



L'observation électorale

Guide pratique à l'intention des membres
de missions d'observation électorale à l'étranger



LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

L'observation électorale

Guide pratique à l'intention des membres
de missions d'observation électorale à l'étranger



LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

Le lecteur est prié de s'adresser à l'adresse suivante pour toute question ou commentaire à propos du présent document :

Le Directeur général des élections du Québec
Secrétariat général
3460, rue de la Pérade
Sainte-Foy (Québec)
Canada
G1X 3Y5

téléphone: 418.644.1090
télécopie : 418.643.9451
courriel : <secretariatgeneral@dgeq.qc.ca>

Le lecteur pourra obtenir des renseignements supplémentaires sur le Directeur général des élections du Québec en consultant son site Internet à l'adresse suivante :
<<http://www.electionsquebec.qc.ca>>

Este documento está disponible en español.
This document is also available in English.
Este documento está disponível em português.

Nous tenons à remercier l'Assemblée nationale du Québec qui a rendu possible la traduction des versions espagnole et portugaise.

Deuxième édition revue et augmentée
par Madeleine Albert

Dépôt légal -
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-34787-0

Table des matières

Introduction	1
1. L'observation, principes et codes de conduite	3
1.1 Nature de l'observation.....	3
1.2 Types d'observateurs	3
Observateurs internationaux	4
Observation internationale à long terme	4
Observation internationale à court terme.....	4
Observateurs nationaux.....	5
1.3 Principes et codes de conduite	5
Code de conduite sur l'observation électorale (International IDEA)	6
Code de conduite de l'OSCE	6
Code de conduite de l'Union interparlementaire	7
Principes directeurs sur l'observation électorale (Francophonie).....	8
2. Les principaux intervenants	11
2.1 Les autorités du pays demandeur.....	11
Le gouvernement	11
La structure chargée de gérer les élections	11
2.2 Les partis politiques du pays demandeur	12
2.3 Les organismes de la société civile du pays demandeur.....	12
2.4 Les organismes de promotion de la démocratie.....	13
2.5 Les autorités du pays d'origine de l'observateur	13
2.6 L'institution ou l'employeur qui délègue l'observateur.....	14
2.7 Les parlementaires	14
2.8 Les experts	15
3. Les préparatifs à la mission	17
3.1 Le choix des observateurs.....	17
3.2 Les termes de référence de la mission	17
3.3 Le mandat et le statut de l'observateur	17
3.4 La connaissance du pays hôte et de sa législation	18
La géographie, l'histoire et l'économie	18
La situation politique et la démocratie.....	18
Le processus électoral en cours.....	18
3.5 La préparation professionnelle de l'observateur.....	19
Les qualités de l'observateur	19
Les connaissances requises.....	20
4. Le déroulement de la mission.....	21
4.1 Les activités antérieures au jour du scrutin.....	21
L'arrivée dans le pays	21
L'installation	21
Les contacts avec les autorités civiles, politiques et administratives.....	22

Les activités et les observations préliminaires.....	22
Les contacts avec les médias.....	23
La concertation avec les autres missions d'observation internationale .	23
Le rapport d'étape pour la période pré-électorale.....	24
L'observation de la période électorale	24
La loi électorale et l'administration des élections.....	25
La délimitation territoriale	25
L'inscription des électeurs	26
Les partis politiques et les candidats.....	26
Le climat entourant la campagne électorale.....	27
L'accès aux médias	27
Médias écrits	27
Médias électroniques	27
4.2 Les activités le jour du scrutin	28
L'ouverture et la localisation des bureaux de vote.....	28
La disponibilité des urnes, bulletins de vote, listes électorales et matériel électoral	29
Le déroulement du vote	29
Le dépouillement du vote et la proclamation des résultats.....	30
Le rapport d'étape pour le jour du scrutin	30
4.3 Les activités postérieures au jour du scrutin.....	31
Le traitement des plaintes	31
Le rapport d'étape pour la période post-électorale	31
Le communiqué	32
Le rapport de mission.....	32
5. Le suivi de la mission	33
5.1 Production et publication du rapport.....	33
Délai de production du rapport	33
Propriété du rapport	33
Traitement et suivi du rapport.....	33
Conclusion	35
Notes	37
Bibliographie	39

Annexes

Annexe I

La préparation personnelle de l'observateur	45
Les autorisations et les conditions du détachement	45
Les documents nécessaires	46
Les mesures médicales.....	46
Les effets personnels.....	47
Les affaires courantes	47

Annexe II

Éléments d'observation pré-électorale	49
Loi électorale	49
Délimitation électorale et mode de scrutin	49
Inscription	49
Partis politiques et candidats.....	50
Climat entourant la campagne électorale et médias.....	51

Annexe III

Éléments d'observation pour le scrutin	53
Bureaux de vote	53
Bulletin de vote.....	53
Secret du vote.....	54
Procédures.....	54
Électeurs.....	54
Personnel électorale.....	55
Dépouillement du scrutin et compilation des résultats	55
Résultats.....	56
Fraudes et plaintes.....	56
Irrégularités électorales	57
Modèle d'un rapport synthèse d'un observateur	58

Annexe IV

Droits et devoirs des observateurs	59
Droits.....	59
Devoirs.....	59

Annexe V

Plan d'un rapport général d'une mission d'observation électorale	61
---	-----------



Introduction

Au cours des dernières années, les missions d'observation d'élections se sont multipliées dans le monde. Si, dans le passé, l'observation électorale laissait place à une certaine forme d'improvisation, il faut reconnaître qu'un plus grand professionnalisme caractérise dorénavant ce type d'interventions.

Des bilans des missions d'observation électorale ont déjà été dressés, que ce soit à l'échelle régionale ou internationale. À partir de l'expérience du terrain, les organisations internationales qui font la promotion de la démocratie ont établi des principes de base, des codes de conduite et développé des outils de travail à l'intention des observateurs. En outre, les pays qui connaissaient dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix leurs premiers scrutins démocratiques sont maintenant en phase de consolidation de leurs institutions démocratiques, ce qui requiert de la part des observateurs davantage de spécialisation et d'expertise. Les attentes sont grandes et la communauté internationale se doit d'y répondre adéquatement.

Ce document a pour objet de mettre à la disposition des membres des missions d'observation électorale un outil pratique leur permettant de se préparer adéquatement et d'acquérir rapidement les connaissances essentielles à la réalisation de leur mandat. Il permettra au lecteur d'être au fait des plus récentes connaissances dans le domaine de l'observation électorale et de disposer des éléments concrets nécessaires à une observation complète et adéquate.

Dans ce guide, on abordera successivement l'observation, ses principes et les codes de conduite qui la régissent; les principaux intervenants impliqués ainsi que les préparatifs, le déroulement et le suivi de la mission. La préparation personnelle de l'observateur et la grille d'éléments susceptibles d'être observés seront examinés en annexe.

Il va de soi qu'un outil comme ce Guide pratique de l'observateur devra être régulièrement mis à jour. À cet égard, les commentaires des utilisateurs sont les bienvenus. Le lecteur peut être assuré que ses commentaires et suggestions seront pris en considération.

1.

L'observation, principes et codes de conduite

1.1 Nature de l'observation

D'entrée de jeu, il est opportun de préciser ce qu'on entend par l'expression « observation électorale ». Selon la définition de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, il s'agit de :

« La collecte délibérée de renseignements concernant un processus électoral et la formulation de jugements éclairés sur la conduite de ce processus à partir de renseignements rassemblés par des personnes n'étant pas en soi autorisées à intervenir dans le processus et dont l'engagement dans la médiation ne doit pas nuire aux responsabilités premières en matière d'observation¹. »

Cette définition permet de préciser le rôle exact que l'on fait jouer aux observateurs. Il faut rappeler que les observateurs sont d'abord et avant tout des témoins. Ce qui leur est demandé, c'est d'observer, de noter, de suggérer. Certains aimeraient voir les observateurs jouer un rôle de médiateur. À notre avis, cela ne devrait se faire que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, au risque de mettre en péril le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un pays que sont tenus de respecter tous les observateurs. Il va de soi que les observateurs doivent témoigner dans le respect de la souveraineté du pays demandeur, des termes de référence de leur mission et des règles d'éthique sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

1.2 Types d'observateurs

On distingue généralement deux types d'observateurs : les observateurs internationaux et les observateurs nationaux. Les deux types d'observateurs ne sont pas nécessairement présents pour un scrutin donné. Quoiqu'il en soit, leur rôle comporte des points communs mais aussi des différences notables.

Observateurs internationaux

Les observateurs internationaux ne sont pas citoyens du pays où a lieu l'observation d'un scrutin. Ils sont délégués par leur propre pays ou par une organisation internationale pour faire partie d'une mission d'observation. Leur connaissance du pays où a lieu le scrutin à observer, de même que leur expérience professionnelle, varient considérablement selon les cas. C'est pourquoi il importe que les missions d'observation internationale soient composées d'observateurs d'expérience, mais aussi de personnes plus jeunes, qui bénéficieront ainsi de l'expertise de leurs aînés. Le nombre de membres de la mission d'observation internationale est fixé par l'organisme mandataire, avec une préoccupation pour la représentativité régionale des États membres de cet organisme.

Observation internationale à long terme

Un jugement éclairé sur une élection ou une consultation populaire ne peut être basé uniquement sur ce qui est observé le jour du scrutin. Le degré de préparation de l'administration électorale, de même que les conditions du déroulement des étapes préparatoires à un scrutin sont des éléments cruciaux au succès d'un événement électoral. Dans ce contexte, l'observation de la période pré-électorale et de la campagne électorale proprement dite sont essentielles. Selon les termes de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, il ne s'agit pas seulement de prendre la photo du jour du scrutin, mais de voir se dérouler le film de l'événement².

On comprend donc toute l'importance d'assurer la présence sur place, quelques mois à l'avance, d'un petit groupe d'observateurs internationaux, qui, présents dans le pays où doit se dérouler un scrutin, seront à même de développer à la fois leur connaissance du pays et du processus électoral ainsi qu'un réseau de contacts tant auprès des institutions chargées du déroulement des élections qu'au sein de la société civile. Lorsque les autres observateurs internationaux arriveront dans le pays quelques jours avant le scrutin, ils pourront bénéficier de l'analyse de leurs collègues déjà installés sur place.

Observation internationale à court terme

Les observateurs internationaux à court terme, après avoir participé à une réunion préparatoire, arrivent dans le pays quelques jours avant le scrutin et en repartent généralement quelques jours après. Leur nombre est généralement beaucoup plus élevé que celui des observateurs à long terme. Ils compensent en quelque sorte leur court séjour par une présence massive et leur répartition dans toutes les régions du pays. Leurs efforts d'observation sont concentrés sur les derniers jours avant le scrutin, sur le jour du scrutin proprement dit ainsi que sur le

dépouillement et sur la proclamation des résultats. On se doit d'insister ici sur le fait qu'ils doivent s'assurer d'être adéquatement préparés et de faire le plus rapidement possible les contacts appropriés avec les autorités du pays hôte, les observateurs internationaux à long terme, les membres des autres missions d'observation internationale à court terme, les observateurs nationaux, ainsi que les organisations représentatives de la société civile.

Observateurs nationaux

Des citoyens du pays où a lieu un scrutin peuvent également être désireux de participer à l'observation du processus électoral. Il s'agit de volontaires issus d'organisations de la société civile qui souhaitent assurer une vigilance démocratique régulière ou ponctuelle de la vie politique de leur pays³. Les observateurs internationaux devraient s'assurer, dans leurs contacts avec les observateurs nationaux, de recueillir des commentaires représentatifs de l'éventail d'opinions de l'électorat du pays.

1.3 Principes et codes de conduite

La présence d'observateurs étrangers sur le territoire d'un pays ne va pas sans soulever des questions d'ordre éthique. Le simple fait de se trouver au cœur d'une campagne électorale et sur les lieux du scrutin dans un pays étranger peut amener un observateur à se trouver dans des situations parfois fort délicates. Certaines organisations internationales qui se consacrent à la promotion des droits démocratiques et qui parrainent des missions d'observation ont élaboré à l'intention des observateurs des codes d'éthique qui concourent à un plus grand professionnalisme de l'observation. Il s'agit notamment de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, de l'Union interparlementaire et de la Francophonie.

Code de conduite sur l'observation électorale (International IDEA)

Pour sa part, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, basé à Stockholm et communément appelé International IDEA, énumère ainsi les devoirs de l'observateur :

- reconnaître et respecter la souveraineté du pays hôte;
- agir avec indépendance et impartialité;
- faire preuve d'exhaustivité et prendre en compte toutes les circonstances pertinentes;
- pratiquer la transparence;
- observer avec exactitude⁴.

Code de conduite de l'OSCE

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a aussi élaboré des règles d'éthique que devraient respecter les membres de missions d'observation électorale. L'OSCE recommande aux observateurs d'adopter les conduites suivantes (traduction libre) :

«...

- Les observateurs doivent maintenir la plus stricte impartialité dans la réalisation de leurs devoirs, et ne doivent en aucun temps exprimer le moindre biais ou la moindre préférence à l'égard des autorités nationales, des partis, des candidats, ou en ce qui a trait à tout sujet qui fait l'objet de la campagne électorale.
- Les observateurs doivent poursuivre leurs activités sans interférer dans le processus électoral, les procédures le jour du scrutin ou le dépouillement et la compilation des résultats.
- Les observateurs doivent être munis des pièces d'identification prescrites par le gouvernement hôte ou la commission électorale, et doivent s'identifier auprès des autorités compétentes sur demande.
- Les observateurs ne doivent pas porter ou afficher de symboles, couleurs ou bannières associés à un parti politique.
- Les observateurs peuvent porter à l'attention des membres du personnel électoral local certaines irrégularités, mais ils ne doivent jamais leur donner des instructions ou contredire les décisions des responsables électoraux.
- Les observateurs baseront toutes leurs conclusions sur des faits bien documentés et vérifiables, et devront compléter un relevé statistique de tous les bureaux de vote visités.

- Les observateurs s’abstiendront de faire des commentaires personnels ou prématurés sur leurs observations, que ce soit aux médias ou à des personnes intéressées, et limiteront leur remarques à de l’information générale sur la nature de leurs activités comme observateurs.
- Les observateurs doivent participer à des réunions d’évaluation post électorale, par télécopieur ou par téléphone si nécessaire.
- Les observateurs doivent observer toutes les lois et tous les règlements du pays hôte⁵. »

Code de conduite de l’Union interparlementaire

Les principes de conduite que recommande l’Union interparlementaire sont similaires à ceux préconisés par les autres organisations internationales actives dans le domaine de la promotion des droits démocratiques. Ainsi, de façon générale, le Code de conduite pour les élections recommande que :

« Le comportement des observateurs internationaux, outre qu’il doit être respectueux de la législation nationale, est régi par les principes généraux de la responsabilité : les observateurs doivent s’en tenir à leur mandat, faire preuve de professionnalisme, être honnêtes et impartiaux⁶. »

Plus précisément, les règles suivantes sont énoncées :

«...

- Agir avec la plus stricte neutralité et sans parti pris à l’égard des autorités nationales, des partis et des candidats, des électeurs, de la presse et des médias, et de l’organisation des observateurs électoraux.
- S’abstenir de tout acte pouvant porter préjudice au système électoral, ou à l’administration de l’élection.
- Faire connaître tout fait qui pourrait donner lieu à un conflit d’intérêts, ou à l’apparition d’un conflit d’intérêts, pendant l’observation et l’évaluation.
- Refuser les cadeaux des partis ou des personnes participant à l’élection.
- Respecter les lois et les réglementations nationales, ainsi que le code électoral.
- Faire preuve de prudence avant de publier les informations recueillies pendant l’observation, et éviter les conclusions hâtives.
- Fonder toutes leurs conclusions sur des faits vérifiables et utiliser les normes de référence reconnues⁷. »

Principes directeurs sur l'observation électorale (Francophonie)

La Francophonie s'est dotée de principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections. Ces principes ont été adoptés par le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) à Marrakech les 17 et 18 décembre 1996. On y précise que les observateurs doivent avoir une réputation d'indépendance d'esprit, d'impartialité et d'objectivité⁸.

Au nombre des principes de base déterminant l'envoi d'une mission d'observation en Francophonie, on note que l'État demandeur doit d'abord formuler une requête au président du Conseil permanent de la Francophonie et au secrétaire général de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF) trois mois avant le scrutin. Le CPF ou son président peuvent assortir leur réponse affirmative, le cas échéant, de la décision d'envoyer une mission exploratoire, laquelle a pour objet de collecter de la documentation, d'analyser les mesures prises ou envisagées ainsi que le contexte, et de faire rapport au président du CPF.

La mission d'observation, qui s'inscrit dans le cadre plus large de l'appui au processus de démocratisation engagé par nombre de pays francophones, doit se dérouler dans le respect de la souveraineté de l'État demandeur et de la législation en vigueur. Munis des termes de références et ordres de missions appropriés, les membres de la mission doivent avoir une réputation d'indépendance d'esprit, d'impartialité et d'objectivité. Ils doivent plus particulièrement avoir une bonne connaissance des règles et techniques électorales. On s'attend de plus qu'ils aient une connaissance du pays demandeur ou tout au moins de la région où doit se dérouler la mission.

Le nombre de membres de la mission est fixé par le président du CPF, avec une préoccupation pour le caractère de multilatéralité francophone. On portera ainsi une attention particulière à la représentation des différentes régions qui composent la Francophonie. Munis de la documentation pertinente que leur aura communiqué l'Agence, les membres de la mission participeront avant le départ à une réunion préparatoire.

Dès que possible, on s'attend à ce que les membres de la mission d'observation prennent tous les contacts appropriés avec les autorités politiques et administratives du pays, notamment les autorités chargées de l'organisation et du contrôle des élections. Une attention particulière doit être accordée à l'accessibilité effective aux médias.

Au cours de leur séjour, les observateurs prendront note de la localisation des bureaux de vote, des heures d'ouverture et de fermeture de ceux-ci; des conditions effectives du vote; de la présence des représentants des partis ou des candidats; de la qualité des agents chargés du déroulement des opérations; des conditions de dépouillement du scrutin. En ce qui concerne la durée de leur séjour, il est souhaitable que les observateurs arrivent dans le pays demandeur suffisamment à l'avance pour pouvoir exercer leur mission dans des conditions satisfaisantes, qu'ils assistent au dépouillement des résultats et restent sur place au moins jusqu'à la proclamation provisoire des résultats. Un communiqué de presse devra être diffusé sur place aussitôt après le dépouillement des votes, par le responsable ou le porte-parole de la mission. La mission doit également, dans la mesure du possible, se dérouler en concertation avec d'autres missions d'observation internationales.

Enfin, dans les quinze jours suivant son retour, la mission fait rapport au président du CPF. Ce rapport est rendu public. Le CPF prend acte du rapport et se prononce sur la suite à y donner, après avoir reçu l'avis de la Commission politique.

* * *

Au delà des particularités de l'un ou l'autre de ces codes de conduite, il faut comprendre que le comportement des membres de missions d'observation électorale est un facteur déterminant pour assurer la crédibilité de la mission et, partant, son succès. La connaissance des codes de conduite et le respect des règles d'éthique reconnues internationalement dans ce domaine est donc impérative.

2.

Les principaux intervenants

2.1 Les autorités du pays demandeur

Parmi les autorités du pays demandeur, on distingue le gouvernement du pays hôte et la structure responsable de gérer les élections.

Le gouvernement

Le gouvernement est la plus haute autorité politique du pays hôte. Chargé de la conduite des affaires publiques, il voit à accorder aux membres de la mission d'observation électorale les accréditations et documents d'identification nécessaires à leurs déplacements sur le territoire. C'est également le gouvernement qui assume la responsabilité de la sécurité du vote. Dans toutes les communications avec le gouvernement comme dans tout geste posé ou toute déclaration, les observateurs s'assureront de respecter la souveraineté nationale.

La structure chargée de gérer les élections

L'Agence intergouvernementale de la Francophonie distingue trois formes de répartition des responsabilités relatives à l'organisation des élections : gestion des opérations électorales confiée au Ministère de l'Intérieur; organisation confiée au Ministère de l'Intérieur auquel est rattachée une Commission électorale nationale; gestion de tout le processus électoral par une Commission électorale nationale autonome ou indépendante (CENA ou CENI)⁹.

- La commission électorale

Une commission électorale assume dans certains cas la responsabilité du déroulement et de la tenue du scrutin. Formée d'un nombre variable de membres, cette structure est composée dans certains pays de représentants nommés par le pouvoir exécutif, par le pouvoir législatif — incluant les partis politiques d'opposition — par la société civile, etc. Cette commission peut être permanente ou ad hoc. Dans ce dernier cas, elle peut n'avoir été créée que quelques semaines avant le scrutin. La commission peut également accorder des accréditations aux observateurs.

- Le Ministère de l'Intérieur et de l'Administration territoriale
Dans certains pays, c'est le gouvernement qui assume la gestion du processus électoral en confiant cette responsabilité au Ministère de l'Intérieur et de l'Administration territoriale. Les élections sont alors gérées par les responsables régionaux et locaux relevant de ce ministère : préfets, sous-préfets, gouverneurs.

2.2 Les partis politiques du pays demandeur

Qui dit élections dit partis politiques. Ceux-ci sont, avec les candidats, les principaux intervenants politiques lors d'une campagne électorale. Ce qui distingue un parti politique d'un groupe d'intérêts, c'est qu'un parti vise à exercer le pouvoir, ou du moins à participer à son exercice par exemple en formant avec d'autres partis un gouvernement de coalition. Certains partis bien structurés ont une organisation d'envergure nationale et présentent des candidats dans pratiquement toutes les circonscriptions. D'autres partis ont une base régionale ou ethnique. D'autres enfin ne sont formés que d'une poignée de militants. Dans tous les cas, les membres de la mission d'observation électorale devront s'assurer de prendre contact avec les partis politiques représentant le plus large spectre d'opinions du pays, sans négliger par ailleurs les candidats indépendants.

2.3 Les organismes de la société civile du pays demandeur

On regroupe sous l'appellation « société civile » toutes les forces vives d'un pays qui interviennent collectivement sur la place publique, à l'exception du gouvernement et des partis politiques¹⁰. Syndicats, associations, églises, médias, corporations professionnelles, groupes de femmes ou de jeunes sont autant d'exemples d'organisations faisant partie de la société civile. Une société civile forte et pluraliste est l'une des caractéristiques essentielles d'une démocratie. Dans le cadre d'une campagne électorale, la société civile joue un rôle de mobilisation et de vigilance qui n'est pas à négliger. Là encore, il importe que les membres de la mission d'observation rencontrent le plus grand nombre possible de représentants d'organisations de la société civile.

2.4 Les organismes de promotion de la démocratie

L'extension des valeurs et des pratiques démocratiques a suscité l'éclosion et le développement de nombreux groupes et organismes voués à la promotion de la démocratie. Ces organismes et groupes ont développé une grande expertise et peuvent ainsi contribuer à la consolidation de la démocratie dans les pays qui sollicitent leur collaboration, notamment par l'envoi d'observateurs, la publication de rapports, etc. Voici quelques-uns de ces organismes et groupes avec lesquels un observateur peut être appelé à collaborer ou à entrer en contact :

- Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF);
- Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF);
- Centre international des droits de la personne et du développement démocratique;
- Council of Freely Elected Heads of Government;
- Friedrich Ebert Foundation;
- Groupe d'étude et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social (GERDDES);
- Hemisphere Initiative;
- International Foundation for Electoral Systems (IFES);
- International Human Rights Law Group;
- International IDEA;
- International Republican Institute (IRI);
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI);
- Carter Center;
- National Endowment for Democracy (NED);
- Organisation des États américains (OEA);
- Organisation des Nations Unies.

2.5 Les autorités du pays d'origine de l'observateur

Les autorités du pays d'origine de l'observateur ou de son gouvernement peuvent être concernées à deux moments : lors du choix des membres de la mission d'observation et lors de la prise en considération des suites à donner au rapport. Entre ces deux moments, ces autorités n'interviennent pas directement auprès des membres de la mission mais peuvent exprimer leurs commentaires auprès de l'organisme qui parraine la mission d'observation.

2.6 L'institution ou l'employeur qui délègue l'observateur

L'institution ou l'employeur qui délègue l'un de ses membres comme participant à une mission d'observation intervient au moment du choix des observateurs. Les conditions du détachement font foi du lien établi entre la personne qui devient membre de la mission d'observation et son institution ou employeur. Les observateurs, dans le cadre de leur mission, relèvent de l'organisme qui parraine la mission d'observation électorale.

2.7 Les parlementaires

Les missions d'observation électorale sont généralement composées d'experts et de parlementaires. Il faut rappeler ici les qualités spécifiques et l'expertise tout à fait unique dont disposent les parlementaires et qui en font des participants indispensables et essentiels, en partenariat bien entendu avec les experts en gestion d'élections, aux missions d'observation d'élections.

Un parlementaire est d'abord un élu, c'est-à-dire quelqu'un qui a vécu sur le terrain et qui a géré et mené à bien une ou plusieurs campagnes électorales. Il en connaît donc les principaux rouages de façon concrète et pratique. Sa connaissance de la vie politique et du travail militant à la base est un avantage certain.

Le parlementaire dispose aussi d'un atout par sa connaissance des rouages de la vie parlementaire : participation aux travaux de l'Assemblée, travail en commission, représentation des intérêts de ses commettants, contrôleur des faits et gestes du gouvernement. Son expérience politique, notamment lors de la gestion de crises politiques et de la conduite de négociations, lui procure en outre une expertise indéniable où ses capacités d'analyse et de diagnostic ont pu être mises à profit.

Enfin, du fait même de son statut, il dispose d'une autorité morale qui peut être fort utile dans le cadre d'une mission d'observation. Toutes ces qualités font du parlementaire un acteur de premier plan dans le soutien à la mise en place et au renforcement de l'État de droit et, plus particulièrement, des institutions parlementaires et électorales dans les pays en transition démocratique.

2.8 Les experts

En ce qui a trait aux experts, la mission d'observation électorale bénéficie de leur contribution à plus d'un titre.

Lorsque les experts sont des spécialistes de l'administration des élections, ils sont familiarisés avec tous les rouages de la gestion des opérations électorales : confection des listes électorales, établissement de la carte électorale, formation du personnel électoral, organisation des bureaux de vote, logistique et sécurité, financement des partis politiques et des candidats, contrôle des dépenses électorales, relations avec les médias, prévention des fraudes, contentieux électoral et gestion des plaintes. En outre, ils ont une connaissance intime des opérations électorales sur le terrain. Enfin, ils ont généralement vécu de près plusieurs événements électoraux dans leur propre pays et ont souvent participé à des missions d'observation électorale, à des missions d'analyse ou de soutien technique à l'étranger.

Ces experts disposent des connaissances opérationnelles qui leur permettent d'évaluer la qualité de la préparation et de l'organisation des activités électorales, tout en étant sensibles aux réalités politiques inhérentes au contexte électoral.

Quant aux spécialistes qui ne sont ni parlementaires, ni experts en gestion d'élections, ils proviennent de milieux fort différents : universitaires, magistrats ou présidents d'associations de juristes, etc. Certains d'entre eux disposent de connaissances sur les différents modes de scrutin et sur les mécanismes électoraux et peuvent apporter une contribution appréciable dans le cadre d'une mission d'observation.

Toute mission d'observation d'élection doit donc inclure la présence d'experts parmi ses membres.

3.

Les préparatifs à la mission

3.1 Le choix des observateurs

Le choix des observateurs est tributaire de plusieurs facteurs. C'est l'organisme qui parraine la mission d'observation qui procède au choix final, à partir de noms d'observateurs potentiels soumis par un pays. Les parlementaires sont désignés par leur Parlement et les experts par leur employeur. Généralement, l'organisme parrain se charge d'assurer une représentation régionale adéquate et de doser la composition de la mission afin que les personnes qui ont moins d'expérience soient associées à des observateurs aguerris.

3.2 Les termes de référence de la mission

Les missions d'observation d'élection se réalisent dans le cadre de termes de référence qui sont établis par l'organisme ou le pays qui parraine la mission. Ces termes de référence, qui stipulent les conditions d'engagement dans une situation donnée, constituent le coeur de l'encadrement légal qui régit le déroulement de la mission. Il peut s'agir par exemple des articles applicables d'un accord de paix ou d'une résolution des Nations Unies.

3.3 Le mandat et le statut de l'observateur

D'une façon générale, les observateurs ont pour mandat de témoigner de ce qu'ils ont observé et d'évaluer la crédibilité du processus électoral en fonction de critères relatifs à l'honnêteté et au caractère démocratique de l'élection, à l'application de la loi électorale et des procédés approuvés tout en tenant compte des principes démocratiques de base. Ce mandat consiste également, quoique de façon indirecte, à favoriser la mise en place de meilleurs systèmes électoraux. Par ailleurs, notons que le mandat spécifique de l'observateur peut varier quelque peu selon la mission.

Plus spécifiquement, les observateurs ont un rôle bien défini qui est encadré par des règles d'éthique et un mandat précis qu'ils se doivent de respecter. À cet effet, l'organisme mandataire leur remettra ses instructions et celles du pays hôte ainsi que différents documents d'accréditation. Sur ces documents, on retrouve notamment les modalités entourant l'accréditation, les droits, prérogatives et devoirs des observateurs ainsi que des instructions spécifiques. Il faut noter ici qu'il peut arriver que certains de ces documents ne soient pas remis aux observateurs.

L'observateur représente également son pays. Aussi, afin d'éviter tout impair susceptible de porter préjudice tant à la délégation dont il fait partie qu'au gouvernement de son propre pays, l'observateur se doit de demeurer prudent dans ses interventions et de respecter la souveraineté du pays hôte.

3.4 La connaissance du pays hôte et de sa législation

Pour assurer le succès d'une telle mission, des connaissances minimales sur le pays hôte sont absolument essentielles. Ainsi, il est important de se constituer un dossier traitant des trois sujets suivants :

La géographie, l'histoire et l'économie

Des données sur le territoire (carte géographique), le climat, l'évolution historique, la population (groupes ethniques, religieux, etc.), la situation économique, pourront se révéler fort utiles et donneront une idée du comportement et des règles à suivre qui varient d'un pays à l'autre. Il y aurait également lieu de connaître certaines particularités telles que les comportements à avoir ou à éviter dans les pays où la culture religieuse ou les règles sociales sont différentes, les horaires de travail du pays hôte, etc.

La situation politique et la démocratie

Il y aurait lieu de colliger les informations suivantes sur le pays hôte : le régime politique, les institutions, les gouvernants, les forces politiques en présence (partis politiques, syndicats, autres), la tradition électorale du pays, etc. Sur les partis politiques, on devrait noter les éléments suivants : noms des partis et de leurs dirigeants; orientation et principaux supports; affiliations étrangères ou autres.

Le processus électoral en cours

Une mission d'observation est quelquefois précédée d'une mission d'évaluation préliminaire. On pourra donc obtenir, avant même d'arriver dans le pays, des données importantes et à jour sur le processus électoral en cours. Une connaissance détaillée de la base légale du système électoral du pays est absolument indispensable. Une analyse attentive

de la constitution et de la loi ou du code électoral en vigueur est donc nécessaire. Tout le déroulement du processus électoral est encadré par ces documents légaux. Une bonne connaissance et la compréhension de la constitution, de la loi et du code électoral faciliteront grandement les tâches à accomplir sur le terrain. Toutefois, il arrive souvent qu'on ne puisse obtenir le code électoral qu'une fois rendu dans le pays.

La loi électorale crée les instances administratives chargées d'appliquer la législation électorale. Il y a donc lieu de connaître le nom, la composition, les fonctions, le mode de nomination des membres ou toutes autres caractéristiques des différentes composantes de la structure administrative.

Enfin, des données sur le territoire électoral devraient être compilées, notamment le nombre de circonscriptions électorales, leur répartition, l'étendue, la population électorale, etc.

3.5 La préparation professionnelle de l'observateur

Il va de soi que la participation à une mission d'observation électorale ne s'improvise pas. S'il arrive que les observateurs ne disposent que de quelques jours entre leur désignation et le départ pour le pays hôte, il importe d'apporter un soin particulier à la préparation professionnelle de l'observateur. Il doit en effet disposer de qualités et de connaissances qui sont susceptibles d'améliorer grandement les chances de succès de sa mission.

Les qualités de l'observateur

D'abord et avant tout, la personne chargée d'une mission d'observation doit être disponible et motivée. Elle doit bien saisir l'importance et l'impact du rôle qui lui est dévolu.

Cette personne doit nécessairement avoir de la facilité à travailler en équipe et posséder une grande ouverture d'esprit puisqu'elle sera inévitablement appelée à collaborer avec des personnes de pays, de milieux et de cultures différentes. Elle aura également à vivre dans un environnement peu familier et sera confrontée à des valeurs sociales, culturelles et politiques différentes. En outre, ce type de mission exige du candidat une grande souplesse puisqu'il aura obligatoirement à composer avec des événements fortuits ou, en d'autres termes, à gérer l'imprévu.

Une excellente santé et une bonne capacité d'adaptation sont des préalables essentiels car les conditions de vie sont souvent difficiles en raison du climat, des carences matérielles et d'un travail astreignant. Il

est important que tous les candidats à une mission d'observation soient informés des risques potentiels inhérents à de telles missions. Même si la sécurité est généralement assurée par les forces de l'ordre du pays hôte, il demeure important d'être prudent et d'observer les consignes élémentaires de sécurité.

Enfin, la personne qui participe à une mission d'observation doit être au fait de l'impact politique de son intervention. À cet égard, elle doit faire preuve de discrétion, de jugement, d'objectivité, d'impartialité et de neutralité dans l'exercice de ses fonctions.

On trouvera à l'annexe I de plus amples détails sur les principaux éléments à considérer pour la préparation personnelle de l'observateur.

Les connaissances requises

Pour participer à une mission d'observation électorale, il est impératif de pouvoir s'exprimer dans la ou les langues du pays hôte. Par ailleurs, puisqu'il s'agit d'une mission à caractère électoral, le participant doit posséder une bonne expertise du processus électoral et des systèmes électoraux ainsi qu'une habileté à comprendre et à appliquer la législation électorale. Une bonne connaissance de son propre pays serait souhaitable, notamment en matière d'histoire politique et d'actualité, puisqu'il est possible qu'il soit interrogé à ce propos.

En outre, il doit être au fait des conditions minimales régissant la tenue d'élections libres et démocratiques, lesquelles émanent de diverses conventions internationales. Pour les individus et les groupes, ces conditions se résument aux droits suivants :

- liberté d'expression;
- liberté d'association;
- droit de réunion;
- vote libre et secret;
- droit à l'égalité.

4.

Le déroulement de la mission

4.1 Les activités antérieures au jour du scrutin

L'arrivée dans le pays

Dans le cadre d'une mission d'observation, l'observateur devrait arriver dans le pays quelques jours avant l'événement afin de pouvoir y observer le climat entourant les élections, compléter ses connaissances et recueillir toute l'information nécessaire sur le processus en cours.

À son arrivée, l'observateur est généralement accueilli par une personne désignée à cette fin. Il est donc prudent de s'informer avant le départ des dispositions prévues quant à l'accueil.

L'installation

La première démarche à effectuer à l'arrivée est de s'inscrire à l'ambassade de son pays ou auprès de ce qui en tient lieu. Dans le cadre de certaines missions d'observation, une visite à l'ambassadeur est requise pour obtenir des informations et des recommandations pertinentes. De plus, l'ambassade pourra fournir des informations en matière de santé, telles qu'une liste de médecin, de dispensaires ou d'hôpitaux pour les cas d'urgence. Elle pourra également vous informer des mesures à prendre ou des dispositions existantes pour une évacuation d'urgence du pays.

Finalement, l'observateur doit fournir dès que possible à son employeur les coordonnées nécessaires afin qu'il puisse être rejoint rapidement et en tout temps (numéros de téléphone et de télécopieur, adresse postale complète, etc.). Par la suite, l'observateur verra à informer régulièrement son employeur.

C'est au cours de cette période que sont généralement tenues des sessions d'information à l'occasion desquelles l'observateur prend connaissance de ses fonctions, des procédures à suivre, de la composition de son équipe, de la désignation du chef de mission, de son affectation et des moyens mis à sa disposition. D'autres missions d'observation sont organisées dans le pays si bien qu'il pourra y avoir

des rencontres d'échanges au cours desquelles on pourra procéder entre autres au partage d'informations, de tâches, de responsabilités, au jumelage d'équipes, et ce tout au long du séjour.

Si ce n'est déjà fait, les mesures entourant l'installation officielle (accréditation, etc.), physique et opérationnelle seront transmises à l'observateur lors de son arrivée ou dans les jours qui suivent. Par ailleurs, l'organisme mandataire devrait remettre un macaron ou un insigne permettant de bien identifier les observateurs ce qui évitera des ennuis inutiles.

Les contacts avec les autorités civiles, politiques et administratives

Le plus tôt possible après l'arrivée dans le pays, le chef de mission prend les contacts nécessaires avec les autorités civiles, politiques et administratives du pays hôte, soit notamment les autorités chargées de l'organisation et du contrôle des élections. Il verra notamment à obtenir les accréditations et documents d'identification nécessaires. La qualité des premiers contacts peut être déterminante pour le succès de la mission. On verra donc à y apporter toute l'attention nécessaire.

Les activités et les observations préliminaires

Dès son arrivée, l'observateur doit se rendre visible et signaler sa présence. Dans le but d'obtenir un état de la situation le plus objectif possible, il doit chercher à établir des contacts et à recueillir des informations auprès de personnes et organismes représentatifs des principales sphères d'activités du pays tels que :

- représentants et chefs de partis politiques;
- candidats;
- administrateurs et fonctionnaires gouvernementaux;
- responsables de l'administration électorale;
- syndicats;
- organismes militant pour les droits de l'homme;
- groupes ethniques;
- électeurs;
- ressortissants canadiens;
- leaders religieux.

Dans les faits, le processus d'observation débute dès l'arrivée dans le pays de séjour. Il est donc souhaitable de parcourir l'ensemble du territoire national ou tout au moins celui de l'affectation, afin d'obtenir

une vue générale du processus en cours, de situer les bureaux de vote, de relever certaines anomalies (fraudes, plaintes) et d'appréhender les difficultés susceptibles de surgir. À cette occasion, l'observateur doit signaler sa présence auprès des autorités locales et des représentants des partis politiques et s'informer des obstacles rencontrés.

Des contacts avec les électeurs permettront de rendre compte du climat électoral. Ainsi, on cherchera à connaître des électeurs leurs attentes, leur confiance envers l'administration de l'élection, leur intérêt pour les partis, leurs connaissances des candidats et de la procédure électorale ainsi que l'accessibilité de l'information. Afin de favoriser la liberté d'expression, ces interviews ne devraient pas être tenues en la présence des forces de sécurité gouvernementales.

Les observations préliminaires devraient porter également sur les différents groupes : les syndicats, les groupes religieux, la police et l'armée.

Par ailleurs, l'attitude du pays envers les observateurs à propos de la liberté d'action, de la possibilité d'échanger avec d'autres observateurs, de l'encadrement administratif et juridique, sera notée. Notons qu'il arrive parfois que cet encadrement diffère des accords préliminaires. Dans ce cas, il faudra alors en informer l'organisme mandataire.

Les contacts avec les médias

Au cours de cette période et tout au long du séjour, une attention particulière sera portée aux médias tant écrits qu'électroniques. Trois aspects devraient être surveillés plus particulièrement, soit la couverture de l'ensemble de la campagne électorale, l'accessibilité aux médias et l'existence possible de censure.

Tout au long de son séjour, l'observateur peut être invité à émettre son opinion ou ses commentaires sur différents aspects du processus observé. Il convient ici de rappeler que dans toute action ou intervention, l'observateur doit demeurer neutre. Aussi, à moins d'avoir été officiellement mandaté, l'observateur doit s'abstenir de toute déclaration publique et référer toute demande d'entrevue ou de déclaration quelconque à son chef de mission.

La concertation avec les autres missions d'observation internationale

Dans toute la mesure du possible, la mission doit se dérouler en concertation avec d'autres missions d'observation internationales. La multiplication des échanges avec les autres observateurs permettra de prendre connaissance d'un plus grand éventail de faits, d'opinions et

d'analyses. Idéalement, les chefs de mission devraient maintenir des contacts réguliers avec les autres chefs de mission tout au long de leur séjour dans le pays.

Le rapport d'étape pour la période pré-électorale

La rédaction de rapports est une tâche incontournable à laquelle tout observateur devra s'astreindre. C'est en effet une partie intégrante de la mission. On distingue deux types de rapports, soit les rapports d'étape et le rapport de mission proprement dit. Pour l'essentiel, ces rapports résument les observations faites lors des différentes étapes du processus électoral et font état des conclusions et recommandations des observateurs. Afin de faciliter cet exercice, il est essentiel de prendre des notes de façon quotidienne.

Selon le type de mission, ces rapports seront rédigés en fonction des différentes périodes du processus électoral, à savoir la période pré-électorale, la période électorale proprement dite et la période post-électorale. Ils seront élaborés à partir des notes prises quotidiennement et des formulaires fournis par l'organisme mandataire ou élaborés par l'observateur en fonction de la grille d'observation et de la loi électorale.

Le rapport d'étape pour la période pré-électorale devrait faire état notamment de :

- la documentation électorale recueillie sur place telle que la loi électorale, les normes et les instructions pour le scrutin, ou tout autre document pertinent;
- l'organisation électorale dans son ensemble ainsi que le climat pré-électoral;
- les plaintes et les difficultés rencontrées;
- le calendrier des activités et les personnes rencontrées;
- les recommandations formulées.

Ce rapport d'étape est transmis au chef de mission.

L'observation de la période électorale

Une mission d'observation porte généralement sur le scrutin. Toutefois, elle peut couvrir l'ensemble du processus électoral. C'est pourquoi nous examinerons ci-après, outre le scrutin proprement dit, les étapes entourant un événement électoral.

Par ailleurs, l'organisme mandataire fournit généralement une grille d'observation, laquelle est déterminée d'après la loi électorale ou ce qui en tient lieu. Toutefois, l'observateur peut être amené à établir lui-même

un canevas et c'est pourquoi l'annexe II établit une grille des éléments susceptibles d'être observés.

La loi électorale et l'administration des élections

La loi électorale, pierre angulaire du processus électoral, doit assurer l'équité entre tous les acteurs électoraux (électeurs, candidats, partis politiques). Au nombre des conditions minimales pour la tenue d'élections libres¹¹, l'adoption du code électoral devrait reposer sur le plus large consensus possible des parlementaires.

En ce qui concerne les aspects administratifs, des rencontres devraient être organisées avec les autorités centrales responsables de l'administration électorale. Les observations devraient se structurer autour de ce qui suit :

- la compétence des administrateurs;
- l'accessibilité aux autorités et au personnel;
- l'organisation et l'efficacité d'action de l'organisme;
- la formation et l'encadrement du personnel électoral;
- l'existence de procédures électorales;
- la structure régionale (autorité, attributions);
- l'existence de commissions de surveillance.

Sur le plan de la préparation et de la planification de l'élection, il y aurait lieu de vérifier si les formulaires, les manuels ou documents en vue du scrutin sont disponibles et adéquats. Une attention particulière devrait être apportée à la conception des bulletins de vote (type de bulletins utilisés) et aux mesures de sécurité entourant l'impression et le contrôle de la qualité.

La délimitation territoriale

L'établissement d'une délimitation équitable est lié au respect de certains concepts dont l'égalité du vote de l'électeur (une personne, un vote). Cette délimitation devrait être effectuée par un organisme indépendant et, si ce n'est pas le cas, l'opposition devrait pouvoir participer au processus de délimitation.

L'inscription des électeurs

La période de l'inscription des électeurs est une phase majeure du processus électoral. Les différentes étapes liées à l'inscription des électeurs sont d'une grande importance puisqu'elles peuvent susciter ou détruire la confiance de l'électeur envers les autorités électorales. C'est ainsi que la présence d'observateurs favorise la transparence du processus. Ceux-ci doivent être familiers avec :

- les normes et procédures liées à l'inscription;
- le matériel utilisé;
- les étapes du déroulement de l'inscription;
- les listes électorales (confection, publication et corrections);
- les cartes d'identité ou la carte d'électeur.

Les partis politiques et les candidats

Avant son départ, l'observateur a constitué un dossier comportant des données de base sur les partis politiques. À cette étape-ci, il devra porter son attention sur les formalités d'enregistrement des partis, sur leur participation au processus électoral, sur la période des mises en candidature, sur le mode de désignation des candidats et sur l'affichage des listes de candidats.

L'équité en matière d'accessibilité aux ressources étatiques pour tous les partis politiques constitue sans doute un des éléments permettant de certifier que le scrutin est libre, honnête et démocratique. En fait, le non-respect de ce principe causera un préjudice sérieux à la campagne électorale des partis politiques d'opposition.

En matière de financement, différents aspects sont à surveiller, soit :

- les montants alloués aux partis par l'État ou en provenance de l'extérieur;
- les dépenses électorales;
- l'utilisation des différentes ressources étatiques (édifices publics, transport, etc.).

Le climat entourant la campagne électorale

Tout élément susceptible de perturber le climat électoral et, ce faisant, la participation électorale, doit être souligné, notamment :

- boycott de l'élection;
- violation des règles de droit;
- conditions économiques;
- activités qui risquent de nuire au déroulement de la campagne;
- possibilité de violence et d'intimidation.

L'accès aux médias

Dans certains pays, une autorité voit à l'accès aux médias. Cette autorité s'assure que le temps d'antenne soit équitablement réparti entre les partis politiques pendant la campagne électorale et que le traitement journalistique soit impartial.

Une attention particulière doit être portée à l'ensemble des médias. À cet effet, il serait utile de consigner, en ce qui concerne la presse écrite et les médias électroniques (télévision et radio), les éléments suivants :

Médias écrits

- noms des principaux journaux;
- affiliation (média indépendant, presse gouvernementale);
- tirage.

Médias électroniques

- permis requis;
- affiliation;
- pourcentage de la population ayant accès à ces médias.

L'observateur devra surveiller plus particulièrement trois éléments, soit : la censure, l'accessibilité aux médias et la couverture.

Si la censure existe, on verra à cerner qui l'exerce, les bases légales qui la sous-tendent et quel type d'information en fait l'objet. Au chapitre de l'accessibilité, il s'agit de vérifier si les médias ont donné leur appui à l'ensemble des candidats et des partis ou à un nombre restreint d'entre eux. On vérifiera également si les différents partis ont pu bénéficier équitablement du temps d'antenne. Quant à la couverture de la campagne électorale, il s'agit de voir si les médias ont exercé un traitement équilibré de celle-ci.

Il est à noter que dans les pays en voie de démocratisation, l’affichage demeure une formule largement utilisée pour diffuser l’information. Il y aura donc lieu de surveiller les points suivants : les utilisateurs, l’étendue et le respect de l’affichage.

4.2 Les activités le jour du scrutin

Avant d’examiner les différentes étapes de l’observation d’un scrutin, quelques considérations et recommandations préliminaires s’imposent.

La période d’observation du scrutin s’étend de l’ouverture des bureaux de vote à la diffusion des résultats. C’est donc dire que l’on doit se préparer à de longues heures de travail et prévoir certains besoins, notamment alimentaires. Au cours de cet exercice, on attend de l’observateur qu’il relève dans la plus stricte neutralité toutes les lacunes ou anomalies susceptibles de nuire à l’expression du vote et qu’il évalue la qualité de l’ensemble du processus électoral.

Afin de planifier adéquatement une journée d’observation, un plan de travail doit être constitué. On y retrouvera les points suivants :

- composition de l’équipe;
- itinéraire, horaire et lieu de départ;
- liste des bureaux de vote à visiter (localisation, personnes à rencontrer);
- appui logistique (ressources humaines et matérielles);
- mandat et tâche.

Une évaluation sérieuse du scrutin exige la visite d’un nombre suffisant de bureaux de vote. À son arrivée, l’observateur doit se présenter aux membres du personnel électoral et aux représentants des partis politiques et produire son accréditation et/ou une carte d’identité émise par les autorités. S’il n’y a pas d’ennuis, on estime qu’un minimum de 20 à 30 minutes par bureau de vote sont nécessaires pour permettre à l’observateur de bien faire sentir sa présence et de consigner l’information requise.

L’ouverture et la localisation des bureaux de vote

L’aménagement, la localisation et l’accessibilité des lieux ainsi que l’horaire de fonctionnement du bureau de vote sont à relever. Dans l’aménagement, tout doit être mis en place pour préserver le secret du vote.

La disponibilité des urnes, bulletins de vote, listes électorales et matériel électoral

Une attention particulière doit être portée au matériel mis à la disposition du personnel électoral et des électeurs : liste électorale, registre du scrutin, procès-verbaux, bulletins de vote, urne, isoloir, éclairage, etc. On doit noter si le matériel est disponible en quantité suffisante, dès l'ouverture des bureaux et tout au long de la journée.

Le déroulement du vote

Il est nécessaire d'identifier tout le personnel électoral et d'en évaluer la compétence notamment à l'égard de la connaissance et de l'application des normes et procédures électorales.

Un nombre déterminé d'électeurs par bureau de vote devrait être fixé par les procédures électorales. De plus, afin d'éviter toute confusion, aucune modification de procédures ne devrait intervenir à la dernière minute. En surveillant le déroulement de la votation, il convient de relever les points suivants :

- disposition des lieux;
- accessibilité;
- présence des représentants des partis politiques ou des candidats;
- qualité du personnel du bureau de vote;
- temps d'attente et de vote;
- procédures d'identification des électeurs;
- procédures de vote;
- secret du vote;
- refus du droit de voter;
- nombre d'électeurs inscrits qui n'ont pas voté;
- nombre d'électeurs ayant eu recours à l'aide pour voter;
- plaintes;
- actions potentielles d'intimidation (à proximité ou à l'intérieur);
- sécurité des personnes et du matériel électoral (notamment les urnes);
- satisfaction ou insatisfaction des différents intervenants (partis politiques, électeurs).

Le dépouillement du vote et la proclamation des résultats

En plus d'être présent lors de cette étape, l'observateur devra s'assurer que les normes et directives liées au dépouillement sont connues et appliquées par le personnel électoral affecté à cet exercice. Les différents éléments à surveiller sont :

- les intervenants;
- les méthodes de dépouillement et de compilation;
- l'acheminement des procès-verbaux et du matériel.

Lorsque le dépouillement se fait dans un autre endroit que le centre de votation, on doit s'assurer que tous les dispositifs de sécurité sont mis en place et plus spécifiquement en ce qui concerne le transport des urnes.

Quant au recensement des votes, il s'agit d'une activité importante qui suit le dépouillement du scrutin. Afin d'éviter toute possibilité de fraudes, l'observateur doit assister à cette étape du processus électoral.

Différents documents doivent être remplis, signés et acheminés par le personnel électoral autorisé. On vérifiera si ces formalités sont dûment remplies. Quant à la diffusion des résultats, celle-ci doit être faite par les autorités électorales dans un délai raisonnable afin de ne pas porter préjudice au processus.

Le rapport d'étape pour le jour du scrutin

Le rapport d'étape pour le jour du scrutin devrait résumer l'ensemble des activités de la journée et être structuré en fonction des éléments suivants :

- le climat général de la journée du scrutin, le territoire parcouru et les bureaux visités;
- l'organisation des bureaux de vote;
- le déroulement du scrutin;
- le dépouillement des votes;
- le recensement des votes;
- la diffusion et la publication des résultats;
- les plaintes et le suivi;
- les conclusions et recommandations.

À l'instar du rapport d'étape pour la période pré-électorale, le rapport d'étape pour le jour du scrutin sera transmis au chef de mission qui en disposera de la même façon. L'observateur pourra utiliser les éléments présentés à l'annexe III pour élaborer sa grille d'observation.

4.3 Les activités postérieures au jour du scrutin

Le traitement des plaintes

Dans le cadre de certaines missions, les observateurs sont parfois habilités à recevoir et à acheminer les plaintes, et ce pour toute la période d'observation. Cette fonction est normalement encadrée par des règles fournies soit par l'organisme mandataire, les autorités électorales ou gouvernementales. Il s'agit d'une fonction cruciale compte tenu des incidences qu'elle peut avoir sur la crédibilité et la confiance que les différents intervenants auront dans le processus électoral.

Cette fonction est particulièrement délicate et exige de l'observateur beaucoup de tact. Dans certains cas, les plaignants peuvent s'attendre à ce que l'observateur fasse une enquête ou règle le problème sur-le-champ. L'observateur doit agir avec neutralité, objectivité et impartialité en montrant son intérêt sans trop s'engager. De plus, il ne doit pas se substituer au juge ou se prononcer sur le litige. L'observateur n'est pas un arbitre et en aucun cas, il ne doit intervenir lorsque des problèmes sérieux surgissent, sauf s'il a été expressément mandaté à cet effet. Son rôle devrait se limiter à recueillir toutes les informations et à assurer le plaignant que la plainte sera acheminée à l'autorité désignée. Sur un formulaire de plainte, on devrait retrouver les renseignements suivants :

- numéro de la plainte;
- nom et adresse du plaignant;
- date et lieu de l'incident;
- nature de la plainte (inscription irrégulière, etc.);
- résumé (circonstances et témoins);
- commentaires de l'observateur et actions prises.

Le rapport d'étape pour la période post-électorale

Le contenu de ce rapport sera élaboré à partir des éléments suivants :

- les résultats préliminaires;
- le recensement des votes;
- la fin du processus;
- la déclaration officielle des résultats;
- les plaintes et contestations.

Le communiqué

Le communiqué est un moyen efficace et simple de rendre publiques des informations essentielles. Puisque le rapport de mission n'est généralement rendu public qu'après le retour des membres de la mission dans leur pays respectif, la mission doit faire connaître l'essentiel de ses conclusions par voie de communiqué le plus tôt possible après la tenue du scrutin.

Le rapport de mission

Puisque les membres d'une mission d'observation électorale doivent produire un rapport de mission écrit, il est important d'en commencer la rédaction et si possible de la terminer avant de quitter le pays hôte. Les rapports d'étape rédigés au cours du séjour serviront de base pour la rédaction de ce rapport. Ce travail peut être réparti entre les membres d'une mission d'observation, qui se seront préalablement entendus sur le contenu du rapport et désigneront une personne pour assurer la coordination de la rédaction, de l'édition et de la diffusion.

Quant au contenu du rapport de mission, celui-ci devrait résumer dans un style narratif et descriptif l'ensemble des activités et du mandat confié. Le contenu devrait comprendre les éléments suivants :

- contexte global et électoral;
- importance des élections;
- objectifs;
- liste des observateurs;
- termes de référence de la mission;
- mandat de la mission;
- composition, mandat et répartition des équipes;
- plan de travail et échéancier;
- itinéraire des observateurs;
- méthodes d'observation utilisées;
- modalités de coopération avec les autres missions;
- résultats de l'observation;
- conclusions de la mission;
- recommandations visant à consolider les institutions démocratiques;
- annexes (communiqués, instructions, bulletins, calendriers des rencontres, communications, etc.);
- résumé du rapport.

5.

Le suivi de la mission

5.1 Production et publication du rapport

Délai de production du rapport

Le rapport de mission devrait être produit et transmis à l'organisme mandataire au plus tard quinze jours après le retour des observateurs.

Propriété du rapport

Le rapport de mission est la propriété de l'organisme mandataire à qui il appartient de décider de sa diffusion.

Traitement et suivi du rapport

L'organisme mandataire, dès réception du rapport de mission, le transmet à l'État demandeur, aux États membres de l'organisme, ainsi qu'aux organisations internationales de promotion de la démocratie qui ont parrainé d'autres missions dans le pays hôte.

Le rapport de mission est pris en considération par les instances de l'organisme mandataire, qui en prennent acte et se prononcent sur les suites à y donner.

L'instance responsable, au sein de l'organisme mandataire, de donner suite au rapport prend les mesures appropriées pour y donner suite dans les plus brefs délais.

L'organisme mandataire voit à la publication du rapport.

Les missions d'observation électorale ont suscité depuis quelques années de nombreux commentaires, tant pour en souligner les bienfaits que pour les critiquer ou en relever les carences.



Conclusion

En termes plus proprement politiques, les opinions sont partagées quant à l'utilité des missions d'observation électorale. D'une part, certains reconnaissent que ces missions sont un moyen de diffuser des normes reconnues pour assurer la régularité des élections, de contrer les tentatives de fraudes et de rassurer l'électorat. D'autre part, on en questionne l'utilité et l'efficacité. Les médias rapportent des commentaires à l'effet que les missions d'observation électorale seraient une obligation à laquelle s'astreignent les États sous la pression des bailleurs de fonds. On reproche notamment aux missions d'apporter leur caution morale à des résultats pas toujours fiables. Le soutien ou la condamnation auxquels peuvent aboutir les missions d'observation mériteraient donc d'être mieux motivés. Il faut rappeler à cet égard que l'International IDEA établit l'exhaustivité et l'exactitude de l'observation au nombre des devoirs de l'observateur.

On a déjà noté à quel point l'observation électorale se caractérise par un plus grand professionnalisme depuis quelques années. On reconnaît de plus en plus que ces missions doivent être composées de spécialistes, experts ou parlementaires. L'expertise technique et politique de ces personnes ne peut être qu'un atout pour assurer le succès des missions d'observation électorale.

Encore faut-il que tout observateur soit adéquatement préparé et doté d'outils lui permettant de procéder à l'observation du processus électoral avec exhaustivité, exactitude et professionnalisme. La publication de ce Guide pratique de l'observateur tente de répondre à ces exigences, du moins est-ce le but dans lequel il a été conçu.

Nous espérons qu'il saura répondre à vos attentes et à vos besoins.

Bonne mission !!!



Notes

¹ Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *Code de conduite. Observation électorale éthique et professionnelle*, p. 10.

² Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*, p. 8.

³ Voir à ce sujet Neil Nevitte et Santiago A. Canton, « The Role of Domestic Observers », *Journal of Democracy* (juillet 1997), p. 48-61.

⁴ Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *Code de conduite. Observation électorale éthique et professionnelle*, p. 10.

⁵ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. op. cit., p. 5-6.

⁶ Guy S. Goodwin-Gill, *Codes de conduite pour les élections*, Genève, 1998, Union interparlementaire, p. 45.

⁷ Guy S. Goodwin-Gill, op. cit., p. 45-46.

⁸ Conseil permanent de la Francophonie. *Document portant principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections*. Adopté par le CPF en sa 23e session, les 12 et 13 novembre 1996, (CPF-23/96/D 299), p. 5.

⁹ Agence de la francophonie, Délégation générale à la coopération juridique et judiciaire, *Consultations électorales en Francophonie : Bilan, implication de la Francophonie et perspectives d'avenir : Sessions d'échanges à Bordeaux en 1995 et à Dakar en 1997*, p. 66.

¹⁰ Voir à ce sujet le numéro thématique « Rethinking Civil Society », *Journal of Democracy* (juillet 1994), p. 4-56.

¹¹ International Republican Institute, *Election observation: what makes an election « Free and Fair »*, Washington, 3 p.



Bibliographie

« International Organizations and Democracy », *Journal of Democracy*, vol. 4, n° 3 (juillet 1993), p. 3-69.

AGENCE DE LA FRANCOPHONIE. Délégation générale à la coopération juridique et judiciaire. *Consultations électorales en Francophonie : Bilan, implication de la Francophonie et perspectives d'avenir : Sessions d'échanges à Bordeaux en 1995 et à Dakar en 1997*, Paris, s.d., 89 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. <<http://www.assnat.qc.ca>>.

BAILIE, Warren, et David JOHNSON. « Observing other people voting », *Options politiques* (janvier 1987), p. 11-13.

BAKARY, Tessy D. *L'observation des élections en Afrique noire*, Université Laval, s.d., 9 p.

BEIGBEDER, Yves. *Le contrôle international des élections*, Paris et Bruxelles, Bruylant-LGDJ, 1994, 187 p., coll. « Axes du savoir ».

BOURGI, Albert. « Impostures électorales », *Jeune Afrique*, 5 au 11 janvier 1999, p. 31.

CAROTHERS, Thomas. « The Observers Observed », *Journal of Democracy*, vol. 8, n° 3 (juillet 1997), p. 17-33.

COMITÉ DE COORDINATION DE LA MISSION DE L'OÉA EN HAÏTI. *Guide à l'intention des membres de la mission d'observation de l'Organisation des États Américains pour l'inscription des électeurs du 5 au 26 octobre 1990*, octobre 1990, pag. var.

CONSEIL PERMANENT DE LA FRANCOPHONIE. *Document portant principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections*. Adopté par le CPF en sa 23^e session les 12 et 13 novembre 1996, (CPF-23/96/D 299), 5 p.

CROTTY, William. « The Political Scientist as Comparative Election Observer », *PS : Political Science & Politics*, vol. 24, n° 1 (mars 1991), p. 64-69.

DIAMOND, Larry. « Toward Democratic Consolidation », *Journal of Democracy*, vol. 5, n° 3 (juillet 1994), p. 4-17.

ÉLECTIONS CANADA. *Les critères régissant une élection démocratique*, Background documentation, 1991.

ELKLIT, Jorgen, et Palle SVENSSON. « What Makes Elections Free and Fair? », *Journal of Democracy*, vol. 8, n° 3 (juillet 1997), p. 32-46.

GARBER, Larry. *Guidelines for International Election Observing*, The International Human Rights Law Group, Washington, 1984, 101 p.

GOODWIN-GILL, Guy S. *Élections libres et régulières : Droit international et pratique*, Genève, Union interparlementaire, 1994, 135 p.

GOODWIN-GILL, Guy S. *Codes de conduite pour les élections*, Genève, Union interparlementaire, 1998, 154 p.

HAÏTI. CONSEIL ÉLECTORAL PROVISOIRE. *Règlement sur l'observation internationale*, n° 8, s.d., 4 p., coll. « Les cahiers électoraux ».

INSTITUT INTERNATIONAL POUR LA DÉMOCRATIE ET L'ASSISTANCE ÉLECTORALE. *Lessons Learnt : International Election Observation*, Seventeen Organizations Share Experiences on Electoral Observation. A Roundtable jointly organized by the United Nations Electoral Assistance Division and International IDEA, Stockholm, 10-12 octobre 1995, 29 p.

INSTITUT INTERNATIONAL POUR LA DÉMOCRATIE ET L'ASSISTANCE ÉLECTORALE. *Code de conduite : Observation électorale éthique et professionnelle*, Stockholm, 1998, 27 p.

INTERNATIONAL REPUBLICAN INSTITUTE. *Election observation : What makes an election « Free and Fair »*, Washington, s.d., 3 p.

NEVITTE, Neil, et Santiago A. CANTON. « The Role of Domestic Observers », *Journal of Democracy*, vol. 8, n° 3 (juillet 1997), p. 48-61.

ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE. *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*, 2^e éd., Varsovie, 1997, 39 p.

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières : Adoptée à l'unanimité par le Conseil interparlementaire à Paris, le 26 mars 1994*, Genève. (Dépliant)

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Déclaration universelle sur la démocratie : adoptée par le Conseil interparlementaire : Le Caire, 16 septembre 1997*, s.d., 7 p. (Brochure)

SMITH, George R. « Facilitating Observer Activities », *Aceproject* [en ligne], <<http://www.aceproject.org/main/english/em/eme09.htm>>.



Annexes

La préparation personnelle de l'observateur

Afin de pouvoir remplir toutes les formalités et conditions préalables et d'en connaître les contraintes, une attention particulière devrait être portée à certains éléments. Ces formalités sont, selon le cas, à la charge de l'organisme mandataire, de l'employeur ou de la personne affectée à une mission. Par ailleurs, l'observateur devrait demander à l'organisme mandataire tous les documents nécessaires à la mission.

Les autorisations et les conditions du détachement

Les modalités entourant les autorisations et les conditions du détachement peuvent varier selon que l'organisme intervient dans le secteur public, parapublic ou privé :

- autorisations de l'employeur (administration électorale, fonction publique ou autres);
- conditions du détachement :
 - maintien ou non du salaire, des assurances et autres avantages sociaux;
 - achat des titres de voyage et taxes d'aéroport;
 - » vérifier quel organisme est chargé de l'achat;
 - » vérifier qui défraie les coûts des taxes d'aéroport (environ 20 \$ par aéroport);
 - » voyager de préférence en classe économique;
 - per diem;
 - dépenses de voyage et avances en argent;
 - période du dégagement.

Les documents nécessaires

La plupart des documents nécessaires sont répertoriés ci-dessous. Afin d'en prévenir la perte ou le vol, il est impératif de déposer ces documents dans un coffret de sécurité. En outre, il est fortement suggéré de photocopier les documents les plus importants et de conserver ceux-ci dans un endroit différent :

- passeport valide pour la période d'affectation (Bureau des passeports);
- visas - prévoir les escales (l'obtention des visas relève généralement de l'organisme mandataire, sinon il faut en référer à l'ambassade ou au consulat);
- carnet de vaccination (cliniques santé-voyage);
- titres de voyage;
- assurances (voyage, médicale, invalidité, etc.);
- accréditations, instructions, ordre de mission (il est possible que ces documents ne soient fournis qu'à l'arrivée);
- chèques de voyage, argent personnel et cartes de crédit;
- carte de la Régie de l'assurance maladie;
- cartes d'affaires;
- carte d'appel avec code international;
- photos (de format passeport; en prévoir plusieurs pour différentes formalités).

Les mesures médicales

Il est essentiel d'être informé des conditions sanitaires du pays hôte et des précautions à prendre tant avant le départ qu'une fois rendu sur place. À cet égard, les cliniques santé-voyage offrent la documentation et les conseils pertinents. De manière à ne pas être pris de court à la dernière minute, il est suggéré de prendre rendez-vous même si la mission n'est pas confirmée.

- Vaccins appropriés :
 - prévoir les vaccins au moins un mois avant le départ;
 - vérifier qui défraie les coûts de la vaccination;
 - les cliniques santé-voyage suggèrent certains vaccins, toutefois, il faut vérifier auprès de l'organisme mandataire si des vaccins supplémentaires sont nécessaires;
- groupe sanguin;
- certificat médical;

- prévoir les ordonnances médicales et dentaires;
- trousse de premiers soins (pour le contenu, vérifier auprès d'une clinique santé-voyage ou d'un CLSC);
- porter avec soi toute l'information nécessaire quant à son état de santé (bracelet de type médic-alert, etc.).

Les effets personnels

Pour ce qui concerne les bagages, il est suggéré de n'emporter que le strict nécessaire. Généralement, l'organisme mandataire fournit à ce propos des informations avant le départ. Toutefois, d'excellents guides de voyage offrent de précieux conseils notamment au chapitre des vêtements et des règles à suivre dans le pays :

- vêtements appropriés (adaptés au climat, en fibres naturelles de couleurs claires; prévoir une tenue appropriée pour les visites officielles);
- ceinture de voyage (ceinture-passeport);
- nécessaire de toilette;
- verres et prothèses en double;
- produits antimoustiques;
- convertisseur et adaptateur de courant;
- pas de bijoux apparents;
- lampe de poche;
- emporter dans l'avion les articles de première nécessité et des vêtements de rechange.

Les affaires courantes

Diverses dispositions devraient être prises en prévision d'une absence plus ou moins prolongée. Si besoin est, une personne devrait être mandatée pour assumer les obligations courantes :

- paiement des comptes;
- loyer, hypothèques, assurances;
- courrier (avis au bureau de poste);
- testament et mandat d'inaptitude;
- personne à aviser en cas d'urgence.

Éléments d'observation pré-électorale

Loi électorale

1. Qui a participé à l'élaboration de la législation électorale?
2. Comment a été adoptée la législation électorale (décret, loi, référendum, etc.)?
3. Qui administre cette législation?
4. Comment et par qui sont nommés les administrateurs électoraux?
5. Quels pouvoirs ont-ils?
6. Quel est leur degré d'autonomie?

Délimitation électorale et mode de scrutin

7. Qui procède à la délimitation des territoires devant servir à des fins électorales?
8. Comment cette délimitation est-elle effectuée?
9. Quels sont les principaux critères de délimitation?
10. Le territoire est divisé en combien de « circonscriptions »?
11. Quel est le mode de scrutin pour chaque palier électif?

Inscription

12. L'inscription est-elle obligatoire?
13. Comment s'inscrit-on?
14. Quel mécanisme est mis en place pour déterminer qui a le droit de voter?
15. Quelles catégories de personnes sont privées du droit de vote? (détenus, etc.)
16. Les électeurs sont-ils bien informés des dates, heures et endroits où ils peuvent s'inscrire?
17. Quels moyens a-t-on utilisés pour informer les électeurs?
18. Les bureaux d'inscription sont-ils adéquats et accessibles?
19. Le matériel requis est-il disponible?

20. Quel est le matériel utilisé? (registre, carte d'inscription, etc.)
21. Le personnel affecté à cette tâche semble-t-il compétent?
22. Quel est le rôle de chaque membre du personnel?
23. Le processus d'inscription se fait-il de façon ordonnée?
24. Est-ce que des électeurs ont été intimidés ou ont reçu des gratifications illicites?
25. Des électeurs ont-ils été inscrits indûment?
26. Y a-t-il une période de révision? Si oui, quels en sont les mécanismes?
27. Y a-t-il eu des demandes de radiation?

Partis politiques et candidats

28. Quelles sont les règles liées à l'inscription des partis politiques?
29. Ces règles permettent-elles l'exclusion de certains partis?
30. La loi électorale contrôle-t-elle certaines activités des partis politiques?
31. De quels moyens les partis politiques disposent-ils pour faire connaître leur programme?
32. Les partis politiques ont-ils un rôle à jouer dans l'administration électorale?
33. Est-ce que la loi électorale prévoit des dispositions à l'égard du financement des partis politiques?
34. L'État alloue-t-il des montants ou des ressources à tous les partis politiques?
35. Est-ce que les partis politiques sont soutenus financièrement par des appuis extérieurs?
36. Est-ce que le parti au pouvoir utilise des ressources publiques à des fins partisans?
37. Quels sont les critères d'éligibilité des candidats? Exige-t-on un dépôt?
38. Quelle est la période de réception des déclarations de candidatures?
39. Quels sont les modalités et les documents requis pour les déclarations de candidatures?
40. Est-ce que la liste officielle des candidats est publiée dans les médias ou affichée dans les endroits publics?
41. Existe-t-il des procédures de contestation des candidatures?
42. Y a-t-il eu des désistements?

Climat entourant la campagne électorale et médias

43. Les droits de la personne sont-ils respectés?
44. Les règles de droit sont-elles dans l'ensemble respectées?
45. Existe-t-il d'autres facteurs qui pourraient perturber la participation électorale?
46. Durée de la campagne électorale?
47. Peut-on dire que la presse est libre?
48. S'il y a censure, comment et par qui s'exerce-t-elle?
49. Tous les partis ont-ils accès d'une façon équitable aux médias?
50. Y a-t-il un traitement équilibré de la campagne électorale par les médias?
51. La publicité électorale est-elle limitée?
52. L'information est-elle accessible à l'ensemble de la population?
 - › taux d'analphabétisme;
 - › pourcentage de la population qui détient un téléviseur, un poste radio.

Éléments d'observation pour le scrutin

Bureaux de vote

1. Le site et l'aménagement des bureaux de vote sont-ils convenables?
2. Les lieux sont-ils surveillés par la police ou les militaires? Si oui, facilitent-ils l'exercice du droit de vote?
3. Les bureaux de vote sont-ils en nombre suffisant (nombre d'électeurs par bureau de vote)?
4. L'emplacement des bureaux de vote est-il bien connu et facilement accessible par les électeurs?
5. Est-ce que tout le matériel requis est disponible?
6. Existe-t-il des bureaux de vote spéciaux (vote par anticipation, bureaux de vote mobiles, etc.)?
7. Quel est l'horaire de fonctionnement de l'ensemble des bureaux de vote et a-t-on respecté celui-ci?

Bulletin de vote

8. Quel type de bulletin de vote utilise-t-on?
un seul pour l'ensemble des candidats
un par candidat
9. Le bulletin de vote est-il suffisamment clair?
photo du candidat
sigle du parti politique
nom du candidat
couleur du papier
10. Comment est marqué le bulletin de vote?
11. Les bulletins de vote sont-ils numérotés?
12. Les bulletins de vote portent-ils les initiales d'un des membres du personnel électoral?

13. Peut-on retracer un électeur à partir du bulletin de vote?
14. Le bulletin de vote est-il déposé dans l'urne par l'électeur?

Secret du vote

15. Quel type d'urne est utilisé?
16. Utilise-t-on des scellés? Quel type? Présence ou absence de scellés?
17. La disposition de l'isoloir assure-t-elle le secret du vote?
18. Comment sont recueillis les bulletins de vote après l'exercice du droit de vote?

Procédures

19. Les mentions relatives au déroulement du vote sont-elles consignées dans un document tel le registre du scrutin?
20. Comment dispose-t-on des bulletins non utilisés ou maculés?
21. Quelles mesures sont mises en place pour éviter la fraude?

Électeurs

22. Qui a le droit de voter?
23. Moyens utilisés pour l'identification des électeurs?
liste électorale
carte d'électeur
autres
24. Un électeur muni d'une carte d'identification mais non inscrit peut-il voter?
25. Existe-t-il des dispositions pour le vote des absents? Si oui, quelles sont-elles?
26. Y a-t-il des mécanismes prévus pour les personnes ne pouvant se rendre dans les bureaux de vote?
27. A-t-on refusé le droit de voter à des électeurs? Si oui, pourquoi?
28. Les électeurs peuvent-ils se faire aider? Par qui? Combien ont été aidés?
29. Combien de temps faut-il pour exercer son droit de vote, de la réception du bulletin de vote au dépôt dans l'urne?
30. L'attente à l'extérieur du bureau de vote est-elle longue?
31. Combien d'électeurs ont voté lors de votre visite?
32. Est-ce que les électeurs semblent bien comprendre les procédures du vote?

33. Les électeurs peuvent-ils se rendre facilement sur les lieux?
34. Semble-t-il y avoir une quelconque forme d'intimidation à l'égard des électeurs?
35. Est-ce que les personnes présentes dans le bureau de vote tentent d'influencer les électeurs?
36. Le processus semble-t-il crédible auprès des électeurs?
37. À la fermeture du bureau de vote, est-ce que les personnes en attente ont pu voter?
38. Dans l'ensemble, est-ce que les électeurs semblent satisfaits?

Personnel électoral

39. Le personnel électoral est-il facilement identifiable (le responsable, le scrutateur, le responsable de la sécurité, etc.)?
40. Quelles sont les autres personnes présentes (partis politiques, bénévoles, journalistes, forces de l'ordre)?
41. Comment a-t-on sélectionné le personnel électoral?
42. Le personnel a-t-il une formation adéquate? Semble-t-il compétent?
43. Est-ce que le personnel électoral exécute les tâches qui lui sont dévolues en regard des normes et procédures?

Dépouillement du scrutin et compilation des résultats

44. Où se fait le dépouillement?
45. Combien de temps s'est écoulé entre la fermeture du bureau de vote et le dépouillement?
46. Qui est présent à l'occasion du dépouillement?
47. Les règles sont-elles bien connues des personnes affectées au dépouillement?
48. Dans quelles conditions se fait le dépouillement?
49. Qui observe le dépouillement?
50. Qui a effectué la compilation?
51. Comment sont acheminés les résultats et à qui?
52. Compile-t-on les bulletins non utilisés ou maculés?
53. Le dépouillement se fait-il à un autre endroit que le bureau de vote? Si oui, où et quelles mesures de sécurité sont prises?
54. Qui effectue le transport de l'urne?
55. Combien de temps a duré le dépouillement?
56. À qui est acheminé le relevé du dépouillement?

57. Comment sont certifiés les résultats?
58. Qui peut contester et y a-t-il eu contestation?
59. Comment dispose-t-on du matériel électoral une fois le dépouillement effectué (urnes, bulletins utilisés, listes électorales, registres du scrutin, etc.)?

Résultats

60. Qui est autorisé à divulguer les résultats?
61. L'organisme chargé de la diffusion des résultats est-il crédible?
62. Quel est le temps écoulé entre la fin du scrutin et l'annonce des résultats officiels?
63. Quels sont les résultats du scrutin?
64. Quel est le taux de participation?
65. Quel est le taux de bulletins rejetés? Semble-t-il anormalement élevé?

Fraudes et plaintes

66. Quelles mesures sont prises pour éviter les fraudes électorales?
67. Les observateurs sont-ils intégrés à toutes les étapes du processus électoral et plus spécifiquement lors du dépouillement des résultats?
68. Est-ce que tous les partis ont pris part au dépouillement?
69. Y a-t-il eu des plaintes?
70. Est-ce que la population était informée de la possibilité de porter plainte?
71. Y a-t-il des irrégularités ou des incidents particuliers à signaler?

Irrégularités électorales

- Intimidation, violence;
- découpage électoral inéquitable;
- application erronée des dispositions de la loi électorale;
- autorités électorales nationales, régionales ou locales acquises à la cause d'un parti;
- électeur disposant de plusieurs cartes d'électeurs;
- vente de cartes d'électeurs;
- électeurs n'ayant pas la possibilité de s'inscrire;
- modification illégale à la liste électorale;
- obstruction au droit de vote;
- vote de personnes n'ayant pas la qualité d'électeur;
- même électeur votant plus d'une fois;
- bourrage ou manipulation d'urnes, manipulation des bulletins de vote;
- bureaux de vote fantômes ou fictifs;
- mauvaise organisation délibérée du scrutin;
- exploitation de l'ignorance des électeurs;
- tricherie par encre indélébile visible;
- falsification des procès-verbaux;
- manipulation des chiffres à la publication des résultats;
- complicité de la justice lors des contentieux;
- achat du vote de certains électeurs.

Modèle d'un rapport synthèse d'un observateur

Nom de l'observateur : _____

Zone d'accréditation _____

Type d'élection : _____

Date : _____

Nombre de bureaux de vote visités : _____

Numéros des bureaux de vote observés : _____

Description des irrégularités identifiées : _____

Statistiques des irrégularités identifiées : _____

Défaillances administratives : _____

Recommandations quant à la légitimité du vote dans la zone d'observation :

Recommandations pour l'amélioration de la gestion du processus électoral :

Annexes à joindre : Feuilles de rapports de chacun des bureaux de vote observés

Droits et devoirs des observateurs

Les observateurs sont indépendants mais ils ont des droits et des devoirs énoncés ci-après; ces droits et devoirs ne sont pas mutuellement exclusifs, certains étant à la fois droits et devoirs.

Droits :

- se déplacer n'importe où sur le territoire du pays hôte sans autorisation ou avis préalable, à la seule contrainte de la sécurité personnelle;
- être habilité à observer tout le processus électoral;
- être libre de rencontrer et de parler avec les représentants des partis politiques, les candidats et les officiers électoraux, selon leur disponibilité;
- observer toute réunion des autorités électorales et politiques lors des audiences, des objections, réclamations et appels;
- accompagner le transport du matériel et en observer les livraisons;
- avoir accès à tout bureau d'inscription des électeurs, à tout bureau de vote et à tout centre de compilation des résultats;
- faire rapport des observations à son organisation.

Devoirs :

- respecter les lois et reconnaître la souveraineté du pays hôte;
- ne pas s'ingérer dans les affaires du pays;
- ne pas s'ingérer dans le processus électoral, émettre des instructions aux officiers électoraux ou perturber le processus;
- être neutre, impartial, objectif et sans parti pris; ne pas porter d'uniforme, signes, couleurs ou autres qui laissent croire qu'ils appuient l'un ou l'autre des partis ou candidats;
- porter en tout temps pendant l'observation du processus, la carte d'accréditation émise par le pays hôte;

- signaler le plus tôt possible à l'autorité électorale, toute présumée irrégularité majeure ou fraude observée et demander qu'un procès-verbal en soit dressé;
- respecter le secret du vote;
- ne posséder ni ne porter aucune arme pendant la durée de leur affectation à l'observation.

Plan d'un rapport général d'une mission d'observation électorale

- I. Sommaire
- II. Les termes de référence
- III. Le contexte et les enjeux des élections
- IV. Le cadre légal, politique et administratif de l'organisation des élections
- V. Les méthodes d'observation utilisées
- VI. La description des activités de la mission
- VII. Les obstacles rencontrés
- VIII. L'analyse de différents aspects de la période précédant la tenue du scrutin, entre autres :
 - la sélection et le comportement des membres de la Commission électorale;
 - la structure électorale;
 - le cadre juridique;
 - le calendrier électoral;
 - le climat général;
 - les différents intervenants;
 - l'inscription des électeurs et des candidats;
 - la campagne électorale;
 - la préparation et la distribution du matériel électoral;
 - l'information de l'électorat;
 - la formation des membres des bureaux de vote.

- IX. L'évaluation des faits saillants de l'observation, entre autres :
- l'environnement à l'intérieur et à l'extérieur des bureaux de vote;
 - le matériel électoral : les listes électorales, les urnes, les bulletins de vote, l'isoloir, etc.;
 - la conduite des agents électoraux;
 - la conduite des électeurs;
 - le dépouillement;
 - le retour du matériel;
 - la consolidation des résultats.
- X. Les conclusions de la mission
- les limites éventuelles du rapport
- XI. Les recommandations visant à consolider les institutions démocratiques
- XII. Remerciements

Les annexes possibles :

- communiqués de presse émis par la mission;
- rapports préélectorales;
- composition et répartition des équipes;
- plan et calendrier de travail;
- itinéraire des observateurs;
- bilan statistique des faits observés;
- documents récupérés sur place (code électoral, manuel à l'intention des membres des bureaux de vote, les règlements, les procédures, les formulaires, les procès-verbaux, les spécimens de bulletins de vote et autres matériels);
- personnalités, organisations et partis politiques rencontrés;
- collaboration éventuelle avec d'autres organisations;
- plaintes et contestations reçues;
- autres formes d'aide de la communauté internationale à la réalisation des élections.

