



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 23 mai 2003

Diffusion restreinte  
**CDL-EL (2003) 1 rev**  
**Or. fr.**

**Avis n° 235/2003**

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**GUIDE POUR L'EVALUATION DES ELECTIONS**

**Document préparé par M. Claude Casagrande,  
Expert auprès du CPLRE**

## Conseil des élections démocratiques

### Guide pour l'évaluation des élections

#### INTRODUCTION

#### A - PRINCIPES GENERAUX POUR L'EVALUATION DES ELECTIONS

L'observation et l'évaluation des élections est une mission exigeante et rigoureuse pour les observateurs qui ont une responsabilité importante, tant vis-à-vis de l'organisation qu'ils représentent que vis-à-vis du pays qui les invite à cette mission.

En tant qu'étrangers au pays où se déroule le scrutin, ils sont invités à cette mission par les autorités nationales qui veulent ainsi démontrer la crédibilité du processus électoral et sa conformité aux standards internationaux et en particulier à ceux définis par le « Code de bonne conduite en matière électorale ». L'observateur doit donc avoir une attitude positive vis-à-vis de ces normes européennes dont il doit garantir le respect sur le terrain.

La mission doit être effectuée en toute objectivité. Ainsi les organes responsables de la constitution de la délégation veilleront-ils à ce que des conflits potentiels ou une méfiance « a priori » à l'égard de tel ou tel membre de la délégation ne vienne entacher la crédibilité des conclusions de la mission d'évaluation. On veillera ainsi à ne pas inclure dans la délégation des membres issus d'un pays pour lequel un contentieux (territorial, politique, ou autre) existe avec le pays invitant.

Généralement, plusieurs organisations internationales sont présentes pour l'observation des élections. Un lien devra être établi avec ces différentes organisations, en particulier :

- pour le déploiement sur le terrain (répartition des bureaux de vote et des régions) pour assurer la meilleure couverture possible du terrain
- pour la confrontation des observations en vue d'une cohérence des conclusions.

L'un des principes fondamentaux d'une mission d'observation est la **non-ingérence** dans le déroulement des élections. Les observateurs ne sont pas des juges de l'élection, mais ils développeront un esprit critique sur le processus électoral dans son ensemble.

Une évaluation correcte des élections implique que les observateurs remplissent leur mission **dans le cadre législatif et réglementaire du pays et non en référence à leur propre pratique nationale**. Ce cadre législatif et réglementaire doit donc être connu de tous.

Pour ce faire, l'organe responsable de l'envoi de la mission veillera à donner aux observateurs une documentation précise et synthétique sur la situation politique dans le pays, la ou les lois électorales, les rapports des missions d'observation précédentes, les dernières recommandations faites au pays, et d'une manière générale toutes les informations utiles pour comprendre la situation dans son ensemble.

De ce fait, l'observation des élections ne peut pas se limiter à une surveillance du seul déroulement dans les bureaux de votes le jour du scrutin, mais commencera au moins 2 jours avant.

L'organe responsable de l'envoi de la mission devra prendre en compte ce travail préparatoire important, à la fois dans le calendrier, sur le plan budgétaire, mais aussi pour le choix des observateurs.

L'organe responsable de l'envoi de la mission devrait également éviter de répondre à des invitations tardives de la part des autorités nationales :

- d'une part, car elles rendront difficilement possible la mise en place d'une mission répondant à ces contraintes ;
- d'autre part, du fait que cela est généralement le signe de la recherche d'une caution internationale sans véritable volonté de coopération.

Un bon déroulement de la mission d'évaluation repose également sur la qualité des personnes recrutées localement (généralement des chauffeurs et des interprètes). L'organisation responsable de l'envoi de la mission veillera tout particulièrement à ces recrutements et, en particulier, les interprètes devraient avoir des connaissances de base des procédures électorales.

La crédibilité de la mission dépend en effet

- de la qualité des interprètes qui devront avoir reçu des consignes strictes de professionnalisme (traduction des propos sans appréciation ou « interprétation » personnelle)
- de la fiabilité des chauffeurs (dans certains cas, les chauffeurs prévenaient par téléphone les bureaux de votes avant l'arrivée de l'équipe d'observateurs ou conduisaient de manière imprudente).

Un dernier point doit également être soulevé ici : il s'agit des relations avec les médias. Dans les pays de tradition démocratique récente, les médias sont très demandeurs d'informations sur le déroulement des scrutins. Par ailleurs, de nombreuses stations de radio locales chercheront à rencontrer les observateurs.

La politique de communication de la délégation doit être arrêtée dès le début de la mission et tous les membres doivent s'y conformer. Si une conférence de presse apparaît opportune, elle ne devra avoir lieu que lorsque la mission disposera d'une vision suffisamment complète du déroulement afin de pouvoir tirer des conclusions valables.

Dans tous les cas, les observateurs s'abstiendront de faire des déclarations à la presse à titre individuel et à plus forte raison, le jour du scrutin.

## B - GUIDE POUR L'ÉVALUATION DES ÉLECTIONS

Dans la pratique, pour tenir compte de ces principes, le présent document est divisé en 3 parties :

- avant le jour du scrutin,
- le jour du scrutin,
- le lendemain du scrutin.

Pour le jour même du scrutin, nous proposons de diviser le questionnaire en 3 parties :

- Avant l'ouverture du scrutin : observation du bureau de vote dans lequel les observateurs sont présents pour suivre l'ouverture (1 questionnaire par équipe).
- Durant la journée : observation des bureaux de vote en fonctionnement (1 exemplaire du questionnaire par bureau visité).
- A la clôture et au dépouillement du scrutin : observation de la clôture et du dépouillement dans un bureau de vote (1 questionnaire par équipe).

Les questionnaires AVANT et APRES scrutins sont destinés à alimenter les rencontres préliminaires de l'ensemble de la délégation (ou d'une partie de la délégation) avec les personnalités politiques nationales, les représentants des partis politiques, la Commission électorale centrale, etc...

La liste des points à étudier peut, dans certaines circonstances, ne pas prendre en compte tous les problèmes locaux et, de ce fait, ne prétend pas inclure l'ensemble des questions à poser. Il s'appuie sur les points essentiels qui fondent un suffrage **universel, égal, libre, secret et direct**, selon les principes définis par le « Code de bonne conduite en matière électorale ».

Enfin, il est important de rappeler que l'observation à laquelle la mission va se livrer ne peut avoir de valeur statistique ou scientifique : le nombre des bureaux visités restera toujours très faible au regard de l'ensemble des opérations se déroulant dans le pays.

## 1. AVANT LE JOUR DU SCRUTIN

La connaissance du contexte politique, de la loi électorale, des modalités pratiques prévues pour le bon déroulement des élections sont des conditions préalables à une observation rigoureuse et impartiale des élections dans le respect de la souveraineté nationale.

Une bonne connaissance de la loi électorale sous tous ses aspects est un élément qui permet d'éviter des erreurs ou des ingérences malvenues. La connaissance des enjeux politiques du scrutin permet de détecter les irrégularités possibles, les pressions pouvant intervenir, donc d'être à même d'effectuer les observations les plus pertinentes.

Les questions de ce premier chapitre doivent permettre au groupe des observateurs de remplir sa mission dans de bonnes conditions grâce à une connaissance minimale des conditions d'organisation du scrutin.

Il est impératif que des observateurs participent aux réunions du jour antérieur à l'élection. Si certains d'entre eux sont empêchés pour des raisons d'organisation ou d'autres raisons valables, une note d'information reprenant les points évoqués dans le questionnaire sera faite aux observateurs (oralement ou sous forme d'un document synthétique).

### A - Connaissance du contexte politique des élections

*Les questions ci-dessous doivent permettre aux observateurs de comprendre le contexte général et politique de ces élections, de manière à se préparer à une observation adaptée aux risques.*

- Les élections se déroulent-elles à l'échéance normale ou non ?
- Sinon, pour quelles raisons ces élections sont-elles organisées ?
- Ce scrutin présente-t-il un enjeu particulier (autre que le renouvellement à échéance)? (par exemple amendement ou réforme de la Constitution en vue, en jeu national pour des élections locales, situation particulière d'une minorité, ...)
- Quelles sont les forces politiques en présence ?  
*On relèvera à cette occasion la liste des partis politiques, mouvements et coalitions présents dans la compétition électorale, ainsi que la place de chacun d'eux dans la vie politique nationale. Cela est indispensable pour apprécier le pluralisme dans la composition des commissions électorales des bureaux de votes et le contrôle du déroulement du scrutin. Les observateurs apporteront une attention particulière à certains petits partis ou mouvements qui sont parfois des « sous-marins » de grands partis au pouvoir et dont la présence n'a d'autre but que de donner l'illusion du pluralisme.*
- A-t-il été possible de les rencontrer ?  
*Une rencontre avec les responsables nationaux des partis politiques est utile pour comprendre les enjeux et apprécier les risques de tensions et de fraude dans les bureaux.*

*Après le déploiement sur le terrain, des rencontres peuvent être organisées en complément avec les responsables locaux des partis politiques ou les candidats lorsqu'il s'agit d'élections locales. Cette rencontre, en donnant de la publicité à la présence des observateurs sur le terrain, est de nature à favoriser un bon déroulement du scrutin. On prendra cependant garde, lors de ces rencontres locales, aux risques de manipulation et d'instrumentalisation des observateurs, qui devront veiller de manière rigoureuse à respecter leur obligation de neutralité.<sup>1</sup>*

## **B - Connaissance de la loi électorale**

La loi électorale (parfois plusieurs lois différentes) définit le cadre juridique et les modalités de déroulement du scrutin. Une bonne connaissance du contenu de ces textes est nécessaire pour apprécier le scrutin dans le cadre national et non en rapport aux références des observateurs dans leur propre pays.

### **1. Les listes électorales**

Les informations concernant les listes électorales permettent de mesurer **l'universalité** du scrutin.

- Modalités d'établissement des listes :
  - Les listes sont-elles permanentes ?
  - Qui a la responsabilité de les établir ?
  - Comment sont répartis dans les bureaux les électeurs en fonction de leur résidence ?
  - Comment et où votent les électeurs résidant à l'étranger ?
  - Quelles vérifications sont effectuées pour éviter les inscriptions multiples ?
- Discriminations éventuelles (sociales, raciales, ...) dans l'établissement des listes, en particulier vis-à-vis des minorités (conditions de nationalité, de durée de présence, de résidence, ...)
- Publicité des listes :
  - Les listes sont-elles mises à disposition des électeurs pour leur permettre de vérifier leur inscription ?
  - Les partis politiques et/ou les candidats ont-ils accès à ces listes ?
- Modalités de rectifications des listes (y compris le jour du scrutin ?) :
  - Un électeur qui a été omis des listes peut-il faire rectifier la liste, ?
  - Comment, dans quel délai ? Ce délai est-il suffisant ?
  - Y a-t-il des listes électorales complémentaires dans les bureaux de vote ?
  - Qui les établit ?
  - Quels documents sont nécessaires pour corriger les listes ?

---

<sup>1</sup>*L'expérience nous enseigne que certains responsables politiques locaux peuvent être tentés par exemple de se faire photographier avec les observateurs pour se targuer par la suite du soutien des observateurs, et au delà, de l'Organisation qui observe les élections !*

- Des problèmes ont-ils été rapportés concernant ces questions ? lesquels<sup>2</sup> ? (nature du problème, source<sup>3</sup>, ...)

## 2. Les candidatures

Ce point permet de mesurer **l'égalité d'accès** aux fonctions électives des citoyens.

- Qui peut être candidat ?
- Quelles sont les conditions de candidature :
  - Parrainage, (qui peut parrainer ?),
  - Privilège de présentation (seuls les partis politiques reconnus ou les coalitions par exemple peuvent présenter des candidats),
  - La candidature est-elle soumise au dépôt d'une caution ? Quel est son montant ? N'est-il pas excessif eu égard au niveau de vie du pays et au scrutin<sup>4</sup>?
- En cas de second tour, quelles sont les conditions de maintien ? Paraissent-elles raisonnables et compatibles avec les principes du « Code de bonne conduite en matière électorale » ?
- Des problèmes ont-ils été rapportés concernant ces questions ? Lesquels ? (nature du problème, source, ...)

## 3. L'organisation du scrutin

Les questions de ce paragraphe permettent de **préparer les observations sur le terrain** le jour du scrutin.

- Quel est le mode de scrutin appliqué aux élections ?
- Quelle est la composition des commissions électorales des bureaux de vote ? Le pluralisme est-il respecté ?
- La loi prévoit-elle la présence de délégués des partis politiques et /ou des candidats habilités à suivre la totalité du processus ?
- Y a-t-il d'autres observateurs (ONG par exemple) autorisés à suivre les opérations ? (Celles-ci sont-elles transparentes ?)
- Les bulletins de votes :
  - sont-ils simples et facilement compréhensibles ?
  - sont-ils établis dans les différentes langues des minorités ?

---

<sup>2</sup>La connaissance des problèmes soulevés lors d'élections précédentes est riche d'enseignements pour les observateurs car elle leur permet de « cibler » les observations, et, éventuellement, de constater les progrès accomplis au plan national.

<sup>3</sup>La connaissance des sources est importante pour permettre, dans le rapport final, d'apprécier la qualité du témoignage et déjouer les tentatives assez fréquentes de manipulation des observateurs !

<sup>4</sup>Nous connaissons certains pays où, pour être candidat à des élections locales comme conseiller municipal, la caution représentait plusieurs mois de revenu mensuel moyen ! Il s'agit à l'évidence d'une forme de suffrage censitaire déguisée !

- sont-ils compréhensibles par des personnes ne sachant pas lire ? (présence d'un « logo » par exemple)<sup>5</sup>
- Le vote des militaires :
  - Un droit de vote pour les militaires est-il prévu ?
  - Comment est-il organisé ? (listes électorales, modalités pratiques)
  - Où votent les militaires ? En ville ? Dans leur caserne ? Dans leur commune de domicile ?
  - Concernant le vote à la caserne :
    - Comment la commission électorale est-elle composée? Par des civils ? Par des militaires ?
    - Est-il possible par les observateurs et les délégués civils des partis/candidats d'observer les élections ?
    - A l'occasion des élections locales, le vote des militaires de la ville ne risque-t-il pas de modifier le résultat ou conduire à ce que le pourcentage nécessaire à la validité des élections soit atteint <sup>6</sup> ?
- Le vote des personnes malades ou impotentes : modalités de vote :
  - Qui décide de l'opportunité de la procédure ? Quels sont les délais de demande ?
  - Par une urne « mobile »<sup>7</sup> ? Qui recueille le vote ?
  - Vote par procuration, vote par correspondance, autres modalités ?
  - Comment la réalité du vote personnel et le secret sont-ils assurés dans ces cas ?
  - Les modalités permettent-elles d'éviter des fraudes ?
- Le vote des personnes dans une situation de peur
- Les modalités du dépouillement du scrutin
  - Qui effectue le dépouillement ?
  - Le dépouillement est-il public ?
  - Qui décide de la validité ou de la nullité d'un bulletin et existe-t-il des normes permettant de se déterminer sur la validité d'un bulletin ?
  - Vote à l'étranger ?
  - Quels sont les cas de nullité prévus par la loi ?
  - Ces cas ne sont-ils pas trop stricts et/ou formels <sup>8</sup> ?
- Proclamation des résultats :
  - Qui a la compétence pour proclamer les résultats du bureau de vote ?
  - Où cette proclamation a-t-elle lieu ?

---

<sup>5</sup>Cette question est très sensible dans certains pays où plusieurs langues sont utilisées couramment et/ou dans lesquels nombre de citoyens ne savent pas lire. Les difficultés de lecture/compréhension des bulletins de vote peuvent conduire à justifier une « assistance » au vote qui n'est pas toujours désintéressée !.

<sup>6</sup>Dans les villes de garnison importante, le nombre de militaires risque d'influer sur les résultats.

<sup>7</sup>Cette procédure est très fréquente dans les pays de la CEI ou d'ex-Yougoslavie. Il s'agit d'une urne transportée par des membres de la commission électorale au domicile des personnes ne pouvant se déplacer afin de recueillir leur vote.

<sup>8</sup>Nous avons eu connaissance de cas où le fait que la croix désignant le candidat choisi dépasse de quelques millimètres la case prévue à cet effet sur le bulletin entraîne la nullité du bulletin ! On comprendra que ce formalisme n'a aucun rapport avec un problème d'interprétation de la volonté de l'électeur ! Il est utile dans ce cas de connaître la règle pour apprécier le bon déroulement du dépouillement dans les bureaux et, ultérieurement, dans le rapport final de l'élection, d'interpeller si nécessaire les autorités nationales sur ce problème.

- Un affichage des résultats à la porte du bureau de vote est-elle prévue par la loi ?
- Quels résultats font l'objet d'une proclamation officielle ? Quel est le nombre de voix obtenues par chaque liste/chaque candidat ? Dans chaque circonscription électorale ? Les seuls élus sans précisions des votes obtenus ?
- Des problèmes ont-ils été rapportés concernant ces questions ? Lesquels ? (nature du problème, source, ..)

#### 4. Les organes de contrôle de la procédure électorale

Les organes de contrôle jouent un rôle essentiel dans le déroulement du scrutin, en particulier pour assurer le **pluralisme, l'égalité et la régularité** du scrutin. Une rencontre entre la délégation d'observateurs et la Commission électorale centrale est indispensable.

Concernant les scrutins locaux, une rencontre avec la commission électorale locale est également indispensable avant le jour du scrutin.

- La commission électorale centrale :
  - Comment est-elle constituée ? Qui effectue les nominations ?
  - Est-elle permanente ? Ad hoc ?
  - Quelle est l'appartenance politique de ses membres ?
  - Sa composition reflète-t-elle le pluralisme ?
  - Quelles sont ses compétences ? En particulier en matière de recours ?
  - Comment sont prises les décisions (majorité, unanimité, consensus,...) ?
  - L'impartialité et la compétence de la commission vous semble-t-elle assurée ?
- Les commissions électorales locales :
  - Comment sont-elles constituées ? Qui désigne les membres ?
  - La composition de ces commissions reflète-t-elle le pluralisme ?
  - L'impartialité de la commission vous semble-t-elle assurée ?
  - Pour les élections locales, ces commissions ont-elles une compétence en matière de recours ?
  - Les membres ont-ils reçu une formation minimale en matière de connaissance de la loi électorale ?
- Les commissions électorales des bureaux de votes:
  - Comment sont-elles constituées ? Qui désigne les membres ?
  - La composition de ces commissions reflète-t-elle le pluralisme ?
  - L'impartialité de la commission vous semble-t-elle assurée ?
  - Les membres ont-ils reçu une formation minimale en matière de connaissance de la loi électorale ?
- Les recours possibles :
  - Qui peut déposer un recours ?
  - Quelle est l'instance compétente ?
  - Quelles sont les conditions de recours ?
  - Quels sont les effets du recours ?
- Des problèmes lors de scrutins précédents ont-ils été rapportés concernant ces questions ? Lesquels ? (nature du problème, source, ...)

## 5. La campagne électorale

Les observateurs ont rarement la possibilité de pouvoir observer la campagne électorale, et ce pour des raisons matérielles compréhensibles (impossibilité d'être présent plusieurs semaines avant les élections sauf lorsque des observateurs à long terme sont nommés, incompréhension de la langue pour suivre des campagnes à la radio, à la télévision ou dans la presse).

Cependant, les modalités de déroulement de la campagne électorale sont des éléments importants d'appréciation dans le cadre d'une compétition **loyale, honnête et équitable** entre les candidats.

Les observateurs pourront avoir une vision utile de la campagne :

- d'une part, en prenant connaissance de la réglementation en vigueur (est-elle de nature à assurer l'équité entre les candidats / partis en compétition ;
  - d'autre part, en recueillant le témoignage des candidats et responsables de partis, ainsi qu'en interviewant les électeurs et les observateurs présents dans le pays (ambassades, organisations internationales, etc.) ;
  - par l'observation de la propagande électorale publiée (par exemple les affiches) des candidats individuels et des partis politiques.
- Quelle est la réglementation en matière de campagne électorale ?
    - Durée de la campagne.
    - Ce qui est autorisé ou interdit.
    - L'affichage public est-il autorisé ? Dans quelles conditions ?
    - Les manifestations publiques sont-elles autorisées ? Dans quelles conditions ?
  - Un financement public prévu pour la campagne existe-t-il ? Est-il équitable ?
  - Existe-t-il une réglementation et un contrôle du coût et du financement de la campagne ? (plafond de dépense, origine des fonds , ...)
  - Comment la liberté d'expression et de réunion des partis et des candidats sont-elles garanties ?
  - Un contrôle de l'équitable accès aux médias (presse, radio, TV), en particulier pour les médias publics, existe-t-il ? Qui effectue ce contrôle ? Degré d'impartialité de cette instance de contrôle?
  - Des problèmes ont-ils été rapportés :
    - Dans le déroulement de la campagne ?
    - Concernant l'utilisation de moyens publics non autorisés ?
    - Autres ...
  - Sources.

## **2. LE JOUR DU SCRUTIN**

L'observation le jour du scrutin représente le temps fort de la mission. C'est en effet sur le terrain que les observateurs vont constater l'application concrète des lois et mesurer l'écart entre la théorie (la loi) et la pratique (sa mise en oeuvre).

Les observateurs doivent avoir conscience que l'observation vise à **constater la bonne application de la loi locale** et non à faire appliquer une loi d'un autre pays. Si la loi s'avère insuffisante ou inappropriée, le rapport final transmis aux autorités nationales fera mention des propositions visant à améliorer la qualité du scrutin. Une « adaptation » de la loi ne sera en aucun cas suggérée par les équipes sur le terrain.

Les observateurs devront également prendre conscience que leur mission consiste à **observer**, mais en aucun cas à intervenir dans le processus, à quelque niveau que ce soit, même dans un bureau de vote. Ils pourront tout au plus conseiller au Président du bureau de se référer à la loi électorale sur tel ou tel aspect qui leur semble ne pas être appliqué (par ignorance parfois !).

Les équipes d'observation se rendront dans un bureau de vote avant l'heure d'ouverture du scrutin pour vérifier la mise en place dans le bureau choisi et suivre les procédures d'ouverture du scrutin.

Elles procéderont de même pour la clôture, où elles choisiront un bureau (jugé sensible parmi ceux observés dans la journée par exemple) pour y assister à la clôture formelle du scrutin et au dépouillement jusqu'à la proclamation des résultats (si elle prévue par la loi) ou à l'arrivée des bulletins et résultats à la commission électorale locale.

Les observateurs disposent de 3 questionnaires différents :

- un pour les opérations avant l'ouverture du bureau,
- un pour les opérations de dépouillement,
- autant que nécessaire pour les observations des bureaux de votes faites durant la journée.

Lorsque les opérations de vote se déroulent sur plusieurs jours, **un rapport spécifique sera établi** sur les opérations de clôture provisoire et les mesures de sécurité prises pour protéger les votes de la première journée de toute manipulation.

### **a. Avant l'ouverture du scrutin (opérations préparatoires) dans le bureau de vote choisi :**

*1 questionnaire par équipe d'observation  
(Le questionnaire mis en forme est proposé en Annexe I)*

Ce questionnaire vise à évaluer :

- Le respect de la loi (composition de la commission électorale, observateurs, ...)
- La bonne connaissance de la loi électorale par les membres de la Commission électorale

- Le niveau de préparation (matériel, listes électorales, matériel de vote), y compris la vérification du nombre des bulletins livrés au bureau (ils doivent être en quantité suffisante en fonction du nombre d'inscrits mais pas excessive, ce qui pourrait permettre des fraudes).
- La répartition équilibrée des tâches entre les membres de la Commission : l'ensemble des tâches ne doit pas être monopolisé par les représentants des autorités/du parti au pouvoir.
- Le respect de l'horaire d'ouverture du bureau (et s'il y a retard, celui-ci devra être justifié).
- L'ambiance régnant au sein du bureau entre les membres de la commission électorale (1 seule réponse) :
  - autres activités des bâtiments du bureau de vote le jour de l'élection,
  - situation aux alentours du bureau de vote,
  - tendue : les membres de la commission s'observent et se surveillent de manière excessive, voire agressive,
  - sérieuse : les opérations se déroulent sereinement dans une ambiance courtoise,
  - peu sérieuse : les membres de la commission ne remplissent pas leur mission avec le sérieux requis.

Cette appréciation, certes subjective, permet d'évaluer les risques de difficultés et donc d'incidents au cours de la journée (la tension augmentant avec le temps et la fatigue).

Les observateurs veilleront à bien remplir chacune des rubriques y compris les rubriques formelles et d'identification : nom (ou numéro de l'équipe), numéro du bureau de vote, heure d'arrivée et de départ, nombres de bulletins, nombre d'inscrits sur la liste électorale, etc. La qualité du traitement ultérieur de ces informations en dépend.

### **b. Observation des bureaux de vote durant le déroulement du scrutin :**

*Autant de questionnaires que de bureaux visités  
(Le questionnaire mis en forme est proposé en Annexe II)*

Le but de ce questionnaire est de formaliser les observations (en vue d'un traitement statistique sur place ou ultérieur). Il se décompose de la manière suivante :

Page 1 (recto) (à remplir dans le bureau de vote)

On y trouve :

- 1- Les éléments d'identification : des observateurs et du bureau de vote – le nombre d'électeurs inscrits et le nombre de votants à l'heure de la visite<sup>9</sup>,
- 2- Une appréciation matérielle sur le bureau de vote : accessibilité, signalisation, taille, etc.,
- 3- Les personnes présentes dans le bureau (hors électeurs) de manière à apprécier le pluralisme de la commission électorale et des observateurs,

---

<sup>9</sup>Cette indication est importante : elle permet de contrôler en fin de journée la réalité des chiffres de la participation électorale annoncés par les autorités.

- 4- Les risques d'influence ou d'intimidation des électeurs :
  - Présence de la police, de militaires, de personnes suspectes, de propagande, ...
  - Désordres, confusion.
- 5- Le déroulement des opérations et le respect de la loi électorale :
  - Contrôle de l'identité des votants, distribution des bulletins de vote,
  - Confidentialité du vote (isoloirs, efficacité ...),
  - Vote familial.
- 6- Le vote des personnes malades ou à mobilité réduite: contrôle de la confidentialité du vote et du pluralisme.
- 7- Un tableau synthétique d'appréciation.

Page 2 (verso) : à remplir après la sortie du bureau

#### 1 – Remarques des observateurs sur le déroulement du vote

Par exemple : « *Le vote avait lieu sur des tables, non pas dans les isoloirs* »

On se rappellera que ceci est le cas dans de nombreux endroits de la CEI ou d'ex-Yougoslavie, le poids des habitudes et des traditions faisant obstacle à l'entrée en vigueur immédiate de la loi. Dans la tradition soviétique, tout était fait ouvertement. Il en va de même pour le vote familial, également interdit, mais rencontré dans nombre de pays, parfois pour des raisons liées à l'illettrisme !

- Les observateurs s'attacheront à apprécier les faits constatés au regard de la situation locale et de **l'influence réelle de ces faits sur la sincérité, le secret du scrutin, l'influence sur l'électeur.**
- Ceci ne doit cependant pas empêcher la mission d'observation de relever ces points comme devant être améliorés à l'avenir.

Les observateurs indiqueront également les éléments susceptibles d'influencer ou d'exercer une pression sur les électeurs : autres activités se déroulant dans le bâtiment du bureau de vote, l'ambiance générale autour du bureau et dans les environs.

#### 2 - Les faits ou éléments rapportés aux observateurs

Les faits allégués peuvent être sujets à caution. Ils seront pris en compte avec toute la prudence nécessaire.

- les observateurs s'assureront de l'identité de celui qui relate les faits.

**3 – Une appréciation synthétique** de la visite dans le bureau concerné en quatre parties (pas de position moyenne), qui se remplit en tout dernier et représente la synthèse de ce que pensent les observateurs de la situation générale du bureau de vote selon quatre possibilités (pas de position moyenne) : Bien – Plutôt bien- Plutôt mauvaise - Mauvaise.

#### **c. Les opérations après-scrutin : dépouillement – proclamation des résultats**

*1 questionnaire par équipe d'observation*

*(Le questionnaire mis en forme est proposé en Annexe III)*

Ce questionnaire vise à évaluer :

- Le respect de la loi au moment du dépouillement,

- La bonne connaissance de la loi électorale par les membres de la Commission électorale,
- La répartition équilibrée des tâches entre les membres de la Commission : l'ensemble des tâches ne doit pas être monopolisé par les représentants des autorités/du parti au pouvoir,
- La sérénité et le calme du dépouillement<sup>10</sup>,
- Les problèmes rencontrés en matière de validation des bulletins<sup>11</sup>,
- Le respect des règles de publication des résultats,
- Les possibilités de traitement des contentieux ultérieurs (conservation des bulletins et comparaison des nombres de bulletins).

On retrouvera dans ce questionnaire les éléments d'identification et d'appréciation globales déjà rencontrés dans les questionnaires précédents.

---

<sup>10</sup>*La précipitation dans le dépouillement peut être le signe visant à empêcher les observateurs présents de constater certaines « manipulations » de bulletins.*

<sup>11</sup>*Cf. ci avant (note n° 8 – § B 3 : Organisation du scrutin) le formalisme parfois excessif en la matière. Le constat des observateurs sur le terrain et l'importance des bulletins nuls pourra servir de base à une future recommandation aux autorités dans le rapport final d'observation des élections.*

### **3. LE LENDEMAIN ET LES JOURS SUIVANT LE SCRUTIN**

Le lendemain du scrutin, la mission d'observation devra prévoir une rencontre avec les autres organisations internationales et nationales ayant procédé à des observations. Cette rencontre permettra de confronter et de recouper les observations, et ainsi d'appuyer (ou au contraire de nuancer) les premières conclusions de la mission d'observation.

L'un des problèmes rencontré fréquemment lors des observations des élections concerne le délai de proclamation des résultats.

Cela peut tenir à des raisons matérielles (pas de liaisons téléphoniques ou télécopies fiables, pas de système informatique interconnecté, etc.).

Cependant, ce retard peut cacher d'autres raisons, politiques celles là : la difficulté pour le parti au pouvoir à admettre un échec aux élections, voire, une tentative de manipulation des résultats.

Une lecture de la presse au lendemain du scrutin permettra également à la mission de compléter ses impressions, en particulier quant à l'évolution de la situation dans le pays après les élections.

#### **1. La centralisation et la proclamation des résultats**

- L'acheminement des résultats à la commission électorale centrale:
  - Comment s'est déroulé la centralisation des résultats ?
  - Le processus est-il fiable ?
- La proclamation des résultats définitifs :
  - Qui a procédé à la proclamation des résultats définitifs ?
  - Dans quel délai après la clôture du scrutin ?
  - Ce délai apparaît-il raisonnable (compte-tenu de la situation locale en matière de transmissions et de transport)?

#### **2. Recours éventuels**

- Les observateurs ont-ils connaissance de recours ?
- Qui est à l'origine de ces recours ?
- Quels sont les motifs invoqués ?

#### **3. Influences diverses le jour du scrutin**

- Y-a-il eu des publications de sondages réalisés à la « sortie des urnes » le jour du scrutin ?
- La délégation a-t-elle le sentiment que cette publication était de nature à influencer les électeurs ?

#### **4. L'ambiance générale au lendemain du scrutin**

- Quelle est l'appréciation des différents partis politiques et du gouvernement sur le déroulement des élections ?
- Quel est le sentiment général des observateurs sur le déroulement des élections ?

**5. Conclusions**

- Les observateurs considèrent-ils que les élections se sont déroulées conformément aux critères démocratiques définis par le « Code de bonne conduite en matière électorale » ?
  
- Quelles recommandations la mission d'observation souhaite-t-elle faire aux autorités nationales en vue d'améliorer le déroulement des prochains scrutins ?
  - En matière législative,
  - Sur le plan pratique,
  - En matière de formation des membres des bureaux de vote,
  - Et d'une manière générale pour arriver à une plus grande cohérence avec le « Code de bonne conduite en matière électorale ».

<b>NOTE PRATIQUE CONCERNANT CES QUESTIONNAIRES</b>
--

Les questionnaires sont organisés de la manière suivante :

**QUESTIONNAIRE 1 : Avant le jour du scrutin**

Ce questionnaire n'a pas lieu d'être formalisé de manière plus rigide : il s'agit d'un « guide d'entretien » dont la mission d'observation s'inspirera pour ses entretiens préalables à l'observation proprement dite le jour du scrutin.

Les réponses ne font pas l'objet d'un traitement informatique, mais alimenteront le rapport final d'observation et permettront à la délégation de proposer des modifications éventuelles de la loi électorale ou dans la mise en oeuvre au travers de recommandations faites aux autorités nationales.

**QUESTIONNAIRE 2 a : Ouverture des bureaux de votes**

Ce questionnaire est remis en 1 exemplaire à chaque équipe qui devra le compléter.

Il est proposé en annexe « mis en forme » (1 page) de manière opérationnelle. Quelques modifications techniques dans la présentation pourront intervenir en vue de faciliter le traitement informatique.

**QUESTIONNAIRE 2 b : Observation des bureaux de votes**

Ce questionnaire est remis en autant d'exemplaires que nécessaire (10 à 20 par équipes en fonction des conditions locales de déroulement du scrutin et de la couverture géographique de chaque équipe).

Il est remis au plus tard le soir même (ou au plus tard le lendemain matin du scrutin lorsque les conditions le nécessitent) au secrétariat de la mission d'observation en vue d'un traitement statistique informatisé.

Il est proposé en annexe « mis en forme » de manière opérationnelle en 2 pages (recto-verso).

Quelques modifications techniques dans la présentation pourront intervenir en vue de faciliter le traitement informatique.

**QUESTIONNAIRE 2 c : Clôture des bureaux de votes**

Ce questionnaire est remis en 1 exemplaire à chaque équipe qui devra le compléter.

Il est proposé en annexe « mis en forme » de manière opérationnelle en 2 pages (recto-verso).

Quelques modifications techniques dans la présentation pourront intervenir en vue de faciliter le traitement informatique.

## QUESTIONNAIRE 3 : Après le scrutin

Il s'agit là encore (cf. questionnaire 1) d'un guide d'observation des suites du scrutin sans formalisme particulier.

Les questionnaires 2 (a, b et c) sont destinés à recevoir un traitement informatique immédiat ou ultérieur. Ce traitement concernera l'élection proprement dite (mise en évidence des points forts et des points faibles). Il permettra également de disposer d'éléments statistiques globaux qui permettront d'alimenter les travaux ultérieurs du Conseil des Elections Démocratiques et des différentes instances du Conseil de l'Europe.

**Questionnaire de visite avant l'ouverture des bureaux de vote**

Noms des observateurs : _____	numéro de l'équipe : I ____ I
Bureau de vote : Commune : _____ Nom du bureau _____	numéro du bureau : I ____ I
Heure d'arrivée au bureau : _____	Heure de départ du bureau : _____

Heure d'ouverture du bureau de vote

Est-ce que le bureau de vote a ouvert en avance ? **I\_I OUI / I\_I NON**

Est-ce que d'autres observateurs étaient présents ? **I\_I OUI / I\_I NON**

La commission électorale du bureau de vote était-elle au complet à votre arrivée ? **I\_I OUI / I\_I NON**

Composition de cette commission:

Le délégués des partis/candidats et les observateurs sont-ils admis avant l'ouverture officielle du scrutin ? **I\_I OUI / I\_I NON**

Présence de personnes non autorisées dans le bureau : **I\_I OUI / I\_I NON** – Si oui, lesquelles ?

**Le matériel de vote** (bulletins, listes électorales, ...) est-il arrivé : **I\_I OUI / I\_I NON** - Que manque-t-il ?

Est-il en quantité appropriée et conforme aux dispositions de la loi ? **I\_I OUI / I\_I NON**

Nombre d'électeurs inscrits : I \_\_\_\_ I Nombre de bulletins reçus ? I \_\_\_\_ I

**Déroulement des opérations formelles :**

Vérification de l'urne : le président fait-il vérifier par les membres du bureau et les observateurs qu'elle est vide avant d'être scellée ? **I\_I OUI / I\_I NON**

Qui a procédé à la vérification ? : \_\_\_\_\_

L'urne est-elle scellée ou fermée correctement ? **I\_I OUI / I\_I NON**

**Liste électorale :**

La liste électorale pose-t-elle un problème de conformité à la loi ? **I\_I OUI / I\_I NON**

Anomalies constatées : \_\_\_\_\_

Qui en a la responsabilité ? \_\_\_\_\_

Les membres de la commission électorale connaissent-ils leurs tâches ? **I\_I OUI / I\_I NON**

Remarques éventuelles :

Les autres opérations prescrites par la loi électorale sont-elles réalisées correctement ? **I\_I OUI / I\_I NON**

Remarques éventuelles :

Le bureau de vote est-il prêt à l'heure prévue d'ouverture du scrutin ? **I\_I OUI / I\_I NON**

Sinon, quel est le motif du retard ?

Ambiance générale entre les membres de la commission électorale :

Tendue	Sérieuse	Pas sérieuse
--------	----------	--------------

Autres remarques des observateurs :

Signature des observateurs :

<b>Questionnaire à remplir pour chaque bureau de vote</b>
---

*Partie à remplir dans le bureau de vote :*

Noms des observateurs : _____	numéro de l'équipe : I ___ I
Bureau de vote : Ville : _____	Nom du bureau : _____
Heure d'arrivée au bureau : _____	Heure de départ du bureau : _____
Nombre d'inscrits : sur la liste électorale : I ___ I	sur la liste additionnelle éventuelle : I ___ I
Nombre de votants à l'heure d'arrivée : I ___ I	

**Le bureau de vote** : est-il bien signalé ? I\_I OUI / I\_I NON - De taille suffisante ? I\_I OUI / I\_I NON  
 L'accès au bureau est-il aisé (pour les handicapés par exemple) I\_I OUI / I\_I NON  
 Nombre de bulletins de vote et d'électeurs inscrits \_\_\_\_\_  
 Des problèmes se sont-ils présentés aux abords du bureau de vote ? I\_I OUI / I\_I NON

**Les personnes présentes dans le bureau :**

La commission électorale est-elle en nombre suffisant par rapport à la loi ? I\_I OUI / I\_I NON  
 Composition (politique) de la Commission électorale : \_\_\_\_\_  
 Président : \_\_\_\_\_ Vice-président : \_\_\_\_\_ Secrétaire : \_\_\_\_\_  
 Autres membres de la commission : \_\_\_\_\_

Présence d'observateurs : I\_I OUI / I\_I NON - Sont-ils accrédités : I\_I OUI / I\_I NON  
 Qui représentent-ils ? \_\_\_\_\_  
 Y-a-t-il des personnes non autorisées ? I\_I OUI / I\_I NON – Si oui, lesquelles ? \_\_\_\_\_  
 Présence de la police : à l'extérieur du bureau de vote : I\_I OUI / I\_I NON à l'intérieur du bureau : I\_I OUI / I\_I NON  
 Présence de propagande (matérielle, affiches, ou personnes faisant de la propagande) :  
 dans le bureau de vote : I\_I OUI / I\_I NON  
 à l'extérieur et à proximité (à moins de 50 mètres) du bureau : I\_I OUI / I\_I NON  
 Au profit de quel parti ou candidat ? \_\_\_\_\_  
 Intimidation des électeurs : avez-vous remarqué des tentatives : I\_I OUI / I\_I NON (si oui, préciser au verso les faits constatés)

**Le déroulement des opérations:**

Les opérations se déroulent-elles dans l'ordre et le calme ? I\_I OUI / I\_I NON  
 Urne scellée correctement : I\_I OUI / I\_I NON Est-elle placée de manière à être contrôlée : I\_I OUI / I\_I NON  
 Qui contrôle la liste électorale ? \_\_\_\_\_ Peut-on voir qui a voté ? : I\_I OUI / I\_I NON  
 Contrôle de l'identité des votants effectif : I\_I OUI / I\_I NON - Remarques : \_\_\_\_\_  
 Distribution des bulletins de vote correcte (1 seul par électeur) : I\_I OUI / I\_I NON - Remarques : \_\_\_\_\_  
 Isoirs : sont-ils placés de manière à être contrôlés : I\_I OUI / I\_I NON - Remarques : \_\_\_\_\_  
 Vote familial : avez-vous constaté des cas de vote familial ? I\_I OUI / I\_I NON - Remarques : \_\_\_\_\_  
 Est-ce que le droit de vote a été refusé à des électeurs ? I\_I OUI / I\_I NON - Remarques : \_\_\_\_\_  
 Est-ce que les électeurs handicapés ont été autorisés à voter avant les autres ? I\_I OUI / I\_I NON  
 Qui les a assistés ? \_\_\_\_\_  
 Est-ce que des électeurs ont quitté le bureau de vote avec un bulletin ? I\_I OUI / I\_I NON

**Vote des personnes malades ou à mobilité réduite** : (Urne mobile) :

L'urne mobile est-elle bien scellée ? I\_I OUI / I\_I NON  
 Déplacement au domicile : Combien de personnes ? I \_\_\_ I – Pluralisme respecté ? I\_I OUI / I\_I NON  
**Autres procédures** : respectent-elles le secret du vote ? I\_I OUI / I\_I NON

<b>Appréciations d'ensemble :</b>	Oui	Non	Précisions éventuelles
1 - Trop de personnes dans le bureau -----			
2 - Présence de personnes non autorisées -----			
3 - Des troubles dans le bureau de vote -----			
4 - Pression politique exercée sur les électeurs -----			
5- Problèmes liés à la liste électorale -----			

- Dans le cas où les questions 1, 2 et 3 seraient « oui », tout concorde pour que le déroulement dans ce bureau de vote ne soit pas satisfaisant.
- Dans le cas où seules les questions 1 et 3 seraient « oui », cela veut dire que le président du bureau de vote n'est pas compétent, car trop de personnes dans un endroit mènent à des troubles du comportement.
- Dans le cas où seules les questions 3 ou 5 seraient "oui", cela laisserait entendre que les personnes non inscrites expriment leur mécontentement et que le président du bureau de vote ne peut probablement maintenir l'ordre.
- Dans le cas où seules les questions 3 et 4 seraient "oui", cela laisse supposer que la pression politique est importante.
- Dans le cas où les questions 3, 4 et 2 seraient "oui", cela pourrait laisser croire que la présence de personnes non autorisées serait à l'origine des troubles.
- Dans le cas où seule la question 2 est "oui", il serait souhaitable d'interroger les personnes non autorisées afin de savoir qui sont-elles. L'un peut se dire électricien, dans ce cas lui demander que fera-t-il en cas de panne de courant.
- Dans le cas où seule la question 4 serait "oui", cela pourrait vouloir dire que la pression politique est admise de tous ou discrète.

**Partie à remplir après la sortie du bureau de vote :**

**1 - Remarques complémentaires des observateurs :**

Événements spécifiques méritant d'être relevés : (désordres, intimidations, alentours du bureau de vote, autres activités dans le bureau, ...)

--

**2 - Faits rapportés aux observateurs :**

(avec mention de l'identité de celui qui a relaté les faits) :

--

**3- Ambiance générale dans le bureau de vote :**

<b>Tendue</b>	<b>Sérieuse</b>	<b>Peu sérieuse</b>	<b>Conflictuelle</b>
---------------	-----------------	---------------------	----------------------

**4- Appréciation d'ensemble du bureau de vote après la visite :**

<b>BIEN</b>	<b>PLUTÔT BIEN</b>	<b>PLUTÔT MAUVAISE</b>	<b>MAUVAISE</b>
-------------	--------------------	------------------------	-----------------

**5- Recommandations éventuelles à formuler dans le rapport d'observation :**

--

Signature des observateurs :

Annexe III

**Questionnaire d'observation du dépouillement**

Noms des observateurs : \_\_\_\_\_ Numéro de l'équipe : I \_\_\_\_ I  
 Bureau de vote : Ville : \_\_\_\_\_ Nom du bureau : \_\_\_\_\_  
 Numéro du bureau : I \_\_\_\_ I  
 Heure d'arrivée au bureau : \_\_\_\_\_ Heure de départ du bureau : \_\_\_\_\_

La clôture du scrutin est-elle prononcée par le Président à l'heure prévue ? I\_I OUI / I\_I NON

Sinon pourquoi ?

A la clôture, des électeurs étaient-ils présents, qui n'ont pu voter ? I\_I OUI / I\_I NON

**Les personnes présentes :**

La commission électorale du bureau de vote est-elle au complet à la clôture du scrutin ? I\_I OUI / I\_I NON

Les délégués des partis/candidats et les observateurs sont-ils admis dans la salle après la clôture officielle du scrutin ? I\_I OUI / I\_I NON

Sont-ils installés de manière à voir le déroulement des opérations ? I\_I OUI / I\_I NON

Le public (les électeurs) sont-ils admis ? I\_I OUI / I\_I NON

Est-ce que des personnes non autorisées se sont trouvées dans le bureau de vote après la clôture du scrutin ? I\_I OUI / I\_I NON

**Opérations de dépouillement :**

Les bulletins inutilisés/nuls sont-ils comptés et mis de côté ? I\_I OUI / I\_I NON

Le nombre de bulletins distribués est-il compté et enregistré ? I\_I OUI / I\_I NON

Les sceaux des urnes sont-ils intacts avant leur ouverture ? I\_I OUI / I\_I NON

Les membres du bureau connaissent-ils bien les procédures ? I\_I OUI / I\_I NON

Le dépouillement est-il effectué de manière sereine I\_I OUI / I\_I NON  
 ou dans une certaine précipitation :

Les procédures prévues par la loi électorale sont-elles respectées ? I\_I OUI / I\_I NON

Les bulletins non utilisés : sont-ils placés sous scellés ? I\_I OUI / I\_I NON

Y a-t-il des crayons/des plumes sur la table de dépouillement ? I\_I OUI / I\_I NON

Des bulletins se présentent-ils en faisceaux/en paquets dans l'urne ? I\_I OUI / I\_I NON

Les bulletins ont-ils été retournés lors du décompte ? I\_I OUI / I\_I NON

Est-ce le/la président(e) a annoncé le nombre de bulletins valables ? I\_I OUI / I\_I NON

Les bulletins valables ont-ils été mis en pile pour chaque parti /candidat ? I\_I OUI / I\_I NON

Des piles séparées ont-elles été établies pour les bulletins blancs et nuls ? I\_I OUI / I\_I NON

Les bulletins douteux ont-ils été revus par le/la président(e) et la commission électorale locale ? I\_I OUI / I\_I NON

Avez-vous suivi l'ensemble du dépouillement dans ce bureau de vote ? I\_I OUI / I\_I NON

**Bulletins nuls :**

La décision d'annuler un bulletin est-elle prise en conformité avec la loi électorale ? I\_I OUI / I\_I NON

Est-elle transparente (bulletin montré aux délégués, aux observateurs, ...) I\_I OUI / I\_I NON

Le nombre des bulletins nuls vous semble... I\_I excessif / I\_I normal ? I\_I presque nul

Principaux motifs d'annulation : \_\_\_\_\_

Vous semblent-t-ils justifiés ? I\_I OUI / I\_I NON

**Proclamation des résultats :**

La proclamation des résultats du bureau est-elle effectuée clairement (selon la loi électorale) ? I\_I OUI / I\_I NON

Les résultats sont-ils affichés à la porte du bureau de vote (selon la loi électorale) ? I\_I OUI / I\_I NON

**Appréciation d'ensemble de la qualité du dépouillement dans le bureau de vote :**

<b>Bon</b>	<b>Plutôt Bon</b>	<b>Plutôt Mauvais</b>	<b>Mauvais</b>
------------	-------------------	-----------------------	----------------

**La centralisation des résultats au niveau de la ville :**

Acheminement des documents : sécurité assurée : I\_I OUI / I\_I NON

contrôle : I\_I OUI / I\_I NON

Fonctionnement de la commission électorale centralisant les résultats :

La présence d'observateurs et de représentants des partis est-elle admise ?

I\_I OUI / I\_I NON

Remarques d'ensemble des observateurs :

*Au verso : recueil des résultats du bureau de vote :*

Signature des observateurs :

**RESULTATS DU BUREAU DE VOTE**

Bureau de vote : Ville : \_\_\_\_\_ Nom du bureau : \_\_\_\_\_

Numéro du bureau : I \_\_\_\_ I

Nombre d'inscrits dans le bureau : I \_\_\_\_\_ I

inscrits sur la liste complémentaire éventuelle : I \_\_\_\_\_ I

Votants : I \_\_\_\_\_ I Bulletins nuls : I \_\_\_\_\_ I

Suffrages exprimés : I \_\_\_\_\_ I

**Résultats par liste ou par candidats :**

- .....I \_\_\_\_ I

**Remarques des observateurs**

\* Bulletins : nombres : initial /distribués /non utilisés