interaméricain, il n'existe pas d'invitation permanente de l'OEA à observer les processus électoraux de ses États membres. Les missions ne peuvent être mises sur pied qu'à la demande de l'État membre concerné, dans l'exercice de sa pleine souveraineté. Par conséquent, le Département pour la coopération et l'observation électorale, en application de son mandat, répond positivement à toutes les demandes d'observation électorale formulées par les États membres. La taille et le format des missions dépendent largement des fonds apportés à chaque mission par les États donateurs. Jusqu'à présent, l'OEA a envoyé des missions d'observation électorale dans 27 de ses 35 États membres.



Élections législatives et présidentielle, Kenia 2013

VI. UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'OBSERVATION ÉLECTORALE

1. Unios européenne

1. A. Recommandations

En 2012 et 2013, une nouvelle approche de l'observation électorale a été progressivement adoptée au sein de l'UE, fruit de la reconnaissance du rôle central des recommandations des missions d'observation électorale, puisque celles-ci encouragent des réformes techniques et législatives visant à améliorer les processus électoraux qui, à leur tour, ont un effet évident

sur le renforcement du caractère démocratique des pratiques, des processus électoraux et des institutions.

Il convient également de rappeler que les recommandations sont un outil de travail précieux à la disposition de l'UE ou d'autres organisations, dans la mesure où elles permettent de mettre en place des stratégies d'aide ou de coopération dans le domaine des élections, plus efficaces et adaptées aux besoins réels du pays. L'UE a reconnu la nécessité de promouvoir la mise en œuvre des recommandations pour l'amélioration des processus électoraux et, par conséquent, elle les a intégrées dans le dialogue politique avec des pays tiers.

En réalité, la présentation publique du rapport final par le chef de la mission dans la capitale du pays, un mois après les élections, témoigne de la volonté de rendre plus visibles les recommandations et d'encourager le suivi de leur mise en œuvre.

1. B. Missions de Suivi des Recommandations de l'UE

1. B. a) Base juridique

Cette nouvelle initiative s'est concrétisée par la mise en place, début 2013, d'un nouveau type de missions qui traduisent la volonté de promouvoir une mise en œuvre efficace des recommandations émises par les MOE et, par conséquent, d'inscrire l'observation électorale dans un exercice plus large et plus efficace de construction démocratique. Cette nouvelle approche, qui a mené à la mise en place des Missions de Suivi des Recommandations (EFM en anglais), figure dans le Cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie et au point 6d) du Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, adopté par le Conseil de l'UE le 12 juin 2012. Ces documents invitent « à systématiser l'utilisation du suivi des missions d'observation électorale de l'UE et de leurs rapports à l'appui de l'ensemble du cycle électoral, et à veiller à une mise en œuvre efficace de leurs recommandations ». L'impact des MOE sur les processus de consolidation démocratique est ainsi renforcé grâce à ce nouveau type de missions, qui en sont aujourd'hui à leurs débuts. De 2012 à 2013 trois EFM ont été déployées à titre d'expérience pilote dans les pays suivants : Bolivie (2012), Malawi (2013) et Mozambique (2013).

Ces missions devraient être de plus en plus nombreuses, eu égard aux objectifs importants qu'elles poursuivent.

1. B. b) Objectifs

Assurer un suivi efficace des recommandations des MOE afin de promouvoir leur mise en œuvre.

Soutenir le pays dans la mise en œuvre effective des recommandations, en tenant compte des difficultés qu'il peut rencontrer dans les réformes nécessaires à l'amélioration des processus électoraux et en identifiant les besoins réels du pays, en termes d'aide électorale, pour la mise en œuvre des recommandations.

Faciliter le dialogue nécessaire entre les acteurs institutionnels pour faire avancer les réformes suggérées dans les recommandations, en tentant de résoudre les impasses éventuelles.

Mieux définir le format d'une mission dans l'étape suivante du cycle électoral, en fonction de la volonté dont auront fait preuve les autorités dans la mise en œuvre des recommandations et compte tenu des besoins du pays en termes d'observation électorale. Par conséquent, si après deux ou trois élections observées il est constaté que la plupart des recommandations n'ont pas été prises en compte par les acteurs impliqués, l'utilité de déployer une MOE dans un pays où les différents acteurs n'ont pas la volonté d'avancer vers la construction de la démocratie sera remise en question.

1. B. c) Méthodologie

La méthodologie est en phase d'élaboration, raison pour laquelle les missions en Bolivie et au Malawi étaient composées de deux experts, tandis qu'au Mozambique la mission comportait deux experts et un chef de mission.

En principe, à mi-parcours du cycle électoral, c'est-à-dire, deux ans après la tenue des élections, une EFM est déployée. Elle est composée de deux experts, l'un en matière d'élections et l'autre dans le domaine juridique, accompagnés dans certains cas d'un chef de mission qui est en même temps député européen. La présence d'un chef de mission confère évidemment à celle-ci un caractère plus politique et une plus grande visibilité. Ainsi, le cas échéant, la mission peut assurer la médiation entre les acteurs afin de débloquer des situations qui empêchent le lancement des réformes.

Plus précisément, l'EMF fait une analyse technique du bilan de mise en œuvre des recommandations, des résultats obtenus, des difficultés rencontrées au moment de la mise en œuvre des recommandations et des moyens pour

surmonter ces difficultés. La mission peut également organiser des rencontres et des tables rondes avec la participation de différents interlocuteurs institutionnels (législateur, autorités électorales, partis politiques, pouvoir judiciaire, etc.) et d'organisations de la société civile, afin de promouvoir la mise en œuvre des recommandations. À l'issue des travaux de la mission, son chef présente les conclusions en conférence de presse.

2. Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

La promotion de la mise en œuvre des recommandations des missions d'observation électorale est également une priorité pour l'OSCE, compte tenu de l'engagement exprimé par les États Participants au sommet d'Istanbul de donner « suite sans tarder aux conclusions et recommandations issues de l'évaluation des élections par le BIDDH » (art. 26).

Les visites ou missions de suivi des recommandations, devenues une pratique habituelle du BIDDH au cours des 3 dernières années, sont la preuve de l'importance stratégique accordée à la promotion de la mise en œuvre des recommandations. Ces visites ou missions ont pour objectif de permettre qu'un dialogue constructif sur les recommandations s'établisse entre le BIDDH et les différents acteurs nationaux (organes électoraux, législateur, société civile) afin d'identifier, le cas échéant, les besoins en termes de coopération et/ou d'aide électorale pour améliorer les processus électoraux qui puissent l'être.

Une fois terminés les travaux de la mission de suivi des recommandations, normalement composée d'un expert électoral et d'un expert juridique, l'État participant s'engage à produire devant le Conseil Permanent de l'OSCE un rapport sur la suite donnée aux recommandations. Dans ce rapport, l'État participant explique de façon motivée les raisons l'ayant mené à accepter, à refuser ou à prendre partiellement en compte chacune des recommandations et expose les mesures et les réformes éventuellement adoptées ou qu'il entend adopter en application des recommandations.

3. Organisation des États Américains

À l'instar de l'UE et de l'OSCE, l'OEA a progressivement reconnu l'importance primordiale des recommandations des missions d'observation électorale dans le développement et la modernisation des institutions électorales et la consolidation des processus démocratiques. L'organisation a

fait du développement de mécanismes efficaces de suivi des recommandations l'une de ses priorités afin, entre autres, d'accompagner les organismes électoraux tout au long du cycle électoral.

Par ailleurs, compte tenu de l'évolution des processus de consolidation démocratique dans la région, il est de plus en plus reconnu que l'envoi de missions spécialisées est nécessaire et utile, puisqu'elles permettent d'analyser des problèmes spécifiques menaçant la qualité d'un processus électoral, en comparaison avec l'envoi de missions d'observation électorale à grande échelle, qui requièrent un financement important pas toujours disponible.

Dans ce même ordre d'idées, il convient également de souligner que l'OEA a mis en place au cours des dernières années des outils méthodologiques efficaces pour l'analyse, selon l'approche du cycle électoral, du financement de la campagne et de la participation des femmes et des populations vulnérables. Les missions d'observation électorale de l'OEA recourent de plus en plus à ces deux outils d'analyse performants, car ils permettent d'évaluer les réussites et les défaillances dans deux domaines ayant un impact particulier sur la qualité du processus électoral. En effet, le manque d'équité et la faible participation politique de la femme et des populations vulnérables en Amérique latine comptent parmi les points les plus faibles des processus électoraux dans la région.



Élections législatives et présidentielle, Mali 2013

VII. AUTRES FORMATS DE MISSION

1. Mission d'Experts Électoraux

Parallèlement au format de mission d'observation électorale traditionnel, qui fait dans ces pages l'objet d'une analyse détaillée, l'UE a développé ces dernières années l'envoi de missions d'experts électorales (MEE UE)

– Election Expert Missions (EEM) –. L’Union européenne a recours à ce format lorsqu’elle estime inutile d’envoyer une mission traditionnelle avec un déploiement d’observateurs à long et court terme, mais qu’elle souhaite cependant disposer d’un outil fiable pour analyser un processus électoral et montrer son intérêt à l’égard du processus de démocratisation en cours dans un pays.

Les contextes dans lesquels l’UE décide d’envoyer une MEE UE sont variés :

A. Lorsque l’UE, après avoir observé plusieurs élections dans un pays, constate que celui-ci, en raison d’une absence de volonté des autorités, n’a pas progressé dans l’application des recommandations et que, par conséquent, il continue de présenter des déficiences importantes compromettant gravement l’intégrité du processus électoral, elle recommande l’envoi d’une MEE UE. Elle évite ainsi non seulement le coût énorme que suppose le déploiement d’une MOE UE sans valeur ajoutée dans un tel contexte, mais aussi le risque que les autorités utilisent la présence d’une MOE UE pour légitimer un processus entaché d’irrégularités.

B. À l’inverse, s’il s’agit d’un pays où, après l’observation de plusieurs processus électoraux, une bonne partie des réformes recommandées ont été appliquées et qui progresse résolument sur la voie de la consolidation démocratique, le déploiement d’une MOE UE cesse d’être nécessaire. L’envoi d’une MEE UE s’avère alors plus approprié, car il permettra de disposer d’informations rigoureuses sur le processus électoral tout en montrant l’intérêt manifeste de l’UE pour les progrès réalisés en matière de consolidation démocratique. Ce type de mission, qui résulte d’une programmation plus stratégique en matière d’observation électorale, connaît aujourd’hui une croissance exponentielle.

Il convient par ailleurs de rappeler que ce type de missions permet de répondre avec un budget limité à une demande croissante en matière d’observation électorale. Les MEE UE se composent généralement de 2 experts (un analyste juridique et un analyste des élections), qui sont déployés pour une période de deux mois en moyenne. Ceux-ci ont pour rôle d’analyser, dans la perspective du cycle électoral, le processus électoral d’un pays déterminé en faisant porter leur analyse sur ses points forts et sur ses aspects les plus vulnérables, et de rédiger un rapport indépendant contenant des recommandations visant à améliorer le cycle électoral.

Il n'y a pas de pratique homogène concernant la publicité que la mission donne au rapport. Dans certains cas, celui-ci reste destiné à un usage interne et est distribué aux unités compétentes de l'UE, dans d'autres il est affiché sur le site web de l'UE et un exemplaire est remis aux autorités.

En 2013, 11 missions d'experts électoraux ont été déployées pour observer les élections dans les pays suivants : Équateur, Zimbabwe, Bhoutan, Cambodge, Togo, Guinée-Bissau, Maldives, Fidji, Rwanda, Swaziland et Mauritanie.

2. Équipe d'Évaluation des Élections (EEE UE) / *Election Assessment Team (EAT)*

Lorsque les conditions de sécurité d'un pays ne permettent pas le déploiement d'une MOE UE, l'UE envoie une équipe d'évaluation des élections. Ce genre de missions n'envisage en aucun cas le déploiement d'observateurs à court terme.

Les EEE UE sont composées d'un groupe d'experts dont le nombre varie selon la mission : 7 pour l'Afghanistan en 2010, 16 pour l'Irak en 2010. Si les niveaux de sécurité le permettent, ces équipes comprennent également un groupe limité d'observateurs de longue durée, comme ce fut le cas en Libye pour les élections de 2012. En Libye, l'équipe a d'ailleurs été exceptionnellement conduite par un chef de mission, un parlementaire européen, car l'UE souhaitait accorder une plus grande visibilité à la mission afin de donner clairement un élan initial à la construction démocratique dans un contexte particulièrement difficile. Les conclusions et les recommandations des EEE UE sont présentées en conférence de presse et remises aux différents interlocuteurs nationaux.



Élections législatives, Afghanistan 2005

VIII. STRUCCTURE D'UNE MISSION

La structure d'une mission d'observation électorale traduit le besoin de couvrir toutes les phases du processus électoral. Basée sur le modèle des MOE de l'UE, la structure type de ce genre de mission est la suivante :

1. Équipe Cadre (*Core Team*)

L'équipe cadre est dirigée par un chef de mission. Il s'agit en général d'un député européen, qui est choisi par la Haute Représentante parmi trois candidats présentés par le Democracy Support and Election Coordination Group (DEG) du Parlement européen. Le Parlement a été associé aux missions d'observation

électorale de l'UE car, élu au suffrage universel, il est par excellence l'organe détenteur de la souveraineté du peuple européen. Par ailleurs, son représentant, en sa qualité de chef de mission, se trouve dans une position idéale pour impulser le suivi politique des recommandations émises par la mission d'observation électorale et assurer une plus grande visibilité à la MOE UE. Totalement indépendante de la Commission européenne, l'équipe cadre est la responsable en dernier ressort de la déclaration préliminaire et du rapport final.

Coordonnée dans son ensemble par un chef de mission adjoint qui, en l'absence du chef de mission, assume ses fonctions de direction et de représentation de la MOE UE, l'équipe cadre comprend également plusieurs analystes : analyste juridique, analyste électoral, analyste des médias, chargé de presse et de communication (qui est aussi le porte-parole de la mission), analyste politique, analyste statisticien, analyste des questions de genre, analyste des droits humains, coordinateur des observateurs.

Ces dernières années, la figure du chargé de presse et de communication, en tant que responsable de la politique de communication de la mission, s'est vue consolidée, alors qu'il devenait évident qu'il était important non seulement d'assurer une visibilité à la mission, mais également de garantir sa crédibilité et d'éviter qu'elle ne soit perçue par erreur comme partielle, peu professionnelle et non indépendante.

Les missions ont également commencé à recruter des analystes des questions de genre et des droits humains, bien que la nouvelle approche méthodologique prévoit de former les autres membres de l'équipe cadre afin qu'ils intègrent ces aspects dans leurs propres analyses. Un analyste politique intègre l'équipe cadre uniquement dans les contextes présentant une complexité particulière en termes de situation, de structures et de dynamiques sociopolitiques.

L'équipe cadre est déployée approximativement deux mois et demi avant la tenue du scrutin, et reste dans le pays deux à trois semaines environ après les élections afin de réaliser un suivi de la période post-électorale.

2. Observateurs de longue durée

Les observateurs de longue durée sont déployés en binômes dans l'ensemble du pays pour une période d'environ deux mois. Ils ont pour mission d'observer la période pré-électorale et celle qui suit immédiatement les élections.

3. Observateurs de courte durée

Les observateurs de courte durée sont déployés en binômes dans l'ensemble du pays pour une dizaine de jours. Ils sont chargés d'observer le déroulement du scrutin, les opérations de décompte des suffrages et le processus de compilation des résultats.

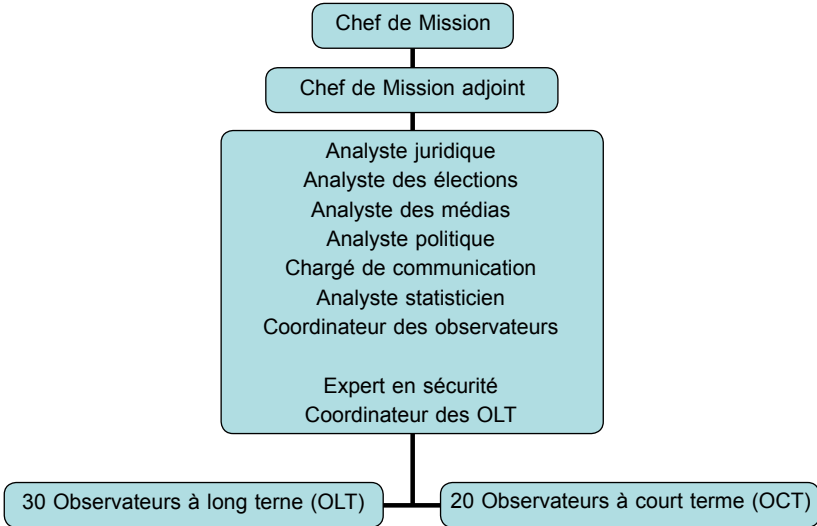
4. Agence de mise en œuvre (IP) / Prestataire de service (SP)

En 2008, l'UE a externalisé le soutien logistique et les services de sécurité des missions d'observation électorale en faisant appel à des partenaires extérieurs, appelés agences de mises en œuvre (*Implementing Partner*, IP) lorsqu'il s'agit d'organisations internationales, ou prestataires de services (*Service Provider*, SP) lorsqu'il s'agit d'entreprises privées ou d'organisations non gouvernementales. Ces partenaires ont été au préalable accrédités pour exercer ces fonctions par le service des instruments de politique étrangère (FPI), après avoir remporté un appel d'offres lancé par ce service, procédure habituelle avant le déploiement d'une MOE UE.

Les agences de mise en œuvre/prestataires de services sont chargés de fournir la logistique et de réaliser les différentes démarches nécessaires au déploiement d'une mission : préparation des contrats, achat des billets de transport des observateurs et paiement de leurs indemnités journalières, recrutement d'interprètes et de chauffeurs, location de véhicules pour les déplacements des observateurs sur le terrain, achat du matériel nécessaire à la réalisation de leur mission par les observateurs, ordinateurs, téléphones, etc.

Il leur incombe également d'assurer la sécurité des missions. Suite à l'appel d'offres public lancé en 2012, le FPI a accrédité pour quatre ans quatre consortiums pilotés par les organisations/entreprises suivantes : GIZ, IOM, INDRA, TRANSTEC, celles-ci étant accréditées comme SP ou IP par le FPI.

**Mission d'Observation Électorale
déployée au Mali pour les élections présidentielles
du 28 juillet et du 11 août 2013**





Élections législatives, Éthiopie 2005

IX. ÉQUIPE CADRE

1. Quelles sont les fonctions de l'Équipe Cadre ?

1. A. Analyse du cadre juridique

L'expert juridique analyse le cadre juridique afin, d'une part, de déterminer dans quelle mesure celui-ci intègre dans son corpus législatif et réglementaire les bonnes pratiques nécessaires à la tenue d'élections démocratiques et, d'autre part, d'évaluer s'il garantit les droits et les libertés consacrés dans les instruments du droit international en matière électorale. Il a également pour tâche de déterminer, en s'appuyant sur les rapports des observateurs à long terme déployés sur le terrain, dans quelle mesure l'application du cadre juridique est cohérente et impartiale. Le corpus juridique doit garantir la jouis-

sance des droits et libertés fondamentaux et permettre la tenue d'élections libres, transparentes et compétitives.

1. B. Analyse du système de plaintes et de recours

L'expert juridique analyse la loi électorale pour évaluer si elle fournit aux candidats la possibilité de faire appel contre d'éventuelles violations de ce même texte, si elle définit clairement le système d'appel applicable et si elle prévoit des délais raisonnables qui ne privent pas les candidats de leurs droits électoraux. Il évalue également si la loi garantit l'indépendance et l'impartialité des organismes responsables de la résolution des recours, à savoir l'administration électorale et les institutions judiciaires. Il réalise un suivi des recours déposés pendant et après la campagne et évalue s'ils ont été résolus dans les délais prévus de façon indépendante et impartiale.

1. C. Analyse du système électoral

L'analyste électoral est chargé d'examiner le système électoral, le découpage des circonscriptions et la formule d'attribution des sièges, afin de déterminer s'ils permettent aux électeurs et aux candidats la pleine jouissance et le plein exercice de leurs droits électoraux. Il analyse également la composition de l'administration électorale, son travail, la qualité du recensement, les procédures de vote, le dépouillement et la compilation des résultats, ainsi que les ressources utilisées par les différents candidats/partis durant la campagne électorale.

1. D. Analyse du comportement des médias

Des médias libres et indépendants constituent un élément essentiel à la tenue d'élections démocratiques. Les autorités doivent garantir une liberté d'information sans intimidation, sans entraves ni censure. Le spécialiste des médias est tout d'abord chargé d'évaluer si la liberté de l'information est garantie, si la scène médiatique est plurielle et si l'électorat reçoit une information suffisante et équilibrée pour procéder à un choix informé.

L'analyste des médias examine en particulier les règles régissant l'accès des candidats en lice aux médias d'État pour voir si celles-ci sont équitables et appliquées correctement, évaluant de la sorte si les candidats et les partis ont un accès équitable aux médias d'État. Il réalise par ailleurs une analyse statistique de la couverture de la campagne électorale par ces mêmes médias d'État, pour déterminer s'ils respectent leur obligation de couvrir la campagne de façon neutre et impartiale.

Afin d'évaluer si les médias d'État écrits, audiovisuels et radiophoniques fournissent une information neutre et équilibrée sur la campagne et les candidats, l'expert s'entoure d'une équipe de professionnels locaux chargés d'évaluer quantitativement le temps et l'espace accordé à chaque candidat et à chaque parti. Avec l'aide de ces analystes locaux, il évalue si la couverture de la campagne électorale a été positive, neutre ou négative. Les médias privés sont également soumis à cette analyse qualitative et quantitative, l'objectif étant d'évaluer aussi l'impact des médias privés sur la campagne électorale.

1. E. Rapports des observateurs de longue durée

L'Équipe cadre reçoit et analyse les rapports hebdomadaires des observateurs de longue durée déployés sur le terrain et en tire des conclusions qu'elle intègre à sa propre analyse du déroulement du processus électoral.

1. F. Déclaration préliminaire

Le chef de mission, aidé de son équipe, rédige la déclaration préliminaire, en s'appuyant sur ses propres analyses et sur les informations fournies par les observateurs de longue et courte durée. Cette déclaration doit être rendue publique au plus tard dans les quarante-huit heures suivant le scrutin, l'attention médiatique étant alors à son comble. La déclaration préliminaire offre une analyse et une évaluation indépendantes du processus électoral, fondées sur les bonnes pratiques et sur les droits inscrits dans les instruments internationaux relatifs aux élections démocratiques. Son évaluation du processus électoral intègre les aspects suivants :

- détermination du degré de conformité du cadre juridique avec les obligations internationales en matière d'élections démocratiques ;
- composition, impartialité, neutralité et efficacité de l'administration électorale ;
- liberté de campagne accordée aux partis et aux candidats ;
- utilisation des ressources publiques ;
- financement de campagne (suivi plus systématique dans les pays de l'OEA) ;
- accès des candidats aux médias ;
- caractère universel du suffrage ;

- qualité de la liste électorale ;
- conditions d'enregistrement des partis et des candidats ;
- efficacité et impartialité du système de recours et de résolution de litiges électoraux ;
- participation des femmes au processus électoral ;
- situation en termes de protection et de respect des droits humains ;
- transparence dans le déroulement du scrutin, le décompte des suffrages et la compilation des résultats ;
- toute autre question relative au caractère démocratique des élections.

La déclaration préliminaire est l'élément le plus visible de la mission, celui qui a le plus grand impact médiatique. Il s'agit d'un instrument efficace, qui permet à la mission de présenter à l'opinion publique nationale et internationale la qualité du processus électoral observé.

1. G. Rapport final

L'équipe cadre est aussi responsable de rédiger le rapport final, qui doit reprendre de manière très détaillée et exhaustive les observations, les analyses, les conclusions et les recommandations de la mission. Un mois et demi après les élections, le chef de mission, accompagné du chef de mission adjoint, se rendra dans la capitale du pays hôte pour présenter aux médias le rapport final et le remettre aux autorités électorales, aux partis politiques et aux organisations de la société civile. L'objectif primordial de l'observation électorale étant d'accompagner les pays dans leurs processus de démocratisation, le rapport final doit s'inscrire dans une approche constructive, en soulignant les éléments positifs du processus électoral et en mentionnant ses points faibles, lesquels feront l'objet du chapitre central du rapport, consacré aux recommandations.

Les déclarations préliminaires et les rapports finaux des missions d'observation électorale de l'OSCE, de l'UE et de l'OEA, peuvent être consultés sur les sites web de ces organisations :

<http://osce.org/odihr-elections/14207.html>

http://www.eeas.europa.eu/eucom/index_en.htm

<http://www.oas.org/es/sap/deco/>



Élections législatives, Cambodge 2008

X. OBSERVATEURS DE LONGUE DURÉE (OLD)

1. Quelles sont les fonctions des OLD ?

Les observateurs à long terme sont « les yeux et les oreilles de la mission » : ils constituent donc la pierre angulaire de la mission d'observation. Ils ont pour tâche principale d'observer, en collectant des informations, et de transmettre à l'équipe cadre les conclusions de leurs observations. Également responsables du déploiement des observateurs de courte durée (OCD), ils sont chargés d'organiser une séance de briefing à leur intention pour les informer du déroulement du processus électoral dans leur région, et de communiquer à l'équipe cadre les résultats des observations des OCD concernant le scrutin

et le dépouillement le jour des élections. Les OLD doivent par conséquent posséder une grande capacité d'analyse et certaines compétences logistiques, ainsi que des aptitudes sociales leur permettant de s'entretenir avec les acteurs du processus électoral.

2. Quelle est la durée de déploiement des OLD ?

Les OLT sont déployés pour une période allant d'un mois et demi à deux mois. Ils observent le processus pré-électoral, la campagne, le déroulement du scrutin, le dépouillement, la compilation des résultats et la période post-électorale (publication des résultats, suivi des litiges électoraux et de leurs résolutions).

Pendant les trois premiers jours de leur séjour dans la capitale du pays hôte, les membres de l'équipe cadre leur fourniront des informations précieuses sur :

- le cadre juridique des élections, le système électoral, la structure et la composition de l'administration électorale, la procédure d'enregistrement des candidats et le système de vote ;

- la situation politique du pays ;

- certains aspects clés du processus électoral qui devront retenir l'attention des OLD car ils suscitent l'inquiétude des interlocuteurs électoraux et de l'équipe cadre ;

- les questions de sécurité ;

- les questions logistiques et financières ;

- l'envoi des rapports : système d'envoi et périodicité.

3. Comment les OLD sont-ils déployés ?

Les OLT sont déployés en binômes pour des raisons de sécurité, mais aussi de méthodologie, car « mieux voient quatre yeux que deux ».

Les conclusions de l'observation d'un binôme d'OLD sont le fruit de l'interaction de deux analyses et de la confrontation de deux approches, qui peuvent être complémentaires ou différentes. Il en résulte logiquement un enrichissement de l'information transmise à l'équipe cadre.

L'objectif étant de couvrir la majeure partie du territoire national, ou du moins les régions les plus représentatives d'un point de vue politique et

démographique, le déploiement des OLD doit garantir la couverture la plus étendue possible, compte tenu de l'existence de régions prioritaires en raison de leur poids politique et démographique.

4. Comment les OLD remplissent-ils leur mission d'observation ?

A. Les OLD rencontrent les partis, les candidats, l'administration électorale, les autorités locales, des organisations de la société civile (groupes d'observateurs nationaux, organisations de défense des droits humains, etc.), des électeurs et tout autre organisme ou organisation impliqués dans le processus électoral ou susceptible de l'influencer.

B. Ils assistent aux meetings de campagne des partis et des candidats.

C. Ils assistent aux réunions entre l'administration électorale et les acteurs politiques, lorsque celles-ci sont publiques.

D. Ils assistent aux séminaires de formation des membres des collèges électoraux.

5. Comment les OLD remplissent-ils leur mission d'information ?

Les observateurs doivent préparer un rapport hebdomadaire qu'ils envoient au coordinateur des OLD à l'intention de l'équipe cadre. Dans ce rapport, ils fournissent des informations sur les aspects du processus électoral qu'ils sont chargés d'observer, qui doivent être les plus exhaustives et précises possibles. Ils y rendent compte également de toute question présentant un intérêt particulier pour l'équipe cadre. En plus de ces rapports hebdomadaires, si des faits graves ou des incidents notables se produisent (violations graves des droits et libertés fondamentaux des candidats et des électeurs, tragiques épisodes de violence, etc.), les OLD peuvent remettre des rapports quotidiens, appelés « flash report » ou « incident report ».

Les observateurs doivent s'assurer que leurs observations sont précises et exhaustives et que leurs conclusions reposent sur des faits vérifiés et une analyse impartiale et objective. Ils doivent à tout moment établir une distinction claire entre, d'une part, les faits qu'ils ont observés directement et, d'autre part, des affirmations ou des accusations réalisées par les interlocuteurs électoraux, auxquels il sera demandé d'étayer dans la mesure du possible leurs propos.

Bien qu'il ne s'agisse pas de faits directement observés par les OLD, les allégations non vérifiées (par exemple, un parti de l'opposition affirme que le

parti au pouvoir achète des voix en remettant des sacs de riz ou de l'argent aux électeurs, ou que des actes de violence sont commis contre des sympathisants et des candidats de l'opposition) peuvent figurer en tant que telles dans les rapports des OLD, car elles constituent des éléments utiles à l'analyse du processus électoral. De fait, elles contribuent à refléter le climat politique prédominant et, par ailleurs, il peut s'agir d'accusations susceptibles d'être confirmées.

6. Quels sont les aspects du processus électoral observés par les OLD ?

6. A. Contexte et environnement politique

Les observateurs à long terme analysent le contexte politique de la zone de responsabilité qui leur est assignée, pour évaluer s'il permet une compétition électorale ouverte et plurielle et la tenue d'un scrutin libre, en examinant si les droits politiques et civils des électeurs et des candidats sont respectés.

Ils évaluent le climat politique, s'il est pacifique ou si au contraire il est marqué par des violences et des intimidations à l'encontre des acteurs du processus électoral, par de profondes fractures politiques ou encore par une extrême défiance entre les acteurs politiques, auquel cas ils peuvent anticiper l'apparition de problèmes concernant l'acceptation des résultats par certains acteurs politiques.

Ils étudient les principales caractéristiques du système de partis prédominant dans leur zone de responsabilité (partis avec un fondement idéologique, fortement structurés et disciplinés, ou partis faibles, personnalistes et clientélistes, etc.), et analysent les principaux points des programmes des différents partis en lice dans leur région.

6. B. Administration Électorale

Les observateurs à long terme évaluent le travail de l'administration électorale en termes d'indépendance, d'impartialité, de transparence et d'efficacité. L'administration électorale est l'organe chargé de l'organisation, de l'administration et de la réalisation des élections. Elle est donc un organe essentiel du processus électoral.

6. B. a) Indépendance de l'Administration Électorale

Concernant sa composition, l'Administration Électorale peut :

- a) être constituée de membres professionnels et indépendants issus de la magistrature, d'autres organismes et de la société civile, ou
- b) offrir une représentation équilibrée des partis politiques.

Dans les deux cas, l'administration électorale doit appliquer correctement la législation électorale et les règlements, et exercer ses fonctions sans ingérence du gouvernement ou de tout acteur électoral.

L'indépendance de l'administration électorale se voit renforcée par la mise en place d'un organe permanent ou, à défaut, par la création d'un comité exécutif permanent. Si ces deux conditions ne sont pas remplies, l'administration électorale doit au moins garantir à ses membres un mandat fixe. Par ailleurs, si l'administration électorale dispose de son propre budget, elle peut être plus imperméable aux éventuelles ingérences du gouvernement ou des partis politiques.

Les observateurs à long terme évaluent si l'administration électorale agit de manière indépendante.

6. B. b) Impartialité de l'Administration Électorale

L'administration électorale doit agir de manière impartiale, sans favoriser aucun parti ou candidat.

6. B. c) Transparence de l'Administration Électorale

L'administration électorale doit agir de manière transparente.

Ses réunions doivent être ouvertes. Dans le cas contraire, elle doit au moins rendre publiques ses décisions le plus rapidement possible.

Elle doit également fournir à tous les acteurs électoraux les informations relatives au processus électoral qui revêtent une importance cruciale en termes de transparence : liste électorale, nombre de bulletins et de cartes d'électeurs émises et distribuées, système de recrutement des membres des bureaux de vote, etc.

6. B. d) Efficacité de l'Administration Électorale

En tant qu'organe en charge de la gestion et de la conduite des élections, l'administration électorale doit remplir son rôle avec efficacité. Les observa-

teurs étudient la viabilité des prévisions de l'administration électorale concernant le nombre de bureaux de vote, le nombre de membres de chaque bureau de vote, le nombre d'urnes, d'isoliers, etc. L'administration électorale doit également planifier de manière efficace la distribution du matériel électoral et la formation des membres des bureaux de vote. Dans la mesure du possible, les observateurs doivent assister à certaines de ces séances de formation.

6. C. Liste électorale

La procédure d'inscription des électeurs constitue une phase essentielle du processus électoral ; en effet, une liste électorale défectueuse peut fausser les résultats des élections. En revanche, une liste électorale fiable et la plus inclusive possible contribue considérablement à renforcer la confiance des électeurs dans le processus électoral. C'est la raison pour laquelle la mission d'observation lui accorde une attention particulière.

Les observateurs doivent évaluer le degré de fiabilité (niveau d'erreur) et de transparence de la liste électorale, ainsi que son caractère inclusif, puisque celle-ci doit permettre le respect du principe d'universalité du suffrage. Elle doit donc être la plus inclusive possible.

Les observateurs n'observent pas directement la procédure d'inscription sur la liste électorale, étant donné que, lorsque celle-ci est établie à partir d'une inscription active, les électeurs doivent s'inscrire dans les centres prévus à cet effet quatre ou cinq mois avant les élections. Ils peuvent cependant évaluer le degré de fiabilité et le caractère inclusif de la liste établie, ainsi que le niveau de confiance qu'elle suscite, en s'entretenant avec tous les acteurs du processus électoral : partis politiques, citoyens, électeurs, organisations de défense des droits humains et d'observation locale, administration électorale et locale.

Les observateurs doivent être attentifs aux multiples formes d'exclusion du droit de vote sous-jacentes dans l'établissement de la liste électorale. La procédure d'inscription peut en effet exclure délibérément de la liste électorale des segments importants et gênants de la population, notamment des minorités ou des bastions de l'opposition. Il est possible de priver ces segments de population du droit de vote de plusieurs manières :

1. Élaboration d'un cadre juridique imposant des restrictions abusives à l'exercice du droit de vote portant sur la race, le genre, la religion, l'origine ethnique, l'idéologie, la maîtrise d'une langue, le niveau d'instruction ou encore la capacité économique. Les observateurs

seront particulièrement attentifs aux conditions d'acquisition de la citoyenneté établies par la loi, car parfois celles-ci sont établies pour exclure du droit de vote certains segments de population.

2. Degré élevé d'erreurs dans la liste électorale.
3. Absence de méthodes, ou méthodes inefficaces, pour corriger les erreurs dans la liste électorale.

Il existe également des manières plus subtiles :

- Par exemple, une répartition malintentionnée des centres d'inscription, rendant difficile, voire impossible, l'accès de certains segments de population à ces centres. Dans des contextes africains où les moyens de transport et de communication sont très précaires, installer les centres d'inscription à de grandes distances de certains noyaux de population constitue une méthode efficace pour exclure des minorités ou des opposants concentrés géographiquement.
- Des centres d'inscription insuffisamment équipés pour permettre l'inscription des personnes venues s'inscrire.
- Une information délibérément insuffisante concernant la procédure d'inscription.

6. D. Enregistrement des partis et des candidats

Le principe d'universalité qui est à la base du droit de vote est également applicable au droit à être candidat. Les observateurs doivent donc :

1. Évaluer si les critères exigés pour l'enregistrement des partis et des candidats sont déraisonnablement restrictifs et s'ils visent à éliminer de la compétition électorale certains partis ou candidats. Outre les restrictions discriminatoires portant sur la race, le genre, l'idéologie, les affiliations politiques antérieures, la religion ou l'origine ethnique, les exigences suivantes sont également discriminatoires :

- déposer une caution exagérée, à fonds perdu ou seulement partiellement remboursable, pour pouvoir se présenter aux élections : cette condition est discriminatoire pour les candidats indépendants et pour les petits partis ayant de faibles ressources économiques ;
- disposer de bureaux de représentation dans toutes les régions du pays : cette mesure empêche la présence aux élections de partis régionaux ou ethniques et de partis représentant des minorités ;

- obtenir un nombre exagérément élevé de signatures de soutien pour se présenter en tant que parti ou candidat aux élections : cette condition réduit les possibilités de se présenter aux élections pour les petits partis ou les partis nouvellement créés, ainsi que pour les candidats indépendants ; l'exigence de présenter un grand nombre de signatures réparties de manière égale sur l'ensemble du territoire national est encore plus restrictive ;
- réussir un examen excessivement difficile portant sur la connaissance de la langue nationale : cette condition peut être discriminatoire pour les partis et les candidats représentant des minorités.

2. Évaluer si les conditions définies dans la loi sont appliquées de manière impartiale et non discriminatoire.

6. E. Campagne électorale

A) Les observateurs doivent évaluer si les partis et les candidats peuvent faire librement campagne sans obstacles d'aucune sorte. Pour ce faire, ils doivent :

1. Analyser le cadre juridique pour évaluer s'il garantit la jouissance des droits et libertés fondamentaux tels que la liberté d'expression, d'association et de mouvement. Toute restriction de ces libertés affecte directement la liberté de campagne.
2. Évaluer si l'environnement permet aux partis et aux candidats de faire campagne sans être exposés à des violences, des intimidations ou à du harcèlement.

B) Les observateurs doivent aussi évaluer si les conditions sont réunies pour garantir une campagne électorale équitable, sans qu'aucun candidat ou parti ne soit favorisé par une mauvaise utilisation des ressources nationales ou locales et sans qu'il ne se produise d'ingérences injustifiées de la part des autorités locales, régionales ou nationales en faveur de certains candidats. Pour ce faire, ils doivent :

1. Analyser le cadre juridique pour voir s'il garantit une campagne équitable pour tous les partis et candidats, et s'il interdit de manière efficace les ingérences abusives des autorités locales, nationales ou régionales.
2. Si effectivement ces garanties légales existent, évaluer si la législation est correctement appliquée, de manière impartiale et non discriminatoire.

Les observateurs doivent notamment prendre en considération l'utilisation abusive de véhicules de l'État ou d'autres ressources matérielles et humaines en faveur des candidats du gouvernement, ou encore le refus injustifié de la part des autorités locales ou de l'administration électorale de l'utilisation d'espaces publics pour les meetings des candidats et partis de l'opposition. Si l'utilisation d'espaces publics est autorisée, ceux-ci doivent être mis à disposition de tous les partis et candidats sur des bases équitables.

La loi doit être claire quant à la possibilité pour les fonctionnaires et agents publics de s'impliquer dans la campagne électorale. S'ils y sont autorisés, ils ne doivent pas afficher leur statut d'agents de l'État, car cela aurait un effet pervers sur le processus électoral, en particulier dans les systèmes clientélistes.

La réglementation relative au financement des campagnes doit être claire et appliquée de manière identique à tous les partis et candidats.

6. F. Campagnes d'éducation électorale

Les observateurs doivent évaluer l'ampleur et l'efficacité des campagnes d'éducation tant électorale que civique, essentielles dans des contextes où le taux d'analphabétisme est élevé.

Les campagnes d'éducation électorale ont pour objectif d'informer les électeurs des conditions à remplir pour être inscrit sur une liste électorale et de la procédure à suivre (comment et où s'inscrire pour voter, délais de vérification). Elles expliquent également comment voter et où se rendre pour exercer son droit de vote le jour du scrutin.

L'Administration de l'État est la première à devoir s'assurer que les électeurs reçoivent en temps utile des informations objectives et impartiales.



Élections législatives, Pakistan 2013

XI. OBSERVATEURS DE COURTE DURÉE (OCD)

1. Départ des OCD et arrivée dans le pays hôte

Une fois que les OCD auront été sélectionnés par l'organisme compétent, le Bureau des droits de l'homme du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération pourra, le cas échéant, les convoquer à une réunion au cours de laquelle le représentant de la Sous-direction géographique correspondante du ministère leur fournira des informations à caractère général, politique et électoral sur le pays.

À leur arrivée dans la capitale du pays où se dérouleront les élections, capitale où ils passeront environ 48 heures, ils assisteront à une série de

séances d'information organisées par les différents experts de l'équipe cadre. Les OCD pourront ainsi se familiariser avec la situation politique, le cadre juridique, le système électoral, les procédures à suivre pour le scrutin et le dépouillement, et les problèmes qui pourraient se poser pendant le processus électoral (listes électorales défectueuses, violence latente, administration électorale bénéficiant de peu de confiance et de crédibilité, inefficacité des ressources disponibles, préparation insuffisante des membres du bureau de vote, etc.).

Le plan de déploiement leur sera exposé : régions auxquelles ils seront affectés et nom de la personne avec laquelle ils feront équipe.

Le chauffeur et l'interprète qui accompagneront l'équipe pendant toute la période de travail leur seront présentés.

2. Quelles sont les fonctions des OCD ?

La mission principale des OCT consiste à observer le déroulement du scrutin, le dépouillement et le processus de compilation des résultats. Les résultats de leurs observations devront être transmis au moyen de divers formulaires.

3. Questions pertinentes pour l'observation électorale de courte durée

3. A. Formulaires

Les formulaires constituent l'outil de travail principal des OCD dans la mesure où ils contiennent tous les éléments à observer. L'UE a créé, fin 2011, des formulaires types ; jusqu'alors, les formulaires variaient en fonction du processus électoral observé. Ces nouveaux formulaires, utilisés pour la première fois par les MOE en 2012, se présentent sous la forme d'une matrice élaborée à partir de normes internationales. Cette approche uniformisée s'avère très utile pour effectuer une analyse comparative dans le temps entre différentes élections, ainsi qu'une analyse du vote, du dépouillement et de la compilation des résultats sous l'angle des normes internationales. Ces formulaires doivent toutefois être légèrement adaptés afin de prendre en compte certaines particularités propres à chaque processus électoral observé. Ils constituent le support principal sur lequel s'appuiera la mission pour effectuer une analyse quantitative du déroulement du scrutin, du dépouillement et de la compilation des résultats. Ils serviront aussi à l'évaluation ultérieure de l'ensemble du processus électoral.

Les observateurs devront remplir quatre formulaires le jour du vote, correspondant respectivement à l'ouverture, au déroulement du scrutin, à la fermeture et à la compilation des résultats.

3. B. Planification du déploiement

Des équipes de deux personnes sont déployées pendant environ dix jours sur l'ensemble du territoire et arrivent dans la zone qui leur a été attribuée trois jours avant les élections.

Ce déploiement sur tout le territoire national permettra à l'équipe cadre d'obtenir un cliché presque instantané du déroulement du vote, du dépouillement et de la compilation des résultats.

En outre, la présence massive d'observateurs sur l'ensemble du territoire contribuera à accroître la transparence du processus électoral, et partant, la confiance de l'électorat dans ce processus, ce qui aura un effet favorable sur le taux de participation.

Le facteur visibilité constitue un aspect important de la méthodologie de l'observation électorale. En effet, la présence d'observateurs a un effet dissuasif évident sur les pratiques irrégulières et constitue en même temps un signal très clair de soutien aux efforts de la société pour conquérir le droit à la participation politique.

3. C. Capacité de pénétration de l'observation de courte durée

L'efficacité ou la capacité de pénétration de l'observation électorale à court terme dépendra de la capacité des observateurs à appréhender la réalité et le contexte sociopolitique qui marque et conditionne le processus électoral.

Ils devront donc saisir l'importance de phénomènes ayant un impact direct sur l'intégrité du processus. Ils devront, par exemple, comprendre que la présence systématique d'autorités locales, ou de personnes proches du pouvoir en place, aux portes des bureaux de vote, exerce de toute évidence un effet d'intimidation dans un contexte culturel où la mémoire d'un système totalitaire et de contrôle social rigide est encore très vive. Si l'on ne perçoit pas l'impact d'un contexte d'intimidation de ce type, la simple observation d'aspects purement techniques peut donner lieu à des conclusions erronées.

Le travail des observateurs à court terme ne se limite pas à collecter froidement et de façon automatique des données techniques, d'où sa complexité.

4. Activités des OCD à leur arrivée sur le terrain

4. A. Séance d'information des observateurs de longue durée

Lorsque les OCD arriveront sur le terrain, les observateurs à long terme les informeront sur la réalité sociopolitique de la région et sur le déroulement du processus électoral.

Ils seront informés, le cas échéant, de l'existence de problèmes liés au processus électoral : achat de voix, manque d'indépendance et d'impartialité de l'administration électorale, bureaux de vote dont le caractère pluripartite n'est qu'une façade, pratiques d'intimidation à l'encontre des électeurs et des candidats, listes d'électeurs déficientes, vote multiple, vote des mineurs, etc.

Cette information leur sera utile pour concentrer leur attention sur les aspects susceptibles de compromettre l'intégrité du scrutin et du dépouillement.

4. B. Familiarisation avec le climat politique de la zone à observer

Les observateurs à court terme doivent arriver sur le lieu placé sous leur responsabilité environ trois jours avant le vote. Au cours de ces trois jours, ils réaliseront une série d'activités afin de se familiariser avec le climat politique et les problèmes particuliers de la zone dont ils sont responsables.

Les OLD pourront leur demander, s'ils l'estiment opportun, d'assister à la clôture de la campagne des différents partis en lice. C'est en effet un bon moyen pour savoir s'il existe un climat d'ouverture et de discussion libre au sein de l'électorat, ou si, au contraire, le climat qui prévaut est celui de la peur et de la réserve. Ils pourront ainsi demander aux électeurs présents s'ils se sont heurtés à une difficulté quelconque pour assister à la fermeture de la campagne. Ils observeront également le comportement des forces de sécurité, une présence excessive pouvant être la marque d'une volonté ou d'une stratégie d'intimidation, et feront attention aux commentaires des assistants pendant l'acte de clôture.

Les déplacements à l'intérieur de leur zone de responsabilité leur permettront de se familiariser avec le paysage électoral et d'évaluer le climat politique de la zone.

Ils feront spécialement attention aux signes extérieurs, comme la quantité et l'orientation politique des affiches de campagne visibles dans des espaces publics ou privés (comme l'entrée des maisons). Ces éléments sont très utiles

pour évaluer le climat politique. Par exemple, la présence de pancartes et d'affiches de partis de l'opposition à l'entrée d'une habitation privée est un signe évident du libre exercice de l'opposition politique.

4. C. Entretiens avec les acteurs électoraux et visibilité

Dans un contexte de fragilité institutionnelle, si la mission décèle d'importants problèmes affectant le processus électoral, les OCD devront rencontrer les autorités locales, l'administration électorale correspondante ainsi que les représentants des partis politiques, non seulement par courtoisie mais aussi pour donner à la mission une visibilité accrue, cette visibilité ayant un effet de dissuasion face à d'éventuels comportements abusifs ou pratiques irrégulières.

Ces visites serviront également à obtenir des informations utiles sur le déroulement du processus électoral, sur d'éventuels problèmes qui pourraient se poser le jour du scrutin (intimidation, violence, problème de liste électorale, vote de mineurs, distribution frauduleuse de cartes d'électeurs, bureau de vote problématique), sur l'état des préparatifs des élections et le degré de confiance des acteurs politiques dans le processus électoral.

4. D. Localisation et détermination de la zone à observer

La veille des élections, les observateurs électoraux à court terme, déployés en équipes de deux, identifieront les bureaux de vote qu'ils visiteront le jour des élections et établiront un itinéraire. Pour ce faire, ils disposeront d'une carte et d'adresses qui leur auront été fournies par l'équipe des OLD. Ces derniers leur donneront des indications générales sur la zone à couvrir et leur signaleront éventuellement les bureaux de vote ou les endroits où ils soupçonnent que des problèmes pourraient se poser.

Puisque le but est d'obtenir un échantillonnage représentatif, le plus grand équilibre possible entre zones urbaines et rurales sera respecté. Il est important de ne pas négliger les zones rurales car, bien qu'elles soient moins peuplées, c'est bien souvent là que se produisent les irrégularités les plus graves. Ces zones sont en effet plus vulnérables à la pression et à l'intimidation de la part des dirigeants traditionnels et locaux, plus exposées à un vote contrôlé et plus difficilement accessibles à l'observation électorale.

Les OCD devront décider des bureaux qui seront observés à l'ouverture et à la fermeture. Si la présence sur le terrain d'autres organisations d'obser-

vation fiables est constatée, ils s'efforceront de se mettre d'accord avec elles sur les bureaux que les uns et les autres observeront à l'ouverture et à la fermeture afin d'éviter d'être présents aux mêmes endroits.

C'est aussi ce jour-là, en général, que le matériel électoral est distribué dans les bureaux de vote; ce sera donc l'occasion de rencontrer les membres du bureau de vote chargés de le réceptionner et de constater l'état d'avancement des préparatifs et les éventuels problèmes tels que le manque de matériel.

5. Critères pour l'observation du vote et du dépouillement

A. Les OCD devront faire preuve de bon sens et utiliser les informations reçues concernant les contraintes sociales, politiques et culturelles, et le déroulement du processus électoral, afin de faire la part entre de simples déficiences techniques, dues essentiellement au manque d'expérience des membres du bureau de vote et des votants et n'ayant pas d'impact sur les résultats, et les irrégularités graves propres à fausser les résultats et à compromettre l'intégrité du processus électoral, par exemple : laisser voter des personnes qui n'y ont pas droit, ne pas laisser voter des électeurs inscrits sur la liste, permettre le vote multiple, ou encore ne pas garantir le secret du vote dans un environnement clairement intimidant.

B. Les OCD devront s'abstenir de parler du processus électoral avec les médias, puisqu'ils ne disposent que d'une vision partielle et qu'ils préjugeraient ainsi de l'évaluation finale de l'équipe cadre (voir code de conduite).

C. Dans un cadre de fragilité démocratique (ce qui est habituel dans l'observation électoral), le processus d'ouverture, de vote, de dépouillement et de compilation des résultats est protégé par une série de mesures de sauvegarde visant à garantir l'honnêteté du processus électoral.

L'observateur devra donc être très attentif aux mesures suivantes :

- scellage de l'urne ;
- dépouillement des bulletins reçus ;
- authentification des bulletins au moyen d'un cachet ou de la signature d'un membre du bureau de vote avant de le remettre au votant ;
- signature du votant sur la liste électorale ;
- utilisation obligatoire des isolements ;
- utilisation d'encre indélébile.

Ces mesures permettent d'éviter les irrégularités les plus graves telles que bourrage d'urnes, vote multiple, manipulation des résultats et violation du secret du vote dans un contexte d'intimidation manifeste.

6. Ouverture des bureaux de vote

Les observateurs se présenteront au premier bureau de vote une heure avant l'ouverture, afin d'observer les préparatifs de l'ouverture et la constitution du bureau de vote. Le formulaire d'ouverture devra être rempli.

A. Les OCD devront tout d'abord observer si le bureau de vote a été constitué conformément aux procédures prévues par la réglementation régissant l'accréditation des membres du bureau de vote et le quorum nécessaire pour la constitution de celui-ci.

B. À ce stade, les membres du bureau de vote dûment accrédités devront compter le nombre de bulletins et consigner ce chiffre dans le procès-verbal d'ouverture. Cette opération est nécessaire pour pouvoir ensuite comparer ce chiffre avec le nombre de votes émis et celui des bulletins reçus.

C. L'observateur devra noter le nombre de bulletins reçus pour que la mission puisse établir l'origine d'une éventuelle différence entre le nombre de bulletins reçus et le nombre de votes exprimés.

D. Le nombre de bulletins reçus ne doit être que légèrement supérieur au nombre d'électeurs inscrits, afin d'éviter tout risque de bourrage d'urne (*Ballot stuffing*). Une différence considérable entre le nombre d'électeurs inscrits et celui des bulletins reçus peut être révélatrice d'une stratégie frauduleuse.

E. Le scellage des urnes est une étape importante des préparatifs d'ouverture. L'observateur devra être attentif à ce que le président du bureau de vote montre l'urne à toutes les personnes présentes avant de la sceller.

L'urne doit être scellée avec un ou plusieurs scellés en plastique, dont le numéro de série sera noté par les observateurs et les représentants des partis. Cette mesure permettra de vérifier, au moment de la fermeture, que l'urne n'a pas été manipulée. Il est donc très important d'observer si cette procédure est bien respectée et si aucun membre du bureau de vote ne fait obstruction à ce que le numéro de série soit noté.

F. La présence d'observateurs nationaux et de représentants constitue une garantie de transparence du processus, il est donc essentiel d'observer cet aspect.

G. Tout manque de matériel sensible (urne, bulletins, liste électorale ou encre indélébile) peut priver de nombreux électeurs de leur droit de vote ou compromettre la transparence du processus. Cet incident sera donc noté par les OCD. Le manque de matériel peut être dû à un problème technique, mais il peut aussi répondre à une stratégie délibérée.

H. Les observateurs prendront note de l'heure d'ouverture. Ils devront observer et noter si, par exemple, les bureaux de vote ouvrent avec deux ou trois heures de retard sur l'horaire prévu, sans que l'heure de fermeture ne soit retardée dans la même mesure, ce qui priverait de nombreux électeurs de leur droit de vote.

7. Observation de plusieurs bureaux de vote

Les observateurs à court terme visiteront, après leur ouverture, entre 10 et 15 bureaux de vote. Ils consacreront en moyenne 30 minutes à chaque bureau, ou davantage s'ils l'estiment nécessaire ou en cas de problème.

7. A. Méthodologie

- Ils se présenteront aux membres du bureau de vote.
- En veillant à ne pas entraver le déroulement du vote, ils demanderont au président du bureau certains renseignements tels que le nombre d'électeurs inscrits, les votes exprimés, le nombre de votants dont le nom n'est pas inscrit sur la liste, le nombre de bulletins, etc.
- Ils noteront toutes les irrégularités et les problèmes, et pourront attirer l'attention des membres du bureau de vote sur telle irrégularité ou tel problème, dans un esprit constructif et avec courtoisie, sans leur donner d'ordres et sans perturber la procédure de vote.
- Ils demanderont aux représentants des partis et aux observateurs locaux leurs impressions sur le déroulement du scrutin dans le bureau de vote.
- Ils prendront note de toute réclamation ou plainte concernant une irrégularité, émanant d'observateurs nationaux, de représentants de partis ou d'électeurs. S'ils en ont la possibilité, ils tenteront d'en établir la véracité. Par exemple, si un représentant leur dit que dans un bureau de vote donné, des manœuvres d'intimidation sont exercées ou des mineurs sont en train de voter, ils s'efforce-

ront de se rendre dans ledit bureau, si les conditions de sécurité le permettent, tant pour vérifier l'information que pour produire un effet de dissuasion.

- Ils pourront parler avec les votants pour savoir quel est leur degré de confiance dans le processus électoral, pour leur demander s'ils estiment que le secret de leur vote a été respecté lorsque les conditions permettant de garantir le secret du vote ne sont pas remplies.
- Ils pourront évaluer l'efficacité des campagnes d'éducation de l'électorat en demandant aux votants s'ils connaissent la procédure de vote et s'ils ont obtenu toutes les informations nécessaires pour faire leur choix.

Si la procédure d'inscription des électeurs est mise en cause par les interlocuteurs, le caractère exhaustif de la liste électorale fera l'objet d'une attention particulière le jour du scrutin.

7. B. Environnement

La première chose que les observateurs à court terme doivent observer est l'environnement dans lequel se déroule le vote. Ils devront détecter toute manœuvre d'intimidation contre les votants à proximité des installations électorales.

Cette tâche est loin d'être aisée car souvent l'intimidation se fait de manière indirecte et est difficile à percevoir par l'observateur.

- La présence d'autorités locales ou de dirigeants traditionnels dans les installations électorales peut être en soi une forme d'intimidation en milieu rural, où les autorités exercent une forte influence.
- Les OCD devront être particulièrement attentifs à la présence et au comportement des forces de sécurité. Une présence excessive de forces de sécurité peut également produire un effet d'intimidation, surtout dans un contexte de post-conflit dans les régions sous influence d'anciens rebelles.
- Les observateurs porteront une attention particulière à la présence ou à l'absence de matériel de campagne, ainsi qu'à l'exercice éventuel d'une activité de campagne contraire à la réglementation électorale.

7. C. Observation à l'intérieur du bureau de vote

7. C. a) Que faut-il observer ?

Les observateurs devront observer si les procédures électorales sont respectées.

Principaux aspects à prendre en considération :

Des personnes non autorisées, des autorités locales, des dirigeants traditionnels, etc. sont-ils présents dans les installations ? Ces personnes ont le pouvoir d'exercer une certaine intimidation sur les électeurs, surtout au sein de sociétés de type communautaire ou qui, par le passé, ont été soumises à un contrôle social et politique strict.

L'identité des électeurs est-elle correctement vérifiée au moyen d'un document approprié (carte d'identité, carte d'électeur ou tout autre document prévu par la loi) ?

Le doigt de l'électeur est-il examiné avant de le laisser voter afin de vérifier qu'il n'y ait pas de traces d'encre ?

Est-ce que seules les personnes figurant sur la liste électorale sont autorisées à voter ?

Existe-t-il un grand nombre de personnes n'ayant pas pu voter parce que leur nom ne figurait pas sur la liste électorale ? Si les OCD n'ont pas la possibilité d'observer cet aspect personnellement, ils s'adresseront au président du bureau pour savoir quel est le nombre de personnes n'ayant pas pu voter parce qu'elles n'étaient pas inscrites sur la liste électorale. Ce point est inclus dans le questionnaire car il permet d'évaluer l'importance des éventuelles déficiences au niveau des listes électorales et leur impact sur le processus électoral. L'intégrité du processus peut être compromise si d'importants groupes de population sont exclus des listes.

Des cas d'usurpation d'identité sont-ils observés ? Autrement dit, y a-t-il des personnes inscrites sur la liste électorale qui ne peuvent pas voter parce que quelqu'un d'autre a voté à leur place ?

Les cartes d'électeurs sont-elles utilisées de manière frauduleuse ?

Existe-t-il des indices de vote multiple ? La possibilité de s'inscrire sur une liste supplémentaire le jour du scrutin et la non-utilisation d'encre indélébile peuvent faciliter le vote multiple.

Les isolements sont-ils placés correctement et sont-ils utilisés afin de garantir et de respecter le secret du vote ? Dans un environnement intimidant ou dans un contexte de grande pauvreté où l'achat de voix est largement répandu, la garantie du secret du vote constitue une sauvegarde importante.

Les membres du bureau font-ils preuve d'impartialité, de neutralité et de professionnalisme sans chercher à influencer les électeurs ?

La composition multipartite du bureau est-elle réelle ou non ?

Une aide est-elle correctement apportée aux personnes qui en ont besoin, aux analphabètes, aux handicapés, etc. ?

La pratique du vote familial est-elle observée ? Le droit de vote implique que le vote soit secret et personnel. Ce type de pratique compromet généralement le droit de vote des femmes.

Les bulletins sont-ils signés ou scellés avant d'être remis ? Cette procédure doit être respectée afin d'éviter l'utilisation frauduleuse de bulletins pour remplir les urnes.

Les électeurs signent-ils un registre après avoir voté ? Cette procédure constitue une sauvegarde contre le vote multiple.

L'encre utilisée est-elle indélébile ? Cette mesure constitue, elle aussi, une garantie contre le vote multiple.

Des observateurs locaux et des représentants des partis sont-ils présents dans les bureaux de vote ? Leur présence constitue une garantie de transparence de la procédure. L'éventuelle présence de faux observateurs électoraux locaux et de faux représentants de partis politiques répond à la volonté de maintenir aux yeux des électeurs et de la communauté internationale une apparence trompeuse de contrôle pluraliste du processus électoral.

Des actes d'intimidation ou de violence sont-ils commis à l'encontre des votants ou du personnel électoral, tant aux abords des bureaux de vote qu'à l'intérieur de ceux-ci ?

Existe-t-il des bureaux de vote « fantômes » ? Il s'agit de bureaux de vote officiellement enregistrés comme tels, dans lesquels aucun scrutin n'a lieu, mais pour lesquels des résultats sont publiés.

Il faudra évaluer le niveau de compréhension des procédures auprès des électeurs dans des contextes d'analphabétisme élevé, de même que le niveau de préparation des membres du bureau de vote et leur capacité à exercer leurs fonctions.

Lorsque la loi électorale prévoit la constitution de « bureaux de vote fermés » (*closed polling stations*), les observateurs devront les visiter. Il s'agit généralement d'universités, de prisons, d'hôpitaux ou de casernes transformés en bureaux de vote et destinés exclusivement au personnel qui y travaille. Ces bureaux spéciaux offrent un environnement propice à l'intimidation, en raison de la relation de travail et d'ordre économique qui lie les travailleurs/électeurs à ces institutions, ce qui peut compromettre la liberté de vote.

7. C. b) Comment évaluer le processus de vote ?

L'observation à court terme ne doit pas se limiter à collecter simplement et froidement des données techniques. L'observateur doit prendre en compte la réalité du pays, les conditions matérielles et les facteurs culturels afin d'évaluer le processus de vote et de dépouillement dans son ensemble. Le vote a parfois lieu dans des conditions matérielles très précaires. Si les déficiences observées ne compromettent pas le principe de la liberté de vote, l'évaluation générale peut malgré tout être relativement positive.

8. Fermeture des bureaux de vote et dépouillement

8. A. Que faut-il observer au moment de la fermeture des bureaux de vote ?

Aspects à prendre en considération :

La fermeture se déroule-t-elle conformément aux procédures établies dans la loi ?

Les électeurs qui font encore la queue à l'heure de la fermeture sont-ils autorisés à voter ?

Le nombre de bulletins remis, endommagés et non utilisés est-il compté et ces opérations sont-elles correctement retranscrites dans le procès-verbal ? Cette mesure est indispensable pour pouvoir procéder aux opérations ultérieures de réconciliation permettant de confirmer l'intégrité du processus.

Les bulletins non utilisés et endommagés sont-ils gardés dans des enveloppes prévues à cet effet, afin d'en éviter toute utilisation ?

8. B. Que faut-il observer lors du dépouillement ?

Dans des situations de fragilité institutionnelle, tout type de manipulation ou de falsification peut se produire à ce stade. Les observateurs évalueront la transparence du dépouillement et le respect des procédures. Les principaux aspects à prendre en considération sont les suivants :

Le scellé de l'urne est-il le même que celui qui a été noté le matin par les observateurs et les représentants des partis (ce qui garantit que l'urne n'a pas été manipulée) ?

La présence d'observateurs électoraux, de représentants des partis et de candidats indépendants est-elle autorisée ?

Sont-ils autorisés à se tenir à une distance appropriée pour pouvoir observer, sans difficultés, le processus de dépouillement dans son intégralité ? Les bulletins sont-ils montrés de manière visible à toutes les personnes présentes ?

Des votes sont-ils invalidés de façon arbitraire, de manière à porter préjudice au même parti systématiquement ? Le pourcentage de votes invalidés considéré comme normal est de 1% à 5%, même lorsque le taux d'analphabétisme est élevé.

Les votes invalidés sont-ils conservés pour une éventuelle révision ultérieure ?

Existe-t-il des différences significatives dans les opérations de réconciliation (nombre de votes émis, nombre de bulletins reçus et nombre d'électeurs enregistrés) ?

Une copie du procès-verbal des résultats est-elle remise aux représentants des partis et aux observateurs, comme mesure de garantie contre toute manipulation ultérieure des résultats ?

Le procès-verbal des résultats est-il affiché à la porte du bureau de vote ? Cette mesure constitue une importante sauvegarde garantissant la transparence du processus de dépouillement, dans la mesure où elle fournit aux partis et aux électeurs une information vitale pour la vérification des résultats et la détection ultérieure d'éventuelles manipulations, et qu'elle sert de document de référence en cas de contentieux électoral.

Parfois, le dépouillement n'a pas lieu dans le bureau de vote mais à un échelon supérieur, où les bulletins de plusieurs bureaux sont mélangés. Cette procédure permet de garantir aux électeurs de communautés restreintes que l'on ne puisse pas remonter du bulletin à l'électeur et qu'ils ne puissent pas

faire l'objet de représailles. Dans les sociétés qui ont encore en mémoire un passé totalitaire récent, cette mesure contribue à renforcer la confiance de l'électorat.

9. Compilation des résultats

Après le dépouillement, les observateurs devront accompagner le président du bureau de vote, chargé du transfert des urnes, jusqu'au centre où seront totalisés et compilés les résultats à l'échelon régional. Ils devront observer le processus de compilation dans son intégralité, évaluer la transparence de celui-ci et s'assurer qu'il se déroule dans le respect de la réglementation électorale. Ils doivent être prêts à travailler jusque tard dans la nuit.

À ce stade, le risque de manipulation et de falsification est élevé. Des différences importantes peuvent apparaître entre les résultats publiés au niveau des bureaux de vote et les résultats annoncés pour ces mêmes bureaux de vote au stade de la compilation.

10. Transmission des résultats de l'observation

Le jour du scrutin, les observateurs à court terme devront transmettre les résultats de leurs observations, consignés dans différents formulaires, aux observateurs à long terme, qui, à leur tour, les transmettront à l'équipe cadre. Ils devront respecter la procédure préétablie par l'équipe des observateurs à long terme pour la transmission des résultats. Cette transmission se fera généralement par téléphone (portable ou satellite lorsqu'il n'y a pas de couverture réseau). Les informations relatives à l'ouverture seront transmises entre 9 heures et 10 heures du matin. Les informations relatives à l'observation du vote dans les différents bureaux seront transmises juste après la clôture de la journée électorale. À la fin du dépouillement, les observateurs à court terme transmettront les informations relatives à la clôture et au dépouillement. S'ils doivent observer le processus de compilation, ils transmettront les informations requises au terme de ce processus.

11. Formulaires

Des exemples de formulaires utilisés par l'UE et l'OSCE pour l'observation de l'ouverture, du vote, de la clôture et de la compilation sont reproduits aux pages suivantes.



**European Union
Election Observation Mission**

TYPE OF ELECTIONS, DD MM, Country YYYY

A. OPENING & POLLING

TEAM ARRIVAL DEPARTURE
PS: *SPECIAL*: FOR

DISTRICT/ CONSTITUENCY POLLING STATION N°
MUNICIPALITY/ TOWN N° OF REGISTERED VOTERS
POLLING CENTRE VOTERS VOTED SO FAR

OPENING

1 **Did you observe the opening of this PS?** YES NO

A **What percentage of voters registered in the PS were queuing at the opening?**
 0% Below 10% 10% - 30% Over 30%

B **Did the polling station open:** On time Within 1 Hour More than 1 Hour Did not open

B₁ **Opening was delayed because of:** Lack of essential material Insufficient PS Staff
 Incompetence of PS Staff Unrest Other:

C **Did all party/candidate agents sign the opening protocol?** Yes No, Why:

D **Opening procedures were followed:**
 Strictly Largely Inconsistently Inadequately Not at all

RESPECT FOR THE RIGHT TO UNIVERSAL, INDIVIDUAL AND SECRET SUFFRAGE

2 **Did you observe voters turning up to cast their ballot?** YES NO

3 **Is the vicinity of the PS free from any circumstances which could influence voters' choices?** YES NO

A **If 'NO', did you observe:** Unrest Bussing activities Campaign material Violence
 Campaign activities Intimidation Presence of security forces beyond regulations
 Indication of vote buying Inefficient queue control management Other:

4 **Is the PS accessible for people with disabilities (with only minor assistance)?** YES NO

A **If 'NO', Why:**

5 **Please list each PS Staff member present:**
M: _____
F: _____

A **If any member is missing, Ask - for What reason:**
 Did not come Turned away Left Other:

6 **Are all the essential materials present?** YES NO

A **If 'NO', Which is/are missing:** Indelible ink Booth(s) Sufficient ballot papers
 Envelopes Voters' list(s) Ballot box(es) Stamps
 Forms Seals/padlocks Other:

B **Assess - were appropriate measures taken by the PS Staff?** YES NO

7 **Please list each party/candidate agent (P/CA) present:**
M: _____
F: _____

8 **Please list each national observer (NAT OB) present:**
M: _____
F: _____

9 **Are all party/candidate agents and national observers able to follow the proceedings unhindered?** YES NO

A If 'NO', Who was affected and How?	P/CA	NAT OB	P/CA	NAT OB
Not allowed access to PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Overcrowding	<input type="checkbox"/>
Arbitrarily prevented by PS Staff	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Intimidation	<input type="checkbox"/>
Layout of PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Other	<input type="checkbox"/>

10 **Is the PS free from any elements which could influence voters' choices?** YES NO

A **If 'NO', did you observe:** Unrest Violence Campaign material
 Campaign activities Intimidation Presence of security forces beyond regulations
 Indication of vote buying Inefficient voter flow management Other:

11 **Are only authorised people present inside the PS?** YES NO

A **If 'NO', which unauthorised people are present:** Local officials Religious/Traditional authorities
 Police Army Other:

B **Assess - the presence of these people is:** Intimidating Interfering with the work of PS Staff
 Creating confusion in the PS NOT affecting the process

C **Did you observe PS Staff exerting their authority to request that such people leave the PS?** YES NO

12	Is the integrity of the vote sufficiently protected?	YES	NO
A	If 'NO', Why: <input type="checkbox"/> Multiple voting <input type="checkbox"/> Ballot box(es) not properly sealed <input type="checkbox"/> Indications of bias among PS Staff <input type="checkbox"/> Indication of ballot stuffing <input type="checkbox"/> People voting with pre-marked ballots <input type="checkbox"/> Voter impersonation <input type="checkbox"/> Other:		
13	Is the secrecy of the vote sufficiently protected?	YES	NO
A	If 'NO', Why: <input type="checkbox"/> PS layout <input type="checkbox"/> Overcrowding <input type="checkbox"/> Open voting <input type="checkbox"/> Inadequate polling booths <input type="checkbox"/> Interference by people in the PS <input type="checkbox"/> Abusive voter assistance <input type="checkbox"/> Voter carelessness <input type="checkbox"/> More than 1 person in the booth <input type="checkbox"/> Other:		
RESPECT FOR ELECTORAL LAW & PROCEDURES & RIGHT TO AN EFFECTIVE REMEDY			
14	Are all eligible voters being allowed to vote?	YES	NO
A	If 'NO', Why: <input type="checkbox"/> Discrimination <input type="checkbox"/> Incompetence of PS Staff <input type="checkbox"/> Unclear instructions <input type="checkbox"/> Other:		
15	Are all ineligible voters being refused the possibility to cast a ballot?	YES	NO
A	If 'NO', have you observed any of the following being allowed to vote: <input type="checkbox"/> Underage people <input type="checkbox"/> People not on the Voters' list <input type="checkbox"/> People without Voter cards <input type="checkbox"/> People without proper ID <input type="checkbox"/> People with inked fingers <input type="checkbox"/> Other:		
16	Polling procedures are followed: 1-Always 2-Regularly 3-Irratically 4-Never 5-Arbitrarily		
	<input type="checkbox"/> A. Checking for ink <input type="checkbox"/> E. Instructions to voters <input type="checkbox"/> B. Voter identification <input type="checkbox"/> F. Ballots stamped/ signed according to procedures <input type="checkbox"/> C. Voter name read out <input type="checkbox"/> G. Inking voters' fingers <input type="checkbox"/> D. Crossing names out/ signing Voters' List		
A	If procedures are 'NOT', (1-Always) applied, Assess - the incorrect application of procedures is due to: <input type="checkbox"/> Unclear instructions <input type="checkbox"/> Poor training <input type="checkbox"/> Incompetence of PS Staff <input type="checkbox"/> Tension/ disorder in PS <input type="checkbox"/> Attempts to manipulate <input type="checkbox"/> Other:		
17	Ask - Was the process free from any official complaints being lodged at the PS?	YES	NO
A	If 'NO', were official complaints dealt with according to procedures?	YES	NO
18	Ask - Was the process free from unofficial complaints regarding significant problem(s) at this PS?	YES	NO
A	If 'NO', complaints were: <input type="checkbox"/> Clarified after discussion <input type="checkbox"/> Refused by PS Staff <input type="checkbox"/> Other: <input type="checkbox"/> Not submitted by the complainant		
19	Ask - Has the PS been open continuously for polling since the opening time?	YES	NO
A	If 'NO', Why: <input type="checkbox"/> Lack of material <input type="checkbox"/> Missing PS Staff <input type="checkbox"/> Unrest <input type="checkbox"/> Other:		
B	For how long: <input type="checkbox"/> Less than 1h <input type="checkbox"/> 1 - 4 hours <input type="checkbox"/> More than 4h <input type="checkbox"/> Never re-opened		
ASSESSMENT			
1-Outstanding 2-Good 3-Satisfactory 4-Poor 5-Inadequate			
20	Voters' overall understanding of voting procedures	<input type="checkbox"/>	
21	Party/candidate agents' overall understanding of their role	<input type="checkbox"/>	
22	The overall performance of the PS Staff	<input type="checkbox"/>	
23	Level of confidence that voters cast their ballot freely	<input type="checkbox"/>	
24	The transparency of the voting process	<input type="checkbox"/>	
25	The overall conduct of operations	<input type="checkbox"/>	
COMMENTS			

EU EOM standard observation forms, version 2.1 Developed by NEEDS project © European Commission



**European Union
Election Observation Mission**

TYPE OF ELECTIONS, DD MM, Country YYYY

B. CLOSING & COUNTING

TEAM ARRIVAL DEPARTURE
PS: "SPECIAL": FOR

DISTRICT/ CONSTITUENCY POLLING STATION N°
MUNICIPALITY/ TOWN N° OF REGISTERED VOTERS
POLLING CENTRE

CLOSING

1 Is the vicinity of the PS free from any circumstances which could influence the integrity of the closing? YES NO

A If 'NO', did you observe: Unrest Violence Campaign material
 Campaign activities Intimidation Presence of security forces beyond regulations
 Inefficient queue control management Other: _____

2 Is the PS free from any elements which could influence the integrity of the closing & counting process? YES NO

A If 'NO', did you observe: Unrest Violence Campaign material
 Campaign activities Intimidation Presence of security forces beyond regulations
 Inefficient crowd management Other: _____

3 Did the PS close at the official closing time? YES NO

A If 'NO', When did the PS close? Early Within 1 H More than 1 H

B Why? EMB decision Late opening Voters queuing outside PS Other: _____

B₁ Were voters queuing outside the PS at closing time allowed to vote? YES NO

B₂ Were voters arriving after closing time turned away? YES NO

RESPECT FOR THE RIGHT TO UNIVERSAL, INDIVIDUAL AND SECRET SUFFRAGE

4 Please list each PS Staff member present:
M: _____
F: _____

A If any member is missing, Ask - for what reason:
 Did not come Turned away Left Other: _____

5 Please list each party/candidate agent (P/CA) present:
M: _____
F: _____

6 Please list each national observer (NAT OB) present:
M: _____
F: _____

7 Are all party/ candidate agents and national observers able to follow the proceedings unhindered? YES NO

A If 'NO', Who was affected and How?	P/CA	NAT OB	P/CA	NAT OB
Not allowed access to PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbitrarily prevented by PS Staff	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Layout of PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Overcrowding	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intimidation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8 Are only authorised people present inside the PS? YES NO

A If 'NO', Which unauthorised people are present: Local officials Religious/Traditional authorities
 Police Army Other: _____

B Assess - The presence of these people is: Intimidating Interfering with the work of PS Staff
 Creating confusion in the PS NOT affecting the process

C Did you observe PS Staff exerting their authority to request that such people leave the PS? YES NO

9 Is the integrity of the counting process sufficiently protected? YES NO

A If 'NO', did you observe: Indications of ballot stuffing Indications of bias among PS Staff
 Indications of manipulation in Voters' List Other: _____

10 Did the closing and counting process proceed without interruptions until its completion? YES NO

A If 'NO', Why: Lack of material Missing PS Staff Unrest
 Convenience break Violence Other: _____

B For how long was the process suspended? Less than 1 H More than 1 H
 You left before it resumed

C Was the sensitive material kept under continuous custody during this time? YES NO



TYPE OF ELECTIONS, DD MM, COUNTRY YYYY

TEAM DATE / / ARRIVAL : DEPARTURE :

CONSTITUENCY COUNTY NATIONAL TALLY CENTRE
 DISTRICT REGION OTHER PSs/Centres attached to this Centre
 Process: HAS ENDED IN PROGRESS Number of Protocols/Results treated at the time of your departure:

TRANSPORT AND TRANSMISSION OF PROTOCOLS/RESULTS

1 Did you observe the transport/transmission of Protocols/Results to this Centre? YES NO
 A If 'YES', Was the transport/transmission carried out according to procedures? YES NO
 A₁ If 'NO', Why? Transport/transmission plan not implemented Implementation of an ad hoc plan Other: _____
 B Assess - Have the Protocols/Results been secure at all times? YES NO
 B₁ If 'NO', Why? Security plan not implemented Attempts to manipulate the process
 Negligence Other: _____
 C Assess - Was the transmission/transport of the sensitive materials transparent? YES NO
 2 Did you observe the handover of Protocols/Results to this Centre? YES NO
 A If 'YES', Were the procedures for the handover of the Protocols/Results followed: Largely Inconsistently Inadequately Strictly Not at all
 B If the procedures are not followed 'Strictly' is the integrity of the process sufficiently protected? YES NO
 3 Is the vicinity of the Centre free from any circumstances, which could influence the integrity of the process? YES NO
 A If 'NO', Why? Unrest Violence Intimidation Presence of security forces beyond regulations
 Inefficient management Other: _____

RESPECT FOR THE WILL OF THE VOTERS, INTEGRITY & TRANSPARENCY OF THE PROCESS

4 Please list each Centre official present:
 M: _____
 F: _____
 A Assess - The (approx.) ratio of males/females among the remaining Centre personnel is: F % M %
 5 Please list each party/candidate agent (P/CA) present:
 M: _____
 F: _____
 6 Please list each national observer (NAT/OB) present:
 M: _____
 F: _____
 7 Are all party/candidate agents and national observers able to follow the entire process unhindered? YES NO
 A If 'NO', Who was affected and How? P/CA NAT OB P/CA NAT OB
 Not invited or informed Overcrowding
 Not allowed access to the Centre Intimidation
 Arbitrarily prevented by Centre officials Only allowed limited access
 Layout of the Centre
 8 Is the Centre free from any elements, which could influence the integrity of the process? YES NO
 A If 'NO', Why? Unrest Violence Intimidation Presence of security forces beyond regulations
 Inadequate premises Lack of materials Overcrowding Other: _____
 9 Are only authorised people present inside the Centre? YES NO
 A If 'NO', Which unauthorised people are present? Local officials Religious/Traditional authorities
 Police Army Other: _____
 B Assess - The presence of these people is: Intimidating Interfering with the work of the Centre
 Creating confusion in the Centre NOT affecting the process
 10 Assess - Is the integrity of the process sufficiently protected? YES NO
 A If 'NO', Did you observe: Indications of manipulation of received Protocols/Results
 Mistakes in aggregations Poor training Indications of bias among Centre officials
 Insufficient personnel Lack of organisation/Inefficient management Other: _____
 11 Corollary - Did the Centre remain open until the end of the process? YES NO
 A If 'NO', Why? Lack of materials Technical problems Lack of personnel Unrest
 EMB decision Expected delays in the arrival of Protocols/Results Other: _____
 B For how long? Less than 1H 1-4 Hours 4-8 Hours
 More than 8 hours
 C Assess - Were the sensitive materials secured during the time the Centre was closed? YES NO

RESPECT FOR ELECTORAL LAW & PROCEDURES & RIGHT TO AN EFFECTIVE REMEDY																	
12	<p>Procedures are followed: 1 - Always 2 - Regularly 3 - Erratically 4 - Never 5 - Arbitrarily</p> <p> <input type="checkbox"/> A. Verifying authenticity of Protocols/Results <input type="checkbox"/> B. Mathematical verifications <input type="checkbox"/> C. Mathematical corrections <input type="checkbox"/> D. Procedures for ballot recounts <input type="checkbox"/> E. Procedures for challenged ballots <input type="checkbox"/> F. Procedures for any "special" ballots </p> <p> <input type="checkbox"/> G. Manual aggregation <input type="checkbox"/> H. Data-entry <input type="checkbox"/> I. Proclamation/displaying of results <input type="checkbox"/> J. Procedures for filling in/signing Protocols and Results sheets <input type="checkbox"/> K. Procedures for packing, securing and storing materials </p> <p> A If procedures are NOT (1-Always) applied, Assess – the incorrect application of procedures is due to: </p> <p> <input type="checkbox"/> Attempts to manipulate <input type="checkbox"/> Unclear instructions <input type="checkbox"/> Lack of materials <input type="checkbox"/> Lack of time <input type="checkbox"/> Poor training <input type="checkbox"/> Incompetence of Centre officials/personnel <input type="checkbox"/> Technical problems <input type="checkbox"/> Tension/ disorder in the Centre <input type="checkbox"/> EMB decision <input type="checkbox"/> Other: </p> <p> B Assess – Was the incorrect application of procedures significant for the overall results? <input type="checkbox"/> YES <input type="checkbox"/> NO </p>																
13	<p>Tabulation Data</p> <table border="0"> <tr> <td>NUMBER OF REGISTERED VOTERS</td> <td><input type="text"/></td> <td>NUMBER OF CHALLENGED BALLOTS</td> <td><input type="text"/></td> </tr> <tr> <td>NUMBER OF VOTERS REGISTERED ELSEWHERE WHO VOTED</td> <td><input type="text"/></td> <td>NUMBER OF VALID BALLOTS</td> <td><input type="text"/></td> </tr> <tr> <td>NUMBER OF INVALID BALLOTS</td> <td><input type="text"/></td> <td>NUMBER OF "SPECIAL" BALLOTS</td> <td><input type="text"/></td> </tr> <tr> <td>NUMBER OF BLANK BALLOTS</td> <td><input type="text"/></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	NUMBER OF REGISTERED VOTERS	<input type="text"/>	NUMBER OF CHALLENGED BALLOTS	<input type="text"/>	NUMBER OF VOTERS REGISTERED ELSEWHERE WHO VOTED	<input type="text"/>	NUMBER OF VALID BALLOTS	<input type="text"/>	NUMBER OF INVALID BALLOTS	<input type="text"/>	NUMBER OF "SPECIAL" BALLOTS	<input type="text"/>	NUMBER OF BLANK BALLOTS	<input type="text"/>		
NUMBER OF REGISTERED VOTERS	<input type="text"/>	NUMBER OF CHALLENGED BALLOTS	<input type="text"/>														
NUMBER OF VOTERS REGISTERED ELSEWHERE WHO VOTED	<input type="text"/>	NUMBER OF VALID BALLOTS	<input type="text"/>														
NUMBER OF INVALID BALLOTS	<input type="text"/>	NUMBER OF "SPECIAL" BALLOTS	<input type="text"/>														
NUMBER OF BLANK BALLOTS	<input type="text"/>																
14	<p>Ask – Was the process free from any official complaints being lodged at the Centre? <input type="checkbox"/> YES <input type="checkbox"/> NO</p> <p>A If 'NO', were official complaints dealt with according to procedures? <input type="checkbox"/> YES <input type="checkbox"/> NO</p>																
15	<p>Ask – Was the process free from unofficial complaints regarding significant problems in this Centre? <input type="checkbox"/> YES <input type="checkbox"/> NO</p> <p> A If 'NO', complaints were: <input type="checkbox"/> Not submitted by the complainant <input type="checkbox"/> Clarified after discussion <input type="checkbox"/> Refused by Centre officials <input type="checkbox"/> Other: </p>																
16	<p>Have the Protocols/Results been transmitted to the next level of the EMB according to procedures? <input type="checkbox"/> YES <input type="checkbox"/> NO</p> <p> A If 'NO', Why? <input type="checkbox"/> Lack of time <input type="checkbox"/> Lack of materials <input type="checkbox"/> Ad hoc transmission <input type="checkbox"/> Attempts to manipulate the process <input type="checkbox"/> Poor training <input type="checkbox"/> Incompetence of Centre officials <input type="checkbox"/> Unclear instructions <input type="checkbox"/> Technical problems <input type="checkbox"/> EMB decision <input type="checkbox"/> Other: </p>																
17	<p>Have all party/candidate agents received a copy of the Protocols/Results? <input type="checkbox"/> YES <input type="checkbox"/> NO</p> <p> A If 'NO', Why? <input type="checkbox"/> Refusal by Centre officials <input type="checkbox"/> Disagreement with process <input type="checkbox"/> Not present <input type="checkbox"/> Did not request copies <input type="checkbox"/> Arbitrary handing out of copies <input type="checkbox"/> Other: </p>																
ASSESSMENTS																	
	1 - Outstanding 2 - Good 3 - Satisfactory 4 - Poor 5 - Inadequate																
18	Party/ candidate agents' overall understanding of their role <input type="checkbox"/>																
19	The overall performance of Centre officials and personnel <input type="checkbox"/>																
20	Level of confidence that the results reflect the will of the voters <input type="checkbox"/>																
21	The transparency of the process <input type="checkbox"/>																
22	The overall conduct of operations <input type="checkbox"/>																
COMMENTS																	
EU EOM standard observation forms, version 2.1 Developed by NEEDS project © European Commission																	

STO Team Number - DEC Number PEC Number

A1 Time of Arrival (Use 24 hr clock) A2 Polling Station is: Urban Rural Enclave Transit Military Hospital
A3 Polling Station is: Urban Rural Enclave Transit Military Hospital
A4 PEC Chairperson is: Male Female

B. Opening procedures		Y	N	n/a
B1	Were all necessary election materials present	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B1.1	IF NO to B1: <input type="checkbox"/> PEC seal <input type="checkbox"/> Polling booths <input type="checkbox"/> Ballot papers <input type="checkbox"/> Inclusive list <input type="checkbox"/> Voters list <input type="checkbox"/> PEC Record <input type="checkbox"/> Ballot box seals <input type="checkbox"/> Ballot boxes <input type="checkbox"/> Envelopes <input type="checkbox"/> Protocols <input type="checkbox"/> UV lamp <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
B2	Were the tasks/responsibilities of individual PEC members determined by drawing lots	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B3	Was the number of voters in the general VL announced and entered into the protocols (pt. 1)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B4	Were the packages of ballots and envelopes intact	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B5	Was the number of ballot papers announced and entered into the protocols (pt. 5)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B6	Was there a VL supplement (for mobile voting) in the polling station (PS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B7	Were the ballot boxes properly sealed (if NO, please comment in Form F)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B8	Were the serial numbers of the ballot box seals entered into the Record Book	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B9	Was control sheets inserted in every ballot box	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B10	Did the PS open for voting at 08:00 hrs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B10.1	IF NO to B10: <input type="checkbox"/> 08:00-08:15 <input type="checkbox"/> 08:15-08:30 <input type="checkbox"/> 08:30-09:00 <input type="checkbox"/> After 09:00			<input type="checkbox"/>

C. Officials and (Un)authorized People		Y	N	n/a
C1	How many PEC members have been appointed	<input type="text"/>		
C2	How many appointed PEC members are women	<input type="text"/>		
C3	How many of the PEC members were present	<input type="text"/>		
C4	Were party/ civic groups present at the opening of this PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C4.1	IF YES to C4: <input type="checkbox"/> Party A <input type="checkbox"/> Party B <input type="checkbox"/> Party C <input type="checkbox"/> Party D <input type="checkbox"/> Bloc D <input type="checkbox"/> Bloc E <input type="checkbox"/> Bloc F <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C5	Were domestic non-partisan observers present at the opening of this PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C5.1	IF YES to C5: <input type="checkbox"/> Group A <input type="checkbox"/> Group B <input type="checkbox"/> Group C <input type="checkbox"/> Group D <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C6	Were any unauthorized persons present at the opening of this PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C6.1	IF YES to C6: <input type="checkbox"/> Police, security <input type="checkbox"/> Local officials <input type="checkbox"/> State officials <input type="checkbox"/> Military <input type="checkbox"/> Candidate(s) <input type="checkbox"/> Party activist(s) <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C6.1	IF YES to C6: Were they directing/interfering in the work of the PEC	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Transparency		Y	N	n/a
D1	Did all observers present have a clear view of the opening procedures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D2	Were you in any way restricted in your observation of the opening procedures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D3	Did any observers or party/ civic groups inform you of problems at this PS during opening	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E. Evaluation	
E1	The overall conduct of the opening of this PS was: <input type="checkbox"/> Very good <input type="checkbox"/> Good <input type="checkbox"/> Bad <input type="checkbox"/> Very bad

COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Indicate [X] if you completed a Form E for OPENING at this PS

Please now complete "Observation Report Form B – VOTING" for this PS

When Faxing / Scanning: Page _____ out of a total of _____ pages.



STO Team
Number

DEC
Number

PEC
Number

Time of arrival (24 hr clock) :
 A1 Time of departure (24 hr clock) :
 A2 Polling station is: Urban Rural
 A3 Polling station is: Regular Prison Military Hospital
 A4 PEC Chairperson is: Male Female

B. Circumstances outside the PS. Y N
 B1 Are campaign activities taking place in the vicinity of the polling station (PS).....
 B2 Is there tension or unrest in the vicinity of the PS.....
 B3 Is there a large crowd waiting to vote.....
 B4 Any other problems in the vicinity of the PS.....

C. Officials and (Un)authorized people Y N n/a
 C1 How many PEC members have been appointed.....
 C2 How many appointed PEC members are women.....
 C3 How many of the PEC members reported for work on election day.....
 C4 Were party/blue premises present at this PS.....
 C4.1 If YES to C4: Party A Party B Party C Blue H Blue F Other
 C5 Were domestic non-partisan observers present at this PS.....
 C5.1 If YES to C5: Group A Group B Group C Group D Other
 C6 Were any unauthorized persons present at this PS.....
 C6.1 If YES to C6: Police, security Local official(s) State official(s) Military Candidate(s) Party activist(s) Other
 C6.2 Were they directing/interfering in the work of the PEC.....

D. Arrangements inside the PS Y N n/a
 D1 Was the PS layout adequate to conduct polling.....
 D2 Were the ballot boxes sealed properly.....
 D3 Were video cameras installed in the polling station.....
 D3.1 If YES to D3: Did the placement of the cameras in any way undermine the secrecy of the vote.....
 D4 Were all phases of the voting process and ballot box visible to the PEC and observers.....
 D5 Were you prevented in your observation in any way.....
 D6 Were election materials available in the languages of national minorities.....
 D7 Were all necessary election materials present.....
 D7.1 If NO to D7: UV lamp Polling booth(s) Ballot papers Invisible ink Protocols Votes list Envelopes PEC seal Other

E. Circumstances inside the PS. (Did you observe any of the following?) Y N
 E1 Overcrowding.....
 E2 Campaign material or campaign activity.....
 E3 Intimidation of voters.....
 E4 Tension / Unrest.....
 E5 Other problems.....

F. Registered voters and turnout n/a
 F1 Ballots received by the PEC (for majoritarian elections).....
 F2 How many envelopes for ballots were received.....
 F3 Voters registered on the general voter list (VL).....
 F4 Voters registered on the special VL.....
 F5 Voters on the VL supplement for mobile voting.....
 F6 Voters who have voted in the polling station premises so far.....



STO Team Number

DEC Number

PEC Number

G. Voting procedures n/k

Were procedures followed (1 = always; 2 = mostly; 3 = sometimes; 0 = never)

	3	2	1	0	n/k
G1 Did the PEC check the voters' IDs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G2 Did the PEC sign and stamp the ballots	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G3 Did the voters sign the voter list	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G4 Did voters mark their ballots in secrecy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G5 Were voters checked for traces of invisible ink before being allowed into the PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G6 Were voters' fingers marked with invisible ink upon receiving the ballots	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Did you observe any of the following problems or irregularities

	Y	N	n/k	n/a
G7 Were voters refused the right to vote	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G7.1 If YES to G7: <input type="checkbox"/> No proper ID <input type="checkbox"/> Not on VL <input type="checkbox"/> Already voted <input type="checkbox"/> Other				<input type="checkbox"/>
G8 Voters denied the right to vote at this PS for inappropriate reasons	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G9 Voters without proper ID allowed to vote	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G10 Series of seemingly identical signatures on the voter list	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G11 Voters voting together in the booth (group voting)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G12 Anyone voting, or attempting to vote, more than once (multiple voting)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G13 Cases of anyone voting on behalf of someone else, absent or present (proxy voting)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G14 Anyone voting with a pre-marked ballot paper (irregular voting)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G15 Indications of ballot box stuffing (e.g. ballots in stacks inside boxes)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G16 Same person "assisting" numerous voters	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G17 Any PEC member or party-like proxy being dismissed	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G18 Voters who already had traces of ink still allowed to vote	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G19 Were there any other procedural problems	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

H. Transparency Y N n/k

H1 Did all observers present have a clear view of the voting procedures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H2 Did the PEC cooperate with you fully during your observation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H3 Were you in any way restricted in your observation of the voting procedures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H4 Did any observers or party-like proxies inform you of problems at this PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H5 Was any official complaint filed at this PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

I. Number of voters during observation

I How many people voted while you were observing the voting at this PS

0 1 - 5 6 - 10 11 - 50 More than 50

J. Evaluation

J1 The overall conduct of the voting of this PS was:

Very good Good Bad Very bad

J2 Please indicate your opinion according to the range of 5 = very good to 1 = very bad:

	5	4	3	2	1	n/k
J2.1 General environment / circumstances	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.2 Procedures followed	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.3 PEC's understanding of voting procedures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.4 Voters' understanding of voting procedures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.5 Performance of PEC	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.6 Transparency of the voting process	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Check the box to the right if you completed a Form I for VOTING at this PS

STO Team Number - DEC Number PEC Number

A1 Time of Arrival (Use 24 hr clock): At Polling Station is: Urban Rural
Time of Departure (Use 24 hr clock): At PEC Chairperson is: Male Female

B. Closing of the PS		Y	N	n/a
B1	Were voters waiting to vote inside the PS at 20:00 hours	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B1.1	If YES to B1, were they allowed to vote	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B2	Did the PS close on time	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B2.1	If NO to B2: <input type="checkbox"/> 20:00-20:15 <input type="checkbox"/> 20:16-20:30 <input type="checkbox"/> 20:31-21:00 <input type="checkbox"/> After 21:00			
B3	Were members trained with counting procedures (counting officers) appointed by drawing lots	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B3.1	If NO to B3, who selected them <input type="checkbox"/> PEC chairperson <input type="checkbox"/> PEC by a vote <input type="checkbox"/> Other			

C. Officials and (Un)authorized people		Y	N	n/a
C1	How many PEC members have been appointed	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
C2	How many appointed PEC members are women	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
C3	How many of the PEC members were present at the time of closing	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
C4	Were party/ bloc groups present at this PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C4.1	If YES to C4: <input type="checkbox"/> Party A <input type="checkbox"/> Party B <input type="checkbox"/> Party C <input type="checkbox"/> Bloc D <input type="checkbox"/> Bloc E <input type="checkbox"/> Bloc F <input type="checkbox"/> Other			
C5	Were domestic non-partisan observers present at this PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C5.1	If YES to C5: <input type="checkbox"/> Group A <input type="checkbox"/> Group B <input type="checkbox"/> Group C <input type="checkbox"/> Group D <input type="checkbox"/> Other			
C6	Were any unauthorized persons present at this PS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C6.1	If YES to C6: <input type="checkbox"/> Police, security <input type="checkbox"/> Local officials <input type="checkbox"/> State officials <input type="checkbox"/> Military <input type="checkbox"/> Candidate(s) <input type="checkbox"/> Party activist(s) <input type="checkbox"/> Other			
C6.2	If YES to C6: Were they directing/interfering in the work of the PEC	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Steps to be completed before the ballot boxes are opened		Y	N	n/a	n/a
D1	Was the number of voters in the serial VL announced and entered into the protocols (pt. 2)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D2	Was the number of voters who participated in voting counted and entered in protocols (pt. 4)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D3	Was the number of unused ballots counted and entered in protocols (pt. 6)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D4	Was the number of spoiled ballot papers counted and entered in protocols (pt. 7)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D5	Were VLA, unused and spoiled ballot papers packed in separate envelopes and sealed	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E. Opening of the ballot boxes		Y	N	n/a	n/a
E1	Were the seals of the ballot boxes intact (undamaged)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E2	Were the serial numbers of ballot box seals the same as those entered in the Record Book	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E3	Was the mobile ballot box opened first	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E4	Were control sheets found in every ballot box	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E5	Were the control sheets found in the ballot boxes identical with the one kept by the PEC	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F. Counting of votes by party/ bloc/candidate and invalid		Y	N	n/a
F1	Indication of ballot box stuffing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F2	Was the choice on every ballot announced aloud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F3	Did the counting officers show each ballot to everybody present	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F4	Were at least two credible observers allowed to closely observe the counting of ballots	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F5	Was validity of contested ballots determined through a vote of the PEC	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F6	Was validity of contested ballots determined reasonably	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F7	Was validity of contested ballots determined consistently	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F8	Were all PEC members free to examine the ballot papers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F9	Did the PEC announce the number of invalid ballots and enter it in pt. 8 of the protocols	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F10	Did PEC cross-check the data after counting (valid votes + unused ballots + signatures in VL)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F11	Did the PEC pack and seal the ballots for each election subject separately	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

STO Team Number DEC Number Number of PS processed

A1 Start time of reporting (24 hr clock)
End time of reporting (24 hr clock)

B.	Conditions at the DEC	Y	N	n/k
B1	Were the facilities adequate for reception and recording of PEC protocols.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B2	Were any observers/proxies expelled from the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C.	Officials and (Un)authorized people	Y	N	n/a
C1	How many of the DEC members were present.....	<input type="text"/> <input type="text"/>		
C2	Were party/bloc proxies present at the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C2.1	IF YES to C2: <input type="checkbox"/> Party A <input type="checkbox"/> Party B <input type="checkbox"/> Party C <input type="checkbox"/> Bloc D <input type="checkbox"/> Bloc E <input type="checkbox"/> Bloc F <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C3	Were domestic non-partisan observers present at the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C3.1	IF YES to C3: <input type="checkbox"/> Group A <input type="checkbox"/> Group B <input type="checkbox"/> Group C <input type="checkbox"/> Group D <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C4	Were any unauthorized persons present at this PS.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C4.1	IF YES to C4: <input type="checkbox"/> Police, arrested <input type="checkbox"/> Local officials <input type="checkbox"/> State officials <input type="checkbox"/> Military <input type="checkbox"/> Candidate(s) <input type="checkbox"/> Party activist(s) <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C4.2	IF YES to C4: Were they directing/interfering in the work of the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D.	Receipt and tabulation of PEC protocols	Y	N	n/k
D1	Did you observe any significant procedural errors or omissions in the work of the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D2	Were PECs correcting protocols at the DEC without a formal decision of the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D3	Did the figures in the PEC protocol reconcile correctly.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D4	Were PECs filling in protocols at DEC premises.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D5	Were the seals on the PEC material intact upon arrival.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D6	Did PECs deliver all required documentation to the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D7	Did the DEC check that protocols were completed correctly and in full.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D8	Were all protocols that you saw completed correctly and in full.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D9	How many recounts did the DEC conduct.....	<input type="text"/> <input type="text"/>		
D10	How many PEC results were annulled.....	<input type="text"/> <input type="text"/>		

E.	Transparency	Y	N	n/k
E1	Did all observers present have a clear view of the procedures.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
E2	Were you in any way restricted in your observation.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E3	Were other observers/proxies prevented from observing in any way.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E4	Was any official complaint filed at this DEC during your stay.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E5	Were observers/proxies allowed to familiarize themselves with all aspects of the process.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F.	Evaluation							
F1	In general, the conduct of the results tabulation at this DEC was <input type="checkbox"/> Very good <input type="checkbox"/> Good <input type="checkbox"/> Bad <input type="checkbox"/> Very bad Please indicate an opinion as to (next 20):							
	Very good ----- Very bad ----- n/k							
	5 4 3 2 1							
F2.1	DEC members understanding of tabulation procedures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F2.2	How the data entry was organized	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F2.3	Promptness/orderliness of protocol receipt at DEC	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F2.4	Transparency of tabulation process	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F2.5	DEC handling of problems/complaints	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Indicate [X] if you completed a Form B at this DEC

When Faxing / Scanning: Page ____ out of a total of ____ pages.

International Election Observation Mission

Observation Report Form E
 ADDITIONAL COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS
(1 case)

STO Team Number -

DEC Number

PEC Number

Related Form(s) A B C D

ANY ADDITIONAL COMMENT OR EXCEPTIONAL OBSERVATION?

Use Form E to either:

- ▶ give comments additional to your answers to any of the questions on Forms A, B, C, D1, D2;
- ▶ describe an exceptional violation or event that was directly observed by the STO team;

When filling out this form, you should:

- ▶ be brief and use "bullet points";
- ▶ complete a separate report for each PEC as required, including all your additional comments for that PEC;
- ▶ for each additional comment, include a reference to the question number on the related form, and the time of the observation (if it still happens)

(Lined area for writing additional comments/observations)

Please Mark the box to the right if you have to continue on a separate sheet and clearly state your STO team number at the top of that sheet and the PEC and DEC number the case refers to.

When Faxing / Scanning: Page _____ out of a total of _____ pages.



Élections législatives, Afghanistan 2005

XII. CODE DE CONDUITE

Toutes les organisations intergouvernementales et les organisations internationales non gouvernementales d'observation électorale ont adopté leurs propres codes de bonne conduite que les membres des missions d'observation électorale internationale sont tenus de respecter. Ces différents codes de bonne conduite se fondent tous cependant sur les mêmes principes de base communs : respect de la souveraineté du pays hôte, impartialité des observateurs, non-ingérence dans le processus électoral, transparence et professionnalisme dans l'accomplissement de leurs fonctions, contact réglementé avec les médias, droits et obligations des observateurs qui intègrent la mission d'observation électorale.

Dans un souci d'harmonisation des différents codes de bonne conduite appliqués par les organisations d'observation électorale internationale, un code de conduite des observateurs électoraux internationaux et une déclaration de principes pour l'observation électorale internationale ont été adoptés en octobre 2005 sous l'égide des Nations Unies. Ces deux documents ont été souscrits par 21 organisations internationales d'observation électorale, dont la Commission européenne, l'OSCE, les Nations Unies, l'Organisation des États américains, l'Union africaine, le Conseil de l'Europe, l'Union interparlementaire, le Secrétariat de la Commonwealth, le Centre Carter, l'IFES, l'Asian Network for free elections et 10 autres.

Code de conduite à l'usage 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 dépouil-

lement 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 preuve 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.



Élections législatives et présidentielle, Haïti 2010

XIII. SÉLECTION DES OBSERVATEURS ÉLECTORAUX ESPAGNOLS

1. Considérations générales

Le Bureau des Droits de l'Homme du Ministère Espagnol des Affaires Étrangères et de Coopération est l'Unité responsable de la sélection des observateurs électoraux espagnols à court et à long terme qui souhaitent travailler pour l'OSCE, l'UE ou l'OEA.

Pour postuler à un poste d'observateur électoral, les candidats doivent :

.Avoir de l'expérience dans le domaine de l'observation électorale internationale dans le cadre de l'UE, de l'OSCE ou de l'OEA ; et/ou

Avoir suivi l'un des cours de formation d'observateurs à court terme organisés par le Bureau des droits de l'homme entre 2004 et 2012, en collaboration avec l'École diplomatique et d'autres organismes. Cette formation sera à nouveau proposée dès que les nombreuses personnes ayant suivi ces cours auront eu l'opportunité de participer à une mission d'observation électorale de l'OSCE, puisque le contexte budgétaire défavorable des dernières années n'a pas permis pour l'instant une telle participation.

Toutes les informations concernant ces cours sont publiées sur le site web de l'École diplomatique au cours du mois de mars de chaque année : <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/EscuelaDiplomatica/Paginas/Inicio.aspx>

Pour pouvoir être observateur électorale de courte durée, il est nécessaire de posséder une expérience dans le domaine de l'observation électorale ou d'avoir suivi la formation de l'École Diplomatique.

Pour pouvoir être observateur de longue durée, il est nécessaire d'avoir une expérience dans le domaine de l'observation électorale de longue durée ou d'avoir cumulé au moins 2 expériences d'observation de courte durée.

Les observateurs électoraux réunissant au moins l'une de ces deux conditions sont enregistrés dans la base de données du Bureau des Droits de l'Homme et peuvent ainsi recevoir les appels à candidatures pour des missions d'observation électorale que le Bureau se charge de relayer.

Une application informatique est en préparation pour permettre aux observateurs, dès qu'elle sera opérationnelle, de soumettre leur candidature, d'accéder à toutes les informations concernant l'appel et de connaître l'état de leur candidature.

Coordonnées de contact du Bureau des Droits de l'Homme pour des questions relatives à l'observation électorale : (+34) 913798572, observacionelectoral@maec.es ; isabel.menchon@maec.es.

2. Procédure de sélection d'observateurs électoraux espagnols pour l'OSCE

Le Bureau des Droits de l'Homme reçoit une note envoyée par le Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme (BIDDH),

qui informe les États membres du déploiement d'une mission d'observation électorale pour un scrutin donné et du nombre total d'observateurs nécessaires. Dans cette note, le BIDDH demande aux États membres d'apporter un nombre indéterminé d'observateurs à long et à court terme.

Après réception de cette note, le Bureau des droits de l'homme, en coordination avec la Sous-direction géographique correspondante, décide de l'opportunité politique d'envoyer des observateurs électoraux espagnols et du nombre d'observateurs à déployer, lequel dépend nécessairement des disponibilités budgétaires.

Si le Bureau décide de participer à la mission, il contacte par courriel les observateurs figurant sur la base de données et leur envoie l'appel à candidatures. Les personnes intéressées sont priées d'envoyer leur CV afin que le Bureau puisse faire la sélection des observateurs à long et à court terme. La liste des observateurs sélectionnés est ensuite envoyée au BIDDH.

Le Secrétariat d'État aux Affaires Étrangères, du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération, prend en charge la totalité des dépenses découlant de la participation des observateurs espagnols à des missions d'observation électorale de l'OSCE.

3. Procédure de sélection d'observateurs électoraux espagnols pour l'UE

Les observateurs espagnols souhaitant participer à des missions d'observation de l'UE doivent remplir l'une des deux conditions évoquées plus haut et déposer leur CV sur la base de candidatures à l'observation électorale (« roster ») que l'UE a créée à cette fin et dont l'adresse est : http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/index_en.htm

La Commission lance la procédure en envoyant au Bureau des Droits de l'Homme une note qui informe les États membres du déploiement d'une mission d'observation électorale pour un scrutin donné, et demande à chaque État membre de faire une présélection et de lui soumettre une liste contenant un nombre déterminé d'observateurs à long et à court terme.

Après réception de cette note, le Bureau envoie un appel à candidatures aux observateurs figurant sur une base de données et leur demande de déposer leur CV s'ils sont intéressés. Le Bureau fait ensuite une sélection préliminaire des candidatures à soumettre à la Commission, qui fait la sélection finale sur la base des candidatures présentées.

L'UE prend en charge la totalité des dépenses découlant de la participation des observateurs à ses missions d'observation électorale.

4. Procédure de sélection d'observateurs électoraux espagnols pour l'OEA

Un mémorandum d'entente a été signé en avril 2009 par le secrétariat aux Affaires étrangères du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération et par le secrétariat général de l'OEA, en vertu duquel des observateurs électoraux espagnols peuvent participer à des MOE de l'OEA. Le nombre maximal d'observateurs espagnols participant aux missions est de 15%, soit le même pourcentage que pour les autres pays membres.

L'Espagne prend en charge les frais de déplacement des observateurs jusqu'à la capitale du pays dont les élections sont à observer.

Une fois confirmé le déploiement d'une mission d'observation électorale de l'OEA pour un scrutin donné, le Bureau des droits de l'homme envoie par courriel un appel à candidatures aux observateurs figurant sur sa base de données. Une sélection préliminaire permet d'établir une liste qui est ensuite transmise au Département de coopération et d'observation électorale, du secrétariat aux Affaires politiques de l'OEA. Le nombre d'observateurs électoraux finalement sélectionnés dépendra des fonds collectés par l'OEA pour chaque mission.



Élections législatives et présidentielle, Mali 2013

XIV. SÉLECTION DES MEMBRES DE L'ÉQUIPE CADRE.

1. Union européenne

Les membres de l'équipe cadre d'une MOE de l'UE sont directement sélectionnés par l'unité correspondante de la Commission, à savoir le service des instruments de politique étrangère (FPI), en coordination avec l'unité

correspondante du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Les appels à candidatures sont publiés sur :

http://ec.europa.eu/dgs/fpi/annoncements/jobs_en.htm.

2. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Le département compétent du Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme (BIDDH) sélectionne directement les membres de l'équipe cadre de ses MOE. Les appels à candidatures sont publiés sur : <http://www.osce.org/odihr/elections>

Afin de pouvoir postuler, les candidats doivent s'inscrire sur le roster d'experts électoraux du BIDDH : <http://elexperts.odih.pl>



Élections législatives et présidentielle., Mali 2013

XV. SÉLECTION DES MEMBRES DES MISSIONS EXPLORATOIRES, DES MISSIONS D'EXPERTS ET DES MISSIONS DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE L'UE

Le Bureau des Droits de l'Homme publie sur sa base de données d'observateurs, à des fins d'information, l'appel à candidatures envoyé par la Commission en vue de la sélection des membres de ce genre de missions. Les intéressés sont priés de présenter leur candidature auprès des consultants

mentionnés dans l’avis d’appel à candidatures. La liste des consultants est disponible à l’adresse suivante, lots 7 et 12 :

http://ec.europa.eu/europeaid/work/framework-contract/beneficiaries-2009/documents/2_4_contact_details_en.xls

L’UE publie également sur son site web l’appel à candidatures en vue de la sélection des membres de ces missions :

http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/index_en.htm

Les personnes intéressées peuvent contacter directement les consultants.



Élection présidentielle, Arménie 2013

XVI. SÉLECTION DES MEMBRES DU PRESTATAIRE DE SERVICES (SP) ET DE L'AGNECE DE MISE EN OEUVRE (IP)

Les personnes ayant une longue expérience dans le domaine de la sécurité et/ou des opérations logistiques qui souhaitent travailler dans le cadre d'une mission en tant que membres du prestataire de services (SP) ou de

l'agence de mise en œuvre doivent contacter directement les consortiums agréés : GIZ, TRANSTEC, INDRA, IOM.

Sites web :

GIZ : <http://www.giz.de/en/jobs/3109.html>

TRANSTEC : <http://www.transtec.be/website20/vacancies>

INDRA : <http://www.indracompany.com/tu-carrera-en-indra/empleo-en-indra>

IOM : <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-iom-1/recruitment/current-vacancies.html>



Élection présidentielle, Azerbaïdjan 2013

XVII. SÉLECTION POUR PARTICIPER À DES FORMATIONS EODS

Le projet EODS (Observation électorale et soutien à la démocratie) a vu le jour en janvier 2012 suite à une offre lancée par la Commission de l'UE pour assurer la continuation du programme NEEDS. L'EODS, qui a pour mission de développer des activités de formation et des outils méthodologiques en matière d'observation électorale, articule son activité autour de volets : la consolidation de la méthodologie d'observation électorale de l'UE ; la formation à la méthodologie de l'UE adressée à des membres de l'équipe cadre et des observateurs à long terme ; le renforcement des capacités des organisations et des réseaux régionaux d'observation électorale.

Le Bureau des Droits de l'Homme saisit dans sa base de données l'offre de cours de formation à l'intention des observateurs électoraux à long terme et, après réception des candidatures, il procède à une sélection préliminaire des candidats qui seront proposés à la Commission et à l'EODS pour la sélection définitive.

En ce qui concerne les cours de formation des membres de l'équipe cadre, l'EODS publie l'offre sur son site web et se charge de la sélection des candidats : www.eods.eu. Cette offre de formation est également publiée sur :

http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/index_en.htm

Dans ce cas, le Bureau des Droits de l'Homme publie cette offre dans sa base de données à des fins purement informatives.



« Ton vote est libre, secret et non transférable. Ne vends pas ta carte d'électeur, c'est une infraction ». Affiche pour les élections générales de 2013 du ministère public du Paraguay.

XVIII. TYPOLOGIE DE LA FRAUDE DEPUIS LA PERSPECTIVE DU CYCLE ÉLECTORAL

Isabel Menchón López

Politologue, responsable de l'observation électorale au Bureau des droits de l'homme du ministère espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération.

1. Fraude électorale

1. A. Définition

Pour reprendre une définition couramment acceptée, la fraude électorale désigne toute ingérence délibérée dans le processus électoral dont l'objectif est de modifier la volonté individuelle ou collective des électeurs. La fraude fausse les préférences des citoyens en niant à certains d'entre eux leurs droits électoraux alors qu'elle amplifie les voix d'autres pans de population. Même lorsque la fraude n'est pas déterminante pour le résultat, autrement dit lorsque le résultat traduit effectivement la supériorité du candidat favori par rapport à celui qui était donné perdant (les gagnants sont les mêmes que s'il n'y avait pas eu de fraude), elle est terriblement dommageable pour la démocratie car elle récompense des attitudes qui renforcent une culture et des valeurs antidémocratiques. La fraude peut être commise par omission, par action ou sous la contrainte.

Il est plus probable que la fraude se produise dans des contextes de fragilité institutionnelle, qui ne garantissent pas suffisamment les libertés et les droits fondamentaux. La gravité et l'ampleur de la fraude sont alors liées à la capacité du gouvernement, de la communauté internationale et d'autres institutions sociales à protéger efficacement les libertés et les droits fondamentaux.

1. B. Acteurs de la fraude

La fraude peut être commise ou encouragée par divers acteurs impliqués dans le processus électoral et ayant un intérêt à fausser la volonté populaire. Nous pouvons ainsi citer les acteurs suivants, cette liste n'étant pas exhaustive :

- Acteurs institutionnels : autorités nationales, locales ou électorales, forces de sécurité de l'État ;
- Acteurs politiques : partis politiques, candidats ;
- Acteurs économiques : multinationales, chefs d'entreprises nationaux, oligarchies, organisations professionnelles, associations patronales... ;
- Société civile : électeurs, journalistes, médias, organisations non gouvernementales, défenseurs des droits humains et civils, syndicats... ;
- Organisations du crime organisé.

1. C. Nature de la fraude

Au cours des vingt dernières années, la fraude a connu un processus de mutation progressif, dont les répercussions en termes d'observation sont importantes. Les phénomènes ci-dessous sont ainsi à souligner.

Dans de nombreux pays où des missions d'observation électorale sont déployées, nous avons pu observer un déplacement de la fraude depuis les milieux urbains, caractérisés par des niveaux de formation plus élevés, vers les zones rurales, plus vulnérables à l'intimidation et aux pressions des acteurs politiques et électoraux, et moins accessibles à une surveillance venant de l'extérieur : la fraude devient de la sorte invisible.

Ces efforts d'occultation de la fraude s'inscrivent dans un processus plus général de sophistication. Les acteurs de la fraude ne cherchent plus à produire des résultats scandaleusement suspects, avec des scores de 80-90%, mais plutôt à assurer la victoire d'une candidature avec des résultats qui n'éveillent pas les soupçons. Ils veillent à garantir une pluralité minimale des candidats en lice et de la représentativité qui en résulte. La fraude devient civilisée, la production des résultats étant subtilement administrée à tous les niveaux.

En outre, la fraude, qui entourait traditionnellement les opérations de vote et de dépouillement dans les bureaux de vote, s'est déplacée vers les deux piliers essentiels de l'édifice électoral, qui sont aussi les plus vulnérables : la liste électorale et la transmission des résultats. La liste électorale doit être un reflet fidèle du corps électoral et, partant, garantir l'exercice effectif du principe d'universalité du suffrage ; quant à la transmission des résultats, elle doit garantir le caractère inaltérable des suffrages exprimés. La technologie, avec par exemple la transmission informatisée des résultats, a rendu la fraude à la fois moins visible et plus sophistiquée, et par conséquent moins accessible à l'observation et au contrôle de la société civile. Mais la technologie peut aussi faciliter la détection de la fraude, comme dans certains cas où l'accessibilité des résultats en ligne, imprudemment autorisée par les acteurs de la fraude, a permis d'identifier des pratiques frauduleuses.

La plupart du temps, la fraude est commise discrètement, l'objectif étant de l'occulter. Il arrive cependant que les acteurs de la fraude recherchent délibérément ce que l'on pourrait appeler une « ostentation de la fraude », dans le cadre d'une stratégie d'exhibition du pouvoir à des fins d'intimidation (visualiser à quel niveau se produit la fraude et qui contrôle et administre le pouvoir).

1. D. Fraude et mauvaises pratiques

La différence entre la fraude et les mauvaises pratiques réside dans l'existence ou non de l'intention de commettre une fraude. À la base de la fraude se trouve une manipulation délibérée, à n'importe quelle étape du processus électoral, destinée à modifier les résultats dans le but ultime d'altérer la formation et/ou l'expression de la volonté du peuple.

Les mauvaises pratiques se présentent le plus souvent sous la forme d'irrégularités, d'erreurs, de négligences commises par les différents acteurs du processus électoral (administration électorale, partis politiques, électeurs, etc.) aux différents stades du processus. Elles ne répondent à aucune intention de manipulation ou d'altération de la volonté populaire et peuvent donc être corrigées si la volonté de le faire existe : fautes d'orthographe dans les noms des personnes inscrites sur la liste électorale, encre indélébile de mauvaise qualité ou en quantité insuffisante, non-utilisation de l'encre indélébile due au manque de formation des membres du bureau de vote, erreurs ou défaillances technologiques du site web de l'administration électorale pendant la transmission des résultats, retards dans la résolution des litiges dus à une mauvaise gestion ou à un manque de personnel. Si un membre du bureau de vote bourre l'urne avec des bulletins de vote cochés, il commet une fraude ; s'il oublie de sceller l'urne, il commet une irrégularité. Cependant, l'accumulation d'irrégularités à grande échelle peut entraîner une modification de la volonté du peuple et produire en conséquence les mêmes effets que la fraude.

1. E. Champ d'action de la fraude

La fraude peut survenir à n'importe quel stade du processus électoral. Elle peut se produire aussi bien pendant le processus de formation de la volonté populaire que pendant le processus d'expression de cette volonté, bafouant les principes et les droits électoraux universellement reconnus et protégés par les instruments relatifs aux droits humains. Ces instruments, tant internationaux que régionaux, énoncent des préceptes qui garantissent la tenue d'élections démocratiques, étant entendus comme démocratiques les scrutins qui reflètent fidèlement la volonté populaire, démocratiquement formée et librement exprimée. De fait, les élections démocratiques constituent un outil efficace pour canaliser de manière pacifique les clivages et intérêts divers présents dans la société.

Concernant le processus de formation de la volonté populaire, deux principes fondamentaux doivent être garantis, sans lesquels il est difficile de parler d'élections démocratiques : le pluralisme de la compétition électorale et son caractère équitable. L'expression démocratique de cette volonté, quant à elle, requiert le respect d'un ensemble de principes et de droits électoraux : la liberté de suffrage (vote réalisé sans contrainte, caractère secret du vote, vote informé) ; l'égalité de suffrage (liste électorale non discriminatoire, inclusive, fiable, accessibilité du vote) ; et l'inaltérabilité des résultats.

Dans le but de modifier la volonté du peuple, la fraude dérogera à n'importe lequel de ces principes essentiels, et ce à n'importe quel stade du processus électoral.

1. F. Fraude systémique

Avant d'aborder les différentes techniques de fraude, il est nécessaire de commencer par expliquer le concept de fraude systémique, c'est-à-dire la fraude qui naît au cœur même du système et qui est commise en application d'un cadre réglementaire précis. Ce concept renvoie à l'existence et à l'utilisation d'une législation, de procédures et de règlements électoraux contraires aux principes et aux droits électoraux reconnus et protégés au niveau international, élaborés en vue d'influencer les résultats d'élections et, partant, d'altérer la volonté du peuple dans sa phase de formation et d'expression.

Nous incluons également dans le concept de fraude systémique toute réglementation qui, sans être explicitement contraire aux principes et aux droits électoraux, s'avère déficiente et facilite par conséquent la fraude, que celle-ci soit commise ou non de manière délibérée. C'est le cas, par exemple, du vote itinérant, autorisé dans le but légitime de garantir l'exercice du droit de vote aux personnes étant dans l'incapacité de se déplacer : celui-ci peut constituer un instrument de fraude efficace lorsque la réglementation n'offre pas les verrous de sécurité suffisants pour empêcher les pratiques frauduleuses. Il en va de même pour l'inscription des électeurs le jour même du scrutin, ou encore du vote dans des bureaux de vote spéciaux, c'est-à-dire des lieux de travail (hôpitaux, universités, casernes) transformés en bureau de vote à l'usage exclusif du personnel. Aux divers stades du cycle électoral et sous des formes très variées, la fraude systémique porte atteinte aux droits et aux principes électoraux fondamentaux : universalité, égalité, liberté de suffrage, pluralisme et équité dans la compétition électorale, droit à un vote libre, secret et informé, et droit à un contrôle fiable des élections.

2. Techniques de fraude depuis la perspective du cycle électoral

Sans avoir la prétention d'établir une liste exhaustive des techniques de fraude, nous signalerons ici les pratiques les plus courantes aux différents stades du cycle électoral.

2. A. Définition du cadre de la compétition politique et électorale

Il est possible de corrompre les règles élémentaires de la compétition politique et électorale en intervenant à différents niveaux :

2. A. a) Système électoral

1. Découpage des circonscriptions électorales réalisé dans le but de favoriser certaines candidatures, en manipulant la répartition des électeurs en fonction des résultats souhaités (gerrymandering ou « charcutage électoral »). Cette pratique porte atteinte au principe de l'égalité de suffrage.

2. Établissement de seuils électoraux excessivement élevés en vue de restreindre abusivement le droit à la participation et à la représentation politique.

3. Mise en place de formules d'attribution des sièges par circonscription et de conversion des suffrages en sièges visant à surdimensionner la représentation de certains partis au détriment d'autres au sein des organes législatifs. De même que le charcutage électoral, cette pratique porte atteinte au principe de l'égalité de suffrage et fausse le principe de représentation politique, qui s'appuie sur l'égalité de suffrage et la proportionnalité électorale. Toutes les voix n'ont plus la même valeur car, en appliquant ces formules, le prix d'un siège en termes de suffrage peut varier énormément. Le système de prime à la majorité, consistant à accorder des sièges supplémentaires au parti vainqueur, est la manifestation la plus visible de la violation du principe d'égalité des suffrages et de proportionnalité électorale.

2. A. b) Enregistrement des candidats

1. Un corpus réglementaire destiné à fausser la compétition politique et électorale est élaboré pour favoriser un parti en lice, voire assurer sa victoire. Il impose des conditions abusives aux partis et aux candidats souhaitant participer à la vie politique et aux élections, pour que seul puisse s'engager dans la course électorale un nombre réduit d'acteurs sans possibilités réelles d'offrir une alternance, ou afin d'ouvrir la campagne à des partis satellites

pour donner une apparence de pluralisme et semer la confusion parmi les électeurs. Le verrouillage peut se produire en amont, c'est-à-dire lors de la phase de création et de reconnaissance légale d'un parti politique, puisque les partis politiques qui ne sont pas enregistrés ne pourront pas participer aux élections. Ces conditions excessivement restrictives sont variées, certaines portent atteinte au droit à la participation politique (reconnaissance du statut légal de parti politique), d'autres au pluralisme sur lequel doit être fondée la compétition électorale (enregistrement du parti politique/candidat pour participer aux élections), un principe indissociable de la tenue d'élections démocratiques, qui garantit la diversité des options présentées aux électeurs. En voici quelques-unes :

- a) exiger un nombre excessivement élevé d'affiliés pour obtenir le statut juridique de parti politique ;
- b) exiger des partis politiques/candidats, aux fins de l'enregistrement officiel, qu'ils disposent d'un nombre excessivement élevé de bureaux de représentation ou exiger que ces bureaux soient présents sur tout ou partie du territoire du pays ;
- c) exiger des partis qu'ils fournissent une liste de tous leurs affiliés dans chaque région à un organe d'enregistrement régional. Sous un régime autoritaire, où prévaut la confusion entre parti et État, où l'État est le premier acteur économique et où toute divergence politique peut coûter cher en termes d'emploi, d'accès aux biens et aux services, cette exigence condamne les partis de l'opposition à rester en marge du système car une grande partie de la population ne souhaite pas être identifiée comme appartenant à l'opposition ;
- d) imposer à des partis non représentés au Parlement ou à des candidats indépendants de présenter un nombre excessif de signatures de soutien. Cette pratique, qui est discriminatoire par rapport aux partis représentés au Parlement, a pour objectif de ne pas ouvrir la compétition électorale à de nouveaux acteurs ou de l'ouvrir seulement de manière contrôlée ;
- e) instaurer un système de vérification des signatures de soutien insuffisamment réglementé et transparent. Dans un contexte de fragilité institutionnelle (administration électorale non indépendante), cette pratique donne lieu à un processus de vérification discriminatoire, mis en place pour verrouiller l'espace électoral ou l'ouvrir de manière contrôlée.

2. Délibérément très peu de temps avant la tenue des élections, le pouvoir en place ouvre l'espace de la compétition politique et légalise la création des partis. Les acteurs qui participent à la compétition électorale sont donc anémiques, ils n'ont pas eu le temps de s'organiser pour participer sur un pied d'égalité aux élections et n'ont aucune chance d'altérer le statu quo. Toutefois, leur présence donne une légitimité à un scrutin qui, d'un point de vue purement formel, est effectivement pluraliste.

2. B. Définition du corps électoral et inscription des électeurs

L'application effective du principe d'universalité du suffrage est garantie par l'élaboration d'une liste électorale inclusive, non discriminatoire et fiable, qui doit être un reflet fidèle du corps électoral. Toute manipulation de la liste électorale a un impact sur le résultat des élections et modifie par conséquent la volonté populaire. Il s'agit là de l'une des fraudes les plus courantes. L'adoption de certaines dispositions réglementaires, la mise en place d'obstacles opérationnels à l'inscription des électeurs (dans le cas d'une inscription active) ou l'omission délibérée du devoir de mise à jour de la liste électorale sont autant de moyens de manipuler la liste électorale. Dans tous les cas, l'objectif poursuivi est double : d'une part empêcher certains segments de population d'exercer leur droit de vote (opposants, populations les plus vulnérables, femmes, minorités, indigènes) ; d'autre part, octroyer le droit de vote à des segments de la population sans droit de vote. Voici quelques techniques de manipulation de liste électorale :

1- La loi exclut certains citoyens de la liste électorale en raison de leur genre, idéologie, race, capacité économique, orientation sexuelle, etc.

2- La liste électorale n'est volontairement pas mise à jour. Ainsi, les décès ou les changements de domicile ne sont pas enregistrés ni les doublons supprimés, d'où une modification du corps électoral. Le maintien ou l'inclusion dans la liste électorale de personnes décédées, de non-résidents, d'émigrés, voire de mineurs, facilitent les votes multiples et les usurpations d'identité.

3- Des procédures sont mises en place, par la loi ou en pratique, pour permettre l'inscription temporaire dans une circonscription déterminée de segments de la population non résidente en vue de modifier l'équilibre électoral. Cette pratique est surtout fréquente lors d'élections municipales.

4- Des populations transfrontalières sont inscrites sur la liste électorale afin de modifier l'équilibre ethnique dans des contextes où le comportement électoral obéit à des loyautés ethniques.

5- L'inscription sur la liste électorale est soumise à des critères mis en place uniquement dans le but d'exclure un segment déterminé de la population. Par exemple, l'exigence d'une période de résidence permanente/ininterrompue exagérément longue implique l'exclusion des réfugiés et des exilés de la liste électorale. Cet outil est utilisé surtout pour les référendums.

6- Des formalités administratives excessives sont mises en place. Des délais draconiens sont établis pour la présentation de documents difficiles à obtenir dans des endroits où l'administration est inefficace, extrêmement centralisée et dispose de peu de moyens. L'objectif est de rendre difficile l'inscription de segments de population gênants pour le pouvoir en place. Dans le même ordre d'idées, au terme d'un conflit civil, il est exigé à ces segments de population gênants de produire des certificats qui prouvent une affiliation politique passée, afin que la mémoire collective d'une répression brutale freine la présentation de ces documents.

7- L'information fournie sur le processus d'inscription est inexistante ou insuffisante, dans le but d'exclure certains pans de la population.

8- Une période très courte est établie pour corriger d'éventuelles erreurs ; ou bien la population n'est pas informée qu'une telle possibilité existe.

9- Des erreurs sont délibérément commises dans la transcription des données sur la liste électorale dans les régions dont l'on souhaite exclure la population.

10- Des inscriptions multiples ouvrent la voie aux votes multiples et aux usurpations d'identité.

11- Les bureaux de vote sont très éloignés des centres de population que l'on souhaite exclure (obstacles opérationnels).

12- Le matériel ou les moyens logistiques fournis sont insuffisants pour procéder aux inscriptions pendant la période établie, l'objectif étant d'exclure une population déterminée : le nombre d'appareils-photo et de kits biométriques fournis est insuffisant ; un vélo, au lieu d'une voiture, est fourni aux agents chargés de l'inscription dans des régions très vastes ; ou encore une seule voiture est fournie pour inscrire, dans un délai très court, une population nombreuse répartie sur un territoire étendu.

13- Une campagne intensive d'inscriptions est réalisée dans les régions favorables à une candidature en particulier, ce qui permet, dans le meilleur des cas, l'inscription de 100% de la population résidente, ce taux pouvant

s'élever à 130% ou 140% de la population ayant le droit de vote grâce à l'inscription de mineurs ou de citoyens résidant dans d'autres régions. À l'inverse, une campagne d'inscriptions de faible densité/intensité est menée dans les régions majoritairement hostiles à cette même candidature, où sont mis en place les obstacles opérationnels mentionnés plus haut.

2. C. Autorité électorale

L'autorité électorale a pour mission de garantir la régularité du processus électoral et de veiller à ce que les citoyens puissent exercer librement et pleinement leur droit de vote. Afin de fausser le processus électoral, ses membres peuvent être nommés sous la contrainte ou par cooptation.

Les principes d'indépendance, de neutralité, d'impartialité, de transparence et d'efficacité doivent guider le travail de l'autorité électorale. Lorsque son indépendance et sa neutralité ne sont garanties ni par la loi ni par la pratique, elle devient un puissant instrument de fraude. La fraude peut être perpétrée à ses différents échelons par commission, par omission ou sous la contrainte, et elle revêt diverses formes : falsification de documents, validation de documents frauduleux, dissimulation d'actes irréguliers, proclamation de résultats douteux, etc. La composition de l'administration électorale revêt donc une importance politique majeure et de grands efforts sont déployés pour la contrôler.

2. C. a) Carences juridiques favorisant la fraude

1- La loi qui définit la composition, à tous les niveaux, de l'administration électorale ne garantit pas son indépendance et sa neutralité : les personnes qui intègrent l'organe en charge des élections sont des membres du parti au pouvoir ou de partis satellites, ou font partie d'organisations de la société civile qui dépendent des structures et du budget de l'État et qui, par conséquent, sont très vulnérables aux pressions, notamment dans des contextes où prévaut la confusion entre État et parti.

2- L'infraction électorale est absente du cadre juridique ou est insuffisamment réglemantée.

3- Il n'existe pas de sanctions légales efficaces (applicables et proportionnelles à l'infraction électorale) qui puissent jouer un véritable rôle dissuasif contre la fraude.

2. C. b) Techniques de fraude pratiquées aux différents échelons de l'autorité électorale

1- L'administration électorale refuse de fournir des informations essentielles qui contribuent à garantir un contrôle pluraliste du processus et sa transparence :

- a) elle refuse de fournir un exemplaire de la liste électorale aux partis politiques et aux observateurs, afin que ceux-ci ne puissent pas en évaluer la qualité ni détecter les inscriptions doubles, les erreurs ou l'inscription de mineurs, de personnes décédées ou de non-résidents ;
- b) elle fournit des informations délibérément erronées ou incomplètes concernant le nombre de bureaux de vote et leur emplacement, facilitant de la sorte la création et l'utilisation de bureaux de vote dits « fantômes », c'est-à-dire des bureaux de vote qui ne sont pas officiellement enregistrés en tant que tels et qui n'accueillent aucun électeur, mais qui affichent pourtant des taux de participation de 100% et dans lesquels 95% des suffrages exprimés sont en faveur d'une option déterminée ;
- c) l'administration électorale ne communique ni le nombre ni le contenu des plaintes, réclamations ou contentieux électoraux formellement présentés par l'opposition, par des organisations ou par des électeurs, l'objectif étant d'empêcher les acteurs du processus électoral de suivre et de contrôler la résolution de ces contentieux ou de leur rendre cette tâche difficile, afin d'occulter la nature et l'ampleur des irrégularités dénoncées.

2- L'administration électorale statue de manière discriminatoire sur les plaintes, réclamations et autres litiges électoraux, en favorisant systématiquement les thèses de l'une des parties.

3- Elle a recours à des moyens dilatoires pour retarder les jugements relatifs aux plaintes et contentieux et empêcher de la sorte que ne soient restitués à temps leurs droits électoraux aux candidats et électeurs concernés ; ou bien elle ignore tout simplement les plaintes.

4- Elle met en place des formalités bureaucratiques excessives et a recours à des moyens dilatoires afin que certains groupes d'observateurs ne reçoivent pas à temps leurs accréditations, les privant ainsi de leur droit et de leur capacité à contrôler les élections.

5- Dans les régions où les résultats obtenus ne sont pas ceux attendus, la commission électorale centrale remplace les membres des bureaux de vote par d'autres personnes plus complaisantes à l'égard des pratiques frauduleuses et plus promptes à la fraude.

6- Des membres de l'administration électorale falsifient et fabriquent les procès-verbaux dans les bureaux de vote ou pendant la phase de compilation des résultats.

2. D. Campagne électorale

2. D. a) Techniques de fraude portant atteinte à la liberté de campagne

1- Enlèvement ou assassinat de candidats, de sympathisants et/ou d'électeurs. Le recours à la violence à une fonction très précise : envoyer un message visant à effrayer et à terroriser la population en vue d'altérer la volonté du peuple.

2- Intimidation impliquant la menace du recours à la violence et/ou de la privation de biens et de services dont l'octroi dépend du gouvernement ou de dirigeants locaux. Dans des contextes autoritaires, des mécanismes efficaces de pression et de contrôle social sont exercés sur une population dépendante des structures et du budget de l'État (fonctionnaires, agents publics, militaires, salariés d'entreprises publiques, etc.) : le pouvoir en place joue efficacement sur la crainte d'être pénalisé (perte d'emploi, de statut, de privilèges, d'accès aux services), si les résultats ne sont pas ceux attendus.

3- Intimidation et contrainte exercées sur une population dépendante du budget de l'État pour qu'elle assiste à des rassemblements de soutien en faveur du candidat du gouvernement, afin de faire croire que celui-ci bénéficie d'un soutien massif et d'anticiper des résultats incontestables. Cette stratégie poursuit deux objectifs :

- émettre un signal clair à l'intention des autres électeurs quant à l'option gagnante, le message étant extrêmement efficace lorsque l'accès aux biens et aux services dépend du budget et des structures de l'État et que prévaut la confusion entre parti et État ;
- anticiper certains résultats électoraux et souligner leur caractère prévisible pour que la victoire et la marge de victoire ne soient pas remises en cause.

4- Intimidation et pressions sur des entreprises privées propriétaires de panneaux d'affichage destinés à la propagande politique pour les dissuader de vendre ces espaces à l'opposition, en les menaçant de leur retirer leur licence d'exploitation. Cette pratique réduit la diffusion du message de l'opposition et porte atteinte au principe d'équité de la campagne.

5- La loi ne garantit pas pleinement les libertés fondamentales, d'expression, de réunion, d'information, de circulation et de manifestation.

6- L'atteinte à l'honneur du président et des candidats est une infraction prévue par la loi, qui peut être instrumentalisée pour restreindre abusivement le droit à l'expression et à l'information.

2. D. b) Techniques de fraude portant atteinte à l'équité de la campagne

Le cadre réglementaire et l'application qui en est faite doivent garantir que la campagne électorale se déroule dans des conditions d'égalité, qui se traduisent par un accès équitable aux ressources publiques, le respect des principes de neutralité et d'impartialité par les autorités et l'application impartiale de la loi.

1- Le financement de la campagne

— a campagne, d'autres facteurs à prendre en compte étant la qualité du système de représentation politique, le fonctionnement des institutions politiques, la définition des politiques publiques et les conditions de gouvernance d'un pays. La transparence sur l'origine et la destination des fonds reçus par les partis et les candidats doit être l'un des objectifs principaux de tout système de réglementation du financement des campagnes. La transparence est un antidote contre la corruption, puisqu'elle met à jour les conflits d'intérêts, mais ce n'est pas sa seule raison d'être : elle contribue aussi grandement à garantir que les électeurs puissent voter en connaissance de cause. Un financement correctement réglementé, transparent et objet d'un contrôle efficace renforce l'équité des élections. Les techniques de fraude les plus habituelles dans ce domaine sont les suivantes :

- a) Le financement de la campagne ne fait l'objet d'aucune réglementation, ou cette réglementation est insuffisante.
- b) Aucune disposition légale ne fixe un plafond pour les dépenses de campagne.

- c) Aucune disposition légale ne réglemente les sources de financement (privé, public ou mixte).
- d) Aucune disposition légale n'oblige à la transparence des dépenses de campagne.
- e) La présentation des comptes de campagne n'est pas soumise à un calendrier réaliste qui permettrait de rendre le financement transparent dans des délais raisonnables. Le délai maximum fixé pour la présentation des comptes est excessivement long, un an ou deux après les élections par exemple.
- f) Aucune réglementation ne prévoit la création d'un organe d'audit et de contrôle ayant la capacité juridique de vérifier les comptes et la faculté d'infliger des sanctions.
- g) L'organe d'audit et de contrôle ne dispose pas des moyens financiers et matériels suffisants pour exercer ses fonctions en toute indépendance.
- h) Les sanctions prévues dans la loi ne sont pas dissuasives et ne permettent pas de garantir l'équité de la compétition électorale.
- i) La réglementation et les procédures applicables à l'utilisation de fonds provenant du crime organisé sont insuffisantes.

2- Les médias

La loi et la pratique doivent garantir la pluralité et la liberté d'information, un accès raisonnablement équitable aux médias publics de tous les partis et candidats en lice, une égalité de traitement dans les médias privés et une couverture impartiale de la campagne.

- a) Liberté d'information insuffisamment garantie par la loi.
- b) Intimidation de journalistes ou de médias afin de limiter la liberté d'information.
- c) Pressions sur les médias pour restreindre l'accès de certains candidats. Cette pratique porte atteinte à la pluralité de l'information.
- d) Abus de la double casquette de candidat/dirigeant institutionnel pour s'assurer une omniprésence dans les médias publics. Il en résulte un accès inégal aux médias publics et un abus des ressources publiques,

puisque les autres candidats ne bénéficient pas du même espace. La campagne électorale est alors marquée par une grande inégalité.

- e) Couverture biaisée par les médias publics pour favoriser une candidature.
- f) Distribution discriminatoire par les organes compétents des plages horaires destinées à la propagande électorale des candidats. Les horaires de plus forte audience sont réservés aux candidats du gouvernement, les autres candidats étant relégués à des horaires de moindre audience.

3- *L'achat de voix*

L'achat de voix ou achat de consciences est l'une des techniques de fraude les plus anciennes, dont l'origine remonte à la naissance même de la compétition électorale. Cette pratique, qui est plus fréquente dans les pays où règnent des taux élevés de pauvreté et d'analphabétisme, freine considérablement le développement démocratique. Elle porte atteinte à la liberté de choix et fragilise le principe de l'équité des élections en favorisant parmi les acteurs en lice ceux qui sont le plus à même d'acheter des consciences. Comme l'intimidation, l'achat de voix compte parmi les pratiques frauduleuses les plus difficiles à détecter, car il est réalisé dans des espaces privés auxquels n'ont pas accès des parties étrangères à la transaction. Cette pratique se manifeste sous des formes multiples, des plus subtiles, tel l'échange de faveurs, aux plus élémentaires, c'est-à-dire l'achat de voix pur et simple, faussant le processus électoral de diverses manières : offres ou promesses d'emploi, paiement de commissions pour services rendus, engagements sur de futurs contrats, adoption ou adaptation de lois en vue de favoriser certains intérêts (clientélisme hypothéquant de futures politiques publiques), offre de tout type de biens matériels, denrées alimentaires, électroménagers, etc. En garantissant le caractère secret du vote, l'on contribue à réduire les effets pervers de cette pratique, puisque l'on prive les « acheteurs » de mécanismes efficaces leur permettant de contrôler les votes achetés. Voici quelques-unes des manifestations les plus courantes et visibles de cette technique de fraude :

- a) Achat direct de cartes d'électeur dont les titulaires sont des électeurs de l'opposition, pour s'assurer que ces derniers n'iront pas voter ou pour en faire une utilisation frauduleuse à travers l'usurpation d'identité.
- b) Captage pyramidal des voix : remise d'une certaine somme d'argent en échange des voix d'un nombre défini de proches ou d'amis, dont

les données personnelles doivent être fournies pour que ces personnes puissent ensuite être contrôlées lorsqu'elles se rendent au bureau de vote. Ce contrôle peut s'exercer de différentes façons, les plus fréquentes étant les suivantes : photographier avec un téléphone portable le vote coché par l'électeur, accompagner ce dernier dans l'isoloir ou encore contrôler le dépouillement. L'intimidation par la présence de militants dans le bureau de vote est une autre manière d'exercer ce contrôle.

- c) Remise de cartes de débit à des électeurs, qui seront activées ultérieurement en fonction du résultat des élections.
- d) Biens offerts à des dirigeants locaux pour leur bénéfice personnel, ceux-ci garantissant en échange le vote de leur communauté dans des sociétés où prévaut le principe de loyauté communautaire.
- e) Biens et services offerts à des dirigeants de communautés indigènes au bénéfice de la communauté : construction d'un pont ou d'une conduite d'eau, don de sacs de graines pour les cultures, etc. Ces achats de voix réalisés dans une communauté indigène, directement ou indirectement par l'intermédiaire de son dirigeant, ne nécessitent pas un contrôle ultérieur car le code d'honneur rend sacré l'accord conclu.
- f) Remise de bons échangeables contre des biens ou des aliments stockés au domicile du représentant du parti dans chaque district. Les biens ou les aliments sont remis après les élections et dépendent des résultats du parti dans le bureau de vote correspondant.
- g) Achat institutionnalisé de voix, en vertu duquel les personnes qui s'engagent à voter pour un parti et en apportent la preuve sont admises dans des programmes sociaux. Dans certains pays, la distribution de biens de première nécessité dans des zones défavorisées se fait au vu et au su de tous, pendant les jours qui précèdent les élections, et il arrive même que des réfrigérateurs ou des fours micro-ondes soient offerts dans des régions sans électricité.

2. D. c) Autres techniques de fraude portant atteinte à l'équité de la campagne

- a) Disposition légale obligeant les partis et les candidats à solliciter auprès de l'administration électorale ou des autorités locales l'autorisation de tenir des meetings ou d'organiser des manifestations pendant

la campagne électorale (au lieu de simplement le notifier). Dans des contextes où l'indépendance et la neutralité de ces autorités ne sont pas suffisamment garanties, la liberté de réunion et de manifestation de certains partis et candidats, ainsi que le droit à l'accès aux ressources publiques dans des conditions équitables, risquent de s'en trouver restreints, car les autorités peuvent utiliser ce pouvoir qui leur est accordé pour favoriser une candidature au détriment d'une autre.

- b) Refus (systématique) de permettre à certains partis ou candidats de tenir des meetings dans des espaces publics situés en centre-ville : non seulement cette pratique porte atteinte au principe de l'accès équitable aux ressources publiques, mais elle réduit également la capacité de ces partis ou candidats à faire connaître leurs programmes et rend moins efficace la diffusion de leur message en le limitant à un public moins large et à des espaces de moindre portée symbolique.
- c) Utilisation, y compris utilisation abusive, des fonds publics et de l'appareil d'État en faveur d'un candidat.
- e) Sites web officiels de l'administration électorale affichant la photo du candidat du parti au pouvoir et omettant d'afficher celles des autres candidats. La confusion entre candidat et président qui en résulte porte atteinte au principe d'équité des élections.
- f) Journaux locaux ou nationaux, financés par le budget de la région ou de l'État, couvrant les actualités d'un seul candidat.
- g) Réalisation de sondages pendant la campagne visant à prédisposer favorablement la population à l'égard d'une candidature. Ces enquêtes ne respectant pas les exigences méthodologiques minimales propres à tout sondage.
- h) Absence de campagnes d'éducation civique et électorale dans des contextes marqués par un fort taux d'analphabétisme. L'objectif est de créer un milieu favorable à la manipulation et à l'achat de consciences en faveur d'une candidature, le droit de l'électeur à voter en connaissance de cause n'étant pas respecté. Le vote est un consentement éclairé.
- i) Utilisation, y compris utilisation abusive, des fonds publics et de l'appareil d'État en faveur d'un candidat ; participation active d'autorités locales, de fonctionnaires et de décideurs locaux à la campagne, le principe de neutralité des autorités n'étant pas respecté ; accès non équitable aux médias.

2. D. d) Techniques de fraude relatives à la manipulation du matériel électoral

Le matériel électoral peut être manipulé en amont du scrutin avec la participation active ou la collaboration des autorités locales, comme le montrent les exemples suivants :

- Distribution irrégulière de cartes d'électeur contenant le nom de défunts ou d'émigrés afin d'usurper leur identité.
- Distribution de fausses accréditations à des représentants de partis et à des observateurs locaux afin de contrôler le vote et le décompte des suffrages au niveau du bureau de vote tout en donnant l'illusion d'un contrôle pluraliste.
- Fabrication d'un nombre de bulletins de vote nettement supérieur aux besoins réels afin qu'ils puissent être utilisés de manière frauduleuse : vote multiple, bourrage d'urnes.
- Absence de mécanismes de sécurité efficaces garantissant la conservation des bulletins de vote en lieu sûr. Cette carence facilite la distribution et l'utilisation illégales des bulletins (bourrage d'urnes et vote multiple). Il est donc hautement risqué de charger un membre du bureau de vote de conserver le matériel électoral à son domicile, celui-ci pouvant être particulièrement exposé aux pressions.

2. E. Scrutin

1. Empêcher la constitution du quorum nécessaire à l'ouverture des bureaux de vote dans les bastions de l'opposition.
2. Empêcher que les membres du bureau de vote et leurs suppléants se rendent au bureau de vote dans le but de les faire remplacer par des personnes qui sont sur place et qui sont proches du parti à l'origine de ce stratagème.
3. Présence sur le lieu du scrutin de personnes non autorisées et proches du pouvoir, ayant pour mission de superviser le travail des membres du bureau de vote, en vue de les intimider afin qu'ils tolèrent la fraude, voire qu'ils y prennent part.
4. Présence de personnes non autorisées et proches du pouvoir local, partisan, afin d'intimider les électeurs et de contrôler ceux dont les voix ont été achetées.

5. Installation d'un bureau de vote à une très grande distance d'une population déterminée afin de faire obstacle à l'exercice effectif du droit de suffrage.
6. Recours à la violence dans les bastions de l'opposition pour effrayer les électeurs, les priver de leur droit de vote et obtenir les résultats souhaités.
7. Ouverture des bureaux de vote avec un retard important (de plusieurs heures) et injustifié, pour que les électeurs se lassent et repartent. L'objectif est de pouvoir procéder au bourrage des urnes et à la fabrication des résultats.
8. Fermeture anticipée des bureaux de vote dans les bastions de l'opposition.
9. Dimensions délibérément réduites de l'enceinte accueillant de grandes concentrations d'électeurs, ce qui favorise la violation du secret du vote, le contrôle du vote, le vote multiple, le bourrage d'urnes et toute autre pratique frauduleuse que les membres du bureau de vote ne peuvent pas remarquer en raison du chaos ambiant.
10. Vote d'électeurs non inscrits sur la liste électorale ou en possession d'une fausse carte d'électeur, ou d'une carte dont ils ne sont pas titulaires. Les membres du bureau de vote laissent faire ou laissent les électeurs voter plusieurs fois.
11. Présence d'observateurs et de représentants de faux partis pour intimider, participer à la fraude et donner l'illusion d'un contrôle pluraliste.
12. Vote multiple : cette pratique implique la remise de cartes d'électeurs ou de pièces justificatives d'identité à un groupe nombreux de personnes pour que celles-ci puissent voter plusieurs fois, en usurpant l'identité d'autres électeurs ou en assumant de fausses identités inscrites au préalable sur la liste électorale. Ce type de fraude requiert la complicité des membres du bureau de vote et est facilité par la possibilité de s'inscrire sur la liste électorale le jour du scrutin.
13. Erreurs délibérées dans la distribution du matériel électoral : dans les régions où l'on souhaite réduire le nombre de votes ou empêcher l'exercice du droit de vote, le matériel électoral sensible est envoyé en quantité insuffisante. Les bureaux de vote reçoivent uniquement les bulletins d'un parti où un nombre insuffisant de bulletins ; ils ne

reçoivent pas d'encre indélébile, ou bien celle-ci est de très mauvaise qualité, ce qui facilite le vote multiple.

14. Rétention de matériel électoral dans le centre de distribution pour bourrer les urnes et falsifier les procès-verbaux de résultats dans des domiciles privés.
15. Bourrage des urnes : les techniques sont variées. 1- Le bourrage des urnes est le fait de membres du bureau de vote, d'observateurs, de représentants de partis, qui ouvrent l'urne et la remplissent de bulletins qu'ils cochent eux-mêmes. 2- Les électeurs déposent des liasses de bulletins dans l'urne sous le regard complice des membres du bureau de vote.
16. Utilisation du téléphone portable pour un contrôle efficace des électeurs dont les voix ont été achetées. La photo du bulletin coché sera la preuve du vote exprimé.
17. Utilisation d'urnes non transparentes, favorisant le bourrage des urnes.
18. Utilisation frauduleuse d'urnes mobiles : le nombre de bulletins déposés dans les urnes mobiles, en principe destinées aux personnes dans l'incapacité de se rendre au bureau de vote, atteint des niveaux impossibles pour une journée électorale (plus de 900 bulletins pour 10 heures de vote). D'après les calculs les plus optimistes, le temps minimum nécessaire pour exprimer un vote dans le cadre du vote itinérant, qui implique de se rendre au domicile des électeurs, est d'environ 5 minutes. L'utilisation frauduleuse de ce type de vote se concentre particulièrement en milieu rural ou semi-rural, où les populations sont plus vulnérables aux pressions et moins accessibles à l'observation. Le vote itinérant est manipulé pour obtenir une forte participation légitimant son utilisation et afin de produire les résultats attendus en faveur d'une option déterminée.
19. Transport d'électeurs d'une commune à l'autre pour modifier l'équilibre électoral avec la complicité de l'autorité électorale.
20. Enlèvement de membres de bureaux de vote chargés de transporter en cyclomoteur les procès-verbaux des résultats de leurs bureaux de vote pour les remettre aux centres de compilation, afin de les obliger à modifier les résultats ou à remplacer ces procès-verbaux par d'autres qui auront été préparés au préalable.
21. Création de bureaux de vote fantômes.

2. F. Dépouillement

1. Les représentants des partis et les observateurs sont placés à une distance qui ne leur permet pas d'observer correctement le décompte des suffrages.
2. Des moyens dilatoires sont mis en œuvre pour prolonger très tard dans la nuit la clôture du scrutin et les opérations de dépouillement. L'objectif est d'obliger les observateurs et les représentants des partis à se retirer, épuisés de fatigue, afin de pouvoir falsifier les procès-verbaux (des personnes avec un bon niveau d'instruction commencent par exemple les opérations de décompte de 700 suffrages à 20 heures et terminent à 3 heures du matin).
3. Des personnes non autorisées et associées au pouvoir assistent au dépouillement pour intimider les observateurs et les représentants de l'opposition, afin de les obliger à signer les procès-verbaux de résultats et de les dissuader de porter officiellement plainte contre les résultats fournis par le bureau de vote.
4. La loi n'est pas respectée et les plaintes émises officiellement par des représentants de partis ou des observateurs concernant le décompte des suffrages sont ignorées.
5. Un membre du bureau de vote remet des procès-verbaux vierges aux représentants de partis et aux observateurs pour qu'ils les signent sous la contrainte.
6. En plein dépouillement, les membres du bureau de vote invitent les observateurs à dîner dans une autre salle afin de détourner leur attention et de manipuler les résultats.
7. Un membre du bureau de vote ne montre pas à toutes les personnes présentes chacun des bulletins de vote comptabilisés, facilitant de la sorte l'attribution frauduleuse de voix.
8. Un membre du bureau de vote valide des liasses de bulletins de vote introduits dans les urnes suite à un bourrage d'urnes.
9. Les membres du bureau de vote ne comparent pas le nombre de votes constatés dans les urnes avec le nombre d'électeurs inscrits et avec les signatures sur la liste d'émargement.
10. Les membres du bureau de vote remplissent les procès-verbaux avec un crayon à papier afin de faciliter les modifications lors de la compilation des résultats.

11. Les membres du bureau de vote falsifient les procès-verbaux de résultats.
12. Les membres du bureau de vote ne remettent pas les procès-verbaux de résultats aux représentants de partis ni aux observateurs, quand cette remise constitue un garde-fou important contre une manipulation ultérieure des résultats.
13. Le procès-verbal des résultats n'est pas affiché à la porte du bureau de vote.

2. G. Compilation des résultats

1. Les représentants des partis, ainsi que les observateurs locaux et internationaux, ne sont pas autorisés à accéder au centre de compilation des résultats de la province où les résultats sont falsifiés ou tout simplement inventés.
2. La réception du matériel, la réception des procès-verbaux et la transmission informatisée des résultats au centre national de calcul sont réalisées dans des salles différentes et séparées, auxquelles les représentants des partis et les observateurs n'ont pas accès ou ont un accès limité, surtout dans la dernière phase du processus. Cette pratique nuit à la transparence et facilite la fraude. L'accès aux étapes cruciales du processus, c'est-à-dire la réception des procès-verbaux et la transmission informatisée des résultats, est refusé sous prétexte que le travail en cours risque d'être perturbé.
3. Les résultats par bureau de vote ne sont pas consignés sur un grand procès-verbal général accessible aux observateurs et aux représentants des partis au fur et à mesure qu'ils sont connus, mais seulement après avoir été transmis par voie électronique. L'authenticité des résultats n'est donc pas garantie, car ceux-ci ont pu être manipulés au stade de la réception des procès-verbaux ou de la transmission.
4. Les membres de la commission électorale provinciale utilisent de manière illégale le pouvoir légal qui leur est accordé de corriger les erreurs mathématiques pour falsifier les résultats.
5. Les observateurs et les représentants des partis sont uniquement autorisés à être présents dans la salle où les résultats par bureau de vote sont consignés sur le procès-verbal de compilation après avoir été transmis par voie électronique.

- .Des procès-verbaux vierges sont remis aux membres de la commission électorale provinciale pour qu'ils les remplissent en suivant les instructions reçues.
7. Les résultats des procès-verbaux sont modifiés lorsqu'ils ne correspondent pas aux résultats attendus.
 8. La compilation des résultats est interrompue au prétexte que les membres de la commission électorale provinciale sont fatigués ou que des problèmes techniques apparaissent, l'objectif réel étant de se débarrasser des témoins gênants et de reprendre ensuite le processus sans les en informer suffisamment à l'avance, afin d'adapter les résultats aux objectifs fixés, lesquels sont réajustés pendant la nuit en fonction des besoins.
 9. Le système de transmission informatique tombe en panne et donne lieu à un trou noir utilisé pour manipuler les résultats.

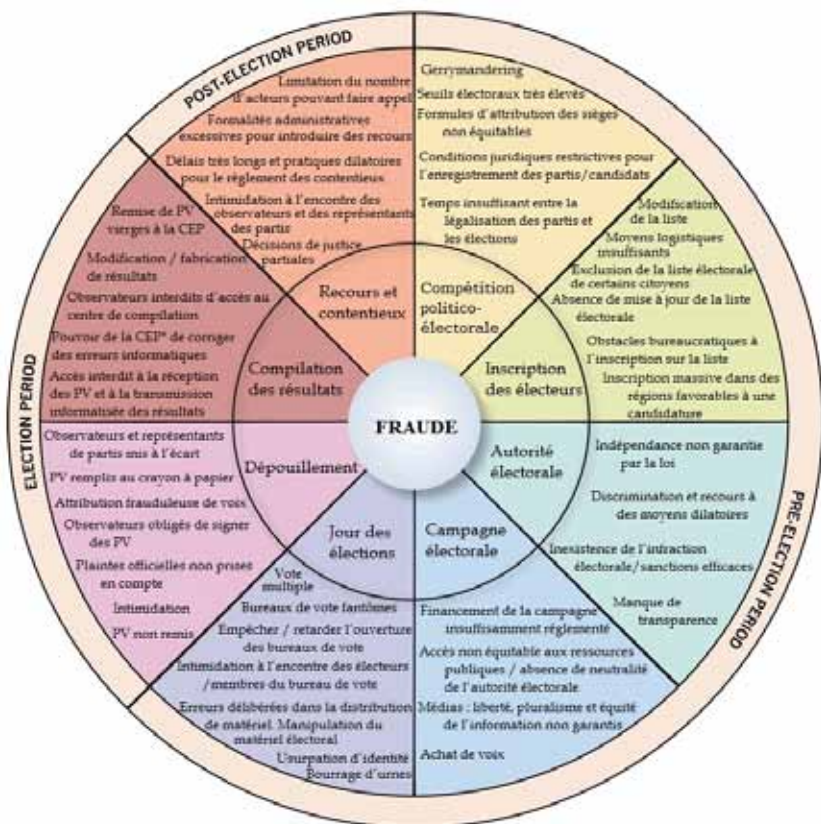
2. H. Règlement des plaintes, réclamations et litiges électoraux

La dissuasion, les lourdeurs bureaucratiques, le recours à des moyens dilatoires ou encore un traitement partial des contentieux électoraux sont à la base de la fraude.

1. Une loi limite les acteurs ayant la possibilité d'introduire des plaintes ou des recours en matière électorale. Dans certains pays, ni les électeurs ni les observateurs nationaux ne sont autorisés à présenter des plaintes officielles.
2. La loi établit des délais trop longs pour le règlement des contentieux et des plaintes, empêchant la réparation du dommage et la restitution des droits électoraux. La justice électorale dispose ainsi de délais d'un à deux ans pour se prononcer.
3. Des formalités administratives excessives font obstacle à la présentation de plaintes et de réclamations ou la découragent : délais exagérément courts, documents difficiles à apporter, etc.
4. Les systèmes politiques autoritaires, qui disposent de puissants mécanismes de contrôle social, sont en soi des instruments efficaces de dissuasion, qui expliquent les réticences ou le refus de la population à introduire de manière officielle des plaintes ou des réclamations susceptibles de laisser des traces administratives, par crainte de

représailles liées à leur divergence d'opinion. Quant l'autocensure ne fonctionne pas, l'intimidation entre en jeu : intimidation exercée à l'encontre des représentants des partis de l'opposition ou des observateurs dans les bureaux de vote ou dans le centre de compilation des résultats, afin qu'ils s'abstiennent de formuler une plainte quelconque ou pour sanctionner l'exercice de ce droit en cherchant de surcroît à ce que la sanction serve d'exemple. Les cas de représentants de partis de l'opposition ou d'observateurs électoraux nationaux expulsés du bureau de vote parce qu'ils avaient porté officiellement plainte contre un bourrage d'urnes sont légion. Un message clair est ainsi envoyé aux autres observateurs électoraux et représentants de partis.

- 5- Dans un système autoritaire, si la barrière de l'intimidation est surmontée et que des plaintes et des recours sont introduits pour dénoncer une irrégularité, soit les plaintes sont rejetées pour des motifs de forme injustifiés, soit elles sont acceptées mais ignorées, les procédures de résolution n'étant même pas engagées. Il peut être aussi décidé, le cas échéant, de ne pas transmettre les plaintes à l'organe compétent. Une différence abyssale est également constatée entre le nombre de plaintes que les partis déclarent avoir présentées et celles que l'autorité électorale admet avoir reçues.
- 6- Le règlement des plaintes, des réclamations et des contentieux électoraux fait l'objet de pratiques dilatoires qui empêchent la réparation du dommage et la restitution des droits électoraux.
- 7- Les organes compétents rendent des décisions partiales, qui sont à la fois la conséquence et le reflet de leur manque d'indépendance.



Techniques de fraude aux différentes étapes du cycle électoral

¹CEP = Commission électorale provinciale

BIBLIOGRAPHIE

López Pintor, Rafael (2010). *El fraude Electoral en las Democracias Emergentes: conceptos básicos para una evaluación*. Décembre 2010. IFES*

Vichery, Chad et Shei, Erica (2012). *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: refining the vocabulary*. Décembre 2012. IFES*

* IFES : Fondation internationale pour les systèmes électoraux.



Élections législatives, Afghanistan 2005

XIX GENRE ET ÉLECTIONS

Lluís Juan Rodríguez

Especialiste en genre et élections

Des inégalités de genre importantes apparaissent dans les différentes sphères de la société, y compris en politique et, plus particulièrement, dans les processus électoraux. Dans de nombreux pays, les conditions sociales empêchent souvent d'atteindre l'égalité de fait entre les hommes et les femmes, même si l'égalité de droit est reconnue sur le plan juridique. Dès lors, les femmes, qu'elles soient candidates, électrices ou membres de la société civile, sont confrontées à de nombreuses difficultés qui ne leur per-

mettent pas de jouir pleinement de leurs droits pendant les différentes étapes du processus électoral.

Les femmes, qui constituent à peu près la moitié de la population mondiale, sont cependant faiblement représentées sur le plan politique puisque l'ensemble des parlements nationaux du monde entier compte à peine 21,4%¹ de femmes, en raison des discriminations dont elles font l'objet en termes d'accès à des postes de responsabilité publique et politique, qui restent largement réservés aux hommes. Les femmes candidates se heurtent à de nombreux obstacles pour se faire élire : discriminations sur le plan juridique pendant le processus électoral, structures de pouvoir patriarcales au sein des partis politiques, limitations au financement des campagnes électorales, traitement inégal de la part des médias et perceptions sociales selon lesquelles la politique est un monde réservé aux hommes.

De leur côté, les femmes rencontrent de nombreuses difficultés au moment d'exercer effectivement leur droit de vote. En ce sens, les limitations à l'inscription sur les listes électorales, une compréhension imparfaite des procédures de vote et la violation du caractère secret et individuel du vote sont autant de facteurs qui peuvent restreindre le droit de vote des hommes et surtout, le plus souvent, des femmes.

Entre autres objectifs, le présent chapitre se propose :

- d'exposer les concepts de base en matière de genre ;
- de déceler les inégalités entre hommes et femmes pendant les différentes étapes du processus électoral afin de tenir compte de la perspective de genre dans l'analyse du cycle électoral ;
- d'identifier, lors de l'analyse des dynamiques de genre dans le processus électoral, les responsabilités propres aux membres d'une mission d'observation électorale.

1. Concepts de base en matière de genre

• Genre et sexe

Le terme « sexe » fait allusion aux différences biologiques entre hommes et femmes, tandis que « genre » se réfère aux différences entre les deux sexes culturellement et socialement construites. Le concept de genre est étroitement

¹ Au 31 décembre 2013. Pour en savoir plus: www.ipu.org

lié aux différentes manières de concevoir et d'interpréter la masculinité et la féminité, c'est-à-dire les identités de genre, qui ne sont ni uniques ni monolithiques mais multiples, souples et en évolution permanente. Les identités de genre s'inscrivent dans le cadre de structures concrètes de pouvoir au sein desquelles des rôles sociaux différents sont assignés aux hommes et aux femmes, les différences biologiques étant souvent mises à profit pour perpétuer des inégalités sociales.

- **Rôles et stéréotypes de genre**

Le concept de rôle de genre fait allusion aux comportements habituellement perçus comme propres aux hommes et aux femmes dans une société donnée. Les stéréotypes de genre sont, quant à eux, des représentations, des opinions ou des préjugés relatifs aux hommes et aux femmes en tant que groupe homogène, qui ne tiennent pas compte des particularités individuelles et offrent une image incomplète ou péjorative de ces deux catégories de population.

Les rôles et les stéréotypes de genre favorisent la discrimination et renforcent les inégalités entre hommes et femmes, tout en contribuant à la pérennisation d'un système de domination patriarcale où il est entendu que la sphère productive et l'espace public sont réservés aux hommes, les femmes restant exclues et confinées à la sphère domestique.

- **Discrimination directe et indirecte**

S'il est vrai que le système juridique reconnaît, dans de nombreux pays, l'égalité des droits entre les hommes et les femmes, on constate souvent un décalage important entre l'égalité sur le plan juridique ou formelle et l'égalité réelle, de telle sorte qu'il arrive que les conditions ne soient pas toujours réunies pour permettre aux femmes d'exercer effectivement les droits que la législation leur reconnaît.

Il y a discrimination directe lorsque les hommes et les femmes sont traités de façon inégale dans la mesure où l'appartenance à un genre ou à l'autre a des répercussions sur la jouissance d'un droit. La discrimination indirecte se produit, quant à elle, lorsque le fait d'être un homme ou une femme n'est pas considéré comme un obstacle pour la jouissance effective d'un droit, mais que les conditions permettant de traduire dans les faits l'égalité reconnue sur le plan juridique ne sont pas réunies.

2. La perspective de genre dans le processus électoral

Appréhender les élections selon l'approche du cycle électoral, c'est-à-dire comme un processus se déroulant par étapes successives, au lieu de les concevoir comme un événement ponctuel qui se produit à un moment donné constitue un outil intéressant. En suivant ces différentes étapes, nous avons identifié ci-dessous les obstacles principaux auxquels se heurtent les femmes, qu'elles soient électrices, candidates ou membres de la société civile, pendant les différentes étapes du cycle électoral.

- **Étape 1 : cadre juridique**

Le cadre juridique pour la tenue d'élections démocratiques est composé d'instruments internationaux et régionaux, qui s'ajoute à la législation et à la réglementation nationales relatives au processus électoral.

Le cadre juridique du processus électoral peut contenir des dispositions entraînant une discrimination pour des motifs de genre, avec un impact sur les droits électoraux des hommes et des femmes. En outre, même lorsque la législation en vigueur ne contient pas de dispositions discriminatoires pour raison de genre, la mise en œuvre de cette législation ne respecte pas toujours le principe d'égalité entre hommes et femmes.

Un autre élément dont il faut tenir compte est le niveau de connaissance du cadre juridique des acteurs impliqués dans le processus électoral. Dans les sociétés où dominent les rapports patriarcaux entre hommes et femmes, celles-ci connaissent souvent moins bien le cadre juridique des élections et, par conséquent, elles ne sont pas pleinement conscientes de leurs droits et de leurs obligations en tant qu'électrices et candidates.

- **Instruments internationaux pour la promotion de l'égalité des genres dans le processus électoral**

Parmi les nombreux instruments internationaux pour le développement des normes internationales en matière d'égalité de genre dans la tenue d'élections démocratiques, il convient de mentionner les suivants :

- **Déclaration Universelle des Droits de l'Homme**

Le droit de suffrage actif et passif est reconnu à l'article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH). Les articles 19 et 20

reconnaissent respectivement le droit à la liberté d'opinion et d'expression et le droit à la liberté de réunion et d'association pacifique. Le respect de ces droits fait partie des normes internationales en matière d'élections démocratiques. L'article 7, de son côté, énonce les principes d'égalité devant la loi et de protection contre toute discrimination. Enfin, l'article 2 établit le caractère universel des droits et des libertés proclamés dans la Déclaration, indépendamment du sexe ou de toute autre condition. Même si la DUDH n'est pas juridiquement contraignante, elle est une référence éthique internationale dont l'influence morale sur la communauté internationale est en progression constante.

- **Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

Le droit de suffrage actif et passif est reconnu à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Les articles 19, 21 et 22 reconnaissent respectivement le droit à la liberté d'opinion et d'expression, le droit de réunion pacifique et le droit d'association. L'article 26, de son côté, énonce les principes d'égalité devant la loi et de protection contre toute discrimination. Enfin, l'article 2 établit le caractère universel des droits et des libertés proclamés dans le PIDCP, indépendamment du sexe ou de toute autre condition. Le PIDCP est juridiquement contraignant pour tous les États qui l'ont ratifié ou qui y ont adhéré.

- **Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes**

L'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF/CEDAW) engage les États à prendre toutes les mesures nécessaires à l'élimination de la discrimination dont sont victimes les femmes dans la vie politique et publique, notamment en ce qui concerne la jouissance de leurs droits de vote et d'éligibilité, la possibilité d'occuper des emplois publics et d'exercer des fonctions publiques et la participation à des organisations et associations non gouvernementales. L'article 4 de la CEDEF établit également que l'adoption de mesures temporaires d'action positive 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. La CEDEF est juridiquement contraignante pour tous les États qui l'ont ratifiée ou qui y ont adhéré.

▪ **Déclaration et Plateforme d'action de Beijing**

L'adoption en 1995 de la Déclaration et de la Plateforme d'action de Beijing dans le cadre de la Quatrième conférence mondiale sur les femmes a été un progrès majeur dans la promotion de l'égalité entre hommes et femmes dans de nombreux domaines, y compris celui des élections. La Déclaration exhorte les États à adopter les mesures permettant d'assurer une représentation égale d'hommes et de femmes à tous les niveaux de gouvernement, et recommande aux partis politiques d'inclure des questions de genre dans leurs programmes politiques et de réviser leur structure et leurs procédures internes afin d'éliminer les discriminations directes ou indirectes dont sont victimes les femmes. La Déclaration et la Plateforme d'action de Beijing constituent un engagement moral mais n'imposent cependant pas des obligations juridiquement contraignantes pour les États.

▪ **Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité**

L'adoption, en 2000, de la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité par le Conseil de Sécurité des Nations Unies a contribué à l'intégration d'une approche sexospécifique dans les opérations de maintien de la paix, compte tenu des besoins particuliers des femmes et des filles dans les situations de conflit et de post-conflit. En outre, la résolution demande à tous ceux participant à la négociation et à la mise en œuvre d'accords de paix d'adopter des mesures garantissant le respect des droits humains des femmes et des filles, en particulier en ce qui concerne la constitution, le système électoral, la police et le système judiciaire.

▪ **Objectifs du Millénaire pour le développement**

La Déclaration du Millénaire adoptée en 2000 énonce les huit objectifs du Millénaire pour le développement, fixés à l'horizon 2015, afin de contribuer à la résolution des grands problèmes du monde contemporain. L'objectif 3 du Millénaire cherche à promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. En outre, la lutte pour l'égalité restera l'une des priorités de l'Agenda des Nations Unies pour le développement post-2015.

- **Cadre juridique national en matière d'égalité des genres dans le processus électoral**

Le cadre juridique régissant la tenue des élections est habituellement composé de la Constitution, du code électoral, de la loi sur les partis politiques et de la loi sur le financement de la vie politique, entre autres, en plus de nombreux règlements d'application de ces lois. En ce qui concerne le cadre juridique national régissant la tenue des élections, deux questions revêtent une importance particulière : le quota de genre et l'impact du système électoral sur la représentation égalitaire.

- **Le quota de femmes²**

Les quotas, dans un contexte électoral, consistent à fixer un pourcentage ou un chiffre de représentation pour un groupe social précis. Dans le cas des femmes, le quota a pour but de leur garantir un certain degré de participation aux institutions. L'introduction d'un quota de femmes dans les élections suscite pour le moins la controverse et, souvent, nombreux sont ses détracteurs. Le recours à un quota de femmes peut cependant avoir des effets très positifs en termes de représentation égalitaire. Les cas du Rwanda ou du Sénégal en sont deux bons exemples. L'introduction de quotas de femmes est une mesure provisoire d'action positive au sens de l'article 4 de la CEDEF.

Il existe plusieurs types de quotas de femmes, dont les quotas légaux, rendus obligatoires par la législation, et les quotas volontaires, que certains partis politiques peuvent se fixer volontairement. Il convient également de faire la différence entre les quotas qui ont pour but de fixer un chiffre ou un pourcentage de sièges aux femmes dans les institutions, et les quotas qui ont pour but de fixer un pourcentage de femmes sur les listes de candidats des partis politiques. Dans ce dernier cas, afin de s'assurer de l'efficacité du quota, il conviendrait de tenir compte de l'ordre dans lequel apparaissent les hommes et les femmes sur les listes de candidats des partis politiques.

- **Impact du système électoral sur la représentation égalitaire**

Le choix du système électoral d'un pays a un impact majeur sur la façon dont sont élus démocratiquement les représentants politiques, hommes et femmes. Des facteurs comme le type de circonscription électoral, la struc-

² Pour en savoir plus: www.quotaproject.org

ture des bulletins de vote (ou des listes de candidats) et la formule électorale sont spécialement importants. En ce qui concerne le type de circonscription électorale, les circonscriptions plurinominales permettent d'assurer une plus grande représentation des femmes candidates que les circonscriptions uninominales. Quant à la structure des listes de candidats, celles qui favorisent le mieux la représentation des femmes candidates sont habituellement les listes fermées, établies selon le « système fermeture éclair », avec un ordre des candidats qui place les femmes aux premiers postes. Enfin, les formules électorales proportionnelles sont souvent plus favorables à l'élection de femmes candidates que les formules majoritaires.

- **Étape 2 : planification et déroulement du processus électoral**

L'action de l'administration électorale a un impact important sur l'égalité des genres dans le domaine des droits électoraux des candidats et des électeurs. L'administration électorale, habituellement composée d'une majorité d'hommes, notamment aux niveaux de prise de décisions, adopte de nombreux règlements d'application de la loi électorale et dispose par conséquent d'une certaine marge de manœuvre pour introduire dans le système un niveau plus élevé d'égalité des chances.

En outre, la disponibilité de données ventilées par sexes est très importante en vue de la planification et du déroulement du processus électoral, dans la mesure où ces données permettent d'établir un diagnostic précis des inégalités entre hommes et femmes et de prendre par la suite les mesures adéquates. Les données ventilées par sexes nous permettent, par exemple, de connaître la présence inégale de femmes et d'hommes sur les listes électorales ou de prendre conscience des taux de participation au vote des hommes et des femmes le jour du scrutin.

- **Étape 3 : formation et éducation**

La mise en place de programmes d'éducation et de formation à l'intention des électeurs et de programmes d'éducation civique peut avoir des effets très positifs en termes de participation féminine, notamment dans des contextes où les citoyennes ne sont pas pleinement conscientes de ce que représente le droit de suffrage et ne comprennent pas tout à fait les procédures à suivre pour l'exercer de façon effective. Il est indispensable que ces programmes soient conçus selon une approche de genre, c'est-à-dire, en tenant compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes.

- **Étape 4 : inscription des électeurs et désignation de candidats**

Dans certains pays, il est fréquent que les femmes inscrites sur les listes électorales soient beaucoup moins nombreuses que les hommes. De nombreux facteurs peuvent expliquer cette faible participation des femmes, y compris une compréhension insuffisante des procédures d'inscription sur les listes électorales. En outre, lorsque l'inscription ne se fait pas porte à porte et que ce sont les électeurs qui doivent se déplacer pour se rendre aux bureaux de recensement électoral, il convient de tenir compte de l'accessibilité des hommes et des femmes à ces bureaux.

Par ailleurs, les partis politiques peuvent jouer un rôle essentiel dans la promotion de la participation politique des femmes, en particulier en ce qui concerne la nomination de candidats. Il est important que les partis politiques tiennent compte de l'égalité des genres, que les rapports de genre soient équilibrés et qu'une présence suffisante de femmes sur les listes de candidats soit assurée.

- **Étape 5 : campagne électorale**

Les médias ont tendance, d'une part, à traiter de façon discriminatoire les femmes candidates, puisque dans leur couverture de la campagne électorale elles sont souvent reléguées au second plan et, de l'autre, à reproduire des stéréotypes de genre, en minimisant les atouts des femmes candidates, en se référant plutôt à leurs caractéristiques physiques et en les associant aux rôles traditionnels de l'épouse et de la mère. La « censure de genre » qui s'impose dans les médias est de surcroît aggravée par le fait qu'ils font rarement appel aux femmes en tant que source d'informations et par l'absence de questions liées à l'égalité des genres dans la couverture médiatique de la campagne électorale. Le Projet mondial de monitoring des médias (GMMP en anglais), le plus vaste projet international de recherche sur les inégalités de genre dans les médias, fournit des données concernant ces tendances dans le traitement de l'information³.

Il convient également de souligner les difficultés de financement de la campagne électorale que rencontrent les femmes candidates, généralement moins bien loties que les hommes candidats.

³ Pour en savoir plus: <http://www.whomakesthernews.org/>

- **Étape 6 : opérations électorales et journée de vote**

Le jour du scrutin, les femmes peuvent se heurter à de nombreux obstacles dans l'exercice effectif de leur droit de suffrage actif. Il existe ainsi une pratique, appelée vote familial, selon laquelle un membre de la famille, habituellement le père ou le mari, vote à la place des autres membres de l'unité familiale. En outre, le caractère secret et individuel du suffrage n'est pas toujours respecté, de sorte que certaines femmes ne peuvent pas exprimer en pleine liberté leur suffrage le jour du scrutin. Une compréhension limitée des procédures de vote peut également poser de sérieuses difficultés à l'exercice effectif du droit de suffrage aussi bien des hommes que des femmes, celles-ci étant habituellement davantage concernées. Enfin, la disparité fréquente des taux de participation d'hommes et des femmes le jour du scrutin peuvent s'expliquer, entre autres, par le manque de motivation des femmes par rapport aux élections et à la politique en général, un terrain encore aujourd'hui considéré comme étant réservé aux hommes.

- **Étape 7 : vérification des résultats**

Parmi les problèmes que rencontrent les candidats, hommes et femmes pendant la phase de vérification des résultats, il convient de mentionner la compréhension limitée des procédures contentieuses en matière électorale, un phénomène qui concerne souvent davantage les femmes que les hommes. En outre, il arrive parfois que des candidats masculins n'acceptent pas facilement les résultats lorsque c'est une femme qui remporte les élections.

- **Étape 8 : période post-électorale**

La période post-électorale offre une opportunité majeure de promotion de l'égalité entre hommes et femmes dans le processus électoral. Une fois passées les élections, vient le moment de renforcer aussi bien les institutions démocratiques que les capacités des femmes élues, en termes non seulement d'épanouissement personnel mais aussi de création d'associations de femmes politiques, par exemple des associations de femmes parlementaires. En outre, la période post-électorale constitue également une opportunité de réforme du cadre juridique régissant la tenue des élections, en abrogeant les dispositions éventuellement discriminatoires en raison du genre et en adoptant des mesures d'action positive en vue d'assurer une participation paritaire des hommes et des femmes dans la politique.

- **La violence de genre dans le contexte du processus électoral**

La violence électorale se manifeste tout au long du cycle électoral mais elle s'intensifie habituellement pendant la campagne électorale, le jour du scrutin, pendant la période de vérification des résultats et après l'annonce des résultats. On entend par violence électorale les agissements, les intimidations, les menaces et les agressions physiques perpétrés afin d'influencer les résultats d'un processus électoral ou simplement liés à une compétition électorale.

La violence de genre, quant à elle, fait référence à toutes les violences faites aux hommes ou aux femmes en raison de leur genre ou, encore, aux violences disproportionnées à l'égard d'hommes ou de femmes. La violence de genre constitue une atteinte grave aux droits de l'homme. Les relations de pouvoir entre hommes et femmes qui existent dans de nombreuses sociétés expliquent que les femmes soient plus souvent victimes de violence de genre que les hommes.

La violence de genre dans le contexte du processus électoral constitue un type spécifique de violence électorale. Dans de nombreux contextes il n'est pas rare de constater que les électrices, les candidates, les observatrices ou les membres de l'administration électorale sont la cible de menaces, d'intimidations ou même d'agressions physiques, qui ont pour but de restreindre ou d'empêcher l'exercice effectif de leurs droits en matière électorale du seul fait d'être des femmes.

3. La perspective de genre dans l'observation électorale

Les missions d'observation électorale (MOE) ont pour objectif d'évaluer dans quelle mesure le déroulement du processus électoral est en conformité avec la législation nationale et les normes internationales en matière de tenue d'élections démocratiques, notamment en ce qui concerne l'égalité des genres dans le processus électoral. En outre, les MOE font des recommandations en vue d'améliorer des processus électoraux à venir, parmi lesquelles figurent des mesures destinées à faire augmenter les taux de participation féminine et de représentation des femmes dans les institutions démocratiques.

Dans les pages qui suivent sont présentés les principaux défis en matière d'observation des dynamiques de genre dans le processus électoral ainsi que les compétences principales des membres d'une MOE dans ce domaine, en application de la méthodologie d'observation de l'UE et du

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE⁴.

Selon le BIDDH de l'OSCE, les MOE devraient collecter certaines données statistiques fondamentales sur les questions de genre, dont le nombre et le pourcentage de femmes et d'hommes membres du parlement sortant et du nouveau parlement, le nombre et le pourcentage de femmes ministres membres du gouvernement sortant et du nouveau gouvernement, le pourcentage de femmes candidates par rapport au total des candidats, les positions de femmes sur les listes de candidats, la distribution par sexes des membres des différents niveaux de l'administration électorale et, enfin, le nombre et le pourcentage d'hommes et de femmes inscrits sur les listes électorales.

- **Équipe cadre**

Les MOE se dotent parfois d'un analyste des questions liées au genre ou d'un point focal intégrés dans l'équipe cadre, même si dans la plupart des cas une approche transversale est adoptée et que les différents experts de l'équipe cadre se chargent d'analyser, dans leurs domaines respectifs, l'égalité entre hommes et femmes dans le processus électoral.

- Analyste juridique

L'analyste juridique a pour mission d'analyser les effets que peuvent avoir la Constitution, les lois et les règlements sur l'exercice effectif des droits électoraux des hommes et des femmes et d'identifier d'éventuelles dispositions discriminatoires en fonction du genre.

- Analyste politique

L'analyste politique examine les structures de pouvoir et la culture de genre au sein des partis politiques, afin de déterminer le pourcentage d'hommes et de femmes et de connaître la distribution d'hommes et de femmes aux postes de responsabilité. L'analyste politique se charge également d'examiner comment sont constituées les listes de candidats et dans quelle mesure les femmes y sont présentes. Enfin, l'analyste politique assure le suivi de la campagne électorale afin de constater si des questions importantes pour

⁴ Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections, OSCE/ODIHR (2004).
Pour en savoir plus: <http://www.osce.org/odihr/elections/>

les intérêts des femmes y sont évoquées et de savoir si les partis politiques mettent en œuvre de stratégies pour attirer le vote de l'électorat féminin.

— Analyste électoral

L'analyste électoral étudie la présence d'hommes et de femmes dans les différents niveaux de l'administration électorale, y compris dans les niveaux de responsabilité, ainsi que les conséquences que le système électoral peut avoir sur la représentation d'hommes et de femmes, compte tenu du type de circonscription électorale, du seuil électoral, de la formule électorale et de la structure du bulletin de vote et de la liste de candidats. L'analyste électoral étudie également les effets que peut avoir le quota de genre sur la présence de femmes dans les institutions démocratiques. Enfin, l'analyste électoral examine si le processus de recensement des électeurs a permis une présence équilibrée d'hommes et de femmes sur les listes électorales.

— Analyste des médias

L'analyste des médias assure le suivi de la couverture médiatique de la campagne électorale. Il met en œuvre des techniques de recherche quantitative et qualitative tout en tenant compte du traitement différent souvent accordé aux candidats, selon qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes. En effet, la visibilité médiatique de celles-ci est souvent minimisée et le recours à des stéréotypes de genre en parlant des femmes candidates n'est pas rare.

• **Observateurs électoraux à longue durée**

Les observateurs électoraux à long terme tiennent régulièrement informés les membres de l'équipe cadre sur les dynamiques de genre dans le cadre du processus électoral. Les données collectées concernent, entre autres, le nombre et le pourcentage de femmes candidates et de femmes élues, la distribution par sexes des membres de l'administration électorale régionale et locale et la composition par sexes des listes électorales.

• **Observateurs électoraux à courte durée**

Les observateurs électoraux à court terme informent la MOE de la répartition par sexes des membres des bureaux de vote, de la participation d'hommes et de femmes au vote le jour du scrutin, de soupçons de vote

familial et de situations dans lesquelles le caractère secret et individuel du vote des femmes n'est pas respecté ainsi que de tout autre problème pouvant se présenter le jour du scrutin.

Conclusion

Dans le contexte mondial actuel, les femmes font toujours l'objet de graves discriminations dans le cadre des processus électoraux, qu'elles soient candidates, électrices ou membres de la société civile, ce qui constitue une sérieuse limitation de leurs droits électoraux. En effet, les rapports de pouvoir entre les hommes et les femmes semblent perpétuer un système de domination selon lequel la politique est un domaine exclusivement réservé aux hommes, les femmes étant condamnées à l'exclusion sociale et reléguées au foyer.

Pendant, les femmes représentent environ la moitié de la population mondiale et elles devraient, par conséquent, être dûment représentées dans les institutions gouvernementales et pouvoir participer activement au processus électoral. Malgré les difficultés importantes qu'elles rencontrent, de nombreuses femmes continuent à lutter, partout dans le monde, pour l'égalité des genres. Les associations de femmes militent pour la reconnaissance et le respect de leurs droits. Afin de pouvoir être élues en tant que représentantes politiques, les femmes candidates tentent de venir à bout des discriminations dont elles souffrent dans les différentes étapes du processus électoral. Les femmes électrices cherchent, pour leur part, à exercer de façon effective leur droit de vote, malgré les pressions et les intimidations constamment exercées à leur rencontre... L'approche patriarcale du processus électoral, qui constitue une entrave aux droits des femmes, est constamment remise en question par les nouveaux concepts sociaux en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, reconnue dans de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Dans ce contexte, l'observation électorale contribue au bon déroulement des élections afin qu'elles soient inclusives en termes d'égalité des genres, en constatant les inégalités dans le processus électoral et en formulant des recommandations en vue d'une participation équilibrée d'hommes et de femmes aux élections à venir. Cette tâche n'est pas facile puisque les inégalités entre les hommes et les femmes passent parfois inaperçues du fait qu'elles sont banalisées dans le cadre d'une structure sociale hautement sexiste. La méthodologie de l'observation électorale que certaines organisations internationales,

dont l'UE et l'OSCE/BIDDH, mettent en œuvre est un outil qui fournit une aide précieuse lorsqu'il s'agit de dépister les inégalités de genre au cours du processus électoral. Par ailleurs, en vue d'identifier les inégalités au moyen de l'observation électorale, il est indispensable que l'observateur porte un regard critique sur le processus électoral s'inscrivant dans l'approche de genre et que, surtout en cas de doute, il fasse appel à son bon sens.



Élections législatives, Ukraine 2012

XX. SUIVI DES MÉDIAS

Xabier Meilán

Expert électoral et professeur à la Faculté de droit de l'Université de Gérone

Les médias sont à la croisée de l'exercice des droits dont jouissent les trois acteurs principaux d'un processus électoral : le droit des électeurs d'émettre un vote éclairé, le droit des candidats et des partis à faire connaître leurs programmes aux électeurs et le droit des médias eux-mêmes à informer sans restrictions indues. Une mission d'observation électorale qui ne tiendrait pas compte des médias négligerait un élément essentiel de tout processus électoral. En outre, le manque d'indépendance ou de liberté des médias ou

leur homogénéité éditoriale excessive pourraient nuire gravement à la qualité d'un processus électoral.

Pour toutes ces raisons, de nombreuses missions d'observation nationales et internationales se sont dotées d'unités de suivi des médias dont la mission consiste à examiner le rôle de ces derniers au cours de la campagne électorale.

1. Analyse du cadre juridique

À l'instar de ce qui se fait pour l'évaluation d'autres aspects d'un processus électoral, l'unité de suivi des médias doit, dans le cadre d'une mission d'observation électorale, vérifier que le pays concerné respecte ses engagements internationaux en matière de médias. La première tâche du responsable du suivi des médias est donc d'identifier les conventions et les traités internationaux applicables aux médias que le pays concerné a signés et vérifier qu'ils sont mis en œuvre. Une fois signés et ratifiés, ces instruments internationaux ont la même valeur que les lois nationales. Cette analyse n'est cependant pas toujours facile. Le problème vient du fait que les traités sont normalement rédigés en termes assez généraux sans rentrer dans des détails de procédure.

Ensuite, l'analyste des médias doit examiner la cohérence des lois nationales avec les engagements internationaux du pays. Il doit également chercher à établir si les médias sont respectés et s'ils peuvent faire leur travail en liberté et de façon efficace. Contrairement aux instruments internationaux, les lois nationales et les règlements en matière d'élections peuvent régir des activités très précisément ciblées des médias au cours du processus électoral, notamment l'interdiction d'émettre de la propagande électorale favorable à un candidat quelconque pendant la période de silence électoral, les normes pour la publication des sondages ou la propagande électorale payante.

Une unité de suivi des médias examine également le respect des dispositions n'ayant pas force de loi, par exemple les codes déontologiques ou les accords conclus sur une base volontaire par les médias, que ceux-ci s'engagent à appliquer bien que le non-respect de ces dispositions n'entraîne pas de conséquences juridiques.

Enfin, les élections peuvent donner lieu à des situations non prévues par la loi ou pour lesquelles des dispositions spécifiques n'existent pas. Ces situations sont fréquentes dans le monde des médias d'aujourd'hui, qui est en évolution technologique permanente. Par exemple, les autorités électorales

peuvent-elles intenter une procédure à l'encontre d'un ressortissant du pays ou étranger faisant la propagande sur internet d'un candidat précis après expiration du délai imparti par la loi ?

Dans les cas où les lois nationales ne régissent pas un certain type d'activité liée aux médias, deux choix s'offrent à l'analyste : déterminer, sur la base des instruments internationaux, quel serait le comportement correct, ou bien recourir à ce qui serait considéré une bonne pratique dans d'autres pays.

Plusieurs traités internationaux, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) ou la Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969), prévoient la limitation de certains droits liés à la liberté d'expression à condition que ces limitations soient jugées nécessaires dans une société démocratique, qu'elles soient prévues par la loi et qu'elles aient pour but de protéger certains intérêts sociaux, notamment la sécurité nationale, l'ordre public ou les droits et les libertés d'autrui. Ces limitations pourraient permettre, par exemple, de déterminer s'il est licite ou admissible d'infliger une amende à un citoyen qui, sur Internet, appelle à voter pour un candidat après la fin de la campagne électorale. Avant de faire un test de ce genre afin d'évaluer une pratique, l'analyste doit vérifier que le pays a signé et ratifié le traité dont il s'agit. Si ce n'est pas le cas, il faut être prudent au moment d'invoquer un traité non ratifié par le pays en question et, donc, le mentionner comme une simple orientation concernant une pratique acceptée dans d'autres pays, voire d'autres continents.

Lorsqu'il n'y a pas d'instrument international à invoquer, l'analyste peut avoir recours à l'examen des pratiques habituelles dans d'autres contextes, si possible dans des pays voisins du pays hôte, afin de déterminer si ces pratiques bénéficient d'un consensus social suffisant, exprimé aussi bien par les différents partis politiques que par les organisations de la société civile.

2. Le suivi et monitoring des médias

En plus de l'analyse du cadre juridique applicable aux médias du pays concerné, l'analyste des médias au sein d'une mission d'observation électorale doit examiner un échantillon tiré des médias afin de vérifier si les informations qu'ils relayent sur les différentes candidatures du processus électoral sont relativement équilibrées et impartiales.

L'outil méthodologique dont il dispose est l'analyse de contenu. L'analyse de contenu est une technique de recherche propre aux sciences sociales qui consiste à élaborer des statistiques à partir d'un texte quelconque, qu'il soit écrit ou oral, selon un système rigoureux et méthodique de codification. Cet outil permet, dans le cadre d'une mission d'observation électorale, d'analyser si et dans quelle mesure les médias d'un pays accordent aux principaux candidats un espace d'impression (dans la presse écrite) ou un temps d'antenne (à la radio ou à la télévision) à la hauteur du soutien social dont ils bénéficient ou des attentes raisonnables qu'ils nourrissent d'obtenir une représentation politique à la fin du processus électoral. Des questions de ce genre sont importantes, non seulement parce que les lois établissent parfois pour les médias une obligation d'équilibre et d'impartialité mais aussi parce que la partialité ou l'absence de pluralisme dans les médias pourraient avoir un impact sur certains des principes essentiels de tout processus démocratique, en particulier l'égalité des chances des candidats ou le droit des électeurs d'avoir accès à des informations de qualité pour pouvoir émettre un vote éclairé, comme nous l'avons évoqué plus haut.

Les analyses de contenu pendant une campagne électorale ont été largement standardisées au cours des 30 dernières années par la pratique des missions d'observation électorale, bien qu'il s'agisse d'un exercice qui requiert toujours un bon nombre de décisions raisonnées de la part de l'analyste des médias. Ces décisions dépendent de plusieurs facteurs tels que le budget disponible, l'infrastructure de communications du pays ou le nombre de médias existants.

Dans les pages qui suivent nous allons exposer brièvement les décisions principales que doit prendre un analyste des médias au sein d'une mission d'observation électorale et les facteurs dont il doit tenir compte.

2.1. Moyens techniques et ressources humaines

La nature de l'analyse de contenu des médias sera déterminée en partie par les moyens techniques et les ressources humaines dont dispose la mission d'observation électorale. À son tour, le budget affecté à ces tâches déterminera l'envergure de ces moyens et le nombre de personnes composant l'équipe.

Les missions d'observation ont une durée limitée et, dans ce contexte, l'analyse des médias ne peut pas être assurée par une seule personne (l'analyste des médias) mais par une équipe de personnes, aussi réduite soit-elle.

Dans les missions d'observation de l'Union européenne (UE) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le nombre de personnes recrutées pour assurer le suivi des médias varie de 4 à 8, en fonction des circonstances du pays, en particulier du nombre de médias qu'il est jugé raisonnable d'analyser.

Tandis que l'analyste des médias est l'un des membres de l'équipe cadre de la mission, les analystes locaux sont recrutés dans le pays hôte. Il n'est pas nécessaire que ces personnes aient une expérience dans ce genre d'activités, mais il est fortement conseillé qu'elles soient diplômées en sciences sociales, quelle que soit la spécialisation, et qu'elles connaissent bien l'actualité politique de leur pays. Cependant, il n'est pas nécessaire non plus, ni même convenable, que ces personnes soient des journalistes, car elles pourraient alors avoir certaines préférences, voire des préjugés, liés à leur expérience professionnelle dans les médias, qui pourraient les amener à faire une analyse biaisée.

Pour ce qui est des moyens techniques nécessaires au suivi des médias, voici une liste des éléments indispensables :

1. Des copies des **journaux** (et des magazines) à analyser.
2. Des appareils de **radio et de télévision dotés d'enregistreurs** intégrés ou externes. Ces appareils peuvent être remplacés par des ordinateurs permettant de recevoir le signal de radio et de télévision et de l'enregistrer à des heures préétablies. Pour les ordinateurs, il est préférable que ce soient des portables car leurs batteries garantissent une réception et un enregistrement ininterrompus en cas de coupures de courant. Si le budget ne permet pas l'achat d'ordinateurs portables ou bien s'ils ne sont pas disponibles en nombre suffisant dans le pays, il faut envisager l'achat de stabilisateurs de courant et de générateurs électriques permettant de garantir la réception et l'enregistrement en cas de coupure de courant.

Le seul inconvénient de l'achat d'ordinateurs pour l'enregistrement de la radio et de la télévision est qu'il faut se doter d'un ordinateur pour chaque canal de radio ou de télévision, lorsque plusieurs canaux sont à enregistrer simultanément (le logiciel permettant d'enregistrer plus d'un canal de radio ou de télévision en même temps n'est pas encore très répandu). En outre, des inconvénients sont à prévoir en cas d'utilisation des mêmes ordinateurs pour la saisie de la codification. Par

exemple, la réalisation simultanée de ces deux tâches peut demander l'installation d'une mémoire RAM supplémentaire.

3. Des **règles** pour mesurer la surface qu'occupent dans la presse écrite les informations analysées.
4. Des **chronomètres** pour mesurer la durée des informations enregistrées de la radio et de la télévision.
5. Des **casques** pour écouter les enregistrements de la radio et de la télévision.
6. Des **ordinateurs** pour la saisie de la codification établie à partir des informations sélectionnées.
7. Des **logiciels de bureautique** (traitement de texte et feuilles de calcul, au minimum) et d'**enregistrement et reproduction de son et de vidéo**.
8. Des fournitures de bureau, notamment du papier et des stylos, des classeurs pour le classement du travail de codification, des DVD vierges pour stocker les enregistrements de la radio et de la télévision (ou pour y stocker des copies d'enregistrements extraits du disque dur des ordinateurs).

2.2. Sélection de l'échantillon des médias

L'une des décisions les plus importantes que doit prendre l'analyste est le choix des médias qui feront l'objet d'un suivi détaillé et rigoureux. Cette décision dépendra du nombre d'analystes locaux disponibles et des caractéristiques du pays. Or, aussi petit soit le pays, il est pratiquement impossible qu'une équipe d'analystes locaux, même nombreuse, puisse assurer le suivi exhaustif de tous les médias nationaux à toutes les heures d'émission. Il faut donc faire une sélection et, pour ce faire, les ressources disponibles sont certes importantes mais certains critères le sont aussi.

Le critère fondamental est celui des obligations que les médias sont tenus de respecter. Dans certains pays, la constitution ou autres dispositions de rang inférieur établissent que les médias doivent faire preuve d'impartialité et d'équilibre. Dans certains cas, ce sont les lois électorales qui établissent les obligations, qui peuvent concerner non seulement les conditions de publication ou d'émission de la propagande électorale mais aussi, en termes plus généraux, la couverture des élections.

Bien que les lois ne soient pas très explicites quant aux obligations des médias (elles le sont habituellement en matière de propagande électorale mais pas en matière de contenus éditoriaux), il est entendu que les médias détenus par l'État doivent se montrer particulièrement impartiaux puisqu'ils sont totalement ou en partie financés par le budget de l'État ou autres fonds publics. Par conséquent, ces médias doivent, dans leurs programmes, accorder aux différentes candidatures un temps similaire pendant la campagne électorale, du moins à celles ayant des possibilités raisonnables et similaires d'être élues, habituellement établies sur la base des résultats d'élections précédentes.

Au-delà des médias étatiques, il est un principe qui dit que les médias audiovisuels (radio et télévision), qu'ils soient publics ou privés, sont assujettis à des obligations plus importantes que celles de la presse écrite. Une plus grande équité leur est donc exigée même si la loi ne le prévoit pas expressément. Ce principe se fonde sur l'idée que la radio et la télévision fonctionnent dans tous les pays selon un système de licences. Ce système de licences est justifié d'abord par le besoin, pour chaque entreprise, de disposer de sa propre bande radioélectrique sans envahir celles des autres ni être envahie, et ensuite par le fait que la radio et la télévision émettent à travers le spectre radioélectrique, c'est à dire, l'espace aérien du pays. L'espace aérien est public et son utilisation génère des obligations publiques en termes d'équité et d'indépendance similaires à celles des médias détenus par l'État. En revanche, le support de la presse écrite est le papier, un bien privé et inépuisable, du moins théoriquement, et à la portée de tous ceux qui souhaitent l'acheter (ou, plutôt, de tous ceux qui ont les moyens de se le procurer). L'imposition de conditions à la presse écrite, au-delà de l'interdiction de l'incitation à la haine ou des atteintes à la sûreté de l'État ou à l'intérêt général fondamental, serait perçue comme une restriction de sa liberté d'expression.

En somme, les échantillons de médias examinés par les missions d'observation sont souvent composés, d'une part, des médias étatiques (normalement la radio et la télévision publiques, mais aussi la presse écrite lorsqu'il y en a) puisqu'ils sont financés par des fonds publics et, d'autre part, de la radio et de la télévision puisqu'elles occupent un espace public. De nombreux analystes locaux de médias incluent souvent la presse écrite dans les échantillons vu son rôle majeur de référence de l'information dans de nombreux pays (dans les pays en voie de développement, un grand nombre de stations de radio et de chaînes de télévision suivent, faute de moyens, les journaux pour pallier le manque de journalistes ou d'agences de presse), même si leurs obligations

pendant la campagne électorale consistent seulement à respecter les limitations d'émission/publication de propagande électorale.

Tenir compte de toutes les stations de radio et de toutes les chaînes de télévision représente un travail considérable. Quels critères alors pour une sélection adaptée aux ressources disponibles ? Un critère fréquemment mis en œuvre est celui de la taille de l'audience : il est plus logique de sélectionner les stations de radio et les chaînes de télévision qui bénéficient d'une plus grande audience plutôt que celles qui en ont moins. Mais l'influence n'est pas seulement une question liée à la taille de l'audience. Dans des pays pluriels en termes de langues et d'ethnies, il convient probablement de sélectionner des médias en certaines langues parlées par des communautés ou par des groupes dont le comportement électoral peut être décisif pour la gouvernabilité du pays.

En outre, et à cause également des moyens souvent limités, il faut se contenter d'assurer le suivi des stations de radio et des chaînes de télévision sélectionnées aux heures de plus forte audience (ou prime time, en anglais). Cette tranche horaire, qui est à déterminer en fonction des caractéristiques du pays, inclut habituellement les principales émissions d'informations ou bien les émissions ayant un plus grand potentiel d'influence. La tranche horaire retenue doit idéalement être la même pour toutes les stations et les chaînes sélectionnées ou, du moins, très similaire et de la même durée. Autrement, des problèmes pourraient se poser au moment d'établir des comparaisons entre les résultats des analyses des différentes stations ou chaînes.

Qu'en est-il d'internet ? Les missions d'observation électorale de l'UE et de l'OSCE n'assurent pas pour l'instant le suivi des médias sur Internet. Cependant, le fait d'exclure ces médias des mécanismes habituels d'observation est de moins en moins justifiée vu la progression de son utilisation et de son influence. Plusieurs raisons expliquent l'absence de suivi : en premier lieu, l'Internet fait l'objet d'une réglementation a minima pour des raisons similaires à celles évoquées plus haut concernant la presse écrite (absence de réglementation) et, par conséquent, cela n'aurait pas de sens d'étudier si les candidats et les partis font l'objet d'un traitement similaire sur Internet ; deuxièmement, il n'y a pas, dans de nombreux pays, d'indices d'audience fiables et, pour cette raison, l'élaboration d'un échantillon des sites web les plus importants devient une tâche difficile ; troisièmement, dans de nombreux pays en voie de développement, seules les couches sociales les plus aisées ont accès à internet ; enfin, la méthodologie de l'analyse de

contenu est moins adaptée pour l'Internet qu'elle ne l'est pour la presse, la radio et la télévision.

2.3. *Que doit-on analyser ?*

Une fois connu le nombre d'analystes locaux dont on dispose et après avoir fait la sélection des médias, l'étape suivante est la conception de l'analyse de contenu, c'est-à-dire, la définition de l'unité objet de l'analyse et des variables qui seront enregistrées.

Les missions d'observation électorale de l'UE et de l'OSCE, qui font systématiquement l'analyse des médias depuis les années 90, ont établi de façon assez précise ces définitions. Dans le cadre de ces missions, l'unité d'analyse est normalement la mention d'un candidat, d'un parti ou d'un membre d'un parti politique dans les médias sélectionnés. Lorsque les analystes locaux identifient dans l'un des médias sélectionnés une mention ou une allusion à un candidat, un parti ou un membre d'un parti politique, ils doivent enregistrer une série de variables du document journalistique où cette mention apparaît. Les variables sont notées d'abord à la main, sur les feuilles de codes¹, et elles sont par la suite saisies dans des feuilles de calcul à des fins de traitement statistique. Parmi les variables les plus habituelles, il y a la date et le nom du média où la mention a été repérée, le type de document journalistique (propagande, informations, éditorial, reportage, entretien, etc.), le type d'acteur mentionné (parti, membre d'un parti ou candidat), le parti auquel appartient l'acteur, son sexe, la surface en cm² occupée par la mention (dans la presse écrite) ou la durée en secondes (à la radio ou à la télévision) et le ton de la mention, c'est à dire, si elle est positive, négative ou neutre pour l'acteur mentionné.

Les variables fondamentales sont les deux dernières : la surface ou la durée et le ton. Parmi ces deux variables, le ton de la mention peut poser problème puisqu'il comporte une appréciation par l'analyste qui peut être subjective. Ces deux variables sont essentielles pour répondre à des questions-clés du suivi des médias, notamment :

- Les médias les plus importants du pays ont-ils accordé le même espace/temps aux principaux partis/candidats aux élections ? En cas de réponse négative, quels ont été les partis ou les candidats favorisés ou défavorisés ?

1 Une de ces feuilles de codes figure en annex 1 du présent chapitre.

- Les médias d'État ont-ils été équitables ? Et les médias privés ?
- Les médias électroniques ont-ils donné des informations équilibrées et impartiales sur les candidats aux élections ? Et la presse écrite ?
- Sur quel ton les médias ont-ils informé ou donné leur avis sur les partis et les candidats ? Sur un ton principalement positif, négatif ou neutre ? Y-a-t-il eu des partis ou des candidats ayant fait l'objet d'une couverture médiatique exagérément positive ou négative ?
- Quel a été le traitement accordé par les médias aux candidates, en comparaison des candidats ?
- L'analyse de l'échantillon de médias a-t-elle révélé si l'un des partis a été excessivement présent dans la propagande électorale ?

En somme, les réponses à ces questions permettent d'établir si les médias du pays observé ont fait preuve d'équilibre et d'impartialité pendant la campagne électorale, c'est-à-dire, s'ils ont accordé aux principaux partis politiques ou candidats une couverture médiatique similaire en termes quantitatifs (espace ou temps) et qualitatifs (couverture positive, négative ou neutre).

L'analyse de contenu est un outil performant qui permet d'apporter une réponse à ces questions, non pas d'une manière floue mais avec des pourcentages bien précis. Pour cette raison, il est très important d'offrir une formation rigoureuse aux analystes locaux, sur la base de règles écrites par l'analyste des médias, de sorte que toute personne désireuse de répéter l'analyse de contenu arrive à des résultats semblables.

Outre la formation, la réalisation de tests réguliers de fiabilité permet également de mesurer la qualité de l'analyse. Ces tests concernent la fiabilité sur le plan interne et externe. Dans le premier type de tests (tests internes) des données ayant déjà fait l'objet d'une codification sont remises à un analyste local afin que celui-ci les codifie à nouveau. Dans le deuxième type de tests (tests externes), des membres de l'équipe doivent codifier des informations préalablement encodées par leurs collègues. Dans les deux cas un degré de coïncidence raisonnable doit être constaté, autour de 80%. Si ce degré de coïncidence n'est pas atteint, les séances de formation et les tests devront être réalisés plus fréquemment. Afin d'éviter des erreurs irréparables, ces tests sont à faire pendant la formation des analystes locaux, qui peut durer de trois jours à une semaine en fonction du temps dont on dispose.

3. Activités dans le cadre de l'observation des médias

L'analyste des médias doit forcément se prononcer sur une série de questions dans sa mission d'évaluation du cadre juridique des médias et d'analyse des contenus. Parmi ces questions se trouve le rôle des organes de surveillance des médias pendant les élections, la pertinence et le respect des règles de publication et d'émission de la propagande électorale, la réalisation de sondages ou la détermination d'une période de silence électoral.

L'analyste des médias devra évaluer l'action de l'organe de surveillance chargé de veiller au respect de la réglementation sur les médias au cours des élections. Cette mission de surveillance est habituellement assurée par l'un des trois organes suivants : l'administration électorale indépendante, dotée de compétences en la matière ; une commission des médias également indépendante et permanente ou, à sa place, une division spécialisée de l'administration électorale qui exerce ces fonctions pendant les élections ; ou l'organisme national des télécommunications, c'est-à-dire, l'organe de l'État habituellement chargé d'attribuer les licences d'émission de radio et de télévision qui, dans certains pays, s'occupe également de la supervision des médias pendant les périodes électorales. Cet organe, quelle que soit sa forme, doit agir en toute indépendance et prendre des décisions impartiales.

Pour ce qui est de la réglementation sur la diffusion de la propagande électorale, le débat reste ouvert entre ceux qui préconisent des degrés différents de limitation de la publicité, qui vont de l'interdiction de la propagande payante jusqu'à sa libéralisation complète. Au delà de ce débat, la limitation de la propagande est une pratique habituelle dans des pays du monde entier, justifiée selon le principe de l'égalité des chances puisque l'absence de limitation pourrait conférer un avantage énorme aux candidatures les mieux dotées financièrement. Cela dit, s'il y a limitation de la propagande électorale, les règles doivent être claires et s'appliquer de façon égale à toutes les candidatures. La limitation doit aller de pair avec un système de contrôle transparent et efficace.

Les sondages et les débats font partie du rituel des campagnes électorales d'aujourd'hui. Il n'est pas rare qu'ils suscitent des doutes et des conflits, contraignant ainsi l'analyste électoral membre d'une mission d'observation à émettre un avis éclairé.

Les sondages sont un outil classique des sciences sociales qui n'offre pas dans tous les cas des prévisions fiables du résultat électoral, parfois parce que l'opinion publique change d'avis entre le moment du sondage et celui

du scrutin et parfois à cause de problèmes techniques ou de manipulation manifeste. Les sondages doivent être soumis à des règles déontologiques minimales, établissant des conditions concernant leur élaboration et leur publication (il existe des codes de référence adoptés par les grands organismes internationaux de recherche sur l'opinion publique : ESOMAR, AAPOR ou WAPOR). La publication des sondages (et non leur réalisation) est souvent limitée à des périodes d'une durée variable, allant d'un ou plusieurs jours avant le scrutin à un ou plusieurs mois.

Les sondages de sortie des urnes (appelés également exit polls) constituent un cas spécial puisqu'ils sont élaborés le jour du scrutin et posent des défis méthodologiques de taille, liés à la vitesse à laquelle ils sont réalisés et interprétés et au fait que les électeurs, soumis à une pression particulière, peuvent ne pas manifester le vrai sens de leur vote. Il est assez fréquent d'interdire la publication des résultats des sondages de sortie des urnes tant que les premiers résultats provisoires n'ont pas été annoncés par l'autorité électorale, mais il n'est pas rare non plus que les résultats de ces sondages soient rendus publics dès la fermeture des bureaux de vote.

Quant aux débats, le problème principal est que, souvent, certains candidats doivent en être exclus afin de garantir le bon déroulement du débat et de permettre un véritable échange de points de vue. Bien entendu, un débat doit être le plus inclusif possible, surtout s'il a lieu à l'initiative d'une institution publique. Si, face à un nombre excessif de participants potentiels, une ou plusieurs candidatures doivent être exclues du débat, les critères pour ce faire doivent être explicites, clairs et raisonnables.

Enfin, la période de silence électoral peut également poser des problèmes, le terme « activité électoral » n'étant pas facile à définir. Il n'y a pas de règles concernant la durée de cette période de silence. La cessation de la diffusion de propagande électoral est le seul élément sur lequel il est facile d'arriver à un consensus, contrairement à ce qui se passe pour d'autres formes de communication politique qui auraient pour but d'orienter le vote vers certaines options de façon plus ou moins subtile.

4. L'attaché de presse, les observateurs de longue durée et l'analyste des médias

Le membre de l'équipe cadre d'une mission d'observation électoral probablement le plus proche de l'analyste des médias est l'attaché de presse, à

tel point que c'est parfois la même personne qui assure l'analyse des médias et se charge des activités de presse des missions d'observation de l'UE.

Ce chevauchement de fonctions n'est pas conseillé pour deux raisons. En premier lieu, la charge de travail liée à ces deux rôles est assez lourde pour une même personne. Deuxièmement, les objectifs des activités d'analyse des médias et des activités de presse sont très différents, voire contradictoires. En effet, l'attaché de presse veille à obtenir la meilleure et la plus vaste couverture médiatique possible des activités de la mission d'observation électorale, une tâche qui ne semble pas très compatible avec l'évaluation de l'équilibre et de l'impartialité des informations relayées par les médias concernant le processus électoral. Par ailleurs, il est également demandé à ces médias d'informer sur les activités de la MOE, qui cherche à établir de bons rapports de travail avec les médias. Or ceux-ci peuvent éventuellement faire l'objet de mauvais résultats dans l'évaluation qui sera rendue publique. Il est donc clair qu'il peut y avoir là un conflit d'intérêts.

En tant que responsables de la mission sur le plan régional, les observateurs à long terme peuvent collecter des informations utiles pour l'analyste des médias, qui fait habituellement ses analyses à partir de la seule observation des médias nationaux. Les observateurs à long terme ne disposent pas des connaissances ni des ressources leur permettant de faire une analyse de contenu mais, avec l'aide de l'analyste des médias, ils peuvent faire un bilan de l'état et du rôle des médias sur le plan local, qui fera partie du rapport sur les médias. Autrement dit, les observateurs à long terme peuvent être les yeux et les oreilles de la mission sur le plan local, y compris en ce qui concerne les médias. L'analyste peut et doit les orienter dans leur analyse des médias, en leur fournissant, par exemple, un questionnaire semi-structuré de base afin qu'ils puissent le distribuer auprès des médias les plus importants dans leur zone d'action. Ces questionnaires doivent contenir des questions essentielles sur des sujets tels que le respect de la liberté d'expression des médias, les rapports des sociétés de communication avec les partis et les mouvements sociaux, leur politique de publication ou d'émission de propagande électorale, etc. Ces questionnaires, s'ils sont conçus, distribués et analysés de façon systématique et rigoureuse, peuvent permettre à l'analyste d'élargir son champ de vision et l'aider à enrichir son analyse et ses rapports.

5. Le rapport sur les médias

La déclaration préliminaire et le rapport final des missions d'observation électorale de l'UE et de l'OSCE comportent toujours une partie consacrée aux

médias. La déclaration préliminaire, de même que les autres analyses réalisées par la mission, contient un sommaire des conclusions de l'observation des médias. Elle est publiée un ou deux jours après le scrutin et sa teneur diffère peu de celle du rapport final qui, pour sa part, rentre plus dans les détails. Outre les conclusions principales de l'analyse, le rapport final inclut normalement un panorama des médias dans le pays avec les points suivants : identification des sociétés de communication les plus importantes, description des spécificités de la consommation des médias dans le pays et de la structure du secteur des communications, analyse des principales règles applicables aux médias et statistiques et graphiques résultant de l'analyse des médias. Faute d'espace, ces points ne sont repris que de façon sommaire dans le rapport préliminaire.

En dehors de ces deux moments-clés d'une mission d'observation électorale, des situations exceptionnelles peuvent se présenter, conduisant la mission à se prononcer sur des questions concernant les médias. Ces situations sont rares et la décision de se prononcer ou non dépendra de la sensibilité de l'équipe cadre de la mission par rapport aux médias, de l'importance particulière des médias dans le pays ou du scrutin en soi, ou encore de la gravité des faits à la suite desquels la mission envisage de se prononcer. Des exemples de ce genre de situations seraient l'enlèvement de journalistes ou une agression à leur encontre, ou encore la violation flagrante et réitérée d'une disposition importante concernant les médias.

6. Défis à relever

Dans ces pages, il a été question des pratiques élémentaires d'observation des médias telles qu'elles sont mises en œuvre au sein des deux organisations internationales ayant une plus longue expérience en la matière (l'UE et l'OSCE) Ces pratiques pourraient également être mises en œuvre, avec les modifications nécessaires, par d'autres organisations d'observation internationale ou nationale. Comme nous l'avons vu, les activités d'observation des médias ont fait l'objet d'une normalisation qui est le fruit de la pratique de l'observation au cours des 30 dernières années. Cependant, tout comme dans d'autres domaines de la vie sociale d'aujourd'hui, la question se pose de savoir si ces normes sont adaptées, vu l'apparition et l'importance croissante de l'Internet.

L'exclusion de l'Internet des échantillons de médias analysés est de moins en moins justifiée au fur et à mesure que son usage par tous les groupes

socio-économiques se généralise. L'Internet n'est pas qu'un moyen de communication supplémentaire ; il constitue un canal auquel ont recours tous les médias traditionnels (presse écrite, radio, télévision), aujourd'hui en pleine transformation à cause de leur évolution vers ce nouvel environnement. En outre, Internet brise les frontières de l'État national et remet en question l'applicabilité d'une bonne partie de la législation relative aux élections. Qui peut empêcher, pendant la campagne ou après la fin de celle-ci, la tenue d'un débat ou la diffusion de propagande favorable (ou ouvertement hostile) à un candidat, à partir de serveurs hébergés dans un pays étranger, ou encore la divulgation de résultats de sondages avant la fermeture des bureaux de vote ? De toute évidence, l'observation électorale et, plus spécialement, l'observation des médias devront modifier leurs pratiques afin de rester dotées de sens au sein de ce que l'on appelle la société en réseaux.

7. BIBLIOGRAPHIE DE BASE

Commission européenne (2008). Manuel d'observation électorale de l'Union européenne (2e édition). Bruxelles. NEEDS.

Commission européenne (2010). Recueil des normes internationales pour les élections (3e édition) Bruxelles. NEEDS.

Lange, Yasha (1999). Médias et élections - Vade mecum. Strasbourg. Éditions du Conseil de l'Europe.

Neuendorf, Kimberly A. (2002). The Content Analysis Guidebook. Thousand Oaks (California, USA). Sage Publications.

Norris, Robert and Patrick Merloe (2002). Media monitoring to promote democratic elections. An NDI Handbook for Citizen Organizations. Washington D.C. National Democratic Institute for International Affairs (NDI).

OSCE. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH). 2007. Manuel d'observation des élections (5e édition) Varsovie. OSCE/BIDDH.

Riffe, Daniel, Stephen Lacy and Frederick G. Fico (1998). Analyzing Media Messages. Using Quantitative Content Analysis in Research. Londres. Lawrence Erlbaum.

8. ANNEXES : EXEMPLES DE FEUILLES DE CODES POUR LE SUIVI DES MÉDIAS ET CLÉ DES CODES

Les pages qui suivent contiennent une feuille de codes et leur clé.

La feuille de codes est un modèle qui reprend toutes les mentions des acteurs politiques pertinents (candidats, partis, militants de partis...) que chaque analyste local identifie dans les médias dont il assure le suivi. L'analyste local doit remplir au minimum une feuille par jour pour chaque média dont il doit assurer le suivi.

En haut de cette feuille de codes, un espace est prévu pour écrire la date, le code du média et le code de l'analyste local. Chacune des lignes qui apparaissent sous cet espace sert à noter une mention. Le nombre de variables est le même pour toutes les mentions (voir le modèle ci-joint relatif à la presse écrite : page, type d'item, acteur, etc.).

Afin de la remplir, la feuille de codes est accompagnée d'une clé, c'est-à-dire, la liste exhaustive des valeurs possibles pour chacune des variables.

Après avoir rempli la feuille de codes (il est plus pratique de la remplir à la main), l'analyste local doit saisir les données sur une feuille de calcul ou une base de données afin de faire l'analyse statistique et d'élaborer des graphiques.

FEUILLE DE CODES DE PRESSE

Date (JJ/MM) :		Code du média :					Code de l'analyste local :														
Page	Type d'item	Acteur	Candidat	Elections	Parti	Sexe	Citation	Surface	Ton	Reparques											

CLÉ DES CODES DE PRESSE

Date : date de publication. Date en JJ/MM.

Code du média : clé du média faisant l'objet de l'observation.

La Prensa = 20

El Nuevo Diario = 21

La Trinchera de la Noticia = 22

Bolsa de Noticias = 23

Code de l'analyste local : nom de l'analyste local

Page : numéro de la page

Type d'item :

Propagande électorale (d'un parti ou d'un candidat) = 1

Information = 2

Entretien = 3

Reportage = 4

Photo-reportage = 5

Article d'opinion = 6

Édito = 7

Courrier des lecteurs = 8

Caricature = 9

Acteur :

Membre de l'exécutif = 1

CATÉGORIES VISÉES : président, vice-président, ministres ou tout autre haut responsable au sein de l'exécutif

CATÉGORIES EXCLUES : fonctionnaires, techniciens ministériels, membres du Conseil suprême électoral, membres de l'armée

Membre de l'Assemblée nationale = 2

Membres de l'Assemblée nationale, indépendamment de leur parti

Maire, conseiller municipal ou membre du gouvernement départemental (côte atlantique) = 3

Parti ou coalition (ou l'un de ses membres) = 4

Candidat :

Oui = 1

Non = 2

Non pertinent = 3 (lorsque l'acteur est le parti dans son ensemble et non l'un de ses membres)

Type de scrutin

Il faut noter le scrutin auquel l'acteur s'est porté (ou non) candidat.

Pas de scrutin ou non pertinent = 0 (lorsque l'acteur ne se porte pas candidat ou l'acteur est le parti au sens large, sans rapport avec le scrutin)

Présidentiel = 1

À l'Assemblée nationale = 2

Au Parlement centre-américain = 3

Autres scrutins = 4

Parti

FSLN = 1

PLI (MRS compris) = 2

PLC = 3

ALN = 4

APRE = 5

Sexe

Non pertinent = 0 (lorsque l'acteur est le parti et non pas l'un de ses membres).

Femme = 1

Homme = 2

Citation

Pas de citation littérale des propos de l'acteur = 0

Citation littérale des propos de l'acteur = 1

Surface : espace exprimé en cm². Seul un chiffre est à consigner.

Ton (à ne pas remplir s'il s'agit de propagande) : -1 = négatif ; 0 = neutre ; +1 = positif

Observation

Breve description du contenu de l'item où il est fait allusion à un acteur majeur.



Élections législatives et présidentielle, Mexique 2012

XXI. OBSERVATION DU VOTE ÉLECTRONIQUE

Carlos Vegas González

Spécialiste en nouvelles technologies et élections

L'utilisation des nouvelles technologies dans la gestion des processus électoraux, qui est déjà une réalité dans de nombreux pays, connaît actuellement un grand essor. Il est donc important de lui prêter une attention particulière afin de garantir l'efficacité de l'observation.

L'administration électorale peut recourir aux nouvelles technologies à divers moments du processus électoral (utilisation de programmes informatiques pour l'inscription des candidats et des partis politiques, inscription des électeurs sur les listes électorales, identification des votants au moyen de dispositifs biométriques, systèmes de comptabilisation électronique, procédures de compilation des votes ou de transmission des résultats, etc.).

Ce chapitre porte plus précisément sur l'observation électorale du vote électronique. Cette technologie électorale, qui est la plus controversée en raison de son plus grand impact au niveau du processus, du déroulement du vote et du dépouillement, constitue l'un des principaux éléments que les observateurs à court terme devront observer dans les pays où le scrutin est réalisé au moyen d'un système de ce type.

1. NOTIONS GÉNÉRALES CONCERNANT LE VOTE ÉLECTRONIQUE

a) Définition du vote électronique

S'il est vrai qu'il n'existe pas de position commune sur la définition du vote électronique (également appelé « *e-vote* » ou « *nouvelles technologies de vote* »), en matière d'élections et de référendums, le vote électronique peut néanmoins être défini, de manière générale, comme l'utilisation des TIC (technologies de l'information et de la communication) dans les diverses phases du vote et du décompte. Une définition plus restrictive du vote électronique limiterait celui-ci à la phase du vote.

b) Types de vote électronique

Les systèmes de vote électronique utilisés aujourd'hui de par le monde sont très variés. Globalement, ces systèmes peuvent être classés selon les catégories suivantes :

—DRE (*Direct Recording Electronics*) / Vote électronique à enregistrement direct ou urne électronique : machine à voter sur laquelle le votant indique sa préférence, celle-ci étant enregistrée électroniquement. Normalement, les données stockées sont transférées au centre de dépouillement à la fin du scrutin, soit physiquement (à l'aide d'une clé USB, d'une carte SD, etc.), soit par voie télématique. Ce type d'urne électronique peut fonctionner à l'aide de touches (comme les machines à voter utilisées en Inde) ou d'un écran tactile (comme celles utilisées au Brésil ou au Venezuela).



Urne électronique utilisée au Brésil



Machine à voter à écran tactile utilisée en France



Machine à voter utilisée en Inde



Machine à levier utilisée aux États-Unis

— OMR (Optical Mark Recognition) / Machines à lecture optique de marques : ces machines numérisent les bulletins préalablement marqués par les électeurs et effectuent le décompte des votes.



Machine à lecture optique utilisée aux États-Unis

— OMR (Optical Mark Recognition) / Machines à lecture optique de marques : ces machines numérisent les bulletins préalablement marqués par les électeurs et effectuent le décompte des votes.

— Systèmes mixtes (DRE+OMR) : avec ce type de système, l'électeur fait son choix sur une machine à voter (généralement avec écran tactile), qui imprime un reçu papier, lequel sera ensuite numérisé sur un autre appareil (système utilisé notamment en Belgique).



Système de vote combiné avec écran tactile et urne équipée d'un scanner (Belgique)

— Internet : les systèmes de vote électronique par Internet permettent à l'électeur d'opérer son choix sur un site web, à partir d'un ordinateur, d'une tablette, d'un PDA, d'un smartphone, etc. (systèmes utilisés en Suisse, Estonie, Norvège).

Il est important de signaler qu'il existe des machines à voter électroniques équipées d'un VVPAT : Voter Verifiable Paper Audit Trail (parfois traduit par « reçu de vote imprimé vérifié par l'électeur »). Avec ce système, similaire au système mixte DRE+OMR précédemment cité, la machine imprime un reçu papier du vote exprimé. Ce dispositif permet, d'une part, que l'électeur puisse vérifier que son vote a été correctement enregistré et, d'autre part, que des vérifications ultérieures puissent être effectuées. Le fonctionnement du système avec VVPAT dépendra de la conception même du système. Il sera important de prendre en considération les dispositions de la réglementation nationale sur la valeur juridique d'un reçu papier, sur la manière d'effectuer les vérifications, etc.

Comme nous l'avons déjà précisé, il existe une grande variété de systèmes de vote électronique. Ils peuvent avoir été conçus par l'autorité électorale ou par un fournisseur externe. En outre, le système peut avoir été développé en utilisant un code ouvert (Open Source) ou un logiciel propriétaire (Proprietary Software), auquel cas il se pourrait que le code source du programme (Source Code) ne soit pas accessible aux observateurs, si l'administration électorale et le fournisseur externe ont signé un accord de confidentialité (NDA, Non Disclosure Agreement).

Indépendamment de la technologie utilisée, il existe deux types de situations dans lesquelles le vote électronique peut être utilisé :

- > vote électronique sur place, dans des endroits placés sous le contrôle de l'administration électorale ;
- > vote électronique à distance, sans contrôle (généralement via Internet).

c- Avantages et risques du vote électronique

Les autorités électorales optent de plus en plus souvent pour un système de vote électronique parce qu'il présente des avantages en termes de gestion du processus électoral : rapidité du scrutin, élimination de l'erreur humaine, participation accrue des électeurs (la possibilité de voter étant offerte notamment aux personnes vivant à l'étranger, aux personnes en situation de handicap ou appartenant à des minorités linguistiques).

Toutefois, les organisations internationales et les experts en la matière insistent sur le fait que l'utilisation du vote électronique peut être associée à certains risques qu'il convient de prendre en considération (en particulier, la possibilité de compromettre la transparence du processus de vote et de dépouillement et l'augmentation du risque de violation du secret du vote). Il est donc recommandé d'introduire le vote électronique graduellement, de manière ouverte et transparente, de prévoir un débat public préalable, des campagnes d'information aux citoyens, des tests, etc.

L'Union européenne considère que le vote électronique convient mieux aux pays disposant d'un niveau élevé de confiance dans l'administration électorale et dans l'intégrité du processus électoral, dans la mesure où certaines protections quant à la transparence et à protection du secret du vote, qui sont garanties dans le cas du vote sur bulletin papier, disparaissent dans le cas du vote électronique. De plus, ce système peut être la cible d'attaques informatiques (en particulier dans le cas de vote à distance).

Avantages potentiels	Risques potentiels
<ul style="list-style-type: none"> > Scrutin plus rapide et sans erreur humaine > Accessibilité accrue : aveugles, minorités > Augmentation potentielle de la participation et plus grande facilité de vote pour les électeurs absents (spécialement dans le cas du vote électronique à distance via Internet) > gestion efficace de formules électorales complexes > Meilleure présentation dans le cas de bulletins de vote complexes > Prévention de la fraude dans les bureaux de vote 	<ul style="list-style-type: none"> > Transparence moindre > Difficultés de compréhension du système pour les personnes non expertes > Violation du secret du vote > Attaques externes (hackers) > Manipulation à grande échelle par un petit groupe de personnes ayant un accès privilégié au système > Moindre contrôle du processus de la part de l'administration électorale (dépendance des techniciens et des fournisseurs) > Possibilités de décompte limitées (en particulier en l'absence de VVPAT)

2. L'OBSERVATION ÉLECTORALE DU VOTE ÉLECTRONIQUE

a) Principaux aspects à prendre en considération lors de l'observation du vote électronique

Comme indiqué précédemment, l'introduction du vote électronique a des conséquences directes sur l'observation du processus électoral, dans la mesure où le vote est réalisé au moyen d'une machine et non pas de bulletins introduits dans des urnes. Comme le signalent à l'unanimité les organisations internationales et les experts en la matière, le vote électronique implique un changement fondamental dans l'essence même de l'observation, étant donné que contrairement au vote traditionnel sur papier, le vote électronique comporte des éléments (opérations informatiques) qui ne sont pas directement observables.

En ce sens, l'OSCE signale que le vote électronique comprend des éléments qui ne peuvent pas être observés physiquement et que, par ailleurs, les composants technologiques du système ne sont pas connus ni facilement compréhensibles par l'observateur moyen. L'Union européenne considère, pour sa part, que le vote électronique se prête moins volontiers à l'observation étant donné que l'examen des systèmes requiert des connaissances spécialisées. L'UE estime donc que le vote électronique convient mieux aux pays ayant un niveau élevé de confiance dans l'intégrité du processus de vote, de dépouillement et de compilation des résultats.

Afin de compenser le manque de supervision du processus de vote et du dépouillement, qu'implique le vote électronique (de la part des autorités électorales, des partis politiques, des observateurs et des citoyens), des mesures de sécurité supplémentaires sont généralement adoptées, telles que la certification et les procédures de vérification du système.

En outre, les éventuels problèmes liés au manque de transparence et de contrôle peuvent être réduits si l'on utilise des machines à voter pouvant imprimer une « preuve » papier, ce qui permet d'effectuer des vérifications du système et de comptabiliser les bulletins papier.

L'une des principales questions qui se posent à l'équipe cadre est de savoir si le système de vote électronique se prête à une observation efficace et fiable.

b) Méthodologie de l'observation du vote électronique

Les normes internationales utilisées pour les élections traditionnelles avec bulletins de vote sont applicables à l'observation d'élections avec vote électronique (tous les électeurs réunissant les conditions pour voter doivent avoir le droit de le faire, le secret du vote doit être garanti, les résultats doivent refléter avec exactitude l'intention des électeurs, etc.) et l'observation se fait conformément à la méthodologie établie.

En complément, l'OSCE/BIDDH et l'OEA ont élaboré des documents spécifiques avec des méthodologies adaptées à l'observation du vote électronique. Pour sa part, l'Union européenne n'a certes pas encore développé de méthodologie spécifique mais, dans la deuxième édition du « Manuel d'observation électorale de l'Union européenne », un chapitre est consacré au vote électronique. Ces documents décrivent une méthodologie plus spécifique, qui devra être utilisée par les missions et donc par les observateurs à court terme en complément de la méthodologie générale.

c) Rôle de l'analyste du vote électronique

Les manuels de l'OEA et de l'OSCE font référence à l'analyste du vote électronique comme membre de l'« équipe cadre ». De même, dans un document de travail sur l'observation du vote électronique, le Centre Carter précise que lorsque le vote électronique est utilisé dans un processus électoral « il est essentiel de s'appuyer sur l'analyse du spécialiste en informatique ». Dans le manuel de l'Union européenne, ce type de spécialiste n'est pas décrit, bien que certaines MOE, comme celles du Venezuela de 2005 et 2006, aient compté sur un expert en la matière.

L'analyste du vote électronique travaille en étroite collaboration avec les autres membres de l'équipe cadre ; ensemble, ils analysent les diverses questions liées au système. Par exemple :

—L'analyste juridique examine le cadre juridique du pays (Les dispositions législatives garantissent-elles que le vote soit conforme aux normes internationales pour des élections démocratiques ? La législation établit-elle clairement les conditions qui déterminent la validité d'un vote émis électroniquement ? La législation pénale prévoit-elle des peines en cas d'attaques contre le système ? Etc.).

—L'analyste électoral observe les interventions de l'administration électorale ayant trait à l'implantation du système (processus d'appel d'offres

et attribution du marché relatif au système de vote, liens entre l'autorité électorale et les fournisseurs de services, existence éventuelle d'un accord de confidentialité sur le système, rôle de l'autorité électorale et contrôle de celle-ci sur la mise en application et la gestion du système, plans d'urgence de l'autorité électorale en cas de défaillance du système de vote, niveau de formation et de compréhension du nouveau système de la part des fonctionnaires électoraux, campagnes de formation destinées aux électeurs, capacité de l'administration électorale de gérer et de superviser le système de vote électronique, niveau d'accès des acteurs électoraux à la documentation relative au système, etc.).

—L'analyste politique analyse le processus de décision ayant conduit à l'adoption d'un système de vote (besoins et raisons justifiant le choix d'un système de vote, difficultés que ce choix permettra de surmonter, processus de décision, débats publics organisés avant la prise de décision, participation de l'ensemble des acteurs électoraux aux débats et prise en considération de leurs points de vue, niveau de consensus politique sur l'adoption du système, degré de confiance dans l'administration électorale, etc.).

—L'analyste des médias examine la position des médias à l'égard du vote électronique et si cette question fait débat au sein de la société.

En ce qui concerne l'analyste du vote électronique, son rôle consiste, d'une part, à intervenir dans l'examen de toutes les questions citées ci-dessus et, d'autre part, à observer et à analyser les aspects suivants :

—Comment le système est-il censé fonctionner et comment fonctionne-t-il dans la pratique ?

—Comment le processus de vote fonctionne-t-il ? Comment les votes sont-ils comptés et comment les résultats sont-ils transmis au niveau central ?

—Le système garantit-il l'intégrité du processus et le secret du vote ?

—Le système permet-il de vérifier que la technologie a fonctionné comme prévu, que le secret du vote a été respecté et que les résultats correspondent à la compilation de la totalité des votes ?

—Le système est-il suffisamment robuste ? Quelles sont les mesures de sécurité prévues en cas d'attaque (piraterie ou manipulation interne) ? Quelles sont les dispositions légales contre ce type d'attaque ?

—Les opérations sensibles sont-elles réalisées par diverses personnes ? Existe-il un registre écrit de toutes les opérations réalisées ?

—Les machines disposent-elles de mesures de sécurité contre les accès non autorisés ?

—Le système présente-t-il aux électeurs des options claires ? Le système de vote électronique est-il compréhensible et facilement utilisable ? Combien de temps leur faudra-t-il pour émettre leur vote ?

—Les électeurs reçoivent-ils un feedback du système ? Celui-ci indique-t-il clairement qu'une option a été sélectionnée (en avertissant, par exemple, si c'était le cas, qu'un vote nul a été réalisé) ? L'électeur a-t-il la possibilité de corriger son choix ?

—Le système permet-il d'inclure des langues minoritaires et l'information figurant sur les bulletins rédigés dans ces langues est-elle la même que celle figurant sur les bulletins rédigés dans la langue majoritaire ?

—Les partis et les candidats apparaissent-ils de manière équitable sur les bulletins ?

—Le système permet-il aux électeurs ayant un handicap visuel de voter, grâce à une interface audio (qui lit ce qui est écrit sur le bulletin) ? Est-il conçu de manière à garantir le secret du vote ?

—Le système est-il conçu pour pouvoir fonctionner pendant toute la journée du scrutin ? Quelles sont les mesures d'urgence prévues en cas de panne d'électricité ?

—Des tests ont-ils été effectués sur le système avant le jour du vote ? Sont-ils ouverts au public ? (La documentation relative aux tests réalisés avant le déploiement de la mission doit être analysée. Ces documents sont-ils mis à la disposition des partis politiques, des citoyens, etc. ?)

—Des tests de laboratoire ont-ils été effectués sur le matériel et le logiciel afin de déterminer si le système répond aux exigences de conception ?

—Quel est le processus de certification du système de vote électronique ? Existe-t-il une documentation à cet égard ? (Quelle est la réputation de l'organisme de certification ? Celui-ci est-il indépendant des fournisseurs et de l'autorité électorale ? A-t-il eu accès à toute l'information relative au système ?)

—Des vérifications sont-elles effectuées ? Les acteurs électoraux peuvent-ils être présents lors de ces vérifications ?

—S'il existe un scanner de bulletins, quel est la marge d'erreur de la machine ? Existe-t-il des dispositions légales réglementant les décomptes automatiques ?

—Si un VVPAT est utilisé, les électeurs savent-ils exactement ce qu'ils doivent vérifier ?

—S'il existe diverses méthodes de vote, le processus se déroule-t-il correctement ? Comment sont effectués le dépouillement et la compilation des résultats, ainsi que la publication de ceux-ci ? (Les partis politiques, les candidats et les observateurs ont-ils la possibilité de vérifier que la compilation des résultats est correcte et comment ?)

—Si le système de vote inclut l'identification automatisée des votants, ce système doit également être analysé, de même que son intégration dans le processus de vote.

—En cas de vote à distance par Internet, comment le système vérifie-t-il l'identité du votant et quelles sont les mesures permettant de préserver le secret du vote ?

—En cas de vote à distance par Internet, le système offre-t-il des moyens permettant de vérifier les résultats ?

d) Rôle des observateurs à longue durée (OLD)

Les observateurs à long terme déployés dans les régions du pays où le vote électronique est utilisé devront analyser les aspects cités ci-dessus dans la zone qui leur a été attribuée, afin d'évaluer le bon fonctionnement du système et son impact sur le processus électoral.

À cet effet, ils seront dûment informés, lors du briefing qui leur sera donné dans la capitale par l'équipe centrale, et plus spécialement par l'expert en vote électronique, sur le système de vote électronique utilisé dans le pays. Ils participeront, si possible et conjointement avec l'autorité électorale, à une séance de formation afin de pouvoir constater le fonctionnement du système dans la pratique. De même, lors du briefing régional, les OLT informeront les OCT de la situation du système au niveau régional et des problèmes susceptibles de se poser. Ils leur signaleront les centres où le vote électronique va être utilisé, en particulier ceux devant faire l'objet d'une attention particulière et ceux dont ils doivent observer les vérifications (lorsque la réglementation prévoit que des vérifications soient effectuées).

L'observation du vote électronique n'est qu'une des tâches attribuées aux OLT. Les aspects concrets de leur mission varieront en fonction de la technologie utilisée, de la mesure dans laquelle elle est utilisée, etc. En ce

qui concerne le vote électronique, les OLT devront observer et analyser plus particulièrement les éléments suivants :

—préparatifs techniques et logistiques entrepris à l'échelon régional/local par l'autorité électorale chargée de l'implantation du système de vote électronique ;

—formation du personnel électoral à l'échelon local, niveau de connaissances sur le fonctionnement du système et instructions reçues pour faire face à d'éventuelles failles du système ;

—degré d'acceptation du système de vote électronique par la société civile et les partis politiques ;

—rôle des techniciens dans les préparatifs et niveau de supervision exercé sur eux par le personnel électoral ;

—séances de formation pour les fonctionnaires électoraux ;

—campagnes d'information et d'éducation pour les électeurs ;

—crédibilité du système et mise en place de systèmes de vérification ;

—processus de distribution des machines dans les bureaux de vote (comment ce processus est-il réalisé et par qui ?) et mesures de sécurité pendant le stockage des machines avant la journée du scrutin (qui y a accès ?) ; des mises à jour des logiciels des machines sont-elles effectuées ? (information figurant sur les bulletins électroniques, actualisation des logiciels, etc. ?) ; comment l'authenticité du logiciel est-elle vérifiée ?

—tests effectués sur les machines au niveau local avant la journée électorale ; qui a accès à ces tests ?

—tests comptant sur la participation du public avant la journée électorale ;

—mesure dans laquelle les partis et les observateurs nationaux ont accès au système de vote et à la documentation pertinente ; ont-ils eu la possibilité de tester le système ?

—perception du vote électronique par les partis politiques et la société civile ; comment comptent-ils procéder le jour du scrutin pour observer le vote électronique ?

Les OLT informeront l'équipe cadre de toutes ces questions dans les rubriques spécialement prévues à cet effet dans le rapport hebdomadaire et leur fourniront tous types de rapports ponctuels qui pourraient leur être demandés.

e) Rôle des observateurs de courte durée (OCD)

Avant que les observateurs à court terme ne soient déployés sur l'ensemble du territoire, la MOE aura déjà été déployée et elle aura commencé, comme nous l'avons déjà signalé, à analyser le vote électronique par l'intermédiaire de l'équipe centrale, de l'expert en vote électronique et des OLD. Des informations auront été recueillies, notamment sur les aspects suivants :

- type de vote électronique utilisé ;
- raisons pour lesquelles ce type de vote a été implanté ; la décision a-t-elle compté sur l'appui de la majorité des acteurs du processus électoral ?
- processus de sélection du système et modalité d'adjudication (études de viabilité, appel d'offres, etc.) ;
- le cadre juridique a-t-il été dûment modifié afin d'inclure les caractéristiques du système ?
- la documentation sur le vote électronique est-elle accessible au public ou à des personnes précises (membres de partis politiques, observateurs) ?
- facilité d'utilisation du système ;
- actions de formation et d'éducation auprès des électeurs.

Les observateurs à court terme seront informés de tous ces aspects lors du briefing qui leur sera donné par l'équipe cadre et au cours duquel l'expert en vote électronique leur expliquera les principales caractéristiques du système et leur remettra un manuel avec des indications précises qui leur permettront d'évaluer le fonctionnement, la sécurité et la facilité d'utilisation du système. Les OCT recevront également un briefing des OLT sur le système de vote électronique s'il est prévu que celui-ci soit utilisé dans la zone qui leur a été attribuée (un pays peut utiliser différentes technologies de vote selon la région, ou ne les utiliser que dans certaines régions).

Le rôle principal des OCD, en ce qui concerne le vote électronique, est d'observer si le système fonctionne correctement le jour du scrutin, d'observer les interventions et le niveau de formation des membres du bureau de vote, du personnel électoral et des techniciens, ainsi que le niveau de confiance des électeurs et leur niveau de compréhension des procédures.

À cet égard, une série de questions spécifiques, portant sur les machines à voter, seront prévues dans les formulaires. En voici quelques exemples :

DISPOSITION DES BUREAUX DE VOTE

- Des problèmes se posent-ils lors de l'installation des machines dans le bureau de vote ? Si oui, les membres du bureau de vote sont-ils à même de les résoudre ? Le bureau de vote ouvre-t-il à l'heure prévue ?

- Quels sont les tests effectués lors de l'installation des machines ?

- Quelles sont les mesures qui sont prises afin de garantir que la mémoire électronique ne contient aucun vote avant le début du scrutin ? Peut-on le vérifier ?

- La disposition des machines dans le bureau de vote garantit-elle le secret du vote ? Les membres du bureau de vote s'assurent-ils que le secret du vote est respecté même lorsque le votant a besoin d'aide ?

VOTE (FACILITÉ D'UTILISATION ET D'ACCÈS, SECRET DU VOTE)

- Les utilisateurs comprennent-ils le fonctionnement du système ? Quel est le nombre d'électeurs ayant sollicité l'aide d'un membre du bureau de vote pour pouvoir voter ? Y a-t-il des électeurs qui commencent le processus et le terminent sans avoir pu émettre leur vote ?

- Les électeurs ont-ils la possibilité de choisir entre le système traditionnel et le système électronique ? Peuvent-ils choisir librement le type de vote ?

- Les électeurs utilisent-ils la machine à voter individuellement ? Les membres du bureau prennent-ils des dispositions pour que deux ou plusieurs votants ne puissent utiliser la même machine en même temps ?

- De grandes concentrations de personnes se forment-elles ? Combien de temps les électeurs doivent-ils attendre avant de pouvoir voter ? Y a-t-il assez de machines pour que les temps d'attente et de vote soient raisonnables ?

- Que pensent les électeurs, les observateurs nationaux et les partis politiques/candidats du vote électronique ?

- Quel est le nombre d'électeurs ayant besoin d'aide ?

- Les personnes en situation de handicap et les personnes âgées peuvent-elles voter sans qu'on leur vienne en aide ? Si des langues minoritaires sont utilisées pour le vote, ces langues sont-elles facilement accessibles sur le système ?

SÉCURITÉ

- Si le système exige que certains éléments de la machine soient scellés pendant le vote, les OCT peuvent-ils vérifier que le scellage a bien été effectué ?

- Qui a accès aux machines ? Le personnel du fournisseur de services a-t-il accès aux machines sans que soient présents les membres du bureau de vote ?

- Les membres du bureau de vote sont-ils capables de résoudre des problèmes en cas de nécessité ? Sinon, y a-t-il sur place des techniciens chargés de résoudre les problèmes ? Les problèmes sont-ils consignés dans des documents officiels et dûment communiqués ?

- Des membres du bureau de vote ou du personnel technique manipulent-ils les machines à un moment donné ? Pour quelle raison ?

- Les machines installées dans les bureaux de vote sont-elles bien celles qui devaient effectivement être utilisées ?

- Si les machines sont indisponibles pendant un laps de temps relativement long, les électeurs peuvent-ils voter sur des bulletins de papier ou doivent-ils attendre que la machine soit remplacée ? Certains électeurs quittent-ils le bureau de vote sans avoir pu voter ?

FERMETURE, COMPTAGE ET TRANSMISSION DES RÉSULTATS

- Les procédures relatives à la fermeture du bureau de vote sont-elles respectées ? Une copie papier des résultats est-elle imprimée pour chaque machine à voter et pour chaque bureau de vote ? Celle-ci est-elle mise à la disposition des observateurs et des partis politiques ? Les résultats sont-ils affichés à un endroit accessible au public ?

- Comment les résultats sont-ils transmis au niveau supérieur de l'administration électorale ? Les procédures établies pour cette transmission sont-elles respectées ?

- Le bureau de vote fait-il l'objet d'un contrôle immédiatement après la publication des résultats ?

- Que fait-on des votes gardés sous format électronique, après la journée électorale ? Les unités de stockage de données du système de vote électronique sont-elles effacées ? Qui effectue cette opération et comment ?

ADMINISTRATION ÉLECTORALE

- Quel est le niveau de compréhension des membres du bureau de vote concernant le système et le processus ? Quelle formation ont-ils reçue ? Des manuels sur le système sont-ils disponibles dans le bureau de vote ?

- Les membres du bureau de vote respectent-ils les procédures établies ?

L'OSCE signale que lorsque le vote électronique est utilisé en combinaison avec le vote sur papier, les OCT ne devraient pas prêter une attention excessive au vote électronique. L'équipe cadre leur fournira des instructions à cet égard.

Par ailleurs, il est très important de souligner que les observateurs ne certifient jamais les systèmes de vote électronique. Par conséquent, ils devront veiller à ne jamais signer de documents ni faire de déclarations qui puissent être interprétées comme une certification du système de vote. Les observateurs doivent avoir librement accès au système de vote dans son intégralité, y

compris à la documentation (certifications, origine, etc.). Il est également très important qu'ils n'effectuent aucune intervention qui puisse être interprétée comme une manipulation des machines à voter.

NOTE : les images qui sont reproduites dans ce chapitre, à des fins strictement informatives, proviennent pour la plupart d'Internet (en général de Wikipédia). Ces images sont soit libérées par leurs auteurs, soit disponibles sous licence Copyleft (GNU GPL, Creative Commons ou similaires).

3. BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRAL

Commission européenne. *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne* (Deuxième édition). Bruxelles, 2008.

Centre Carter. *Developing a Methodology for Observing Electronic Voting*. Atlanta, 2007.

Organisation des États américains. *Observing the Use of Electoral Technologies : A Manual for OAS Electoral Observation Missions*. Washington, 2010.

OSCE/BIDDH. *Handbook for the Observation of New Voting Technologies*. Varsovie, 2013.



Élections législatives et présidentielle, Paraguay 2013

XXII. SÉCURITÉ DES MISSIONS D'OBSERVATION ÉLECTORALE

Víctor Pérez Sañudo, expert en sécurité internationales

Toute activité professionnelle en Espagne implique des risques d'une nature ou d'une autre, ceux-ci pouvant être associés à l'être humain (par ex. la criminalité) ou à la nature (par ex. les ouragans). Mais cette activité professionnelle est parfois réalisée dans des pays dont nous ignorons la culture et les coutumes, où les conditions d'hygiène et les infrastructures sont différentes des nôtres, où règne l'instabilité politique, où les taux de criminalité sont bien souvent supérieurs aux nôtres et où, de surcroît, sont présents des risques naturels inconnus dans notre pays : tel est le contexte qui caractérise

la plupart des pays qui accueillent des missions d'observation électorale, ces risques sont toutefois amplifiés.

Afin de minimiser les menaces auxquelles peut être confrontée une mission d'observation électorale, et afin également de réduire leur impact si celles-ci effectivement se matérialisent, des moyens importants sont mobilisés en termes de sécurité, tant par les organismes internationaux en charge des missions d'observation électorale que par les autorités des pays qui se sont engagés à appuyer la construction démocratique et les droits humains et qui envoient des observateurs de par le monde pour remplir cet engagement.

L'objectif de ce chapitre est de sensibiliser les observateurs à l'importance que revêt une bonne préparation pour leur propre sécurité, avant et pendant la mission, sachant qu'ils ne doivent jamais baisser la garde durant le déploiement. Il est difficile de résumer en quelques pages ce qui a déjà donné matière à nombre d'ouvrages. Nous nous contenterons donc de présenter ici des principes de sécurité élémentaires, qui sont à la portée des observateurs et qui concernent la plupart des incidents susceptibles de survenir dans une mission d'observation électorale.

Ces principes de sécurité sont valables pour tout type de mission d'observation électorale et sont énumérés en suivant un ordre chronologique afin de faciliter leur assimilation.

PHASE 1 : en amont du déploiement

Une fois qu'un observateur électoral sait qu'il a été sélectionné pour participer à une mission d'observation électorale, il doit commencer ses préparatifs et penser en particulier à sa sécurité.

L'observateur ne s'est probablement jamais rendu dans le pays de la mission ou, s'il y est allé, la situation du point de vue de la sécurité peut avoir considérablement changé. Il est donc vital pour lui de se préparer correctement. Voici quelques-uns des aspects les plus importants à prendre en considération avant le déploiement de la mission :

- Disponibilité de médicaments : si l'observateur suit un traitement nécessitant la prise de médicaments spécifiques, ou s'il souffre d'une maladie chronique, il doit prévoir son approvisionnement pour la durée de la mission, sans oublier d'ajouter des unités supplémentaires par mesure de précaution.

- Situation générale du pays où a lieu la mission : il est fort probable que les missions se déroulent dans des pays en conflit, minés par des guerres civiles, déstabilisés par des guérillas ou par des groupes terroristes actifs, etc. ; il n'est pas rare non plus que ces pays soient exposés à des risques liés à des causes naturelles, comme la mousson ou la saison des ouragans, ou à des risques sanitaires, dus à la présence de moustiques, qui peuvent être porteurs de la dengue ou du paludisme, ou bien à l'apparition d'épidémies ponctuelles, comme le choléra. Il est donc recommandé à l'observateur de bien se documenter avant de partir en mission afin d'avoir la meilleure connaissance possible des dangers auxquels il risque de se trouver confronté.
- Connaissance de la culture du lieu de déploiement de la mission : il arrive que la méconnaissance de la culture locale conduise les observateurs à des situations rocambolesques qui, bien qu'elles soient complètement incompréhensibles dans notre culture, peuvent mettre en danger leur intégrité physique. C'est la raison pour laquelle les observateurs doivent acquérir une connaissance minimum des us et coutumes du pays hôte avant le déploiement.

Afin de se préparer correctement, il est recommandé de lire les conseils de voyage que le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération affiche sur son site web¹, ainsi que les informations fournies par les missions diplomatiques ayant une plus grande présence dans le pays de destination.

PHASE 2 : arrivée dans le pays hôte et journées précédant le déploiement

L'arrivée dans le pays hôte, et en particulier les quelques jours pendant lesquels les observateurs séjournent dans la capitale avant d'être dépêchés dans la région ou le district qui leur a été assigné, présentent toujours certains dangers, et ce pour diverses raisons. La distraction provoquée par la rencontre avec de nouveaux ou d'anciens collègues, la diversité des nouvelles sensations ou encore le désir de commencer leur mission, font que les observateurs sont moins vigilants. Ces facteurs, auxquels s'ajoute le danger propre à toutes les grandes villes du monde, augmentent la probabilité que les observateurs soient victimes d'un quelconque incident, plus ou moins grave.

¹ <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Consulares/RecomendacionesDeViaje/Paginas/recomendacionesold.aspx>

Pendant ces premières journées, l'observateur doit faire preuve de la plus grande prudence. Il doit notamment s'abstenir de se rendre dans les endroits ou quartiers de la ville qui lui ont été explicitement déconseillés ou qui peuvent être considérés non recommandables. Dans certaines missions d'observation électorale, il est habituel de donner un briefing aux observateurs avant le déploiement, au cours duquel sont notamment abordées les questions relatives à la sécurité afin de minimiser les risques.

Il est également important que l'observateur redouble de précautions sur son lieu d'hébergement : il doit éviter de laisser des objets de valeurs au vu de tous dans sa chambre, garder sur lui son passeport et ses objets de valeur, s'assurer de bien fermer les portes et les fenêtres avant de partir et tirer les rideaux de la pièce lorsque l'intérieur de celle-ci est facilement accessible aux regards extérieurs. Attention, l'observateur ne doit pas non plus porter sur lui à tout moment des objets tels que des bijoux ou des montres de valeur, car l'ostentation de certains bien peut être dangereuse en soi. Il est recommandé d'emporter deux documents d'identification officiels (par ex. la carte d'identité et le passeport), et de garder sur soi au moins le document de voyage en laissant le document d'identité en lieu sûr. Cette précaution permet, en cas de vol ou de perte, de réduire les risques de se retrouver sans pièce justificative d'identité, ce qui dans certains pays peut être à l'origine de graves problèmes.

Les journées qui précèdent le déploiement des observateurs dans les zones qui leur ont été assignées sont essentielles car elles permettent de réaliser quelques dernières démarches, par exemple se procurer des espèces en devise locale, des médicaments ou d'autres produits pharmaceutiques. Des actes habituels pour l'observateur, comme le retrait d'argent auprès d'un guichet automatique, peuvent être dangereux ou impossibles à réaliser une fois qu'il aura atteint sa destination finale.

PHASE 3 : déploiement des observateurs dans leur zone de responsabilité

Le déploiement des observateurs est une opération d'une grande complexité qui, selon la taille de la mission, peut concerner des dizaines d'observateurs et impliquer un grand nombre de véhicules et des destinations multiples. Une grande planification logistique, consacrant bien entendu une part importante à la sécurité, est donc nécessaire.

L'observateur doit en particulier faire attention à son hydratation. En effet, il n'est pas rare que le déploiement soit réalisé par voie terrestre, sur des routes qui ne sont pas en très bon état et qui sont éloignées de centres urbains. Les distances parcourues sont longues et les températures parfois extrêmes.

L'observateur est également tenu de suivre fidèlement les instructions données par l'expert en sécurité et logistique/en opérations et par l'équipe cadre de la mission. Suivre des itinéraires alternatifs ou modifier l'itinéraire prévu sur le plan de déploiement fourni peut entraîner des conséquences négatives aussi bien pour les observateurs que pour la mission.

La communication est très importante pendant le déploiement. L'observateur est tenu de maintenir un contact périodique, tel qu'établi au préalable, en utilisant les moyens de communication qui lui ont été fournis. Il doit également établir le contact chaque fois qu'il le juge nécessaire, notamment s'il doute ou s'il se pose des questions. Pendant leur mission et en fonction de la zone de responsabilité qui leur est assignée, les observateurs peuvent être dotés de plusieurs moyens de communication afin que la communication puisse être possible en permanence. Le premier moyen de communication est le téléphone portable. Toutefois, il est fréquent de fournir en plus à l'équipe d'observateurs des téléphones satellite ou des radios VHF.

PHASE 4 : activités quotidiennes

Une fois déployés dans leurs zones d'opérations, les observateurs commencent immédiatement leurs activités d'observation, qui comprennent la participation à des manifestations politiques (meetings, rassemblements divers) dans de multiples endroits, des entretiens avec des représentants locaux des partis politiques, etc.

Ces activités impliquent une grande quantité de déplacements. Le plus souvent les observateurs doivent emprunter des routes en très mauvais état et se rendre dans des endroits où sont rassemblées des foules. Les incidents avec les véhicules, qui peuvent être plus ou moins graves, ne sont pas rares. L'observateur doit donc faire très attention au ravitaillement quotidien en carburant de son véhicule et à l'entretien de celui-ci, et donner au chauffeur des instructions claires concernant sa conduite et le stationnement du véhicule pendant son absence.

Les communications sont cruciales pour le travail quotidien des observateurs. Chaque observateur doit emporter avec lui en permanence les moyens

de communication qui lui ont été fournis, en s'assurant toujours qu'ils sont en parfait état et que les batteries sont complètement rechargées. Ces instructions s'appliquent aussi bien aux moyens de communication personnels de l'observateur qu'à ceux qui ont été assignés à l'équipe d'observation.

Il peut être demandé aux observateurs d'établir le contact un certain nombre de fois avec le centre d'opérations de la mission (ou son équivalent) au cours d'une journée de travail. L'objectif est d'obtenir une meilleure traçabilité de l'équipe d'observation afin de pouvoir lui venir en aide si un incident de sécurité survient ou si elle se trouve confrontée à une situation hostile et, en cas de disparition, de délimiter un périmètre pour faciliter les opérations de recherche et de sauvetage. Il est extrêmement important que les observateurs respectent les instructions données par l'expert en sécurité concernant les types de communication à réaliser et les délais entre chaque communication.

Une erreur fréquente, qui est généralement source de problèmes et peut parfois provoquer des incidents, est d'attribuer à l'équipe locale d'appui (chauffeur et interprète) des fonctions qui ne sont pas les siennes. Le rôle du personnel local est d'aider les observateurs dans leur mission, mais la prise de décision revient aux observateurs, qui eux-mêmes suivent les instructions données par l'équipe cadre et les experts en sécurité et logistique. Il incombe à leur tour aux observateurs de guider le personnel d'appui dans son travail quotidien, en lui donnant des instructions visant à accroître la sécurité de l'équipe d'observation. Des instructions concernant le plein du véhicule ou son stationnement peuvent ainsi contribuer à garantir que la mission d'observation se déroule sans incident.

PHASE 5 : le jour du scrutin

Le jour des élections est toujours une date-clé, quelle que soit la mission d'observation électorale. C'est une journée longue, stressante et particulièrement épuisante, aussi bien pour les observateurs que pour le personnel d'appui. Afin de garantir des conditions minimum de sécurité pour les observateurs et leur équipe en cette journée cruciale, il est important d'effectuer certains préparatifs et de procéder à quelques vérifications la veille du scrutin.

Le jour précédant les élections, les observateurs doivent, entre autres :

- recharger tout le matériel électronique qui leur a été fourni, même s'il n'a pas été utilisé, en particulier les moyens de communication. Les observateurs sont tenus de respecter cette consigne et de la transmettre à leur tour au personnel d'appui local ;

- recharger les cartes SIM prépayées et acheter des cartes de recharge ;
- préparer tout le matériel de visibilité disponible (tee-shirts, casquettes, etc.) afin d'être sûrs d'être identifiés comme membres de la mission d'observation électorale ;
- demander au chauffeur de s'assurer que les différents réservoirs du véhicule sont pleins (carburant, liquide de refroidissement, gaz, etc.) ;
- planifier les itinéraires et les secteurs à couvrir, avec une estimation des temps de déplacement ;
- acheter des fruits, de la nourriture et des boissons ;
- s'assurer de disposer de suffisamment d'argent liquide pour parer à une quelconque éventualité d'ordre mineur ;
- porter sur eux les documents justifiant de leur identité ainsi que la pièce d'identité fournie par la mission.

PHASE 6 : fin de la mission

Après les élections, dans le pays qui accueille la mission d'observation électorale ou bien dans certaines de ses régions, il arrive que les conditions de sécurité se dégradent. Il n'est pas rare non plus que le gouvernement prenne des mesures préventives, en instaurant un couvre-feu ou en installant des postes de contrôle type « checkpoint ».

Les observateurs sont tenus de respecter à tout moment les instructions données par l'équipe cadre de la mission et par le personnel de l'agence de mise en œuvre (Implementing Partner).

Le retour des observateurs dans la capitale peut être décentralisé, les équipes d'observateurs revenant chacune de leur côté, ou centralisé, avec l'établissement de points de rencontre pour un retour en convoi des différentes équipes. La décision est prise par l'équipe cadre de la mission en fonction de critères logistiques et/ou de sécurité. Les observateurs doivent respecter les consignes données pour le retour, notamment celles qui concernent les itinéraires à suivre, en s'abstenant de procéder à des changements non programmés dans le plan de retrait qui leur est fourni.

Une fois la mission terminée, si l'observateur reste dans le pays hôte, il cesse de jouir des privilèges qui ont pu lui être accordés pendant l'exercice de ses fonctions d'observation. Les observateurs doivent respecter à tout moment

les normes et les lois locales et être conscients que, même si certains membres de l'équipe cadre restent sur place, ceux-ci ne peuvent, ni ne doivent, leur porter secours s'ils rencontrent des problèmes alors que la mission est achevée. Des agissements inappropriés de la part d'un observateur, en particulier une fois sa mission terminée, peuvent entraîner des conséquences dramatiques.



Élections législatives et présidentielle, Mexique 2012

ANNEXES

Annexe 1 :

Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers

http://www.eas.europa.eu/eucom/missions/2013/kenya/pdf/declaration_of_principles_en.pdf

Annexe 2 : élections présidentielles Russie 2012

Statement of Preliminary Findings and Conclusions

<http://www.osce.org/odihr/88667>

Final Report

<http://www.osce.org/odihr/90461>

Annexe 3 : élections présidentielles États-Unis 2012

Statement of Preliminary Findings and Conclusions

<http://www.osce.org/odihr/96960>

Final Report

<http://www.osce.org/odihr/elections/99573>

Annexe 4 : référendum Assemblée constituante Tunisie 2011

Conclusions préliminaires

http://www.eas.europa.eu/eucom/pdf/missions/declaration-preliminaire-moe-ue-251011_fr.pdf

Rapport final

http://www.eas.europa.eu/eucom/pdf/missions/rapport-final-moe-ue-tunisie-2011_fr.pdf

Annexe 5 : élections présidentielles et législatives Paraguay 2013

Declaración Preliminar

http://www.eeas.europa.eu/eueom/missions/2013/paraguay/pdf/declaracion-preliminar-moeue-paraguay-2013_es.pdf

Informe Final

http://www.eeas.europa.eu/eueom/missions/2013/paraguay/pdf/declaracion-preliminar-moeue-paraguay-2013_es.pdf

Annexe 6 : élections présidentielles et législatives Kenya 2013

Preliminary Statement

<http://www.eeas.europa.eu/eueom/missions/2013/kenya/pdf/eom-kenya-preliminary-statement-6-march-2013-en.pdf>

Final Report

http://www.eeas.europa.eu/eueom/missions/2013/kenya/pdf/eu-eom-kenya-2013-final-report_en.pdf

Annexe 7 : élections générales Équateur 2013

Informe Verbal

http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/InfoVerbal_Ecuador2013.pdf

Annexe 8 : élections présidentielles Mexique 2012

Informe Final

http://www.oas.org/es/sap/deco/MOE_informe/Mexico2012.pdf