



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 17 mai 2006

Etude n° 369 / 2006

Diffusion restreinte

CDL-EL(2006)025

Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**PROJET DE GUIDE REVISE
POUR L'EVALUATION DES ELECTIONS**

**sur la base d'une contribution de
M. Claude CASAGRANDE (expert auprès du CPLRE, France)**

Table des matières

	<u>Page</u>
PROJET DE GUIDE REVISE.....	1
POUR L'EVALUATION DES ELECTIONS	1
M. Claude CASAGRANDE (expert auprès du CPLRE, France)	1
INTRODUCTION.....	3
A – Principes généraux pour l'évaluation des élections	3
B – Guide pour l'évaluation des élections	5
1. AVANT LE JOUR DU SCRUTIN.....	6
A - Connaissance du contexte politique des élections.....	6
B - Connaissance de la loi électorale	7
1. Les listes électorales.....	7
2. Les candidatures.....	8
3. L'organisation du scrutin	8
4. Les organes de contrôle de la procédure électorale	10
5. La campagne électorale.....	11
2. LE JOUR DU SCRUTIN	12
A. Observation des bureaux de vote durant le déroulement du scrutin : (Questionnaire/Annexe I, CDL-AD(2005)013)	12
B. Les opérations après-scrutin : dépouillement – proclamation des résultats (Questionnaire/Annexe II).....	14
3. LE LENDEMAIN ET LES JOURS SUIVANT LE SCRUTIN	16
A. La centralisation et la proclamation des résultats	16
B. Recours éventuels	16
C. Influences diverses le jour du scrutin	16
D. L'ambiance générale au lendemain du scrutin.....	16
E. Conclusions.....	17
NOTE PRATIQUE CONCERNANT LES QUESTIONNAIRES	18
ANNEXE I : FORMULAIRE D'OBSERVATION DES ELECTIONS POUR LE JOUR DU SCRUTIN (CDL-AD(2005)013)	20
ANNEXE II : QUESTIONNAIRE D'OBSERVATION DU DEPOUILLEMENT	22

Guide pour l'évaluation des élections

INTRODUCTION

A – Principes généraux pour l'évaluation des élections¹

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 arbitres sur place des conflits éventuels, mais ils établissent un rapport 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,

¹Les observateurs internationaux se référeront pour plus de détails concernant leur statut, leur mission et l'attitude à respecter durant la mission d'observation au « CODE DE CONDUITE DES OBSERVATEURS ELECTORAUX INTERNATIONAUX » (ref. CDL-AD(2005)036) et au Serment accompagnant ce code.

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 correspondant aux 3 étapes :

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

Pour le jour même du scrutin, deux questionnaires sont proposés :

- QUESTIONNAIRE I pour l'observation des bureaux de vote en fonctionnement (1 exemplaire du questionnaire par bureau visité).
- QUESTIONNAIRE II pour la clôture et le dépouillement du scrutin : observation de la clôture et du dépouillement dans un bureau de vote (1 questionnaire par équipe).

Les guides « AVANT » et « APRES » *le jour du scrutin* 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 neutralité².

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 ?

²*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 ? lesquels³ ? (nature du problème, source⁴, ...)

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 scrutin⁵ ?
- 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 ?

³La 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.

⁴La 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 !

⁵Nous 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)⁶
- 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 atteint⁷ ?
- 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 »⁸ ? 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 formels⁹ ?
- Proclamation des résultats :
 - Qui a la compétence pour proclamer les résultats du bureau de vote ?
 - Où cette proclamation a-t-elle lieu ?

⁶Cette 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 !

⁷Dans les villes de garnison importante, le nombre de militaires risque d'influer sur les résultats.

⁸Cette 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.

⁹Nous 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 2 questionnaires différents :

- *des questionnaires en nombre* pour les observations des bureaux de votes faites durant la journée (*y compris l'ouverture*). En d'autres termes, les observateurs ont à leur disposition suffisamment de copies du questionnaire destiné à observer le scrutin lui-même (il vaut mieux prévoir un nombre suffisant y compris des copies de secours du questionnaire, en cas de questionnaires biffés) ;
- un pour les opérations de dépouillement, puisque les observateurs n'observent qu'un seul bureau de vote pour ce qui concerne le dépouillement (prévoir une copie de secours).

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. Observation des bureaux de vote durant le déroulement du scrutin : (Questionnaire/Annexe I, CDL-AD(2005)013)

Autant de questionnaires que de bureaux visités

Ce questionnaire a été élaboré conjointement par le Conseil des élections démocratiques (Commission de Venise) et l'OSCE-BIDDH. Il est de ce fait identique pour les équipes d'observation du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, chaque organisation pouvant

« personnaliser » le questionnaire selon le type de scrutin et en fonction de la législation électorale en vigueur.

Le but de ce questionnaire est de formaliser les observations (en vue d'un traitement statistique informatique sur place ou ultérieur).

Il est à utiliser également pour le premier bureau visité (ouverture du scrutin).

Contenu du questionnaire :

A. Les éléments d'identification : des observateurs et du bureau de vote (selon la codification donnée par l'organisation),

B. Le temps passé au bureau de vote,

C. Le nombre d'électeurs inscrits et le nombre de votants à l'heure de la visite¹⁰,

D. Des éléments d'appréciation de l'extérieur du bureau de vote (propagande, accessibilité),

E. L'intérieur du bureau de vote : propagande éventuelle, intimidation, influence du vote des électeurs, ambiance (tension éventuelle), ...

F. Présence de personnes non autorisées dans le bureau de vote (police, militaires, ...),

G. Présence d'observateurs nationaux (selon les dispositions du Code électoral national),

H. Présence du matériel électoral réglementaire,

I. Procédure de vote – irrégularités constatées.

On se rappellera que dans de nombreux pays *nouvellement ouverts à la démocratie*, le poids des habitudes et des traditions *peut faire* obstacle à l'application immédiate de la loi, *particulièrement dans certaines zones rurales*.

Par exemple, le vote familial *reste* 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.

J. *Recours officiels : les observateurs ont-ils été informés de recours concernant les procédures de vote dans ce bureau ?*

¹⁰Cette indication est importante : elle permet de contrôler en fin de journée la réalité des chiffres de la participation électorale annoncés par les autorités.

K. Evaluation : cette question vise à évaluer globalement la compréhension des procédures de vote par les membres de la commission électorale et par les électeurs : note de 1 (très mauvais) à 5 (très bon).

L. Appréciation d'ensemble de la conduite des opérations dans le bureau : note de 1 (très mauvais) à 5 (très bonne).

En complément de ce questionnaire cadre, les observateurs peuvent être témoins ou interpellés par des électeurs à propos d'incidents ou de violations de la Loi électorale.

*Ces éléments feront l'objets **de rapports écrits complémentaires** qui feront apparaître de manière aussi précise que possible les faits ou éléments constatés ou rapportés aux observateurs. Les faits allégués peuvent être sujet 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. Ils veilleront également à rester prudents quant à leur interprétation : des opérations de « manipulation » des observateurs internationaux sont parfois constatées !

B. Les opérations après-scrutin : dépouillement – proclamation des résultats (Questionnaire/Annexe II)

1 questionnaire par équipe d'observation

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 dépouillement¹¹,
- Les problèmes rencontrés en matière de validation des bulletins¹²,
- Le respect des règles de publication des résultats,
- Les possibilités de traitement des contentieux ultérieurs (conservation des bulletins et comparaison des nombres de bulletins).

¹¹La précipitation dans le dépouillement peut être le signe visant à empêcher les observateurs présents de constater certaines « manipulations » de bulletins.

¹²Cf. ci avant (note n° 9 – § 1 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.

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

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.

A. 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) ?

B. Recours éventuels

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

C. Influences diverses le jour du scrutin

- Y-a-t-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 ?

D. 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 ?

E. 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 ».

NOTE PRATIQUE CONCERNANT LES QUESTIONNAIRES
--

Les questionnaires ont été élaborés en conformité avec le point 11.ii.c de la résolution 1320 (2003) de l'Assemblée parlementaire, qui demandait à la Commission de Venise « d'élaborer dans les meilleurs délais un questionnaire, traité informatiquement, reprenant de façon pratique les principes généraux du Code de bonne conduite en matière électorale¹³, ce qui permettrait aux délégations d'observateurs d'avoir une meilleure appréciation de l'ensemble de l'élection ». La recommandation 124 (2003) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (point 8.b.ii) va dans le même sens.

Un travail de collaboration entre le Conseil de l'Europe (Commission de Venise) et l'OSCE-BIDDH a permis d'aboutir à un questionnaire commun à ces deux organisations pour le jour du scrutin (Questionnaire 1 ci-dessous).

L'observation est organisée en 3 étapes avant, pendant et après le jour du scrutin.

ETAPE 1 : Avant le jour du scrutin

Les questions pour cette étape n'ont pas lieu d'être formalisées de manière plus rigide : le Guide révisé pour l'évaluation des élections (CDL-EL(2006)...) propose un « guide d'entretien » dont la mission d'observation s'inspirera pour ses travaux 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.

ETAPE 2 : le jour du scrutin

Deux questionnaires sont à disposition des équipes :

QUESTIONNAIRE 1: Observation des bureaux de votes (questionnaire commun BIDDH/Conseil de l'Europe)

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.

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

¹³CDL-AD(2002)023rev.

QUESTIONNAIRE 2 : Clôture des bureaux de votes (questionnaire Conseil de l'Europe)

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.

ETAPE 3 : Après le scrutin

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

Les questionnaires 1 et 2 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 des différentes instances du Conseil de l'Europe et de l'OSCE.

**ANNEXE I : FORMULAIRE D'OBSERVATION DES ELECTIONS POUR LE JOUR
DU SCRUTIN (CDL-AD(2005)013)**

Mission d'observation des élections en ...
... Date ...

N° d'équipe¹ :

--	--	--	--

N° de formulaire² :
(pour usage interne)

--	--	--	--

A. Identification du bureau de vote³Région :

--	--	--	--

 District :

--	--	--	--

 Bureau de vote :

--	--	--	--

Le bureau de vote est⁴ : rural: urbain: Président du bureau de vote : Homme : Femme : **B. Temps passé au bureau de vote⁵ (fuseaux 24h)**Heure d'arrivée (hh/mm):

		h		
--	--	---	--	--

 Heure de départ (hh/mm):

		h		
--	--	---	--	--

C. Liste électorale⁶

Combien d'électeurs sont enregistrés sur la liste électorale ?

Combien d'électeurs ont voté jusqu'à présent ?

D. A l'extérieur du bureau de vote

1. Des éléments de la campagne sont-ils présents/visibles hors du bureau de vote ?
2. Des activités de campagne ont-elles lieu à proximité du bureau de vote ?
3. Le bureau de vote est-il accessible aux personnes handicapées ?

O	N	NSP

E. Le bureau de vote – Environnement et atmosphère⁷

4. Des éléments de la campagne sont-ils présents/visibles dans le bureau de vote ?
5. Avez-vous observé des formes d'intimidation dans ou hors du bureau de vote ?⁸
6. Avez-vous observé des tentatives d'influencer le vote des électeurs ?
7. Y avait-il une quelconque tension dans le bureau de vote pendant le scrutin ?
8. Avez-vous eu un accès libre au bureau de vote ?
9. Avez-vous reçu l'information nécessaire des membres du bureau de vote ?

O	N	NSP

¹Un code digital à quatre chiffres a été utilisé afin d'identifier l'équipe d'observateurs. Les deux premiers chiffres indiquent le code de l'aire géographique déterminée, gérée par les observateurs à long terme. Les deux derniers indiquent plus précisément l'équipe d'observateurs à court terme concernée dans l'aire considérée.

²Un numéro doit être apposé lorsque le formulaire arrive au QG (il pourrait aussi être indiqué avant que le formulaire ne soit donné aux observateurs, mais cela prendrait sensiblement plus de temps).

³Cette identification classique, en trois parties, est nécessaire. Le formulaire est conçu sur la base de tableaux et peut donc être aisément modifié (dans ce cas, mettre le curseur dans la case d'identification et dédoubler alors le nombre de cases autant que souhaité). Les abréviations sont bien sûr différentes d'un pays à l'autre, et doivent donc être modifiées en conséquence. Par ailleurs, les niveaux de commissions électorales ne sont jamais plus qu'au nombre de trois.

⁴A modifier ou à ajouter : le président (du bureau de vote) est : un homme / une femme. Mettre le curseur dans la dernière case et presser la touche 'TAB'.

⁵Données à utiliser pour les calculs de participation.

⁶Voici deux questions qui peuvent toujours être soulevées à propos des listes électorales. Le formulaire est conçu sur la base de tableaux et peut donc être aisément modifié (en mettant le curseur dans la dernière case et en pressant la touche 'TAB') ; peuvent être en outre ajoutées les mêmes questions concernant la liste électorale complémentaire et la liste concernant l'urne mobile.

⁷Il n'y a pas de question à propos du nombre de membres des bureaux de vote et des représentants des partis car ces chiffres diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre. Une question à propos des observateurs nationaux peut être ajoutée sous la section F, mais le titre devrait alors être modifié.

⁸Deux questions à propos de l'affluence dans le bureau de vote sont posées ; voir la question 20 à cocher à ce propos.

F. Personnes non autorisées⁹

10. Y a-t-il des personnes non autorisées présentes ? Si **OUI**, qui ?

- Police Militaires Autres forces de sécurité Autorités locales Autre

O	N	NSP

G. Observateurs nationaux

11. Y a-t-il des observateurs nationaux présents ? Si **OUI**, qui ?

- ONG Parti politique / Candidats Autre

O	N	NSP

H. Matériel électoral¹⁰

12. Y avait-il tout le matériel électoral nécessaire ? Si **NON**, lequel manquait ?

- Liste(s) électorale(s) Urne(s) Isoleurs Bulletins de vote Procès-verbaux Encre Autre

O	N	NSP

I. Procédures: Irrégularités observées¹¹

	O	N	NSP
13. Le secret du vote a-t-il été respecté ?			
14. Avez-vous observé des électeurs qui se sont vu remettre plusieurs bulletins de vote (<i>vote multiple</i>) ?			
15. Avez-vous observé des électeurs recevant des bulletins de vote pour d'autres personnes (<i>vote par procuration</i>) ?			
16. Avez-vous observé des électeurs votant en groupe (<i>vote familial</i>) ?			
17. Avez-vous observé des électeurs utilisant des bulletins pré marqués (<i>vote carrousel</i>) ?			
18. Avez-vous observé la même personne "assistant" plusieurs électeurs ?			
19. Quelqu'un a-t-il refusé à un électeur le droit de vote sans raison sérieuse ?			
20. Le processus a-t-il été sérieusement entravé par l'affluence ou la désorganisation ?			
21. L'urne a-t-elle été scellée correctement ?			

J. Recours officiels

22. Des recours officiels ont-ils été observés ?

O	N	NSP

K. Evaluation¹²

(5=très bien - 1=très mauvais)

23. Comment évaluez-vous la compréhension des procédures de vote par les membres du bureau de vote ?

24. Comment évaluez-vous la compréhension des procédures de vote par les électeurs en général ?

	5	4	3	2	1	NSP
23. Comment évaluez-vous la compréhension des procédures de vote par les membres du bureau de vote ?						
24. Comment évaluez-vous la compréhension des procédures de vote par les électeurs en général ?						

L. Appréciation d'ensemble

(4=très bonne, 3=bonne, 2=mauvaise, 1=très mauvaise)

25. Comment évaluez-vous la conduite des opérations de vote dans ce bureau de vote ?

	4	3	2	1	NSP
25. Comment évaluez-vous la conduite des opérations de vote dans ce bureau de vote ?					

⁹Les catégories peuvent être modifiées/supprimées, cela dépendant de la situation et de ce qui est prévu dans la loi.

¹⁰Les catégories peuvent être modifiées/supprimées, cela dépendant de la situation et de ce qui est prévu dans la loi.

¹¹Des questions touchant au processus électoral peuvent être posées. Elles ne dépendent pas de la loi nationale concernée.

¹²Ces deux questions peuvent être posées même si le processus entier est couvert par la première page. Ces deux questions devraient toujours être distinguées de l'appréciation d'ensemble faite par les observateurs (ce qui n'est pas toujours le cas dans les missions d'observation). Il est donc bon de les avoir sur la première page.

ANNEXE II : QUESTIONNAIRE D'OBSERVATION DU DEPOUILLEMENT

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 : I_I OUI / I_I NON

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-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 :

Bon	Plutôt Bon	Plutôt Mauvais	Mauvais
------------	-------------------	-----------------------	----------------

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 :

[Empty rectangular box for notes]

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 :

Remarques des observateurs

.....I ____ I
.....I ____ I

* Bulletins : nombres : initial /distribués /non utilisés