

PARTIE

3

L'observation de la phase pré-électorale

- P. Le système électoral
- Q. L'instruction civique et l'éducation des électeurs
- R. L'inscription des électeurs, des partis politiques et des candidats
- S. La campagne électorale
- T. Les médias



Le système électoral

Le système utilisé pour déterminer l'élu et le perdant d'une élection (par exemple, les méthodes de répartition des sièges, incluant la représentation proportionnelle, majoritaire, mixte, etc.) est l'un des aspects les plus importants d'une élection. La méthode de répartition des sièges influence le processus politique et le gouvernement qui en résultera. La structure et les règles (parfois désignés par l'expression *cadre électoral*) selon lesquelles le système électoral est mis en place, appliqué et révisé, ont un impact tout aussi important.

S'agissant du système électoral, les observateurs devraient envisager, au début du processus, d'élaborer un plan pour:

- 1 évaluer la conception du système électoral (c'est-à-dire tel qu'il est censé théoriquement fonctionner conformément aux lois et règles écrites);
- 2 évaluer le système électoral tel qu'il fonctionne dans la pratique; et
- 3 préconiser des améliorations, si nécessaire, au moyen de modifications des textes législatifs et/ou réglementaires.

Cette section présente un examen des points 1 et 3 susmentionnés. Quelques suggestions sur la manière d'évaluer le système électoral tel qu'il fonctionne dans la pratique sont examinées dans les *Sections Q - X*.

Vous devriez commencer l'évaluation d'un système électoral en étudiant les lois et les règles en vigueur dans votre pays. Elles peuvent se trouver dans la constitution, les dispositions statutaires (par exemple, le code électoral, les lois sur les partis politiques, les lois sur les médias, le code pénal et les règles de procédure, etc.) et les décisions judiciaires. Elles comprennent généralement les règles portant sur:

- 1 la répartition des sièges;
- 2 la désignation des administrateurs des élections;
- 3 la délimitation des districts électoraux;
- 4 l'inscription des électeurs;
- 5 l'inscription des partis politiques et de leurs candidats;
- 6 les pratiques de campagne électorale, notamment l'utilisation des médias, le financement des campagnes et l'utilisation des ressources de l'Etat;
- 7 les procédures de vote et de dépouillement;

- 8] l'enregistrement et l'examen des plaintes et des appels de jugement; et
- 9] l'observation des élections.

Confiez à une équipe restreinte de votre association la lecture de ces règles et, si nécessaire, demandez des explications et interprétations supplémentaires à des avocats ou à des représentants de l'Etat compétents.

Une fois que vous avez analysé la structure et les règles, voyez si le système électoral, tel qu'il est conçu en théorie, peut aboutir à un processus légitime. D'abord, il faut s'assurer que le projet électoral est raisonnable d'un point de vue logistique. Par exemple, faites une liste des dates limites du calendrier électoral et déterminez si les électeurs peuvent être inscrits, les documents électoraux imprimés et livrés, les responsables formés et si la campagne peut être achevée dans les délais impartis.

Ensuite, comparez les dispositions des lois électorales aux normes juridiques en vigueur. Par exemple, s'il existe une disposition qui limite les rassemblements politiques, viole-t-elle l'une des dispositions de la constitution du pays?

Comparez également ces dispositions aux normes acceptées à l'échelle internationale. Vous pouvez trouver quelques dispositions des principaux instruments pour la défense des droits de l'homme à l'Appendice I. On peut également trouver des normes internationales dans les décisions ou les résolutions officielles adoptées par les organisations internationales et les tribunaux locaux des différents pays.

Il ressortira sans doute de votre analyse qu'une réforme juridique et réglementaire est nécessaire pour accroître l'impartialité et la transparence du processus électoral. Vous pouvez également décider d'organiser une table ronde ou un séminaire avec les autorités administratives et/ou les représentants des partis politiques pour discuter de l'éventualité de réformes électorales. Cette question fait l'objet d'un examen plus détaillé dans la sous-section ci-dessous consacrée aux activités de plaidoyer.

PRINCIPES GENERAUX ET QUESTIONS Il est stipulé à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, sur lequel est généralement fondé l'examen des normes internationales concernant les élections, que:

- (1) Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement soit par l'intermédiaire de représentants librement

choisis...

- (3) La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel et égal et au vote secret...

Il n'existe pas de règle universelle qui définisse la manière dont ces normes internationales générales s'appliquent à des évaluations particulières d'une élection donnée. Néanmoins, une méthode couramment utilisée consiste, en théorie, à déterminer les conditions minimales qui satisfont aux principes d'une élection libre, équitable et digne de ce nom. Les conditions figurant ci-dessous sont énumérées de façon concise dans l'ouvrage intitulé *Guidelines for International Election Observing*.³¹

- 1] aucune restriction excessive ne doit être imposée aux partis ou aux électeurs;
- 2] les participants (représentant notamment les pouvoirs publics, les forces armées et les partis politiques) doivent respecter les droits à la liberté d'expression, de réunion et d'association pour une période permettant aux partis de s'organiser, de faire campagne et d'informer les citoyens des candidats et de leurs programmes;
- 3] les électeurs doivent recevoir la garantie de voter dans le secret et de ne pas être intimidés; et
- 4] l'intégrité du vote et du dépouillement doit être assurée.

Il est possible de compléter cette liste pour y inclure les principes généraux nécessaires à la légitimité d'une élection, notamment:

- 5] la *non-discrimination* dans le traitement des candidats politiques, du droit de vote de l'électeur et des autres droits politiques;
- 6] un *processus en bonne et due forme*, y compris des procédures législatives, réglementaires et judiciaires prévoyant des notifications, des auditions et des appels, protégeant contre l'arbitraire ou les préjugés et empêchant l'affaiblissement des droits acquis; et

³¹ I. Garber, *Guidelines for International Election Observing* (The International Human Rights Law Group, Washington, D.C.: 1990), p. 18. Voir également G. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice* (Union inter-parlementaire, Genève 1994); et *Formation professionnelle Série #2. Droits de l'Homme et élections*. Centre des Nations Unies pour les Droits de l'Homme. Genève : 1994.

[7] une action menée de bonne foi pour *garantir l'intégrité et la crédibilité* du processus électoral, notamment garantir que le processus est *transparent* et que les électeurs comprennent leurs droits, les choix qui leur sont offerts et les procédures de vote.

Les systèmes électoraux ne devraient violer aucun de ces principes fondamentaux. Selon le principe de non-discrimination, en particulier, chaque vote devrait avoir, approximativement, le même poids. Des dispositions reconnaissant l'universalité du droit de vote et assurant que chaque vote est approximativement égal doivent garantir le respect du principe "*une personne, un vote*". Par exemple, en ce qui concerne l'universalité du droit de vote, vous devriez chercher à savoir si les lois électorales limitent la participation électorale selon des critères de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, de politique ou d'opinion, d'origine nationale ou sociale, de propriété, de naissance et autres caractéristiques.³²

Le cadre régissant le système électoral devrait être conçu de façon à garantir l'organisation et l'administration crédible des élections et à inspirer confiance au public. Pour atteindre cet objectif, un système électoral doit comporter un mécanisme permettant de nommer des responsables qui seront chargés d'administrer les élections de manière *impartiale* et *indépendante*. Si l'impartialité de l'opération est mise en doute, il faudrait prévoir d'autres mécanismes pour en rétablir la crédibilité.

Pour remédier à cette situation, on a couramment recours à une *représentation équilibrée* des divers intérêts politiques au sein des commissions et des organes de contrôle électoraux. Une autre solution consiste à créer un système *d'équilibre des pouvoirs* qui permet aux organes indépendants législatifs, judiciaires et/ou aux observateurs de réviser la composition de la commission électorale. La latitude donnée aux observateurs pour réviser un processus électoral représente le *niveau de transparence*. Un système qui est caractérisé par un haut niveau de transparence encourage considérablement les responsables à gérer le processus de manière équitable et, surtout, à favoriser la confiance entre les électeurs et les candidats. Vous devriez étudier le niveau de transparence ainsi que les questions d'impartialité, d'indépendance, de représentation équilibrée et d'équilibre des pouvoirs lorsque vous évaluez la conception d'un système électoral.

La garantie d'un *processus en bonne et due forme* est également indispensable pour veiller à ce que le processus électoral soit géré de manière équitable. Pour chaque étape importante, le système électoral devrait prévoir des procédures à cet effet dans le cadre d'un code électoral, de lois ou de règles offrant les éléments d'un processus équitable. Ces éléments sont les suivants:

- [1] *notification* des dates limites importantes, des procédures d'inscription en tant que candidat ou électeur, des procédures de vote, des modifications de la loi et des autres questions utiles;
- [2] *audition*, ou occasion d'être entendu, pour présenter ses points de vue, ses arguments ou des faits importants avant une décision administrative ou l'adoption de règles électorales;
- [3] *possibilité d'un examen indépendant* des décisions ou jugements importants, y compris les critères établis, les normes et les procédures régissant les appels et garantissant des décisions en temps voulu; et
- [4] *moyen efficace* de remédier à l'affaiblissement des droits dans les domaines de la politique, des élections ou de la participation.

PLAIDOYER La contribution de votre groupe d'observation risque d'être limitée si le cadre juridique de votre pays est si déficient qu'il empêche le déroulement d'élections valables, transparentes et dans lesquelles la concurrence puisse s'exercer. Bref, si l'observation attentive du système électoral vous permet de déceler des irrégularités importantes, vous devriez plaider auprès des pouvoirs publics, du corps législatif ou des administrateurs des élections en vue d'obtenir des changements. Par exemple, il importe pour votre opération que des lois autorisent les observateurs nationaux à se rendre dans les bureaux de vote et les centres de dépouillement et à assister à d'autres étapes importantes du processus électoral. (*Voir Illustration 19 et Appendice I*).

Pour que votre groupe d'observation puisse influencer la conception et le fonctionnement du système électoral, il vous faudra sans doute engager des avocats, des défenseurs de l'action gouvernementale, des spécialistes des élections et d'autres personnes ayant accès aux décideurs au sein de l'équipe gouvernementale.

³² Voir Article 2, *Déclaration universelle des Droits de l'Homme* et Article 2, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* à l'Appendice I. Voir également Section R, *L'inscription des électeurs, des partis politiques et des candidats*.

Mobiliser l'opinion publique à ce sujet - par les médias, les rassemblements, les pétitions - est une autre façon d'introduire des changements.

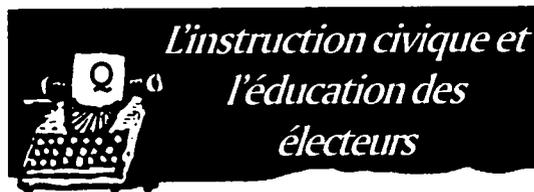
Vous devriez essayer d'établir une liste de vos questions sur la loi électorale par ordre de priorité. Cela vous évitera de consacrer davantage de ressources à des futilités et vous pourrez plus facilement élaborer des stratégies spécifiques. Faites une distinction entre les irrégularités qui sont si graves qu'elles empêcheront le déroulement d'une élection valable et les autres imperfections qui n'influenceront pas réellement sur les résultats.



Illustration 19

En Roumanie, avant les élections nationales de septembre 1992, une campagne menée par des volontaires de plusieurs groupes non partisans, conjuguée aux inquiétudes de la communauté internationale, a aidé à convaincre le pouvoir législatif d'adopter des dispositions légales autorisant les observateurs roumains à entrer dans les bureaux de vote.

Par contre, comme on l'a déjà mentionné, des observateurs non partisans au Yémen se sont vus refuser l'entrée dans la plupart des bureaux de vote le jour des élections et n'ont pu les évaluer qu'en se fondant sur des interviews réalisées à l'extérieur des bureaux de vote.



Un moyen d'évaluer la légitimité d'une élection consiste à déterminer dans quelle mesure les électeurs sont bien informés:

- 1 de leurs droits et devoirs;
- 2 des dates et des procédures de l'élection;
- 3 de l'éventail des choix (par exemple les politiques générales, les partis ou les candidats, etc.) offerts aux électeurs; et
- 4 de l'importance de ces choix.

Les électeurs sont informés de leurs droits démocratiques et des élections grâce à l'instruction civique en général et à l'éducation des électeurs en particulier. La commission nationale des élections, certains ministères, les médias contrôlés par l'Etat, les partis politiques et les organisations civiques sont habituellement chargés de l'éducation des électeurs.

On ne peut pas porter de jugement sur l'effet global du niveau d'éducation des électeurs si on ne tient pas compte de leur degré d'accès aux informations utiles, présentées clairement et en temps voulu (par exemple, il faut leur donner le temps nécessaire pour utiliser l'information). Vous devriez également essayer d'examiner si ces informations traitent de façon appropriée des aspects, des procédures, des droits et des problèmes essentiels.

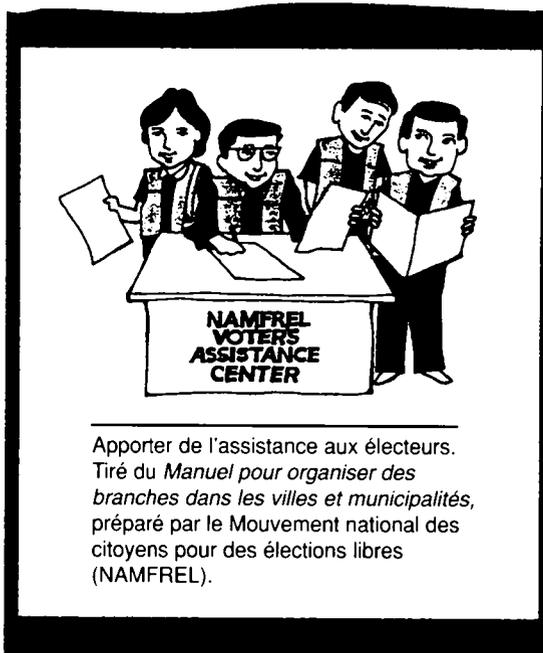
Il n'existe pas de méthodes simples et rapides pour faire ces évaluations. Pour y parvenir, il faut préciser dans quelle mesure les électeurs comprennent le processus électoral. Il faut également déterminer si leur manque éventuel de compréhension est si généralisé ou profond que le résultat des élections pourrait ne pas refléter leur volonté réelle. Leur manque de compréhension peut se manifester par un niveau anormalement bas de participation ou un nombre élevé de bulletins de votes mal remplis (*votes nuls* ou *endommagés*). Un *sondage d'opinion*, qui recueille les informations auprès d'un échantillon représentatif des électeurs, est une technique susceptible d'être utilisée pour ces évaluations.

Vous constaterez peut-être que les programmes d'éducation en cours ont un effet cumulatif insuffisant. Cela tient souvent au fait que les Etats et les commissions électorales n'ont pas les ressources ou la volonté nécessaires pour mettre en oeuvre des programmes impartiaux d'éducation ou que les moyens de communication en place à ce titre sont inefficaces ou prêtent à confusion. L'insuffisance des délais prévus par les pouvoirs publics dans le calendrier des élections pour la préparation et l'exécution des programmes d'éducation constitue une des raisons les plus courantes.

Dans ce cas, votre groupe d'observation peut réaliser son propre programme d'éducation. Si vous comptez mettre en oeuvre un programme plus vaste, vous devez aussi voir quel rapport il a avec vos objectifs d'observation. En particulier, dans quelle mesure grèvera-t-il les ressources (en argent, en personnel et en temps) destinées à vos activités d'observation? Quelle est l'activité la plus importante pour appuyer le système démocratique dans votre pays? Pour quelle activité êtes-vous le mieux préparé? D'autres organisations ont-elles l'intention d'élaborer des programmes d'éducation et de quelle

manière le vôtre en complètera-t-il un autre ou s'y opposera-t-il? Votre contribution en tant qu'organisation chargée de l'éducation des électeurs créera-t-elle un *conflit d'intérêt* qui diminuera votre capacité d'évaluer le processus des élections de manière objective?

D'une certaine manière, le tout que forment la formation que vous dispensez et les informations que vous divulguez peut et devrait être considéré comme un précieux instrument d'éducation. Les connaissances acquises par les électeurs sur les opérations de vote et d'observation, grâce à vos ateliers, bulletins d'information, annonces publicitaires et couverture médiatique à l'échelle nationale, les aident à mieux comprendre leurs droits et le processus électoral. Vous ne devriez donc pas sous-estimer l'importance que revêt votre contribution, sous forme d'une opération d'observation, à l'éducation civique de vos concitoyens.



Apporter de l'assistance aux électeurs.
Tiré du *Manuel pour organiser des branches dans les villes et municipalités*, préparé par le Mouvement national des citoyens pour des élections libres (NAMFREL).



INSCRIPTION DES ELECTEURS Les systèmes électoraux doivent comporter des critères et un dispositif permettant d'identifier les électeurs habilités à voter et d'empêcher ceux qui ne le sont pas le droit de le faire. Ce mécanisme sert également à garantir l'application du principe "une personne, un vote" en empêchant les individus de voter plus d'une fois ou de voter dans un bureau où ils ne sont pas inscrits.

Le droit universel de "prendre part à" la direction des affaires publiques dépend directement du droit de vote et de l'inscription des électeurs. En particulier, puisque l'établissement du droit de vote de l'électeur potentiel conditionne souvent le vote, vous devriez évaluer le processus par lequel le droit de vote est déterminé, en veillant tout particulièrement à ce que d'importants segments de la population ne soient pas *privés de leur droit de suffrage* (empêchés de voter) en raison:

- [1.] de *critères non fondés* qui limitent le droit de vote: recours à des distinctions basées sur la race, le sexe, la religion, la nationalité,

l'origine ethnique, la classe sociale, les affiliations politiques antérieures, l'analphabétisme, la propriété et la capacité de payer. Parmi les restrictions raisonnables, on trouve les distinctions basées sur l'âge, la citoyenneté, le lieu de résidence et l'état mental;

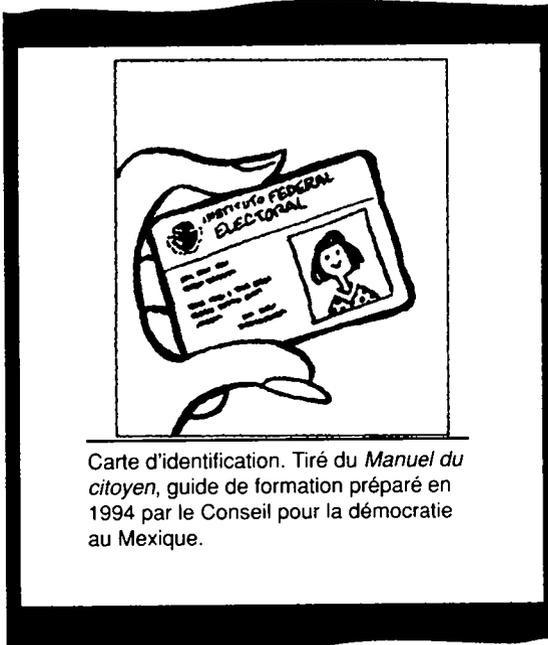
- [2.] du manque d'*éducation des électeurs* quant à la manière dont les éventuels électeurs peuvent prouver qu'ils ont le droit de voter;
- [3.] du non-respect des autres garanties concernant la *procédure à suivre*, surtout lorsqu'aucune disposition n'est prise pour observer le processus, vérifier la fiabilité des registres ou mettre en question la réglementation; et
- [4.] des manoeuvres d'*intimidation* qui empêchent ou dissuadent les citoyens en droit de voter d'être informés du processus ou de s'y engager.

La période d'inscription offre une excellente occasion pour mobiliser des bénévoles pour leur assigner des tâches spécifiques. Celles-ci peuvent comprendre le lancement d'une campagne d'éducation des électeurs, l'observation du comportement des représentants de l'Etat et des militants des partis politiques et la mise en oeuvre d'un système d'enregistrement des plaintes. En outre, puisqu'elle est très décentralisée, l'opération d'inscription

des électeurs (qui se fait souvent au niveau des bureaux de vote locaux et des services municipaux), est analogue à celles de vote et de dépouillement. En conséquence, en surveillant leur inscription sur les listes électorales, votre personnel et les bénévoles peuvent acquérir une expérience personnelle qui est directement utile pour la planification de la journée des élections.

Vous devez d'abord chercher par quel système les autorités de votre pays déterminent le droit de vote des électeurs. Parmi les différents systèmes figurent notamment:

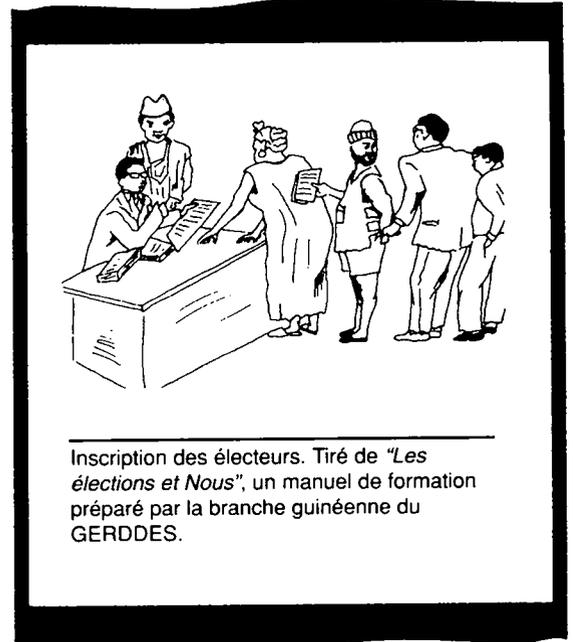
- [1] *la non-inscription* - les électeurs prouvent leur identité et leur droit de vote aux bureaux de vote le jour des élections, en présentant aux autorités un document d'identité acceptable (carte d'identité nationale, permis de conduire, passeport, carte de résidence, carte militaire);



Carte d'identification. Tiré du *Manuel du citoyen*, guide de formation préparé en 1994 par le Conseil pour la démocratie au Mexique.

- [2] *le recensement ou autre registre national* - les autorités consultent les registres des naissances et de recensement (nom, âge et adresse) pour constituer la liste électorale; ou

- [3] *l'inscription* - les futurs électeurs prouvent leur identité et leur droit de vote pour demander aux autorités de les inscrire sur les listes électorales, à un moment et en un lieu indiqués (habituellement dans un édifice public municipal ou dans leur lieu de résidence).



Inscription des électeurs. Tiré de "*Les élections et Nous*", un manuel de formation préparé par la branche guinéenne du GERDES.

Ensuite, vous devriez cerner les problèmes qui se posent ou peuvent se poser dans l'inscription des électeurs. Une liste partielle des problèmes habituels figure ci-dessous:

- [1] des *procédures* qui compliquent inutilement, pour certains segments de la population, l'inscription ou l'obtention de la carte d'identité nécessaire pour voter, notamment, la limitation des heures et des jours d'inscription, l'installation des bureaux d'inscription dans des endroits peu pratiques d'accès, la perception de droits, l'obligation de passer un examen d'alphabétisme ou de se soumettre à des formalités excessivement lourdes, notamment la présentation de plusieurs pièces d'identité ou de photos, de nombreux déplacements au bureau d'inscription, etc.;

[2] un *comportement inapproprié* de la part des fonctionnaires chargés des listes électorales, adopté intentionnellement ou par inadvertance: intimidation des personnes qui s'inscrivent, rejet des personnes jouissant du droit de vote ou suppression de leur nom de la liste électorale, acceptation de personnes n'ayant pas le droit de voter, falsification ou mauvaise tenue des listes électorales, non distribution des *cartes d'électeurs* (également appelées *cartes d'inscription* ou *cartes d'identification*);

[3] *des listes inexactes*. Il s'agit de listes sur lesquelles figurent les noms de personnes qui sont décédées ou qui ont quitté la circonscription, d'individus fictifs ou de personnes qui sont inscrites sur plus d'une liste et qui ne peuvent donc pas voter. Il peut également s'agir de listes sur lesquelles ne figurent pas les noms de personnes ayant le droit de voter et qui ont normalement demandé leur inscription; ou les noms sont inscrits de telle manière qu'il est difficile de les trouver; et

[4] l'absence de garantie en ce qui concerne la *transparence* du processus d'inscription comme en témoigne le caractère restrictif des règlements ou la mauvaise volonté des autorités qui empêchent les observateurs d'analyser le processus en temps opportun.

Il y a d'autres bonnes raisons de surveiller le processus d'inscription des électeurs. Outre les problèmes auxquels elle donne lieu le jour des élections, l'inexactitude des listes électorales peut également avoir un effet défavorable sur d'autres aspects du processus électoral. Par exemple, dans de nombreux pays, les partis politiques élaborent leur stratégie de campagne électorale à partir des informations figurant sur les listes électorales. Les limites des circonscriptions électorales et le nombre des sièges assignés à chacune d'entre elles varient également en fonction des données de recensement et d'inscription sur les listes. L'emplacement des bureaux de vote et le plan de répartition des urnes sont également déterminés par les informations recueillies dans le cadre des inscriptions.

Pour évaluer le processus d'inscription, vous pouvez avoir recours aux techniques suivantes:

[1] déployer des bénévoles pour surveiller les

activités d'inscription sur les listes électorales dans tout le pays, en particulier dans les zones où, d'après le résultat de vos études, il y aura très vraisemblablement des problèmes;

[2] vérifier la fiabilité des informations données par les listes électorales (par exemple, en constituant un échantillon représentatif des noms et ensuite en vérifiant, au moyen d'interviews ou d'autres enquêtes, si ces informations sont exactes);

[3] comparer les listes électorales des élections précédentes à la liste actuelle pour déceler les anomalies statistiques (par exemple, des variations extrêmes du nombre des inscrits pour un parti politique ou dans une région);

[4] réviser les listes, visuellement ou par ordinateur, pour vérifier les doubles inscriptions et l'inscription de personnes non habilitées à voter; et

[5] donner une formation et une éducation civique aux autres sur la manière d'utiliser les techniques 1 à 4 ci-dessus.

Les techniques 1, 2 et 5 exigent beaucoup de temps et un personnel important. Elles offrent, cependant, les meilleures chances d'établir et de tester un réseau national. Les techniques 3 et 4 peuvent être utilisées aux sièges, sans qu'il soit nécessaire d'envoyer du personnel sur le terrain. Dans certains pays, les responsables des élections au niveau central fournissent une liste électorale informatisée aux partis politiques ou aux observateurs afin qu'ils puissent, de manière indépendante, vérifier la fiabilité des listes.

INSCRIPTIONS DES PARTIS POLITIQUES ET DES CANDIDATS

Les questions liées au processus d'inscription (*d'accréditation* ou de *détermination de l'éligibilité*) des partis politiques ou des candidats sont comparables à celles qui se rapportent aux électeurs. Le droit "de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, et d'être élu dans des élections honnêtes, qui doivent avoir lieu périodiquement"³³ revêt une importance cruciale. Ce droit sert à déterminer, fondamentalement, si une élection offre aux candidats une véritable occasion de présenter des programmes rivaux et aux électeurs la possibilité de choisir parmi ces divers programmes.

³³ Article 25, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* à l'Appendice 1.

Les restrictions limitant le nombre des personnes qui peuvent former un parti et se présenter à des élections pour occuper des charges publiques sont considérées comme raisonnables, si elles ne sont pas discriminatoires.³⁴ Traditionnellement, seuls certains types de restrictions ont satisfait à ce critère. Par exemple, les questions de *sécurité* sont souvent mises en avant pour justifier l'interdiction faite à des partis ou des candidats particuliers de participer à des élections.³⁵ Le désir d'assurer une *gestion efficace* des affaires publiques en empêchant la prolifération des partis a également été invoqué pour justifier la limitation des partis politiques. Cette mesure doit être prise, cependant, avec une grande prudence dans les pays qui sortent d'une période non démocratique et dans lesquels la création de nouveaux partis politiques ou l'émergence de candidats indépendants constitue l'objectif des élections.

Lorsque vous surveillez l'inscription des partis ou des candidats, vous devriez essayer de déceler toute application arbitraire ou discriminatoire de la loi; la preuve d'une telle application constitue une violation des normes internationales. Il y a mauvaise administration lorsque les candidats ne sont pas suffisamment informés des dates limites ou de la procédure à suivre pour poser leur candidature, ou lorsque les conditions de dépôt des candidatures (notamment la collecte des signatures ou le versement d'une caution) sont excessivement difficiles ou discriminatoires. En outre, lorsque des candidatures sont rejetées, vous devriez examiner la procédure d'appel pour déterminer s'il existe des dispositions permettant une audition ou un examen indépendant.



Au cours de la campagne électorale, l'esprit partisan se propage au fur et à mesure que les candidats entrent en lice pour assurer leur victoire. Un tel esprit partisan crée toujours une forte concurrence, qui est propre aux démocraties saines. Cependant, la lutte électorale donne parfois lieu à des abus et à des injustices, ce qui peut avoir, en période pré-électorale, un effet important et même décisif sur le résultat des élections. L'impossibilité d'énoncer et d'appliquer des règles pour régir les campagnes électorales peut donner lieu à des comportements incompatibles avec des élections équitables et dignes de ce nom. Vous devriez donc envisager

sérieusement d'observer la période de la campagne électorale.

Cette section traite de la façon d'observer trois grands éléments de la campagne électorale: (1) les ressources, (2) l'intimidation et (3) le respect des lois et la révision indépendante. L'accès aux médias et la couverture médiatique des élections sont des facteurs qui influencent grandement une campagne. Ils sont traités dans la section suivante.³⁶ La sous-section, *Principes généraux et questions*, englobe les grandes questions inhérentes à la campagne électorale et reconnues sur le plan international, et les activités liées à la liberté d'expression, d'association, de réunion et de mouvement. Elle examine également les normes à appliquer pour analyser ces questions. La sous-section suivante, *Techniques spécifiques d'observation*, contient des suggestions sur la façon de recueillir et d'analyser l'information.

PRINCIPES GÉNÉRAUX ET QUESTIONS Pour mener une évaluation complète d'un processus électoral, vous devez souvent établir si les "*les mêmes règles du jeu*" sont appliquées à tous les participants et si l'électorat a l'occasion d'exprimer sa volonté *véritablement et/ou valablement*.

La métaphore "mêmes règles du jeu" est utilisée pour décrire un processus protégeant l'uniformité du traitement et l'égalité des chances. On les évalue en examinant notamment si les candidats en lice:

- 1 ont équitablement accès aux ressources (financement et ressources matérielles, accès aux médias et couverture de presse, etc.); et
- 2 se conforment à la loi électorale, sont contraints de la respecter et sont soumis aux mêmes règles d'observation (particulièrement en ce qui concerne l'application des principes de non-discrimination et de bonne foi).

On utilise les termes "véritablement" et "valablement" pour évaluer d'autres éléments importants de la période de la campagne électorale, dont:

- 1 la liberté et la capacité des candidats de faire connaître leurs programmes aux électeurs;
- 2 une bonne compréhension du processus électoral par les électeurs (comment s'inscrire, où voter, comment remplir un bulletin de vote, etc.) et les principales questions ayant trait au vote; et

³⁴ Voir, par ex. Article 24. *Document de la réunion de 1990 à Copenhague pour la conférence sur la dimension humaine* de l'OSCE, à l'Appendice I.

³⁵ La norme internationale sur la proportionnalité, toutefois, considère généralement que l'interdiction de la participation électorale d'un parti est justifiée uniquement à l'encontre de ceux qui choisissent la violence pour renverser le gouvernement ou ébranler l'intégrité territoriale d'un Etat. Voir également, *Ibid.*

³⁶ Voir *Section 7, Les médias*. Pour plus de discussions sur les activités liées à la période préélectorale voir également la *Section P, Le système électoral, Section Q, L'instruction civique et l'éducation des électeurs*, et *Section R, L'inscription des électeurs, des partis politiques et des candidats*.

- [3] le sentiment de liberté qu'ont les électeurs pour choisir et exprimer, sans influence extérieure, leur préférence dans le secret des urnes.

Ressources

Dans le cadre d'une élection, les administrateurs comme les candidats ont besoin de ressources. Lorsque certaines ressources ne sont pas réparties de façon appropriée et équitable, la crédibilité des élections peut être mise en question.

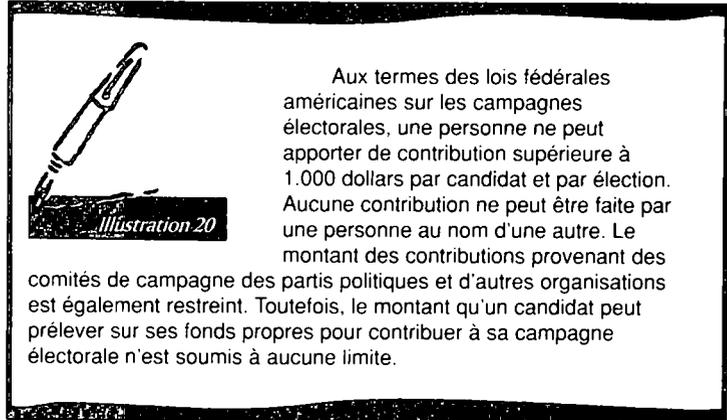
Le *temps* constitue la ressource la plus importante durant une élection. Les agents électoraux ont besoin de temps pour: choisir un système électoral; organiser la logistique; former et affecter des agents et des forces de sécurité; assurer un niveau minimum d'éducation des électeurs; préparer un registre des électeurs ou tout autre moyen permettant de vérifier si les électeurs ont le droit de voter; inscrire les candidats; préparer et distribuer le matériel; procéder à la réception, au dépouillement et au comptage des votes et annoncer les résultats; et examiner les plaintes.

Les adversaires politiques (partis, candidats, partis rivaux dans le cadre d'un référendum ou d'un plébiscite) ont besoin de temps pour mettre au point une structure organisationnelle et un message, nommer et former des candidats, mobiliser des ressources matérielles et financières, former et déployer des partisans, mener des campagnes et promouvoir l'éducation et la participation des électeurs, et organiser une opération d'observation efficace.⁵⁷

Les *ressources financières* constituent également un autre atout important dans l'organisation des élections. Souvent mentionnées dans le contexte électoral par l'expression *financement de campagne*, elles sont nécessaires pour: verser les salaires; ouvrir des bureaux; acheter du temps d'antenne ou des espaces médiatiques; publier du matériel de campagne; fournir des moyens de transport, de communication et d'autres supports à la campagne; distribuer du matériel éducatif aux électeurs, etc.⁵⁸ Les ressources reçues à titre de contribution sans contrepartie (main d'œuvre, marchandises ou accès aux médias) sont également importantes.

De nombreux systèmes électoraux réglementent le financement des campagnes en le divisant en deux catégories: *contributions* (entrées d'argent) et *dépenses* (sorties d'argent).

Les montants et les sources de contributions individuelles sont souvent limités. (Voir *Illustration 20*).



Les dépenses de campagne peuvent également être réglementées, bien que, à l'exception des cas d'utilisation frauduleuse, la plupart des pays imposent moins de restrictions sur les dépenses que sur les contributions.

En vertu des réglementations régissant le financement des campagnes, les candidats ou leurs partis politiques sont souvent obligés de tenir des comptes et de les rendre publics. Si tel est le cas, ils doivent en général fournir des informations sur les sources de la contribution (ou l'objet de la dépense), ainsi que sur le montant et la date de l'opération. Si vous avez l'intention d'observer le financement d'une campagne, vous devriez essayer de déterminer si les rapports financiers sont complets, exacts et communiqués en temps voulu. Vous pouvez aussi observer la façon dont les autorités appliquent les règlements financiers de la campagne. A ce sujet, il importe d'évaluer si les candidats sont traités de la même manière et dans quelle mesure la loi est appliquée dans les délais prévus.

La distribution des ressources de la campagne par les pouvoirs publics représente un autre objectif éventuel d'observation. Dans certains cas, les autorités accordent automatiquement certaines ressources à chaque candidat inscrit, telles que des bureaux, des téléphones et des sommes d'argent à utiliser pendant la campagne. Vous pourriez examiner d'abord si ces ressources sont réparties d'une manière équitable et dans les délais prévus, et si elles permettent à la campagne de se dérouler comme il convient. Les fonds peuvent être répartis à parts égales entre les candidats ou peuvent être distribués en fonction de certains critères tels que les montants reçus indépendamment ou le nombre de signatures recueillies par chaque candidat. Dans ces cas, vous devriez analyser:

⁵⁷ Voir *Section P. Le système électoral*, pour des suggestions sur la manière d'évaluer le calendrier électoral et observer les niveaux des préparatifs administratifs.

⁵⁸ La *Section Q. L'instruction civique et l'éducation des électeurs* fait des recommandations sur la manière d'observer le caractère approprié de l'éducation des électeurs.

- 1 si les critères sont objectifs et clairement définis;
- 2 si les critères sont raisonnables et justes;
- 3 si les critères sont appliqués de la même façon à tous les candidats; et
- 4 si les ressources sont réparties selon des montants et des délais qui ne défavorisent pas certains candidats. (Voir Illustration 21).

Nombre de systèmes électoraux essaient de limiter le recours aux biens publics et aux services des fonctionnaires. Observer comment ces *gratifications de l'Etat* sont utilisées représente une autre tâche importante. Dans une démocratie, il est généralement admis que les biens publics et les traitements des fonctionnaires sont payés par tous les habitants du pays et qu'ils leur appartiennent à parts égales.³⁹ En conséquence, les

véhicules, les bureaux et les télécommunications du gouvernement ne devraient pas être utilisés à des fins partisans, à moins que tous les candidats puissent y accéder d'une manière équitable. De même, il devrait exister des directives selon lesquelles seules les activités des pouvoirs publics et des fonctionnaires qui sont vraiment dignes d'intérêt peuvent être couvertes par des médias contrôlés par l'Etat.⁴⁰

Toutefois, les représentants des autorités participant directement à l'administration des élections (commissaires électoraux, agents de bureaux de vote, juges et forces de sécurité) sont tout particulièrement tenus de garder leur *impartialité*. Etant donné les conséquences réelles et psychologiques de leur conduite pour l'électorat, ils devraient mener leurs activités de telle façon que leur impartialité ne soit jamais mise en doute. Les autres responsables, qui n'administrent pas directement les élections, ne doivent pas utiliser leur titre officiel ou leur influence pour intervenir dans le processus électoral. Aucun d'entre eux ne devrait prendre part à des activités partisans dans l'exécution de ses fonctions. Si la loi ou la réglementation nationale ne prévoit pas de telles normes, vous pouvez peut-être préconiser leur adoption dans le cadre d'un programme de réforme électorale.

Le parrainage de l'Etat, le recours par les pouvoirs publics à des programmes de travaux publics ou à toute autre initiative comparable visant à influencer les élections représentent d'autres mesures qui pourraient être inappropriées. Même s'il est difficile de déterminer et de mesurer les effets de programmes de manipulation du style création d'emplois, lutte contre la pauvreté et autres, vous pourriez chercher à savoir, avec documents à l'appui, si les avantages de ces programmes sont accordés au nom d'un parti politique plutôt qu'au nom du gouvernement. Il est aussi possible de vérifier si les autorités ont lancé des projets de travaux publics à des fins électorales, surtout lorsque ces projets démarrent pendant ou juste avant la période électorale. En étayant ces mesures au moyen d'une documentation exacte et objective et en les analysant, on peut démontrer leurs effets potentiels, voire probables, sur les résultats des élections.

Intimidation et coercition

Un comportement impartial est encore plus important dans les cas où le parti au pouvoir ou les militaires, qui ont joué un rôle prédominant dans le gouvernement, pourraient influencer sur la participation aux



Illustration 21

Au cours des élections de mars 1994 au Kazakhstan, la loi prévoyait que toutes les campagnes recevraient un financement, à parts égales, provenant exclusivement du gouvernement. La loi interdisait aux candidats de compléter la subvention de l'Etat en recueillant des fonds d'autres sources.

Bien que ces dispositions aient pu sembler au départ équitables, elles ont en réalité nettement favorisé les candidats sortants ainsi que d'autres candidats bien connus, dans la mesure où le montant des fonds reçus par chaque candidat, tout en étant distribué d'une manière équitable, a été infime et entièrement contrôlé par le gouvernement. Les candidats qui n'étaient pas très connus des électeurs ont été dans l'impossibilité d'obtenir le niveau de reconnaissance dont jouissaient déjà leurs adversaires en place.

Les élections bulgares de 1990 ont fourni un autre exemple de répartition injuste des ressources par le gouvernement. Dans ce cas, le Parti socialiste bulgare (BSP), alors au pouvoir, a entrepris une campagne vigoureuse avec les fonds hérités de son prédécesseur, le Parti communiste. Dans le même temps, les partis d'opposition nouvellement formés ont dû dépendre des ressources gouvernementales. Ils ont perdu un temps précieux avant de pouvoir commencer leurs campagnes en raison du retard avec lequel le gouvernement leur a fourni des bureaux, des téléphones et d'autres ressources essentielles.

³⁹ Voir Article 21, paragraphe (2), *Déclaration universelle des Droits de l'Homme*, à l'Appendice I.

⁴⁰ Voir Section T, *Les médias*, pour une discussion concernant la manière d'observer les médias.



élections par des moyens d'intimidation ou de coercition. L'intimidation ou la coercition – qu'elles soient exercées par les forces armées, les représentants des autorités ou les groupes paramilitaires, ou les partisans d'un parti politique - produisent des effets psychologiques et sociologiques préjudiciables à la liberté de vote. Dans de telles situations, les pouvoirs publics ne peuvent dissiper les craintes de la population qu'en la rassurant de façon énergique tout en prenant des mesures directes de protection.

Etant donné que la présence et les rapports d'observateurs nationaux et internationaux impartiaux peuvent constituer un moyen de dissuasion efficace contre l'intimidation, la coercition et les atteintes à l'impartialité, vous devriez penser à observer les activités de ceux qui pourraient user de manœuvres d'intimidation pendant la période pré-électorale. Lorsque ces problèmes se sont déjà présentés, les observateurs devraient demander ou ouvrir des recours judiciaires ou administratifs.

Il n'est pas facile d'évaluer les effets de la coercition et de l'intimidation. Cependant, si vous enquêtez systématiquement sur toutes les allégations, puis les évaluez et les enregistrez, vous serez en mesure d'identifier les auteurs de ces actions répréhensibles afin de déterminer si leur comportement a dissuadé ou empêché:

- 1 les candidats de faire campagne;
- 2 les électeurs de s'inscrire;
- 3 les électeurs de se rendre aux urnes;
- 4 les électeurs de voter librement;
- 5 les agents électoraux de faire respecter la loi électorale.

Plusieurs formes d'intimidation et de coercition sont à prendre en compte dans vos opérations d'observation. à savoir:

- 1 *la violence physique*, y compris les assassinats, la prise d'otages, la torture, les coups de feu tirés à partir de voitures, les bombes, les sévices, les menaces de voies de fait et les dommages matériels;
- 2 *les menaces de violence physique*, y compris la simple présence de forces de sécurité ou paramilitaires sur les lieux sensibles (rassemblements politiques, tables d'inscription, bureaux de vote, centres de dépouillement, etc.) intimidant sans raison des secteurs de la population;
- 3 *les pressions sociales ou culturelles* auxquelles le système électoral ne permet pas de faire face (ressenties par les femmes ou les minorités de certains milieux);
- 4 *les menaces de contraintes financières*, dont la perte d'emploi, de propriété foncière ou d'allocations logement ou d'autres avantages financiers pour n'avoir pas voté selon les vœux de l'employeur ou d'un fonctionnaire de l'Etat;
- 5 *d'autres abus d'autorité*, dont des actes destinés à prouver l'incapacité d'un candidat de protéger le bien-être de son ou de ses partisan(s), ou de garantir les services d'infrastructure de base (coupure des lignes de téléphone ou d'électricité); et
- 6 *l'absence délibérée de protection* des candidats, de ceux qui organisent leur campagnes et/ou des éventuels électeurs contre les risques susmentionnés.

Pour évaluer les manœuvres d'intimidation, vous devriez essayer de mesurer l'impact relatif de toute irrégularité ou abus pour déterminer son ampleur et ses effets potentiels. Vous jugerez peut-être utile de classer les irrégularités ou abus par ordre d'importance, comme par exemple (a) faible, (b) importante, mais insuffisante pour

influencer les résultats du vote; ou (c) considérable, c'est-à-dire de nature à influencer réellement sur les résultats des élections. Vous pourriez aussi essayer de déterminer si les problèmes ont été causés par une faute involontaire ou un acte délibéré. Il faudrait également chercher à savoir s'ils touchent davantage un parti particulier. Souvenez-vous que les résultats de vos recherches doivent être objectifs, exacts et, dans la mesure du possible, vérifiables.

On peut parfois quantifier les effets de l'intimidation ou de la coercition (quand il y a un nombre suffisant de personnes qui peuvent témoigner qu'elles ont voté sous la contrainte) ou les définir avec clarté (quand

on empêche certains partis politiques en lice de faire campagne dans une région géographique donnée). Dans d'autres cas, leur quantification peut s'avérer difficile, comme, par exemple, lorsque des centaines d'électeurs dont le choix est inconnu, se sentent menacés et ne vont pas voter ou lorsque certains candidats sont empêchés de mener leur campagne comme ils le voudraient.

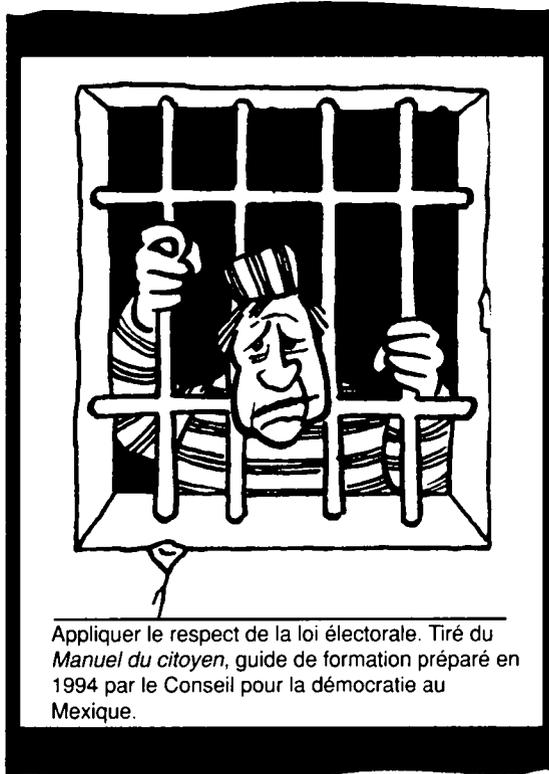
Application de la loi électorale et processus de révision

L'efficacité avec laquelle les représentants des autorités, les forces de sécurité et le système judiciaire font *appliquer* les lois électorales est une question importante dans l'organisation d'une campagne. Les institutions chargées de faire observer la loi ont la ferme obligation de prendre les mesures nécessaires à la prévention des violations des principes directeurs que constituent les libertés d'expression, de réunion, d'association, de non-discrimination, ainsi qu'au respect de l'application en bonne et due forme du processus électoral et des lois y afférentes.

Chaque fois qu'il y a des indications que ces droits ou ces lois ont été violés, les autorités devraient faire des enquêtes et, le cas échéant, entamer des poursuites. Cette obligation s'impose encore davantage en période électorale. Toute omission, tout traitement discriminatoire ou tout abus d'autorité par les entités chargées d'appliquer les lois électorales représente une menace sérieuse à la légitimité des élections et peut faire douter les électeurs de la capacité du système de protéger leurs droits.

Vous devriez essayer de déterminer si les difficultés d'application de la loi influent réellement sur la campagne électorale et les résultats des élections. Vous devriez également chercher à savoir si ces difficultés ont eu un effet disproportionné sur certains candidats et, le cas échéant, l'ampleur de cet effet. Lorsque vous en évaluez les causes, vous pouvez constater que l'inefficacité des efforts dans ce domaine est due à des erreurs inbénevoles, à une insuffisance de ressources ou un manque d'expérience. Même s'ils ne peuvent servir d'excuses, ces facteurs doivent être pris en compte dans les conclusions que vous tirerez des comportements frauduleux et dans vos recommandations.

Le processus de révision a pour objectif de protéger l'intégrité du système électoral contre la mauvaise administration et l'inefficacité des efforts visant à faire respecter la loi. C'est un facteur indispensable pour garantir l'équité et souvent l'ultime instrument d'arbitrage



Définition 9

Pro•ces•sus de ré•vis•ion

Le *processus de révision* consiste à déposer des plaintes et à faire appel auprès de l'autorité électorale centrale ou d'autres entités indépendantes (par exemple les tribunaux).

pour le règlement pacifique des conflits. Par conséquent, il devrait être observé au même titre que toutes les autres composantes importantes du système électoral. (*Voir Définition 9*).

En premier, vous devriez évaluer si les autorités engagées dans la révision du processus sont *indépendantes*. Selon les normes de l'état de droit, un mécanisme de révision crédible ne doit pas être sous l'influence ou le contrôle de l'autorité dont la décision initiale est mise en question. En conséquence, une fois qu'une décision a été prise au sujet d'une plainte portée devant une commission électorale ou des responsables de première instance, tout appel de cette décision devrait pouvoir être examiné par une autorité supérieure. Celle-ci devrait être une cour d'appel ou une commission indépendante analogue, qui passe en revue les droits fondamentaux et les autres questions d'importance. Les réglementations devraient également pouvoir être révisées dans un délai raisonnable, tant au niveau de première instance qu'en appel, et l'organisme de révision devrait être habilité à apporter des solutions adéquates. Parmi les indicateurs utiles du niveau d'indépendance du processus de révision figurent la durée du mandat des membres de l'organe de révision, le degré d'autonomie de l'institution et la suprématie de l'autorité de ses décisions.

L'*impartialité* du mécanisme de révision constitue un deuxième point important. L'existence des facteurs figurant ci-dessous peut remettre en question l'impartialité du mécanisme et devraient par conséquent faire l'objet de votre éventuelle observation:

- [1] le pouvoir de nommer les membres de l'organe de révision ne prévoit pas une participation multipartite et/ou n'est pas soumis à un contrôle par des institutions indépendantes;
- [2] la composition finale des organes de révision aboutit au vote d'une majorité loyale à un certain parti politique;
- [3] des individus se targuent d'être indépendants tout en ayant des liens avec des intérêts partisans (un organisme de révision composé de membres du pouvoir judiciaire pourrait être considéré comme partisan si c'est le même parti qui les a nommés à leur poste ou si l'indépendance du pouvoir judiciaire n'est généralement pas reconnue); ou

[4] il existe des conflits d'intérêt, d'ordre partisan ou économique, entre de nombreux membres de l'organe de révision.

Enfin, le processus de révision devrait fournir les mêmes garanties susmentionnées d'un processus en bonne et due forme concernant l'administration des élections.⁴¹ Les procédures de plainte, de litige et d'appel devraient être spécifiquement énumérées dans la loi électorale, notamment:

- [1] les délais de déposition devraient être raisonnables;
- [2] les candidats politiques intéressés et les électeurs potentiels devraient avoir la possibilité de porter plainte;
- [3] le droit de faire appel de décisions importantes devrait pouvoir être exercé selon des critères raisonnables et des normes de révision uniformes et cohérentes;
- [4] l'appel de ces décisions devrait pouvoir se faire devant un tribunal indépendant ou toute autre entité indépendante compétente pour prendre des décisions valables;
- [5] les décisions devraient être prises en temps voulu de façon à apporter des solutions concrètes; et
- [6] ces décisions devraient être enregistrées et rendues publiques.

TECHNIQUES SPECIFIQUES D'OBSERVATION Pour dépister et décourager les problèmes inhérents aux campagnes, votre stratégie d'observation devrait comporter certaines ou toutes les activités suivantes:

- [1] déployer des observateurs là où des problèmes risquent de se présenter (rassemblements de campagne);
- [2] préparer et distribuer de la documentation écrite et organiser des séminaires ou activités comparables à l'intention des électeurs, des militants de partis politiques et des candidats pour leur faire connaître leurs droits et leurs devoirs ainsi que les moyens de trouver les solutions en cas de violation de ces droits;
- [3] offrir votre organisation comme centre où les citoyens et les candidats peuvent déposer leurs plaintes contre les abus électoraux;

⁴¹ Voir également *Section P. Le système électoral*.

- 4 soumettre les plaintes concernant les abus enregistrés au cours de la campagne et/ou assister les citoyens dans leur déposition, le cas échéant;
- 5 observer les réactions des responsables de l'application de la loi ou des autres autorités chargées de la lutte contre la violence, l'intimidation et la coercition en menant des enquêtes, en poursuivant les abus et en apportant des solutions efficaces aux victimes; et
- 6 préparer et publier des rapports décrivant les différents types de problèmes observés pendant la campagne.

On devrait apprendre aux observateurs à remplir un formulaire type destiné à rendre le processus d'évaluation plus objectif et à résoudre plus rapidement les problèmes posés par la collecte de l'information.⁴² On ne saurait trop insister sur l'importance d'une collecte de l'information qui soit exacte et vérifiable. Le formulaire devrait comprendre les renseignements suivants:

- 1 nom, adresse et numéro de téléphone de la personne faisant la déposition;
- 2 nom et/ou fonction de la personne supposée être l'auteur de l'abus;
- 3 brève description de la nature de la plainte (intimidation de candidats, mauvais usage de ressources publiques, interruption de rassemblements de campagne, etc.) et un résumé des circonstances de la plainte (date, heure et lieu des événements);
- 4 nom de tout témoin et façon de le contacter; et
- 5 état d'avancement de la plainte ou de l'appel, y compris la réponse officielle des représentants des autorités compétentes.

Ce formulaire devrait en outre laisser suffisamment de place pour permettre à l'observateur d'indiquer la nature de l'enquête menée à la suite de la plainte, et la ou les date(s) prévue(s) pour d'autres contacts avec le plaignant afin de rassembler davantage d'informations ou de faire rapport sur l'état d'avancement de l'enquête. Lorsqu'une personne craint d'être poursuivie pour avoir fait une déposition, l'identité du plaignant doit rester confidentielle.

Si vous décidez de mener votre propre enquête sur une affaire, vous devez être très prudent. Il est juste

d'accorder aux accusés la possibilité d'exposer leur point de vue. L'enquête devrait se poursuivre sans préjugé. Dans de nombreux cas, il est plus approprié de s'attacher à résoudre le problème qu'à identifier les coupables.

Souvent, la nature d'une allégation vous obligera à examiner si les autorités officielles - police, ministère public, représentants de l'Etat ou agents électoraux - ont répondu à une plainte bien spécifique. Dans ce cas, vous devriez contacter les responsables concernés afin de déterminer si une plainte a été déposée, si on y a donné suite, ou pour obtenir toute autre information pertinente. Parfois, il suffit que vous meniez une investigation pour que les autorités gouvernementales soient poussées à faire une enquête plus sérieuse. Par ailleurs, si le gouvernement n'a pas donné suite à une plainte dûment déposée, cela peut indiquer un manque d'engagement de sa part dans la prévention d'incidents similaires.

Vous pouvez décider de constituer une équipe d'avocats et d'autres, qui se spécialiseront dans l'observation des procédures relatives aux plaintes. Vous pourriez également demander à cette équipe d'aider les citoyens dans la déposition de leurs plaintes ou même de déposer des plaintes, lorsque le cas se présentera, au nom de votre organisation. Dans les deux cas, prenez des précautions. N'oubliez pas que le suivi de plaintes peut prendre beaucoup de temps et de ressources et que, dans certains pays, les tribunaux sont trop corrompus ou trop lents pour apporter des solutions efficaces aux problèmes d'ordre électoral. Dans ces cas, le recours aux tribunaux peut accaparer des ressources que vous pourriez consacrer à d'autres activités plus profitables.

Toutefois, vous devez vous rappeler que les élections constituent un processus politique. Par conséquent, la recherche de solutions par des voies politiques peut être le meilleur moyen de résoudre les problèmes auxquels vous aurez à faire face. Vous pourriez donc envisager de présenter votre cas devant les médias, les partis politiques ou la communauté internationale, plutôt que de n'avoir recours qu'au système juridique compétent.



Les médias

Les médias jouent un rôle essentiel dans l'organisation d'élections équitables. En cas d'élections de transition, la situation est souvent compliquée du fait que

⁴² Voir Appendice III pour un exemple de formulaire de rapport d'incident.

les médias ont été ou sont encore contrôlés par l'Etat. Les organes publics de radiodiffusion, lorsqu'ils existent, peuvent ne pas être réellement indépendants; même les médias privés peuvent favoriser certains candidats.

Votre groupe d'observation peut activement faire pression pour éliminer la censure, répartir plus équitablement l'accès des candidats aux médias, couvrir les sujets se rapportant aux élections et aux candidats électoraux et mieux éduquer les électeurs au moyen de ces médias.⁴³ Une fois le cadre juridique établi, il est également important d'examiner attentivement l'application des règles relatives aux sanctions. Dans cette perspective, vous devriez affecter une équipe spéciale pour observer si les médias sont objectifs.

L'observation des médias est devenue une activité importante pour les observateurs nationaux. L'Académie mexicaine pour les droits de l'homme, membre de Civic Alliance/Observation 94 (groupant plus de 400 organisations de citoyens mexicains) a publié une série de rapports importants sur la couverture médiatique des élections mexicaines de 1994. Dans le cadre du Projet d'observation des médias en Afrique du Sud, non seulement un rapport a été publié sur le comportement des médias pendant les élections de 1994 mais aussi un journal sur le thème *Media Mask*. Les organisations non gouvernementales de nombreux autres pays ont incorporé l'observation des médias dans leurs activités électorales, tandis que des entités gouvernementales d'observation et des partis politiques ont également commencé à observer le comportement des médias en période électorale. L'examen figurant dans la présente section devrait être utile à l'un quelconque de ces acteurs exerçant des activités d'observation des médias.

CONSIDERATIONS GENERALES L'observation des médias comporte quatre aspects principaux: premièrement, la façon dont les pouvoirs publics s'assurent du respect du droit des médias à recueillir et à diffuser des informations et des idées; deuxièmement, la façon dont les pouvoirs publics et les médias ouvrent l'accès des supports médiatiques aux candidats politiques pour que ceux-ci puissent communiquer effectivement avec le public pendant la campagne; troisièmement, la façon dont ils assurent une couverture équitable et objective des candidats politiques dans les nouvelles et les reportages; et quatrièmement, les moyens qu'ils utilisent pour éduquer l'électorat sur la façon et la raison de voter.⁴⁴

Le droit des médias de collecter et de diffuser des informations

L'observation des médias devrait commencer par une analyse des actions menées par les pouvoirs publics pour garantir le droit des médias de collecter et de diffuser des informations. Cette analyse devrait être axée sur la capacité des médias de critiquer les activités ou l'inaction du gouvernement, ou du parti au pouvoir, d'enquêter sur la corruption et de fonctionner sans être soumis à des pressions politiques.⁴⁵ Les observateurs peuvent relever, avec documents à l'appui, un certain nombre de facteurs risquant de gêner les médias dans l'exercice de leurs fonctions, notamment:

La censure et l'intervention directes du gouvernement, y compris:

- [1] l'application de restrictions déjà en place, généralement dans le cadre d'une loi, sur la publication de matériel traitant de certains sujets (souvent pour des raisons de sécurité nationale et parfois en rapport avec des questions telles que le nouveau tracé de frontières nationales ou internes);
- [2] l'interdiction faite à certains partis politiques et/ou candidats d'avoir accès aux médias;
- [3] le refus par les médias qui sont contrôlés par l'Etat de couvrir des sujets ou de diffuser des annonces au profit de certains partis politiques;
- [4] la confiscation de certaines publications pour des raisons politiques;
- [5] la fermeture de supports médias pour des raisons politiques;
- [6] la poursuite en justice de journalistes et/ou d'éditeurs pour sédition ou autres accusations (diffamation) dans l'accomplissement légitime de leurs activités professionnelles;
- [7] l'imposition de lois martiales ou de l'état de siège visant à limiter l'activité des médias à des fins électorales; et
- [8] la menace de l'une ou l'autre des mesures susmentionnées à des fins électorales.

Les formes indirectes de censure, dont :

- [1] l'action ou l'inaction des pouvoirs publics faisant craindre aux journalistes et/ou aux éditeurs pour leur propre sécurité et celle de leurs biens; et

⁴³ Voir Section P, *Le système électoral* pour plus de détails sur le plaidoyer en faveur de changements dans la réglementation des médias. Voir Sandra Coliver et Patrick Merloe, *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies* (ARTICLE 19, Londres: 1994) pour une analyse comparative des problèmes d'accès à la radio et à la télévision et de la couverture des actualités dans les élections de transition, ainsi que les normes internationales pour éviter ces types de problèmes.

⁴⁴ Voir également Section Q, *L'instruction civique et l'éducation des électeurs*, pour des conseils concernant l'observation des activités de l'éducation des électeurs et de l'instruction civique.

- [2] des manipulations concernant (a) les licences d'exploitation des supports médias; (b) les licences d'importation de l'équipement ou du matériel nécessaire au fonctionnement des supports médias et/ou (c) les ressources contrôlées par l'Etat (électricité ou papier journal) à des fins électorales.

Les intimidations et attaques des médias visant à les empêcher de remplir le rôle qu'ils doivent jouer dans le processus électoral, notamment:

- [1] les attaques du gouvernement contre les journalistes, passages à tabac par des forces de sécurité ou agressions armées contre leur personne, leurs voitures ou leurs résidences; et
- [2] la détention arbitraire de journalistes et d'éditeurs en vue d'interférer avec leur reportage sur les élections.

L'incapacité du gouvernement de fournir la protection nécessaire aux journalistes et éditeurs contre l'intimidation et les attaques de partisans de partis politiques ou de candidats et/ou d'extrémistes politiques, et son incapacité d'enquêter sur ces faits et de poursuivre activement les responsables.

L'autocensure, conséquence des tentatives faites pour éviter la censure et l'intervention du gouvernement, la censure indirecte ou l'intimidation et les attaques venant de forces non gouvernementales afin d'empêcher les médias de remplir leur rôle dans le processus électoral. L'autocensure peut aussi amener les éditeurs à supprimer une information exacte en vue de favoriser un candidat politique auquel ils donnent leur appui ou de nuire à un autre auquel ils s'opposent.

En outre, les observateurs devraient évaluer la disponibilité et le fonctionnement des mécanismes permettant aux médias de déposer des plaintes contre les abus et si les candidats disposent de mécanismes leur permettant de protester contre les mauvais traitements qui leur sont infligés. A ce titre, des procédures pourraient être suivies devant une commission électorale gouvernementale, qui serait chargée de surveiller les médias et/ou le système judiciaire.⁴⁶

Messages d'accès direct (publicité politique)

Les observateurs des "programmes ou déclarations d'accès directs" des candidats (appelés parfois "publicité politique") devraient se demander:

Quelles formes prend le temps d'accès impartial, notamment si l'émission est en direct ou enregistrée; si tous les candidats doivent suivre le même format (mêmes conditions applicables à la présentation et à l'espace, utilisation d'un seul ou de plusieurs médias, recours ou non à la musique et aux images, etc.) et s'ils ont les mêmes chances de présenter une production de qualité.

Si l'accès à la presse écrite ou parlée est équitable, à savoir si tous les candidats politiques bénéficient d'un temps ou d'un espace équivalent ou, dans le cas où une distinction serait établie entre les principaux candidats et ceux, plus nombreux, de moindre importance, si autant de temps est accordé aux candidats de chaque catégorie et si le temps minimum dont ils bénéficient leur suffit pour présenter des messages valables au public.

Si on utilise des critères impartiaux pour déterminer si les candidats remplissent les conditions requises pour avoir un accès direct à la presse écrite ou parlée ou pour leur affecter ce temps ou cet espace, y compris quelles dispositions applique-t-on aux nouveaux partis et aux candidats indépendants.

Si on utilise un système impartial pour s'assurer qu'aucun candidat ne bénéficie d'un temps de diffusion à haute écoute (plus désirable), alors que d'autres sont constamment relégués aux heures de moindre écoute (tard le soir) ou reçoivent des espaces moins importants dans la presse écrite.

Si le financement des messages d'accès direct est équitable, à savoir si l'espace dans la presse écrite ou le temps d'antenne nécessaire à des messages valables est accordé gratuitement aux partis politiques ou à un coût négligeable. S'il existe un espace ou du temps supplémentaire à des fins commerciales; et s'il y a des limites pour empêcher qu'un candidat ou un parti ne monopolise le temps ou l'espace à son seul avantage ou ne profite de l'occasion pour bénéficier du favoritisme politique des propriétaires de médias.

⁴⁵ L'analyse devrait également tenir compte des développements importants qui ont récemment affecté la liberté de la presse dans le pays. Cela est nécessaire lorsque ces développements ont des chances d'avoir un effet dans l'approche médiatique visant le reportage de la campagne électorale

⁴⁶ Voir Section S., *La campagne électorale*, pour des suggestions sur l'observation de l'application et de la révision des plaintes.

Couverture des nouvelles et des informations

L'activité des observateurs devrait également porter sur les nouvelles et les informations diffusées sur les élections. Dans ce domaine, ils doivent notamment se demander:

Si, sur le plan quantitatif, la couverture est la même pour tous les partis et/ou les candidats en lice. Pour cela, les observateurs devront revoir les nouvelles et les informations à l'aide d'un chronomètre et noter le nombre de secondes accordé à chaque parti et candidat et mesurer les articles de presse avec une règle pour déterminer l'espace rédactionnel couvert.

Si, sur le plan qualitatif, la couverture est la même. A cet effet, une série d'éléments doivent être pris en considération, notamment:

- 1 Certains candidats sont-ils démesurément présentés sous un angle positif (ou négatif)?
- 2 Certains partis ou candidats apparaissent-ils de façon disproportionnée comme le premier parti ou candidat couvert par les médias?
- 3 La voix du candidat lui-même est-elle utilisée dans des reportages radiodiffusés lorsqu'il s'agit de certains partis politiques, alors que pour d'autres aucune citation ne figure dans la presse écrite ou c'est la voix du présentateur qui est radiodiffusée?
- 4 Des photographies ou des séquences filmées sont-elles utilisées pour les reportages sur certains candidats, mais pas pour d'autres?

Si le non-respect des normes de reportage objectif atteint un degré frôlant la manipulation du reportage. A titre d'exemples, mentionnons notamment: l'utilisation systématique de certains angles de caméras, donnant l'impression de la présence d'une foule plus importante qu'elle ne l'est en réalité dans les rassemblements politiques de certains candidats, tandis que pour d'autres, le nombre des personnes présentes est sous-évalué; la diffusion de séquences filmées qui ne correspondent pas à l'événement couvert dans l'intention de favoriser certains candidats; la diffusion de reportages insuffisamment illustrés qui rehaussent certains candidats et en rabaisent d'autres aux yeux de l'électorat.

Si les reportages permettent ou non d'établir la différence entre des représentants de l'Etat en qualité de responsables de la conduite des affaires publiques et ces mêmes personnalités en qualité de membres d'un parti travaillant à des fins électorales?

Si une importance excessive est accordée aux reportages sur les sondages d'opinion de manière à favoriser un parti au détriment d'autres. A cet égard, il faut savoir si les sondages reposent sur des sources dignes de foi; si le reportage indique la source, la marge d'erreur, la date du sondage, la dimension de l'échantillon et le lieu où il a été prélevé, les questions posées et les autres faits pertinents, les résultats d'autres sondages effectués récemment sur le même sujet et les tendances des sondages à long terme.

La programmation de l'information radiodiffusée et télévisée comprend des activités telles que des entrevues individuelles et en groupes, des débats, des forums, des dialogues questions-réponses avec des représentants de partis ou de candidats, des tables rondes sur des sujets importants pour les élections. Dans ce domaine, il faut se demander notamment:

- 1 si l'interviewer ou le modérateur favorise un parti politique déterminé;
- 2 si les partis ou les candidats ont suffisamment et autant de temps pour présenter leur point de vue; et
- 3 si les candidats et les partis ont autant de temps pour préparer leur programme.

Les mêmes considérations sont valables pour la presse écrite.

Programmation de l'éducation des électeurs

En dernier, l'observation doit porter sur les programmes d'éducation des électeurs. Les facteurs à considérer dans ce domaine sont les suivants:

- 1 à quelle heure ces programmes ou annonces sont passés sur les ondes, ou quelle importance la presse écrite leur a accordée?
- 2 avec quelle fréquence ont-ils été publiés ou diffusés?

- 3] ont-t-ils apporté suffisamment d'informations aux électeurs sur la raison et la façon de voter?
- 4] ont-t-ils été transmis dans les langues des minorités et/ou ont-t-ils été ciblés sur un groupe dont la faible participation aux élections est bien connue?
- 5] ont-t-ils favorisé un parti ou un candidat déterminé?

OBSERVATION DE LA RADIO ET DE LA TELEVISION

La radio et la télévision sont souvent les médias que la plus grande partie de la population utilise pour s'informer de la situation politique. Lorsque vous élaborez votre plan d'observation de l'accès des candidats aux médias et du degré d'équité et d'objectivité de la programmation des nouvelles et des informations, vous devriez examiner un certain nombre de points, notamment:

Premièrement, il faut décider le nombre de stations de radio et de télévision à observer. De toute évidence, votre choix doit se porter sur les stations de radio et de télévision nationales. Les stations locales sont aussi importantes. Ceci est particulièrement vrai là où en raison de sa topographie un pays a du mal à recevoir des signaux transmis de loin et/ou dans des pays où il existe d'importantes différences linguistiques entre les populations des diverses régions. En outre, l'importance que revêt l'observation des médias électroniques varie en fonction du taux d'alphabétisation et du système de distribution des journaux, ainsi que du nombre de postes de radio et de télévision et de leur accès.

Deuxièmement, le nombre des observateurs nécessaires dépendra (1) du nombre de facteurs à observer; (2) du nombre de stations de radio et de chaînes télévisées faisant partie du projet; (3) du nombre d'heures de programmation à observer; (4) de la nécessité de procéder ou non à une révision complète de tous les programmes; (5) de la simultanéité ou non-simultanéité de diffusion des programmes pertinents par les différents supports médias; et (6) de l'existence ou de l'inexistence de cassettes pour chaque programme. Plus d'une personne (peut-être deux ou trois) devrait évaluer chaque programme afin d'éliminer l'éventualité d'un manque d'objectivité de la part des observateurs.

Troisièmement, les types de programmes à observer peuvent inclure: des programmes d'accès direct permettant aux candidats de communiquer leurs messages de campagne directement à la population moyennant un

temps d'antenne gratuit et/ou une publicité qu'ils paient; des reportages de presse; des émissions spéciales traitant des élections, telles que des débats, des entrevues avec les candidats et des réunions-débats; des messages d'éducation des électeurs préparés par le gouvernement ou par des organisations non partisans de citoyens. On pourra réviser la programmation générale afin de déceler d'éventuelles formes subtiles de manipulation, telles que l'utilisation de représentants des candidats ou des partis, de slogans, de symboles et/ou de chansons dans les émissions de loisirs.

Quatrièmement, le nombre de facteurs évalués dépendra en partie du type de programme observé, comme nous l'avons déjà décrit dans les sections sur l'accès direct, les nouvelles et autres.

Cinquièmement, une fois les données recueillies, on pourra les évaluer en fonction de la façon dont un organe médiatique en particulier traite chaque candidat. On peut aussi les évaluer pour déterminer comment chaque candidat est traité par tout un éventail de supports médias.

Sixièmement, le nombre de partis ou de candidats à suivre dans un projet d'observation dépendra du nombre de personnes en lice. Le volume des ressources disponibles peut porter à limiter le nombre des candidats suivis à ceux qui ont des grandes chances d'être élus.

Septièmement, il faut déterminer la durée du projet. Celui-ci devra commencer suffisamment tôt par rapport au jour des élections pour qu'il soit possible d'évaluer l'impact probable des émissions de radio et de télévision sur le comportement des électeurs. Dans certains pays, on y pense bien avant les élections, dans d'autres, quelques semaines avant les élections seulement.

Huitièmement, il faut établir un budget pour couvrir les dépenses au titre : (1) de l'achat de postes de radios et de télévision (bien qu'ils puissent être fournis par des bénévoles); (2) de l'achat d'équipement et de cassettes sonores et vidéo (dans certains cas, elles peuvent être distribuées gratuitement par les stations de radio et de télévision); (3) des chronomètres; (4) de la conception et de la préparation de formulaires d'observation; (5) de la rémunération des observateurs, le cas échéant; et (6) de l'établissement et de la diffusion de rapports sur les résultats du projet d'observation. Et puisque les activités d'observation des nouvelles, des informations, de la publicité politique et des émissions d'éducation des électeurs peuvent prendre peu de temps, il est sans doute possible de les confier à des bénévoles qui seront recrutés à cet effet. En revanche, il importe que les activités

continuent d'être exercées par les mêmes observateurs pour éliminer les risques de partialité et obtenir des résultats d'ensemble; il se peut donc qu'il soit nécessaire de les rémunérer.

OBSERVATION DE LA PRESSE ECRITE. Il y a souvent un grand nombre de journaux et de revues en circulation dans un pays, et il n'est généralement pas possible de les observer tous. En principe, ne peuvent l'être que les journaux nationaux et les magazines à grand tirage des principales villes et régions.

L'observation de la presse écrite consomme un volume important de ressources. Pour décider si vous devez observer la presse écrite et comment, il faut faire une comparaison minutieuse entre l'avantage procuré par l'observation de l'impact éventuel des problèmes présentés dans la presse écrite sur le processus électoral, d'une part, et le volume des ressources humaines dont vous disposez dans le cadre de votre projet d'observation, d'autre part. En décidant la façon de suivre la presse écrite, vous devriez aussi vous demander, lorsque celle-ci rend compte d'opinions politiques diverses, dans quelle mesure ce pluralisme peut atténuer les effets de la partialité.

Plusieurs considérations, étroitement liées, doivent être évaluées avant de décider si vous allez observer la presse écrite ou non.

Premièrement, vous devez décider le nombre des journaux que vous observerez. Vous devriez commencer par les journaux qui influencent une grande partie ou un segment particulièrement important de la population. Le nombre de journaux à observer dépendra en dernier ressort de l'évaluation des autres éléments qui figurent ci-dessous.

Deuxièmement, il faudra calculer le nombre des observateurs dont vous aurez besoin. Leur nombre dépendra en partie du nombre de facteurs à évaluer pour chaque publication observée, comme on le verra plus bas. Si, par exemple, votre observation porte sur sept facteurs par publication, la durée totale d'observation correspondra au temps nécessaire pour: (1) passer en revue une publication afin de déterminer les articles pertinents; (2) mettre de côté les articles à conserver, le cas échéant; (3) évaluer chaque article en fonction des sept facteurs et enregistrer l'évaluation sur les formulaires d'observation; et (4) établir un comptage et un rapport des résultats. Cette opération pourrait facilement durer deux heures ou plus par publication observée. Une personne pourrait donc

probablement observer trois à cinq publications en huit heures.

En outre, il importe de déceler et d'éliminer le manque d'objectivité dont peut faire preuve l'observateur. Autrement dit, il faudrait plus d'une personne pour évaluer chaque publication observée. En théorie, il est sans doute nécessaire d'affecter plusieurs personnes à l'observation de chaque publication, mais dans la pratique il est probable qu'on ne pourra consacrer que deux ou trois personnes par publication. En d'autres termes, si trois personnes évaluent chaque publication observée, seulement trois à cinq publications par jour pourront être évaluées, tandis que six personnes pourraient en évaluer six à dix.

Troisièmement, il faudra déterminer le nombre de facteurs à observer. Leur nombre dépendra du nombre des observateurs et des ressources financières disponibles pour le projet. En règle générale, l'évaluation porte sur la plupart des facteurs suivants:

- 1] le nombre de centimètres par colonne accordés à chaque parti et/ou candidat;
- 2] le nombre de fois où le nom d'un parti ou d'un candidat est mentionné;
- 3] le numéro de page de l'article, sa place sur la page;
- 4] la publication de photographies dans l'article;
- 5] la ou les personne(s) figurant sur les photos;
- 6] le sujet de l'article (avait-il trait à la campagne électorale ou à un autre thème (tel qu'une responsabilité gouvernementale ou une action personnelle); et
- 7] l'effet favorable ou défavorable du ton de l'article et/ou de la photographie.

S'il s'agit d'une publicité politique pour un candidat, il faudrait en faire l'évaluation pour déterminer si l'espace qui lui a été accordé était suffisant, si la mise en page et l'emplacement étaient les mêmes que ceux qui étaient réservés à d'autres candidats. On peut attribuer des valeurs positives ou négatives à ces facteurs pour donner une note finale à chaque article ou publicité.

Quatrièmement, on peut évaluer les données recueillies en fonction du traitement réservé à chaque candidat dans une publication particulière pendant un intervalle de temps déterminé. On peut aussi les évaluer pour déterminer la façon dont chaque candidat est traité dans une série de publications.

Cinquièmement, le nombre de candidats politiques à suivre dans les publications observées dépendra de leur nombre aux élections et des ressources disponibles dans le cadre du projet d'observation. Lorsqu'ils sont nombreux, il faudrait peut-être observer uniquement ceux qui ont objectivement des chances de gagner les élections. Dans des élections proportionnelles avec des listes de partis, il est sans doute nécessaire de limiter l'observation aux candidats qui, selon toute vraisemblance, remporteront des sièges.

Sixièmement, il faut déterminer la durée du projet d'observation. Il devrait démarrer suffisamment à l'avance par rapport au jour des élections pour vous permettre de mesurer les effets de la couverture de la presse écrite sur le comportement des électeurs. Bien que les électeurs risquent de ne guère prêter attention à la couverture donnée aux candidats politiques bien avant le jour des élections, ce n'est pas une raison suffisante pour que vous n'observiez les médias que les quelques jours précédant les élections. Dans certains pays, la manipulation des médias peut être une question particulièrement importante bien avant le jour des élections.

De plus, il faudrait réserver une semaine au début du projet pour tester la méthodologie d'observation et effectuer les ajustements nécessaires. Il se peut que vous deviez limiter le nombre de candidats à observer, le nombre de facteurs à évaluer et/ou le nombre de publications à observer en fonction des ressources financières et humaines disponibles pour le projet.

Septièmement, il faut établir un budget pour couvrir les coûts (1) d'abonnement aux publications à observer; (2) d'élaboration et de production de formulaires

d'observation; (3) de rétribution du temps des observateurs, le cas échéant; (4) de préparation et de distribution de rapports sur les résultats du projet d'observation. Il pourrait s'avérer possible d'obtenir des abonnements gratuits et de faire appel à des observateurs bénévoles. Cependant, pour assurer la continuité de l'observation, il est très important que ces activités soient exercées par les mêmes observateurs, ce qui veut sans doute dire qu'il faudra les rémunérer pour le temps considérable qu'on leur demande de consacrer au projet.

RAPPORTS SUR LES RESULTATS Il faut considérer que les résultats de votre observation des médias fait partie intégrante de votre opération d'observation des élections. (Voir *Appendice IV*). Ils peuvent être utilisés en vue de changer le comportement des pouvoirs publics envers les médias et de changer le comportement des médias envers les partis et/ou les candidats. Vous devriez donc établir un plan de diffusion des rapports d'observation des médias.⁴⁷

Les résultats de l'observation peuvent servir, le cas échéant, à défendre le droit des candidats et des électeurs à l'information indispensable; car elle permet de faire des choix en toute connaissance de cause dans le cadre des élections équitables. A ce titre, ils peuvent être pris en compte dans les procédures applicables aux plaintes déposées auprès de la commission électorale, de l'organisme gouvernemental chargé de l'observation des médias et/ou des tribunaux. Ils peuvent aussi être envoyés à la presse internationale et aux observateurs internationaux qui observent le processus électoral dans le pays.

⁴⁷ Voir également Section Y, *Les rapports post-électorales*

PARTIE

4

L'observation des phases
électorale et post-électorale

- U. Le vote
- V. Le dépouillement
- W. Le comptage
- X. La période post-électorale



Le vote

Le vote est le processus par lequel des personnes remplissant les conditions requises expriment leur préférence politique. Bien qu'il existe de nombreuses méthodes de vote différentes à travers le monde, la technique probablement la plus connue est celle qui consiste à déposer un bulletin dans une urne. Cette section traite des principes de base, des questions à observer et des techniques spécifiques d'observation dans le cadre du processus de vote.

PRINCIPES GÉNÉRAUX Pour analyser de façon détaillée le processus de vote, il faut essayer de répondre à deux grandes questions:

1. Le processus de vote a-t-il été administré conformément aux dispositions prévues par les lois électorales et les normes internationales? et
2. Dans quelle mesure y a-t-il eu des problèmes qui ont influé sur les résultats des élections?

Pour répondre à ces questions, il faut prendre en compte plusieurs principes.

Premier principe: il faut donner à toutes les personnes remplissant les conditions requises la possibilité de voter selon les règles (ou "d'exercer leur droit de vote") dans des élections périodiques. Ce principe dérive du droit au suffrage universel reconnu sur le plan international.⁴⁸ Lorsqu'on empêche indûment des électeurs habilités à voter, on peut dire qu'ils sont *injustement privés de leur droit de suffrage* et que leurs droits fondamentaux ont par conséquent été violés.⁴⁹ Dans les cas où le phénomène se produirait sur une échelle assez vaste, les résultats des élections peuvent être altérés, mettant ainsi sérieusement en question leur légitimité. De même, lorsque des personnes non habilitées à voter sont autorisées à le faire ou que des votes nuls sont comptés (par double vote ou bourrage des urnes), la légitimité d'une élection est aussi compromise. Dans l'un et l'autre cas, il importe de déterminer quelle est l'ampleur des problèmes et s'ils ont un effet disproportionné sur une catégorie particulière d'électeurs pour décider s'ils influent fortement sur les élections.

Deuxième principe: le processus de vote devrait protéger les libertés fondamentales de rassemblement, d'association et d'expression. En évaluant dans quelle mesure le principe de liberté est respecté, rappelez-vous que

⁴⁸ Voir Article 21, Section 3, *Déclaration universelle des Droits de l'Homme* dans l'Appendice I.

⁴⁹ Voir également *Section R. L'inscription des électeurs, des partis politiques et des candidats.*

vous devez faire votre évaluation en tenant compte des circonstances existant au moment des élections (une guerre civile récente, de fortes tensions ethniques ou un environnement paisible et relativement stable, etc.). Le vote ne peut être considéré libre que si les électeurs ont nettement le sentiment qu'on ne les empêche pas de voter en accord avec leur conviction. L'intimidation, les pots de vin et l'incapacité de garantir le *secret* du vote (réel ou perçu comme tel) sont de sérieuses menaces à la liberté de vote. Les traitements discriminatoires ou arbitraires de la part d'autorités gouvernementales compétentes en la matière représentent une autre violation possible de ce principe.

Troisième principe: pour pouvoir exprimer leur choix, les électeurs devraient avoir une bonne compréhension des procédures et de l'importance de leur choix.⁵⁰

QUESTIONS A OBSERVER Au cours de la préparation de votre plan général, et surtout pendant la période pré-électorale, vous auriez déjà dû repérer les points à observer éventuellement durant le vote. Vos observations devraient porter essentiellement sur les quatre composantes suivantes:

L'environnement à l'intérieur du bureau de vote

Emplacement et aménagement : en arrivant dans un bureau de vote quelconque, un observateur devrait commencer par vérifier si le bureau est bien indiqué et bien situé. Changer le nom ou l'emplacement d'un bureau de vote est l'un des moyens de priver un électeur de son droit de vote.

Ensuite, l'observateur doit évaluer l'environnement à l'intérieur du bureau de vote. Tout d'abord, il doit

observer la façon dont ce bureau est aménagé. (*Voir Définition 10*).

La structure physique et le plan d'un bureau de vote devraient être conçus de manière à garantir le caractère secret du vote. Le ou les isolements devraient être assemblés et disposés de façon à permettre à l'électeur de déposer son bulletin dans le secret. En principe, le bureau de vote ne devrait pas être situé dans un lieu qui puisse intimider les électeurs, par exemple un commissariat de police ou le siège d'un parti politique.



"Le vote est secret." Tiré du *Manuel du citoyen*, guide de formation préparé en 1994 par le Conseil pour la démocratie au Mexique.

a • mé • nage • ment

Le terme *aménagement* du bureau de vote se réfère à: (1) son plan et sa structure physique; (2) la disponibilité et l'exposition du matériel électoral approprié; et (3) la présence de fonctionnaires et d'autres personnes.



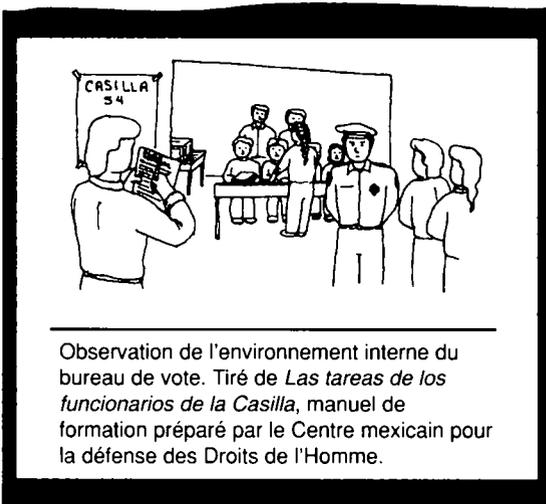
Définition 10

Le plan d'un bureau de vote et les différentes étapes par lesquelles passent les électeurs pour voter devraient être conçus de manière à assurer le bon ordre et l'efficacité. Bien qu'un bureau soit généralement caractérisé par une grande activité, il doit y régner un certain ordre pour éviter la confusion ou l'intimidation des électeurs ou des agents. Une ambiance ordonnée tend à réduire les risques d'erreurs et de fraude.

Le cheminement des électeurs à travers les différentes étapes du système de vote devrait se faire le plus simplement et rapidement possible. Dans un système efficace, les électeurs ne devraient pas avoir à attendre au point de s'énerver et de partir avant d'avoir voté. Il importe donc que vous observiez les processus suivants: l'ordre et

⁵⁰ Voir Section Q, *L'instruction civique et l'éducation des électeurs*, et la discussion sur la *Conduite des électeurs*, ci-dessous, pour plus d'informations à ce sujet.

l'efficacité avec lesquels les électeurs entrent dans le bureau de vote, la vérification de leur droit de vote, la remise des bulletins de vote aux électeurs (et des enveloppes dans le cas d'un système à "bulletins multiples"), l'accès de l'isoloir, le dépôt du bulletin dans l'urne, les preuves que les électeurs ont voté et leur sortie. N'oubliez pas que l'un de vos objectifs est de déterminer si en raison de l'application de procédures inefficaces ou irrégulières des électeurs habilités à voter sont privés de leur droit de vote ou si au contraire des électeurs non habilités à voter y sont autorisés.



Observation de l'environnement interne du bureau de vote. Tiré de *Las tareas de los funcionarios de la Casilla*, manuel de formation préparé par le Centre mexicain pour la défense des Droits de l'Homme.

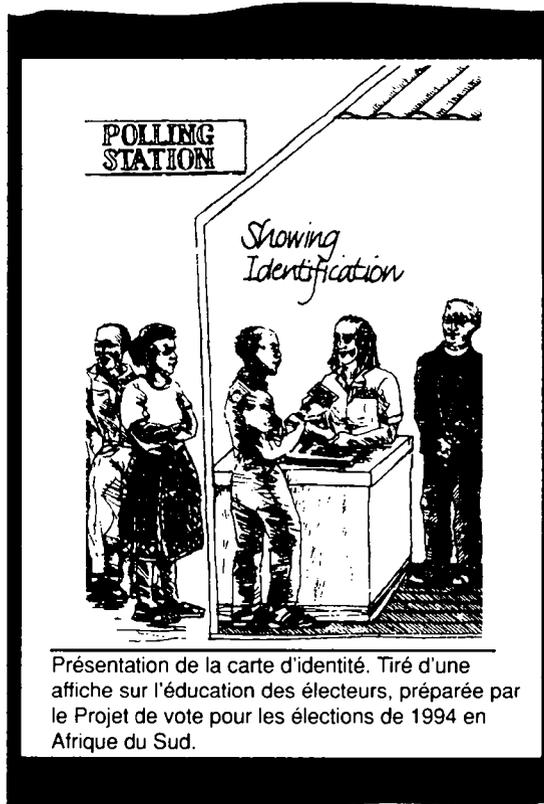
Personnel: les observateurs devraient noter les personnes présentes dans le bureau de vote. Généralement, seules les personnes autorisées et celles sur le point de voter peuvent être présentes à l'intérieur du bureau. Premièrement, vous devriez commencer par vérifier si des agents électoraux sont absents ou ont été remplacés et évaluer les conséquences de leur absence ou de leur remplacement pour le vote. L'absence d'un agent retarde souvent le vote jusqu'à l'arrivée des personnalités officiellement désignées à cet effet. Deuxièmement, vous devriez déterminer les partis politiques et les organisations nationales et internationales qui sont représentés par les observateurs. Troisièmement, vous devriez noter si des personnes non autorisées sont à l'intérieur du bureau et évaluer l'effet de leur présence.

Matériel: enfin, vérifiez la disponibilité et l'emplacement de matériel électoral. Il devrait y avoir une quantité suffisante de ce matériel - listes d'inscription, bulletins, enveloppes, encre indélébile, urnes, sceaux, feuilles de présence, isoloirs, tables, etc. - pour permettre

au vote de s'effectuer rapidement. Dans un système à bulletin unique, vous devriez examiner le bulletin pour vous assurer que les noms de tous les partis ou candidats y sont correctement inscrits. Dans un système à bulletins multiples, vous devriez vérifier s'il y a un nombre à peu près égal de bulletins pour chaque parti ou chaque candidat et s'ils sont exposés de manière non discriminatoire.

Conduite des agents électoraux

Les agents électoraux sont chargés de l'administration du vote conformément aux lois et règlements électoraux établis. En votre qualité d'observateur, vous devriez observer leur conduite et en prendre note pour détecter la fraude, corriger les erreurs inbévolées et relever et enregistrer les irrégularités.



Présentation de la carte d'identité. Tiré d'une affiche sur l'éducation des électeurs, préparée par le Projet de vote pour les élections de 1994 en Afrique du Sud.

Dans la plupart des cas, la première étape du vote consiste à vérifier l'éligibilité des électeurs potentiels.⁵¹ Pour ce faire, les agents comparent généralement la carte d'identité des électeurs à la liste électorale pour vérifier si

⁵¹ Voir également Section R, *L'inscription des électeurs, des partis politiques et des candidats*.

l'électeur est habilité à voter et se trouve dans le bon bureau de vote. Parfois, ils examinent la main de l'électeur potentiel (le pouce ou un doigt) pour s'assurer qu'il n'y a pas de marque d'encre indélébile, ce qui indiquerait que la personne a déjà voté.

Le renvoi injustifié d'un électeur potentiel par un agent électoral est un problème que les observateurs rencontrent souvent. Un second problème se présente aussi couramment aux observateurs lorsque des agents électoraux autorisent des électeurs non habilités à voter à le faire. Dans ce cas, comme dans l'autre, si les agents refusent (ou admettent) à tort à un nombre élevé d'électeurs de voter, les observateurs devraient exiger des explications de la part de ces agents et demander à vérifier, s'il y est autorisé, l'inscription de l'électeur et ses documents d'identité (ou le manque de tels documents).

Vous devriez également observer les problèmes que posent les bulletins de vote. De nombreux systèmes de vote permettent aux électeurs dont les noms n'apparaissent pas sur les listes électorales de voter en utilisant ce qu'ils appellent le *bulletin déferé*. De plus, bon nombre de systèmes permettent aux délégués de partis politiques de contester l'identité de l'électeur ou d'une autre preuve confirmant son droit de vote. Dans ces circonstances, les agents peuvent autoriser le vote et le compter sous la rubrique *bulletin contesté*.

Les observateurs devraient bien connaître le sens de ces définitions ou des autres termes utilisés dans la loi électorale et la façon dont les bulletins sont classés. Les bulletins déferés et contestés sont habituellement comptés à part. En général, ils sont accompagnés d'une documentation jusqu'au dépouillement des votes, moment où une autorité supérieure décide s'ils doivent être comptés ou non dans les résultats officiels. L'utilisation des bulletins déferés et des bulletins contestés peut réduire la tension dans le bureau de vote, retardant provisoirement les cas isolés de différend, tout en permettant le déroulement normal du vote. Cela facilite aussi l'analyse et la quantification des problèmes et permet de tenir compte d'un certain nombre de votes qui autrement auraient été rejetés. Il faut absolument insister auprès des observateurs pour qu'ils analysent et, si possible, enregistrent l'information pertinente contenue dans ces documents.

Dans de nombreux pays, on fait une marque près du nom des électeurs figurant sur la liste électorale, aussi

bien que sur leur carte d'identité ou leur doigt pour indiquer qu'ils ont voté. Ces mesures garantissent que l'électeur ne vote qu'une fois. Les observateurs devraient veiller à ce que les agents électoraux suivent bien ces procédures. Il serait aussi souhaitable que certains observateurs (*après avoir voté*) vérifient si l'encre peut s'effacer.

Le système électoral exige souvent que les agents mettent un tampon et/ou signent les bulletins avant de les remettre aux électeurs. Tout bulletin ne portant pas la marque requise est susceptible d'être annulé pendant le dépouillement. Les observateurs doivent déterminer si les agents électoraux marquent les bulletins correctement.

Une étape essentielle du vote commence lorsque l'électeur indique concrètement son choix en sélectionnant un bulletin particulier ou en cochant le bulletin de la façon indiquée. Puisque le vote est censé être secret, vous pourriez vous attendre à ce que les agents aient un rôle très restreint durant cette opération. Toutefois, lorsqu'ils remettent les bulletins de vote aux électeurs, les orientent vers les isolements, aident ceux qui en ont besoin (analphabètes, infirmes, aveugles, etc.) et s'occupent de maintenir l'ordre, les agents ont la possibilité de contrôler l'espace électoral et d'influencer les électeurs.

C'est pourquoi les observateurs devraient évaluer soigneusement si les agents:

- 1] comprennent les procédures prescrites;
- 2] les mettent en pratique d'une manière efficace et les font respecter;
- 3] conservent une stricte impartialité et, lorsqu'ils prêtent assistance, font preuve de la discrétion nécessaire et de respect envers le caractère secret du vote;
- 4] créent un environnement ordonné permettant à tous les électeurs habilités à voter de le faire et de se sentir à l'abri de toute influence excessive; et
- 5] respectent les droits des observateurs et des délégués des partis politiques.

Les agents des bureaux de vote ont également le pouvoir nécessaire pour prendre des décisions concernant les plaintes, les différends ou les difficultés. Vous devriez observer la façon dont ils réagissent, le cas échéant, et

noter leur volonté de rapporter les détails du problème.

Dans certains pays, les agents assurent le transport d'un *bureau de vote mobile* dans les hôpitaux, chez les personnes âgées ou handicapées ou dans les villages éloignés. Dans ce cas, les observateurs doivent essayer de vérifier si :

- 1 l'urne est vide avant de quitter le bureau de vote;
- 2 les agents électoraux comptent soigneusement les bulletins à chaque étape du processus (le nombre de bulletins emportés, le nombre de bulletins déposés dans les urnes et le nombre de bulletins rendus); et
- 3 le nombre de bulletins contenus dans les urnes correspond au nombre d'électeurs ayant voté.

Il est particulièrement difficile de respecter le droit des électeurs de voter en secret dans les bureaux de vote mobiles. Vous devriez donc accorder une attention particulière aux opérations mentionnées ci-dessous.

Le maintien d'une surveillance constante des différentes activités d'un bureau de vote mobile représente un défi important pour les observateurs. Vous pouvez constater, par exemple, qu'aucun horaire ou itinéraire n'est prévu pour le bureau mobile et que vous ne pouvez pas trouver de moyen de transport pour vos observateurs. Une solution à envisager serait de demander aux agents s'ils réserveront une place pour vos observateurs dans le véhicule qui transporte les urnes. S'il n'y a pas de place pour eux, vous devrez sans doute trouver votre propre moyen de transport ou recourir à d'autres observateurs (membres de partis politiques ou représentants d'autres groupes non partisans).

Conduite des électeurs

Une troisième catégorie d'activités que vous devriez observer concerne la conduite des électeurs. Comme nous l'avons vu ci-dessus à la *section Q, L'instruction civique et l'éducation des électeurs*, une élection valable et digne de ce nom suppose que les électeurs comprennent à la fois les procédures de vote et les politiques des candidats ou le fond des questions sur lesquelles ils vont voter. Etant donné que le temps dont un électeur aura besoin pour compléter l'opération de vote dépend de son niveau de compréhension de ces deux aspects, il peut s'ensuivre de

sérieux retards s'il ne maîtrise pas entièrement le processus. Par conséquent, vous devriez essayer de déterminer si les électeurs comprennent le processus de vote et les possibilités qui leur sont offertes. Vous devriez également évaluer dans quelle mesure les problèmes qui interviennent au cours du vote, le cas échéant, sont imputables au manque d'éducation des électeurs et les empêchent d'exercer leur droit de vote en raison de retards excessivement longs ou de bulletins de vote non conformes.

Souvent, les électeurs qui ne comprennent pas l'opération ou les possibilités qui leur sont offertes cherchent à obtenir (ou reçoivent) l'aide des agents électoraux ou d'autres personnes présentes dans le bureau de vote. Comme nous l'avons déjà proposé, vous devriez observer les éventuels problèmes qui se présentent lorsque notamment les agents n'arrivent pas à garder une stricte impartialité quand ils aident les électeurs.

La conduite des électeurs peut aussi être une cause d'intimidation pendant le vote. Cette intimidation se produit généralement lorsque les électeurs font la queue devant le bureau de vote. Les observateurs devraient essayer de déceler ce genre d'incidents et de déterminer leur effet sur les autres électeurs.

Environnement à l'extérieur du bureau de vote

Bien que la plupart des observateurs qui travaillent le jour des élections fassent porter l'essentiel de leurs efforts sur l'évaluation des procédures de vote (à l'intérieur du bureau), vous devriez consacrer du temps à l'examen de l'environnement à l'extérieur du bureau.

Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, la conduite des électeurs peut être évaluée, en partie, à l'extérieur du bureau de vote. Il est évident que d'autres personnes peuvent se révéler également très actives à cet endroit, et leur activité peut avoir un impact important sur le vote. Vous devriez surveiller les cas d'influence irrégulière ou d'intimidation qui se produisent à l'extérieur du bureau de vote. Ce faisant, essayez de déterminer la cible, la source, la forme et l'impact de l'intimidation.

Ces problèmes qui, pour le moins, violent le principe du vote secret, peuvent être rencontrés par les électeurs qui font la queue ou les agents électoraux qui se trouvent à l'intérieur des bureaux. Les sources possibles d'intimidation incluent : les agents électoraux, les

partisans politiques qui font de l'excès de zèle ou les membres des forces de sécurité. Dans cet environnement, l'intimidation se manifeste sous plusieurs formes et à des niveaux d'intensité différents. Le problème relativement mineur causé par des comportements inappropriés pendant la campagne électorale (apposition d'affiches et étalage de tee-shirts ou vocifération de slogans dans des endroits interdits) en est un exemple. Les pots de vin en sont un autre, plus sérieux cette fois. La violence ou les menaces de violence représentent l'intimidation sous sa forme la plus extrême.⁵²

Comme nous l'avons expliqué à la fin du chapitre I, vous devriez évaluer l'impact des manœuvres d'intimidation. Essayez d'apporter des documents à l'appui des principaux incidents et de mesurer l'impact de chacun d'entre eux. Les questions importantes auxquelles vous devrez répondre dans votre rapport sur le jour des élections sont les suivantes:

- 1 Les électeurs ont-ils fait peu de cas des tentatives d'intimidation; ont-ils subi leur influence; ont-ils finalement été empêchés de voter?
- 2 Combien d'électeurs ont été concernés par les manœuvres d'intimidation?
- 3 Quelle est l'identité (ou la description) des groupes impliqués (attaquants, victimes, témoins, etc.) dans ces incidents?
- 4 Comment le problème a-t-il été résolu?

(Voir Appendice III pour un modèle de formulaire de rapport d'incident)

TECHNIQUES SPECIFIQUES D'OBSERVATION Une fois que vous aurez examiné les différents problèmes qui peuvent surgir durant le vote, vous devriez alors envisager plusieurs techniques d'observation qui vous aideront à évaluer les événements qui caractériseront le jour des élections.

Ampleur de la couverture

Votre groupe d'observation doit prendre une décision préliminaire sur la *couverture* d'observation (l'ampleur de vos activités mesurée en fonction de la superficie couverte, la démographie, le temps, le nombre des bureaux de vote et des électeurs inscrits, etc.). Si vous avez la chance de recruter un plus grand nombre de

bénévoles qu'il n'y a de bureaux de vote, vous pouvez alors décider d'affecter au moins un observateur par bureau pour donner une *couverture complète* ou une *couverture globale*. Si cela n'est pas possible ou pas souhaitable, vous pouvez opter pour une *couverture partielle*.

Le déploiement d'*équipes stationnaires* dans certains bureaux de vote de votre choix est une approche de couverture partielle. Dans ce modèle, chaque équipe, composée de un ou plusieurs observateurs, doit observer un seul bureau de vote, prédéterminé, pendant toute la durée du vote.

Cette approche garantit que votre opération d'observation couvrira 100% des activités, chaque fois qu'une équipe sera présente, mais vous n'obtiendrez guère ou pas d'information sur ce qui se passe dans les bureaux où vous n'avez pas d'équipes. Cette méthode limite également votre capacité de décourager la fraude. Ainsi, toute personne prévoyant de frauder et qui est au courant de la présence d'observateurs stationnaires dans certains bureaux de vote, peut facilement le faire dans d'autres bureaux sans observation.

Le déploiement d'*équipes mobiles* qui se déplacent d'un bureau de vote à l'autre pendant la durée du vote est une autre approche. D'un point de vue logistique, le recours à des équipes mobiles est plus compliqué et plus onéreux (des véhicules sont en général nécessaires à cet effet) que les équipes stationnaires. Les équipes mobiles ne peuvent pas donner une évaluation complète du processus car elles ne restent nulle part pour toute la durée du vote.

Cependant, l'approche mobile a l'avantage de maximiser la surface géographique, le nombre des bureaux de vote et des électeurs inscrits observés. Certaines équipes suivent également un itinéraire spontané qui n'est pas annoncé à l'avance, et c'est donc souvent un bon moyen de dissuasion contre la fraude. Elles peuvent également revenir plusieurs fois dans le même bureau de vote. En fait, vous devriez toujours dire aux agents électoraux que vous repasserez un peu plus tard dans la journée. En outre, contrairement aux équipes stationnaires, les équipes munies de moyens de transport peuvent également enquêter indépendamment sur les problèmes graves, transmettre les rapports urgents et tenir des discussions avec des agents en dehors du bureau de vote.

Même avec l'aide d'équipes mobiles, vous ne serez sans doute pas en mesure d'observer tous les bureaux de vote. Vous devriez établir des priorités bien définies concernant les bureaux où vous vous rendez. Par

⁵² Voir également Section S. *La campagne électorale*, sous-section sur l'intimidation et la coercition.

exemple, vous pourriez essayer d'assurer une couverture largement représentative du pays ou de la circonscription pour faire rapport sur le caractère général des élections. Vous préférerez peut-être vous concentrer sur les points où les élections ont posé des problèmes dans le passé, où l'on s'attend à avoir des résultats très serrés ou où certains résidents (groupe ethnique ou partisans acharnés d'un candidat) risquent de devenir la cible d'abus.

Comportement et procédures d'observation

Quelle que soit la méthode ou le panachage de méthodes que vous adopterez, vous devriez donner des instructions détaillées aux bénévoles sur leurs responsabilités, leur code de conduite (comportement général) et les techniques spécifiques d'observation.⁵³

Vous devriez charger vos observateurs de préserver par-dessus tout la réputation d'impartialité et de compétence de l'opération. Pour commencer, les observateurs devraient adopter dans leur travail une méthode ouverte et fondée sur la coopération. En arrivant au bureau de vote, ils devraient se présenter aux agents électoraux et aux délégués des partis politiques et trouver un endroit d'où observer, sans gêner, l'évolution du vote. Dans le même temps, ils ne devraient pas oublier qu'ils sont là pour observer et noter tous les faits pertinents. Ils ne devraient donc pas se laisser facilement dissuader d'avoir accès à l'information.

Vous devriez former les observateurs aux procédures à suivre en cas d'irrégularités. En vue de maintenir la sécurité et la crédibilité, ils devraient recevoir pour instruction de faire preuve de discrétion et de modération dans ces situations. Une liste de plusieurs réactions possibles figure ci-dessous, étant entendu que les observateurs peuvent adopter une attitude qui s'inspire de ces recommandations à des degrés divers en fonction des besoins:

- [1] informez l'agent électoral en charge, les délégués des partis politiques ou les autres observateurs de toute irrégularité ou sujets de préoccupation;
- [2] notez les détails de l'incident sur une liste de contrôle ou autre (en mentionnant le nombre de fois qu'il s'est produit, l'heure et le lieu, les noms, les affiliations, les solutions apportées) et communiquez l'information aux superviseurs de votre organisation d'observation;

- [3] comme il est indiqué à l'alinéa 2 ci-dessus, essayez de noter l'incident sur la feuille de pointage officielle;
- [4] déposez officiellement une plainte, lorsque cela est permis;
- [5] faites appel des décisions préliminaires auprès des autorités supérieures, le cas échéant;
- [6] faites rapport de vos observations.⁵⁴

Système de communication

Il est fondamental d'avoir un bon plan de communication lorsque vous observez le vote.⁵⁵ Avant le jour des élections, essayez de trouver un téléphone à l'intérieur ou près du bureau de vote, que les observateurs pourront utiliser pour communiquer les problèmes à un centre d'où ils pourront recevoir rapidement des instructions. Le téléphone peut être chez un partisan, dans le bureau d'une entreprise ou un bureau électoral, d'autres édifices publics (le bureau de poste) ou les supports médias. S'il n'y a pas de téléphone disponible, d'autres relais de communication devraient être installés là où ce sera possible. Il est indispensable que vous puissiez recevoir périodiquement des rapports fiables pour observer la façon dont se déroule le jour des élections, si vous voulez vous tenir informé et faire face aux problèmes importants qui se présenteront.

Matériel d'observation

Avant le début du vote et le déploiement des observateurs, vous devriez faire le point de vos préparatifs. Essayez de vous assurer que tous vos observateurs ont reçu:

- [1] leur affectation pour le jour du vote (observation d'un bureau de vote ou une autre tâche);
- [2] un badge, un certificat ou une lettre conférant au porteur le statut d'observateur et l'autorisant à entrer dans le bureau de vote;
- [3] des guides d'observation (qui devraient se trouver en principe dans les manuels d'observation) comprenant:
 - (a) une copie ou un résumé du code électoral;
 - (b) un formulaire ou une liste de contrôle (*Voir Appendice III*);
 - (c) une liste de noms et de numéros de téléphone importants ainsi que tout plan de communication ou rapport que vous aurez préparé;

⁵³ Voir Section J., *La formation* et Section K., *Le manuel de formation*.

⁵⁴ Voir Section Y., *Les rapports post-électorales*.

⁵⁵ Voir Section B., *Un plan général*, Section L., *L'information du public* et Section M., *La logistique*, pour plus d'informations sur les systèmes de communication et l'élaboration d'un plan de communication.

- (d) des instructions précises (où et quand commencer l'observation, comment faire passer la communication et/ou le plan de rapport, etc.); et
 - (e) un code de conduite.
4. des provisions pour la journée (nourriture, eau, papier et stylos, lampes de poche, etc.).



Le dépouillement

PRINCIPES GÉNÉRAUX ET QUESTIONS Dans votre évaluation de l'opération de dépouillement, vous devez déterminer dans quelles mesure:

- 1 les bulletins sont comptés avec exactitude, reflétant les choix exprimés par les électeurs;
- 2 les bulletins déclarés non valides (*abîmés* ou *nuls*), ou irréguliers (parfois appelés *contestés* ou *déférés*) sont correctement recensés et, en principe, mis de côté pour examen;
- 3 les résultats du dépouillement sont transmis aux autorités compétentes qui en font le comptage avec exactitude; ces données sont ensuite communiquées aux candidats, aux observateurs électoraux et au public conformément à la loi et en temps voulu; et
- 4 l'opération de dépouillement des bulletins et de transmission et de comptage des résultats est effectuée dans un environnement transparent de façon à ce que les résultats soient acceptés par tous les candidats comme par l'électorat.

QUESTIONS À OBSERVER La plupart des domaines que vous observerez au cours du vote méritent aussi d'être attentivement suivis pendant le dépouillement. Vous devriez accorder une attention particulière à *l'environnement intérieur des bureaux de vote, la conduite des agents électoraux, celle des délégués des partis ainsi qu'à l'environnement extérieur du bureau de vote. (Voir section U, Le vote, pour un examen plus approfondi)*. Par exemple, à l'intérieur du bureau de vote,

vous devriez déterminer si *les aménagements, le personnel et le matériel* nécessaires sont en place.

TECHNIQUES SPÉCIFIQUES D'OBSERVATION Pour commencer, vous devez adapter votre approche de manière à prendre en compte le système particulier de dépouillement en vigueur. Dans certaines élections, les votes sont comptés sur les lieux mêmes du vote, alors que dans d'autres, ils sont transportés dans un centre de dépouillement. De plus, selon certains systèmes, les votes sont comptés immédiatement à la fin du vote, et selon d'autres, le ou les jour (s) suivant(s).

Dans les cas où le vote et le dépouillement ont lieu au même endroit, les observateurs devraient rester sur place jusqu'à la fin du dépouillement et enregistrer les résultats sur un formulaire préparé par le groupe d'observation, ou si possible, obtenir une copie de la *feuille de pointage* officielle. Dans les cas de dépouillement centralisé des bulletins, les observateurs devraient accompagner les urnes depuis le bureau de vote jusqu'au centre de dépouillement. À partir de là, il incombe aux observateurs affectés au centre de dépouillement de s'assurer du bon déroulement de l'opération. Lorsqu'il existe un délai entre le vote et le dépouillement, les observateurs devraient prendre des précautions particulières pour s'assurer de l'intégrité des votes qui se trouvent dans l'urne. Dans certains pays, les observateurs sont restés à côté des urnes toute la nuit pour être sûrs que personne n'altère leur contenu.

Pendant le dépouillement, les observateurs devraient surveiller les irrégularités suivantes:

- 1 violation de l'intégrité des urnes (cadenas ou sceaux brisés, urnes ouvertes prématurément, etc.);
- 2 procédures de dépouillement incorrectes (déchirer ou marquer des bulletins pour les rendre non valides; ne pas enregistrer les bulletins valides conformément à l'intention clairement manifestée de l'électeur; ajouter des bulletins prémarqués ou non valides au contenu des urnes; substitution, vol ou destruction de tous les bulletins d'une urne, etc.);
- 3 intimidation d'agents ou d'observateurs pendant le dépouillement;
- 4 erreurs ou omissions dans la compilation ou la préparation des feuilles de pointage officielles;



Ouverture de l'urne pour commencer le dépouillement. Tiré de *Manuel d'éducation des électeurs à l'intention des instructeurs*, préparé par le Projet de Vote pour les élections de 1994 en Afrique du Sud.

La période post-électorale. Cette section commence toutefois par un examen de la question de l'observation du comptage des votes. (Voir *Définition 11*).

En outre, elle analyse de façon détaillée, bien que non exhaustive, une technique particulièrement utile d'observation appelée *comptage parallèle des votes* ou CPV.

PRINCIPES GÉNÉRAUX ET QUESTIONS L'opération de comptage est sujette à des problèmes. Des agents électoraux peu scrupuleux et insouciants (ou malhonnêtes) peuvent délibérément altérer les résultats en changeant simplement quelques chiffres au stylo ou en reprogrammant les calculs de l'ordinateur. Par conséquent, une évaluation indépendante, rapide et approfondie des résultats électoraux peut dissuader ces agents ou d'autres personnes de tenter d'altérer le dépouillement des votes et renforcer la confiance des électeurs dans la crédibilité des résultats officiels.

L'*exactitude* et la *rapidité* des rapports sont deux aspects principaux du comptage des résultats des élections. Par conséquent, vous devriez comparer les résultats communiqués par les agents électoraux à ceux des délégués des partis politiques et autres observateurs et essayer de déceler les calculs inexacts, les incohérences ou *anomalies*. (Voir *Définition 12*).

Chaque fois que vous découvrez une grave irrégularité potentielle dans l'opération de comptage ou lorsque le comptage se termine sur votre lieu d'observation, vous devriez faire des recherches sur toutes les questions que vous vous posez à ce sujet et noter vos observations. Ces observations devraient être transmises au siège de votre organisation dans les plus brefs délais pour permettre à ses dirigeants de déterminer les actions à

- 5. refus injustifié de permettre aux observateurs ou aux autres de procéder à l'enregistrement des plaintes sur les feuilles de pointage officielles; et
- 6. omission de rapporter les résultats selon les procédures ou les délais prescrits.

Après avoir dépouillé les bulletins provenant de chaque bureau de vote, la collecte et le calcul (*comptage*) des résultats des différents bureaux commencent.



Le comptage

Le travail de l'observateur se termine rarement avec le dépouillement des votes. En réalité, il lui reste encore à observer des étapes extrêmement importantes du processus. L'observation d'activités telles que le règlement des plaintes et l'appel des décisions y afférentes, l'annonce des résultats et l'investiture des candidats élus est traitée à la *Section X*,

comp • tage



Définition 11

Le terme *comptage* décrit le processus de: (a) transmission des résultats du vote du point où ils sont comptés vers un point central de collecte où ils sont consolidés avec les résultats provenant d'autres lieux; et (b) calcul des résultats globaux des élections.



Définition 12

a • n o • m a • l i e

Une *anomalie* est une déviation ou un démarquage par rapport à la forme, la règle ou l'ordre normaux. Vous pouvez trouver des anomalies en comparant les résultats (taux de participation des électeurs, nombre de bulletins endommagés, marge de victoire, etc.) d'une élection en cours à ceux d'élections précédentes ou tenues dans d'autres régions. Vous pouvez aussi analyser les résultats en tenant compte d'informations provenant d'autres sources, y compris d'un recensement ou d'autres études démographiques, de listes électorales ou de listes des partis politiques.

Supposons, par exemple, que vous analysiez les résultats de vote et trouviez qu'environ 40% des votes ont été annulés dans la circonscription électorale A. Si les résultats du reste du pays indiquent que le taux moyen des bulletins endommagés est de 10%, vous avez alors trouvé une anomalie dans la circonscription électorale A, qui justifierait une enquête.

prendre, le cas échéant, et d'entamer ainsi la préparation d'une évaluation complète des élections. Si vous attendez trop longtemps pour communiquer des conclusions importantes, vous pouvez perdre une occasion d'influer sur le processus.⁵⁶

COMPTAGE PARALLELE DES VOTES (CPV) Un comptage parallèle des votes (CPV) est une méthode d'observation du comptage des votes par laquelle les observateurs des élections enregistrent les résultats obtenus par les différents bureaux de vote et les comparent aux résultats officiels⁵⁷. C'est un outil utile dans l'observation du dépouillement des votes. Les CPV collectent les résultats effectifs qui sont rapportés par les agents électoraux; ils ne font pas confiance aux techniques de *sondage de sortie*.⁵⁸

Le but principal d'un CPV est de vérifier avec exactitude les résultats rapportés par les autorités électorales au fur et à mesure qu'ils sont transmis de la base jusqu'au centre de l'administration des élections en passant par les différents échelons intermédiaires (du bureau de vote au niveau du district, au niveau de la capitale régionale, au siège national). Exécuté

correctement, le comptage parallèle des votes peut aider à:

- 1] dissuader la fraude en augmentant la possibilité de découvrir une manipulation pendant l'opération de comptage;
- 2] suggérer de procéder à un "véritable" dépouillement en cas de tentative de fraude;
- 3] renforcer la confiance dans les résultats officiels et leur acceptation, si ces résultats s'avèrent cohérents avec ceux du CPV.

Le tableau de la page suivante relatif à quatre opérations nationales d'observation menées à bien illustre le niveau de précision qui peut être atteint par un comptage parallèle des votes bien conçu et soigneusement exécuté.

Pour exécuter un CPV, il faut mettre sur pied une équipe spéciale à cet effet et créer un programme spécial et un manuel de formation à l'intention des bénévoles sur le terrain. Vous devez également évaluer le poids de la responsabilité qui pèsera sur vous une fois que vous aurez commencé un comptage parallèle des votes. Si cette opération est mal exécutée ou analysée de façon incompétente, l'information provenant de votre comptage parallèle risque de causer une énorme confusion. Il est donc extrêmement important que vous conduisiez votre comptage parallèle avec soin et professionnalisme et que, sans révéler les bureaux exacts que vous comptez observer, vous rendiez public et expliquiez la méthodologie que vous utiliserez.

En préparant un CPV, il faudrait tenir compte des avantages et des inconvénients que présentent la rapidité et l'exactitude. Cela suppose généralement un choix entre une *opération rapide* qui s'appuie sur des échantillons choisis au hasard et des statistiques pour établir des projections des résultats définitifs en se basant sur les résultats provenant d'un nombre limité de bureaux de vote, par opposition à une *opération globale* dans le cadre de laquelle les résultats de tous ou presque tous les bureaux de vote sont recueillis et comptés.

Le choix fondamental entre une opération rapide et une opération globale est relativement simple. S'il faut obtenir rapidement des résultats exacts et crédibles, il est préférable d'utiliser un échantillon sélectionné au hasard.

⁵⁶ Voir également Section Y. *Les rapports post-électorales*.

⁵⁷ Voir L. Garber et G. Cowan, "The Virtues of Parallel Vote Tabulations." *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 2. (Washington, D.C.: Avril 1993), p. 95. Réimprimé avec la permission de John Hopkins University Press.

⁵⁸ Les techniques d'observation des préférences des électeurs, après le vote et lorsqu'ils quittent la zone de vote, sont appelées "sondages de sortie."

En revanche, si seul un comptage de tous les votes de l'ensemble des bureaux de vote peut convaincre l'électorat, il faudrait employer alors un système plus complet et forcément plus lent.

Dans la plupart des cas, un comptage rapide satisfait aux critères d'exactitude, de crédibilité et de rapidité, et il peut être réalisé par le comptage des résultats obtenus de plusieurs centaines de bureaux de vote sélectionnés au hasard. Dans ce cas, la première mesure à prendre est de déterminer la dimension de l'échantillon. Etant donné que les données disponibles sur les élections dans les pays en transition sont souvent limitées, on a eu tendance à utiliser des échantillons assez vastes (représentant au moins 10% des bureaux de vote) et à s'appuyer fortement sur le hasard. Lorsque les données démographiques sont nombreuses, le nombre de votants est très élevé ou la société, relativement homogène, un échantillon plus petit peut mieux convenir. Aux Etats-Unis, par exemple, où ces trois facteurs sont réunis, les sondages d'opinion portent sur moins de deux mille (2.000) personnes choisies au hasard pour une projection exacte de l'opinion du reste de la population, soit 250 millions d'habitants.

La *stratification* est une technique avancée que vous pouvez utiliser pour réduire davantage la marge globale d'erreur d'un échantillon et permettre des projections rapides là où seuls quelques points inclus dans l'échantillon ont fait rapport. Les bureaux de vote peuvent être stratifiés par région administrative, caractéristique démographique (zone urbaine, semi-urbaine, rurale, etc.), statut socio-économique et sexe, par exemple.

Un groupe d'observation devrait décomposer l'opération du comptage parallèle des votes de la manière suivante:

- 1 administration générale et organisation;
- 2 structure de l'échantillon et programmation informatique;
- 3 traitement des données;
- 4 analyse statistique;
- 5 recrutement, formation et déploiement de bénévoles;
- 6 communication et logistique; et
- 7 relations publiques.

Le recrutement de bénévoles ayant des connaissances spécialisés dans des domaines tels que la démographie, les statistiques, la programmation informatique et les communications, contribuera dans une très large mesure au succès de l'opération.

Pour planifier l'opération, il importe de disposer des informations suivantes:

- 1 une liste de tous les bureaux de vote et leur emplacement;
- 2 le nombre total des personnes figurant sur la liste électorale dans chaque bureau de vote;
- 3 le nombre total d'électeurs inscrits dans chaque district ou circonscription;
- 4 l'information démographique nécessaire à l'échantillonnage et à la stratification.

Ne sous-estimez pas les difficultés que vous pourrez rencontrer dans la recherche des informations de base nécessaires à votre CPV. Dans plusieurs pays, les commissions électorales nationales n'ont pas été en mesure ou ont refusé d'indiquer avec précision le nombre exact de bureaux de vote ou le nombre total d'électeurs inscrits avant le jour des élections.

COMPARAISON DE RESULTATS DU COMPTAGE PARALLÈLE DE VOTE AUX RESULTATS OFFICIELS

Elections	Candidats	CPV(%)	Résultats Officiels (%)
Chili 1988	Oui	43.01	44.00
	Non	54.71	53.30
Bulgarie 1990	Parti A	46.99	47.15
	Parti B	36.13	36.20
	Parti C	8.19	8.19
	Parti D	6.31	6.31
Zambie 1991	Parti A	74.10	76.00
	Parti B	23.00	24.00
Paraguay 1993	Parti A	40.14	40.90
	Parti B	32.83	32.83
	Parti C	24.97	23.40

Dans le cas d'un comptage rapide, vous aurez aussi besoin d'un ordinateur et d'un opérateur compétent. Les moyens informatiques peuvent être utilisées pour prélever (*extraire*) l'échantillon, enregistrer les résultats et établir les projections, en particulier dans des cas où les points inclus dans l'échantillon n'ont pas tous fait rapport. Vous aurez également besoin d'un statisticien et peut-être d'une personne connaissant bien la démographie de la région au cas où vous ne recevriez pas les résultats pour 100% de votre échantillon. Dans les organisations bien équipées, des ordinateurs peuvent être placés en différents endroits du pays pour faciliter la collecte des résultats. A partir de là, les résultats peuvent être transmis au siège central par modem ou par disquette. Sinon, vous pouvez utiliser les moyens habituels de transport et de communication, bien qu'ils soient plus lents.

Avant le jour des élections, il faut enregistrer les données recueillies sur le terrain, soit:

- 1 le nom du bureau de vote;
- 2 le lieu du bureau de vote;
- 3 le code numérique d'identification du bureau de vote (tel que donné par les autorités centrales ou par le groupe d'observation);
- 4 le nom du district ou de la circonscription où le bureau de vote est situé; et
- 5 le nombre d'électeurs inscrits au bureau de vote.

Chaque observateur chargé de collecter les résultats devrait se trouver dans le bureau de vote où le dépouillement a lieu avant l'ouverture des urnes. Il devrait suivre l'opération de dépouillement, observer et noter les irrégularités et rassembler les résultats du dépouillement. L'observateur devrait remplir une liste de contrôle (*Voir Appendice III*) contenant les informations suivantes :

- 1 nom de l'observateur écrivant le rapport;
- 2 heure à laquelle le rapport est établi;
- 3 nombre total des bulletins déposés dans l'urne;
- 4 nombre des votes reçus par les adversaires (candidats, partis politiques ou sujets de référendum); et
- 5 évaluation personnelle de l'observateur faisant rapport sur l'intégrité du processus dans son bureau de vote ou de dépouillement.

Les observateurs devraient essayer de communiquer les résultats de leurs observations au siège du CPV dans les meilleurs délais.

L'équipe statistique devrait se charger d'élaborer l'échantillon et d'analyser les données au fur et à mesure qu'elles deviennent disponibles lors de la nuit des élections. La structure et la dimension de l'échantillon varient en fonction du choix des points que l'on fait entrer dans l'échantillon (bureaux de vote ou électeurs individuels), du degré d'exactitude et de la marge de confiance souhaités et de la méthodologie de dépouillement suivie par le gouvernement. Cette équipe devra également formuler une stratégie permettant de remplacer les points choisis pour l'échantillon là où des problèmes de personnel ou de logistique empêchent d'utiliser les points initialement prévus à cet effet.

La réalisation de *simulations* dans la période précédant le jour des élections est un élément important du comptage parallèle des votes. Une simulation partielle ou totale peut vous aider à former le personnel, créer de la publicité, élucider les problèmes systémiques et démontrer la crédibilité de l'opération.

Vous devriez insister sur l'aspect communication dans la planification de votre CPV.⁵⁹ L'idéal serait que vous puissiez disposer d'un réseau téléphonique national étendu et sûr. Au lieu du téléphone, on peut envisager d'utiliser la radio ou de se déplacer physiquement pour remettre les résultats aux sièges régionaux et au siège national. Préparez toujours des plans de secours pour transmettre l'information concernant le CPV, en cas de problèmes de communication résultant d'empêchements, comme le sabotage des lignes téléphoniques ou le mauvais temps.

Vous devriez également vous assurer que le plan du CPV est expliqué comme il faut, dans les plus brefs délais, au gouvernement et aux agents électoraux, aux médias ainsi qu'aux dirigeants de partis politiques. La coopération des agents électoraux est souvent nécessaire pour que votre plan de comptage parallèle soit réalisable. Par exemple, il faudra peut-être une réglementation spéciale pour autoriser les bénévoles du CPV à avoir accès au processus de dépouillement ou pour obtenir une feuille de pointage officielle. Si vous ne pouvez pas obtenir cette autorisation, vous aurez sans doute à prendre des dispositions avec un ou plusieurs partis politiques dont les agents ont accès aux bureaux de vote.

⁵⁹ Voir également *Section M. La logistique*.

Ne vous attendez pas à ce que votre idée d'effectuer un CPV reçoive un appui spontané. Les agents électoraux peuvent considérer qu'une telle initiative empiète sur leurs responsabilités et risque d'être une source de confusion pour les électeurs. Il faut entreprendre un effort important pour les convaincre et convaincre également, dans la plupart des cas, le parti au pouvoir, qu'il est de l'intérêt de tous de réaliser un CPV crédible.

L'annonce des résultats de votre CPV constitue un élément important de l'opération. Vous devriez prendre les précautions de publier votre rapport de manière à garantir la confiance maximale de tous les acteurs intéressés. Il serait donc sage de choisir un terrain neutre pour publier les résultats, de respecter tout horaire annoncé (pour éviter de donner l'impression que vous falsifiez les calculs) et d'être prêt à expliquer ou à défendre chaque aspect de votre opération. Vous devez être également prêt à résister aux pressions dont vous ferez l'objet pour lutter de vitesse avec d'autres en vue de publier votre rapport ou pour en différer la publication si ses résultats paraissent impopulaires. (Voir *Illustration 22*).

Il importe de vous rappeler qu'un CPV ne traite que des problèmes qui peuvent surgir au cours de l'opération de comptage. Des comptages correctes peuvent n'avoir aucun sens si le processus du vote est faussé à la base ou si d'autres problèmes importants se posent le jour des élections. En conséquence, vous devez considérer que le CPV fait partie de l'opération plus vaste qu'est l'observation des élections. Une façon de renforcer ce point consiste à intégrer une évaluation des aspects *qualitatifs* du processus dans le CPV.⁶⁰ Un premier rapport peut être établi par des observateurs du CPV à partir des bureaux de vote, plusieurs heures après l'heure prévue pour l'ouverture des urnes. Il peut avoir trait à plusieurs questions directement liées au vote.⁶² Il peut aussi contenir des réponses à quelques questions fondamentales sur les opérations de vote et de dépouillement. Les calculs peuvent être faits par ordinateur et ces rapports peuvent enrichir l'aspect dépouillement du CPV. Toutefois, le CPV lui-même devrait être complété par des rapports provenant d'observateurs de bureaux de vote qui ne faisaient pas partie de l'échantillon du CPV pour donner une évaluation globale des événements du jour des élections. (Voir *Illustration 23*).

Après une éventuelle conférence de presse, vers le milieu du jour des élections, sur les questions qualitatives et une autre pour l'annonce des résultats du comptage parallèle des votes à l'issue des élections, votre organisation



Illustration 22

L'importance d'un comptage rapide a été démontrée au cours de la nuit du plébiscite de 1988 au Chili, lorsque le ministre de l'intérieur a retardé l'annonce du comptage officiel des votes, malgré les promesses de divulguer les résultats immédiatement. Certains ont craint la manipulation complète, ou même l'annulation des résultats. La publication séparée des deux comptages de votes par des partis de l'opposition et un groupe non partisan a permis de convaincre les principaux partisans de Pinochet, y compris les dirigeants du parti pro régime et les membres de la junte au pouvoir, de reconnaître que la campagne en faveur du "NON" avait gagné. Le ministère de l'intérieur a publié les résultats à 2 heures du matin, six heures après la fermeture des urnes.⁶⁰



Illustration 23

Aux élections d'avril 1995 au Pérou, "Transparencia" a mobilisé un effort d'observation auprès de milliers de bureaux de vote. Dans le cadre de cet effort global, un certain nombre de bureaux de vote ont été inclus dans le comptage parallèle de votes (CPV). Tous les observateurs du CPV ont préparé trois rapports. Le premier rapport, transmis en fin de matinée, portait sur des questions d'aménagement des bureaux de vote; il s'agissait notamment de savoir si les bureaux étaient bien situés, avaient du matériel et du personnel adéquats, étaient disposés de manière à assurer le caractère confidentiel du vote, etc. "Transparencia" a tenu une conférence de presse en début d'après-midi pour préparer un rapport sur ces questions, ce qui a contribué à rendre l'organisation plus visible et à mettre en relief ses activités de sondage à la sortie des bureaux de vote. Un second rapport a été fait dès la conclusion du comptage et un troisième plus complet a été publié le lendemain des élections.

⁶⁰ Voir I. Garber et G. Cowan, "The Virtues of Parallel Vote Tabulations," *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 2, (Washington, D.C.: Avril 1993), p. 95. Réimprimé avec la permission de John Hopkins University Press.

⁶¹ Voir ci-dessous, *Section V, Les rapports post-électorales*, pour d'autres définitions et explications sur les évaluations qualitatives.

⁶² Voir Appendice III pour un exemple de formulaire de rapport sur les questions qualitatives.

peut décider de faire une déclaration post-électorale, peut-être une déclaration intérimaire et ensuite de publier un rapport final des élections. Ces activités sont traitées à la Section Y, *Les rapports post-électoraux*.



Les jours suivant une élection sont souvent remplis d'incertitude qui peut être causée par le fait que des retards interviennent dans la divulgation des résultats des élections, des informations incomplètes sont publiées sur ces résultats, des dossiers de plaintes sont en attente de solution et des rumeurs courent sur ce qui arrivera après la publication des résultats (émeutes ou oppression), etc. Dans un environnement post-électoral, cette incertitude intensifie les tensions et, dans les cas graves, elle peut donner lieu à de sérieuses infractions des procédures électorales, voire à de la violence.

Vous pouvez réduire le niveau d'incertitude et de tension en observant la période post-électorale en plus de l'opération de comptage. Comme nous l'avons déjà indiqué, les activités spécifiques méritant l'attention de l'observateur sont les suivantes :

- [1] le processus de déposition et de résolution des plaintes et autres différends;
- [2] l'annonce des résultats provisoires et définitifs;
- [3] la réaction générale aux résultats par des institutions clés comme le gouvernement, l'armée, les médias et les candidats et partis politiques perdants; et
- [4] l'installation des élus et l'application des mesures approuvées dans le cadre d'un référendum.

Vous devriez rester vigilant quant à plusieurs menaces spécifiques qui pèsent sur des élections équitables, notamment:

- [1] le non-respect des lois et procédures de contrôle relatives à la révision des plaintes, au comptage des résultats, à l'annonce des résultats et à l'installation des élus (non-respect des délais,

recours à des processus irréguliers de prise de décisions, intégration injustifiée de personnes aux opérations d'observation, aux auditions ou aux jugements, ou exclusion injustifiée de personnes de ces mêmes activités, etc.);

- [2] les représailles ou menaces dirigées contre des citoyens pour avoir participé aux élections ou pour avoir voté pour un candidat particulier;
- [3] les pressions exercées sur les agents électoraux pour altérer les résultats des élections; et
- [4] le manque d'objectivité des médias tendant à montrer qu'ils couvrent des nouvelles qui facilitent l'acceptation par le public de résultats faussés.

Vous devriez vous concentrer sur les problèmes (qu'il s'agisse de simples rumeurs, reportages médiatiques ou plaintes officiellement déposées dans le cadre des mécanismes prévus) qui semblent être "significatifs", (c'est-à-dire les problèmes qui révèlent une tendance systématique à la manipulation intentionnelle ou qui risquent fort d'influer sur le résultat des élections). Votre plan d'observation de la période post-électorale devrait inclure une liste des priorités sur lesquelles vous souhaiteriez faire des recherches et la création d'équipes spéciales à cet effet.⁶⁵

Vous devriez surveiller de près la *conduite des agents électoraux* pendant cette période. Tout comme pour les fonctions de la période pré-électorale, les agents électoraux engagés dans la révision des plaintes et des différends, l'annonce des résultats provisoires et définitifs et l'installation des candidats élus, ont des obligations envers la loi électorale. Cela signifie qu'ils doivent traiter toutes les plaintes équitablement et objectivement. Ils doivent également se hâter pour accomplir leur tâche dans les délais impartis. Il ne faudrait pas, par exemple, laisser traîner des allégations de graves irrégularités de vote dans le processus de plaintes jusqu'au moment du résultat des élections. Le respect des lois signifie également que ces agents doivent certifier et annoncer les résultats officiels, et installer les candidats élus, quelle que soit leur propre préférence.

L'application de la réglementation officielle doit aussi faire l'objet de suivi. Évaluez toute annulation de résultats, les altérations des résultats préliminaires, les retards importants dans l'élaboration des règlements et, dans les cas extrêmes, la convocation de nouvelles

⁶⁵ Voir Section S, *La campagne électorale*, sur l'application et le processus de révision et sur les techniques spécifiques d'observation, pour des discussions relatives à ces recherches.

élections ou d'élections complémentaires.

Finalement, surveillez soigneusement le niveau de transparence permis par les agents électoraux. Au cours de cette phase extrêmement sensible du processus électoral, vous devriez noter si les agents ont changé ou limité, sans justification, l'accès des observateurs aux différentes activités.

Vous devriez aussi envisager d'observer la *conduite d'autres institutions*, y compris des partis politiques, de l'armée et des factions paramilitaires, ainsi que des médias. Vous devriez activement chercher à obtenir de ces institutions des informations sur les élections. Il vous serait utile de savoir comment elles voient le processus et comment elles comptent réagir aux résultats prévus. Par exemple, vous devriez demander aux représentants de l'armée s'ils accepteraient les résultats d'élections qui proclameraient la victoire d'un candidat de l'opposition.

Par ailleurs, ces institutions ont probablement noté, pendant le processus électoral, des faits qui compléteraient les résultats de vos propres recherches. Par exemple, elles peuvent avoir des informations sur une allégation

d'irrégularité survenue dans un lieu où vous n'aviez pas d'observateurs. Vous devriez leur demander de vous donner toute documentation qu'elles pourraient avoir, les noms des personnes impliquées ou des témoins, et les dates et lieux de l'incident.

Durant la période post-électorale, votre organisation d'observation peut se trouver dans une position de *médiateur* de conflit. Du fait que vous avez collecté des informations crédibles sur la qualité et les résultats des élections et/ou que les parties en lice ont le sentiment que vous êtes impartial, professionnel et honnête, vous pouvez être appelé à régler des différends et à atténuer l'incidence de violence. Vous devriez savoir que toute personne engagée dans une médiation est sur le point de passer d'une observation indépendante et détachée à une participation active au processus. Par contre, vous pouvez décider que la position de votre organisation, ainsi que les informations dont elle dispose, lui permettent de jouer un rôle de médiateur et que ce faisant votre aptitude à réaliser vos futurs objectifs ne s'en trouvera pas compromise.⁶⁴

⁶⁴ Voir Section Z., *Considérations finales*.



- Y. Les rapports post-électoraux
- Z. Les considérations finales



La pratique courante que représente l'échange d'information est à la base de toute opération d'observation réussie au cours de la période post-électorale. Comme indiqué dans la section précédente, pendant cette période, *l'incertitude* est une source importante de tension, ce qui résulte en grande partie du caractère erroné ou incomplet des informations. Dès lors, les efforts que vous entreprenez pour rassembler et communiquer des informations exactes et neutres peuvent constituer un premier pas important dans la lutte contre l'incertitude et renforcer les chances d'une élection calme et légitime. Vos rapports doivent aussi contribuer à faire accepter les résultats légitimes des élections ou, dans le cas d'un processus sérieusement défectueux, à décourager leur approbation.

Votre méthodologie de collecte de l'information devrait comporter des entrevues avec les autorités, les délégués des partis politiques, les observateurs indépendants et les témoins qui ont participé d'une façon ou d'une autre au processus. Il est particulièrement

important de chercher à rassembler des preuves ou des témoignages qui confirment ou infirment les rapports. Si vous n'analysez pas scrupuleusement vos propres observations ou d'autres comptes rendus sur lesquels vous envisager de fonder votre analyse, il se peut que vos rapports et vos activités futures ne soient pas pris sérieusement en compte. (Voir les sections suivantes).

L'échange d'information est une opération à double sens. Tandis que les sections précédentes décrivent la collecte et l'analyse de l'information, la présente section traite de la question de la diffusion des informations et, le cas échéant, le mode de diffusion.⁶⁵

TYPES DE RAPPORT Après le vote et le processus de dépouillement, vous pouvez diffuser l'information que vous avez rassemblée de diverses manières et à différents moments. (*Voir des exemples de rapports à l'Appendice IV*).

Une *déclaration post-électorale* est un court résumé écrit (quelques pages seulement) de vos activités, qui peut inclure, si vous le décidez, les résultats de vos recherches et vos évaluations. Dans certains cas, vous pouvez y ajouter des recommandations sur la façon de résoudre les différends ou d'entreprendre des réformes. Vous devriez publier une déclaration post-électorale juste

⁶⁵ Voir également Section L... *L'information du publique*.

après la fin du dépouillement des votes (généralement dans les 48 heures) pour aider les électeurs et les partis politiques à évaluer le processus et assurer que votre information ne perdra pas son caractère d'actualité en raison d'un retard de communication excessivement long. Cela est particulièrement important pour faire part de votre point de vue sans délai et de manière convaincante sur un événement ou une question particulière. En général, les groupes d'observation publient la déclaration préliminaire avant la proclamation des résultats officiels.

Une *déclaration intérimaire*, généralement plus longue qu'une déclaration post-électorale, sert à fournir des explications plus détaillées sur les résultats de vos recherches ou vos conclusions ou sur des affaires en cours (différends non résolus, règlement de certains problèmes, craintes d'irrégularités imminentes, etc.). Elle est généralement publiée après la déclaration post-électorale, mais avant le rapport final, plus complet (et exigeant plus de temps).

Lorsque vous publiez une déclaration post-électorale ou une déclaration intérimaire, vous devriez insister sur le fait qu'il s'agit d'informations préliminaires. En reconnaissant expressément que ces rapports ne sont ni définitifs ni complets, vous pouvez divulguer des informations importantes, en temps voulu, tout en protégeant votre droit de modifier ultérieurement, le cas échéant, les résultats de vos recherches. Cette pratique contribue à protéger votre crédibilité dans l'éventualité où les résultats de vos recherches s'avèreraient prématurés ou incorrects.

Vous pouvez corriger toute inexactitude initiale et compléter vos informations dans votre *rapport final* (ou *rapport complet*). Ce rapport, que vous pouvez publier plusieurs semaines ou même plusieurs mois après les élections, devrait contenir tous les renseignements permettant de comprendre l'élection et vos activités, y compris toutes réflexions ou recommandations finales que vous jugerez appropriées.

En principe, les *rapports verbaux*⁶⁶ complètent bien les rapports écrits, bien qu'il ne soit pas nécessaire de les publier en même temps. Ce genre de rapport, qui peut être préparé en moins de temps que les rapports écrits, est particulièrement utile lorsque vous devez transmettre immédiatement un message sur les événements en cours ou faire part de votre réaction. La nature immédiate et interactive des rapports verbaux vous permet de mettre l'accent sur les points importants et répondre aux questions de votre public.

ANALYSE DE L'INFORMATION ET PUBLICATION DE RAPPORTS Un rapport post-électorale est une excellente occasion de renforcer la crédibilité et l'influence de votre organisation dans la mesure où l'information que vous présentez est exacte, objective et vérifiable. Vous devriez, par conséquent, prendre la précaution d'établir la distinction entre des faits et des impressions en vous fondant sur des jugements impartiaux. Cela ne veut pas dire, toutefois, que des impressions ne peuvent pas influencer votre évaluation globale d'une élection.

Des *indicateurs quantitatifs*, tels que les feuilles de pointage de votes, les dépouillements préliminaires et les taux de participation, ne fournissent pas, à eux seuls, suffisamment d'informations pour évaluer le processus ou assurer l'intégrité des résultats des élections. En conséquence, vous devriez essayer d'ajouter une composante qualitative à vos rapports.

Pour faire une *déclaration qualitative*, vous devez d'abord essayer d'évaluer, d'une manière tant soit peu subjective, la nature d'un processus donné. (*Voir Définition 13*). Par exemple, les observateurs notent souvent leur évaluation globale du processus de vote pour un bureau donné sur la liste de contrôle des activités du jour des élections. Dans ce contexte, on pourrait leur demander si, selon eux, le processus a été caractérisé par: (a) une absence de problèmes; (b) des problèmes mineurs ou sans importance; (c) des problèmes importants à effet indéterminé; ou (d) des problèmes graves rendant nul le vote local.

Ensuite, et ce qui est plus important, vous pourriez essayer de déterminer l'effet cumulatif de vos analyses quantitatives et qualitatives prises ensemble. Pour cela, vous devrez évaluer l'effet de chaque résultat ou analyse les uns par rapport aux autres, aussi bien que le contexte politique global dans lequel les élections sont organisées. (*Voir Illustration 24*).



Définition 13

é • v a • l u • a • t i o n q u a • l i • t a • t i • v e

Une *évaluation qualitative* résulte d'une analyse fondée à la fois sur des considérations subjectives et relatives.

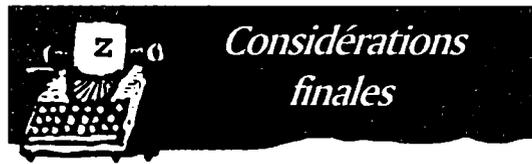
⁶⁶ Voir également Section L. L'information du publique concernant les contacts personnels.

Vous devrez aussi décider à qui distribuer vos rapports.⁶⁷ Parmi les destinataires pourraient figurer les autorités gouvernementales, les membres des instances indépendantes de révision (comme les juges), les dirigeants des partis politiques, d'autres observateurs électoraux et les médias. Vous déterminerez enfin quel média vous choisirez pour présenter vos communications.

Vous pourriez décider d'envoyer une lettre aux autorités responsables et un exemplaire aux personnes intéressées et aux médias. Cette méthode peut s'appliquer aux trois types de rapport décrits ci-dessus. La publicité dont vous bénéficiez se trouvera renforcée si vous divulguez l'information dans le cadre d'une conférence de presse. Cette conférence de presse vous permettra de soumettre les résultats de vos recherches à un très large public et donnera aux médias l'occasion de prendre des photos, de faire une vidéo de la conférence et de poser des questions spécifiques.

Si vous optez en faveur d'une déclaration publique, il est primordial de la faire au moment opportun. Si, par exemple, le jour des élections vous divulguez une déclaration prématurée dévoilant des irrégularités, vous risquez de décourager les électeurs de voter. Par contre, si vous ne faites aucune déclaration, bien que vous soyez au courant de graves irrégularités, vous pouvez encourager les agents électoraux ou les partisans à continuer d'agir en toute impunité.

Dès la fermeture des urnes, vous pouvez faire l'objet de pressions pour prononcer une déclaration définitive aussi rapidement que possible, que vous ayez complété ou non vos données et vos analyses. Si vous diffusez une déclaration fondée sur des informations incomplètes, vous devez insister sur la nature préliminaire du rapport et faire part de votre intention de publier d'autres rapports. La meilleure méthode est de rassembler des informations provenant d'une partie considérable du pays, quel que soit le temps que cela puisse vous prendre, avant de publier une évaluation des activités du jour des élections.



Après avoir effectué avec succès une opération d'observation, vous pouvez vous demander si votre organisation doit continuer à fonctionner, peut-être avec un mandat différent, ou s'il faut la démanteler, étant donné que l'objectif pour lequel le groupe ou la coalition avait été créé a été réalisé.



Illustration 24

Supposons que des opérations d'intimidation aient porté préjudice aux procédures électorales d'une ville où vous observez le vote. Comment analyserez-vous le problème?

1. Essayez de quantifier, objectivement, combien de votes ont été touchés. S'agit-il de 10 votes ou de 1000 ?
2. Notez dans quelle mesure les manoeuvres d'intimidation ont influencé les élections relativement à (ou comparé à) tout autre problème que vous avez observé (fraude ou confusion des électeurs, par exemple). Est-ce que les électeurs ont ignoré l'intimidation de sorte qu'elle est restée sans effet, ou ont-ils été tellement terrorisés (abstention de vote, par exemple) qu'elle a eu de profondes répercussions?
3. Considérez l'importance du problème dans le contexte politique, historique et économique prévalant. S'agit-il d'une intimidation extrêmement inhabituelle (comme ce serait le cas dans une démocratie paisible établie de longue date) ou d'une intimidation courante (comme dans un pays qui vient de sortir d'une guerre civile)?
4. Déterminez dans quelle mesure le problème peut avoir influé sur les résultats de la circonscription. L'intimidation a-t-elle beaucoup influencé le résultat des élections? Si les électeurs n'avaient pas été intimidés, la victoire aurait-elle été attribuée à un autre candidat?

⁶⁷ Voir également Section I., *L'information du publique*.

Pour prendre votre décision, vous pourrez tenir compte des facteurs suivants:

1. Une élection ne garantit pas, en soi, les conditions requises pour assurer un système politique démocratique ou établir les mécanismes d'une société libre dans la conscience et le comportement des citoyens, pas plus qu'elle ne met fin à la période de transition;
2. Les groupes non partisans sont nécessaires à la consolidation de l'organisation civique, pour établir des institutions médiatiques, mobiliser et faire connaître la volonté du peuple et promouvoir une bonne gouvernance ainsi que le respect des droits de l'homme; et
3. Les réseaux de personnes constitués pour observer une élection peuvent être convertis en vue de réaliser d'autres objectifs essentiels au renforcement du système démocratique.

Les défis sont également considérables. Sans des élections en perspective, les fonds nécessaires pour rémunérer le personnel administratif et payer les frais de bureaux risquent de disparaître. Les personnes risquent aussi de perdre leur volonté de consacrer leur temps et leur énergie bénévolement. Pour survivre, une organisation doit donc choisir un mandat qui réponde à un besoin déjà existant, tirer parti des ressources disponibles et encourager les bénévoles à continuer de participer au projet.

En vue de trouver un point de convergence pour les activités post-électorales, votre organisation peut envisager de prendre d'autres mesures, notamment:

1. l'analyse et la promotion de réforme de la loi électorale ou d'autres lois et politiques, notamment celles qui se rapportent à la participation des citoyens et la transparence des actions gouvernementales;
2. l'application de programmes d'éducation sur les devoirs civiques et le processus démocratique;

3. l'assistance technique aux législateurs (et à leur personnel) et aux autorités gouvernementales;
4. l'évaluation de la performance des législateurs;
5. l'observation des questions concernant les droits civils et les droits de l'homme;
6. le renforcement de la participation à la vie politique des secteurs minoritaires mal représentés (femmes, groupes ethniques);
7. l'observation de l'objectivité des médias dans leur couverture des partis politiques et des questions de politique actuelles;
8. la promotion d'un gouvernement honnête et responsable;
9. la promotion du dialogue entre les citoyens au niveau national et local.

Reste la question de savoir ce que va faire le personnel d'observation une fois terminée l'observation des élections. Il se peut que certains souhaitent participer à la conduite des affaires publiques. Tous les pays ont besoin de fonctionnaires compétents et honnêtes, surtout durant une période de grande transition. Les membres de votre groupe d'observation, qui ont fait preuve de ces qualités dans l'accomplissement de leur tâche d'observation, peuvent être bien accueillis pour occuper des postes officiels du gouvernement et prendre part à la vie publique du pays. Pour protéger la réputation d'impartialité de votre organisation, il serait prudent de prendre des mesures déterminant s'ils doivent officiellement rompre leurs liens avec l'organisation.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà vu, vous ne devez pas oublier que les organisations civiques indépendantes et impartiales peuvent et doivent jouer un rôle important dans la vie démocratique de leur pays. Par conséquent, bien que certains dirigeants et membres de votre organisation envisagent de travailler directement pour le gouvernement ou des partis politiques, ils ne doivent pas oublier que leur assistance est également nécessaire pour soutenir les institutions démocratiques nouvellement élues et préparer de futures élections.