

## III. L'ACCOMPAGNEMENT PAR LA FRANCOPHONIE DES PROCESSUS ELECTORAUX

Les missions d'observation électorale ont toujours constitué des temps forts de l'action de la Francophonie dans le domaine électoral. Aujourd'hui encore elles continuent de symboliser l'apport de l'OIF dans ce qu'il convient d'appeler « une révolution électorale en douceur », mais elles s'inscrivent de plus en plus dans un cadre d'intervention élargi, diversifié et soutenu, dont les contours sont le fruit d'une concertation quasi permanente avec les différents partenaires internationaux.

Autant la Francophonie, au regard des spécificités des Etats qu'elle regroupe, a su garder sa singularité dans ses activités électorales, autant elle est parvenue, à travers une coopération étroite avec les institutions internationales, à verser ses acquis dans « le patrimoine commun de la démocratie. » En témoignent la réflexion et l'action concertées avec les Nations Unies, l'Union européenne, l'Union africaine et bien d'autres organisations internationales gouvernementales, pour définir les voies et les moyens de renforcer la démocratie par l'organisation d'élections « libres, fiables et transparentes ». A cet égard le mandat conféré à l'OIF par la Déclaration de Bamako se conjugue de plus en plus étroitement avec les objectifs que se sont fixés les grandes organisations internationales.

Au fil des élections, et en s'adossant toujours à la Déclaration et au Programme de Bamako, il s'est créé une véritable synergie entre une assistance électorale proprement dite et l'observation des élections. Cette dernière apparaît comme l'aboutissement logique de l'accompagnement par la Francophonie de toutes les étapes du processus électoral dans un pays.

### A. L'ASSISTANCE ÉLECTORALE

Elle constitue la trame de l'action menée par la Francophonie en matière de promotion et de consolidation de la démocratie. Elle est, de même, l'un des instruments principaux pour tenir des élections libres, fiables et transparentes, et d'une manière plus générale, pour instaurer une vie politique apaisée. C'est dire que les contours de cette assistance électorale sont extrêmement larges et recouvrent toutes les actions destinées à asseoir les bases d'une libre expression du suffrage universel, et partant de là, de la légitimité du pouvoir politique.

Les activités de l'OIF en matière électorale, répondent toujours à des demandes des Etats francophones et peuvent aussi bien revêtir un caractère très ponctuel et limité dans le temps que s'inscrire dans un programme à court ou moyen terme.

La tendance au renforcement et à la diversification de ce type d'action relevée en 2004 s'est confirmée, voire amplifiée au cours des deux dernières années. Prenant appui sur les rapports des différentes missions d'études, d'information, d'appui ou d'observation électorale, et les recommandations qui y sont faites au Secrétaire général de l'OIF, l'assistance électorale recouvre toutes les phases d'un processus électoral. Cela peut aller de l'élaboration ou de l'interprétation des textes juridiques, sous la forme d'une expertise, de plus ou moins brève durée, auprès des responsables locaux, à la proclamation des résultats, où des représentants de l'OIF peuvent assister l'institution nationale qui en a la charge. Cela a été notamment le cas en République Centrafricaine où aux termes de l'Accord de Libreville du 22 janvier 2005, repris par une ordonnance du Chef de l'Etat centrafricain, des représentants de l'OIF étaient habilités à assister la Commission électorale mixte indépendante (CEMI) dans sa fonction très étendue de supervision des élections présidentielle et législative de mars 2005.

### Mémorandum de Partenariat OIF/PNUD/RDC

Entre L'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), Représentée par la Délégation à la Paix, à la démocratie et aux droits de l'homme et Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Représenté par le Bureau pays de la République Démocratique du Congo

L'Organisation Internationale de la Francophonie, ci-après dénommée OIF, représentée par la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme (DDHDP) et le Programme des Nations Unies pour le Développement, ci-après dénommé PNUD, représenté par son Bureau pays en République Démocratique du Congo,

**Considérant** leurs capacités et mandats respectifs dans le domaine de l'appui à la démocratisation ;

**Conscient** de leur intérêt commun de renforcer les capacités des juridictions nationales chargées du règlement des contentieux électoraux ;

**Répondant** aux différentes demandes des instances nationales ;

S'accordent, par le présent mémorandum de partenariat, à collaborer dans le cadre de leurs activités liées au renforcement des capacités des Institutions impliquées dans le processus électoral en RDC, et plus particulièrement à la gestion des contentieux, telle que prévue dans les textes fondamentaux, selon les modalités suivantes :

- A. L'appui des deux organisations se fonde sur les demandes des Autorités congolaises compétentes ainsi que sur les **recommandations de l'atelier national**, du 16 février 2006, portant sur le règlement des contentieux électoraux et sur celles du **séminaire d'appropriation de textes et d'échange d'expériences**, des 17 et 19 février 2006, en matière de contentieux électoral. Les conclusions de ces Rencontres ont porté sur 5 domaines d'assistance souhaitée par les Autorités congolaises :
  - un appui en formation des juges et magistrats concernés
  - un appui en documentation
  - la sensibilisation du grand public
  - un appui matériel et logistique
  - une assistance juridique au règlement des contentieux
- B. Dans ce cadre, le PNUD mettra en place et exécutera un **projet de « renforcement des capacités de règlement des contentieux électoraux »**. Le financement des activités assuré par le PNUD et concernant les domaines 1-4 précités se fera au travers de ce projet et conformément aux règles du PNUD.
- C. En consultation avec le Ministère de la Justice, la Cour Suprême de Justice et la Commission Electorale Indépendante, l'OIF et le PNUD **définiront en commun les orientations, les modalités et les contenus des formations et de la documentation**.
- D. L'OIF préparera les **documents requis pour le renforcement des capacités** (guide à l'intention des magistrats, compilation des jurisprudences congolaises et étrangères, documents de support pour la vulgarisation au public, etc.) qui seront mis à la disposition des juridictions concernées.
- E. L'OIF financera, selon ses règles, et mettra à disposition du projet commun, pour la formation des membres d'une « **unité de formateurs nationaux** » (UFN), des experts internationaux reconnus en matière de règlement des contentieux électoraux en Afrique, sélectionnés en accord avec les autorités nationales compétentes. Le PNUD, pour sa part, assurera l'organisation et la logistique de la formation des membres de l'UFN.
- F. Le choix des **formateurs nationaux** appartenant à l'unité des formateurs se portera sur des magistrats et juristes appartenant aux juridictions et institutions congolaises, en liaison avec la Cour Suprême, la Commission Electorale Indépendante et le Ministère de la Justice.
- G. La **formation des membres des juridictions** chargées du contentieux électoral à Kinshasa et dans les provinces sera assurée par les formateurs nationaux avec l'appui matériel et logistique du PNUD, dans les limites des activités définies et validées par le gouvernement et des fonds disponibles.
- H. Sur la base des recommandations du CIAT et d'une demande du gouvernement, l'OIF se propose à mettre en place, compte tenu de ses ressources, une **unité d'assistance juridique** composé d'experts internationaux juridiques reconnus qui servira comme ressource de conseil et d'expertise pour la Cour Suprême de Justice et les Cours d'Appel, en matière de contentieux des candidatures et de contentieux des résultats. Il est à noter que les experts internationaux ne participent pas aux délibérations et décisions des juges et magistrats congolais.
- I. Le PNUD ne pouvant pas s'impliquer dans **l'assistance juridique** pour la gestion des contentieux électoraux, compte tenu de l'implication des Nations Unies dans l'organisation des élections, il facilitera toutefois à travers son projet « renforcement des capacités de règlement des contentieux électoraux », sur la base d'une demande de l'OIF et dans la mesure du possible, la **logistique de l'assistance juridique** fournie par les experts de l'OIF.
- J. En consultation avec le PNUD, l'OIF assurera une **planification** adéquate de la formation des membres de l'UFN et des missions d'experts, de manière à permettre au PNUD de prendre les dispositions idoines, telles que définies d'un commun accord, en vue d'une bonne organisation de chaque opération.
- K. Afin de faciliter leur collaboration, le PNUD et l'OIF désigneront des **points focaux** respectifs au sein de leurs structures.

Ailleurs, comme en Haïti, par exemple, un expert électoral a été mis, pour une longue durée, à la disposition du gouvernement de transition, et plus particulièrement du Conseil électoral provisoire. L'assistance à la République démocratique du Congo a procédé d'une démarche identique, à savoir qu'elle répondait nécessairement à une demande des autorités congolaises, et qu'elle consistait à offrir un soutien technique (notamment juridique) aux institutions principalement en charge des élections présidentielle, législatives et provinciales des 30 juillet et 29 octobre 2006. De fait, la Commission électorale indépendante et la Cour Suprême, en charge principalement du contentieux électoral, ont bénéficié, sur bien des points précis, comme l'interprétation des textes délimitant les compétences des deux institutions, des avis et conseils des experts de la Francophonie. Les actions déployées en RDC, en coordination avec les activités d'autres organisations internationales comme l'Union européenne ou les Nations Unies, se sont inscrites dans le prolongement d'une attention portée depuis longtemps au processus de sortie de crise de ce pays et dont les manifestations ont pris des formes diverse et couvert de nombreux domaines, y compris celui de la communication. C'est à partir de cette approche globale que l'OIF a organisé à Kinshasa, en 2004, un séminaire où des acteurs politiques et des experts venus de tout l'espace francophone sont venus débattre de leurs propres expériences politiques, et surtout en tirer des enseignements pour l'avenir politique de la RDC.

Les circonstances récentes ont fait que la Mauritanie est devenue une sorte de laboratoire de l'assistance de la Francophonie, en matière électorale, et plus généralement de son action systématique en faveur du renforcement du pluralisme. Depuis les Journées de concertation de novembre 2005, où elle était présente, parmi d'autres observateurs, représentants de nombreuses institutions internationales, l'OIF n'a pas relâché son effort de soutien multiforme aux changements politiques en cours dans ce pays. Cette assistance est tournée principalement vers les organes en charge du processus électoral dans lequel sont également impliqués les partis politiques, la société civile ou encore la presse.

A plusieurs reprises, depuis décembre 2005, des missions composées d'experts venus de divers pays francophones se sont succédés à Nouakchott (janvier, mars, avril, mai 2006) pour débattre avec leurs homologues mauritaniens des voies et des moyens pour parvenir à la tenue d'élections reflétant pleinement la volonté populaire. Sous ce registre, les réflexions ont autant porté sur le mode de fonctionnement de la CENI et du Conseil constitutionnel, de leurs attributions respectives, sur les moyens, y compris matériels, à fournir pour leur permettre de s'acquitter de leur mission. Ces nombreuses missions furent ainsi l'occasion d'un échange d'expériences avec des responsables de diverses institutions africaines qui ont été confrontés à des problèmes auxquels se heurtent ou peuvent se heurter les autorités mauritaniennes.

Si la fonction d'échanges, d'information et de conseil a été essentielle, elle n'a pas pour autant exclu un soutien logistique (fourniture de matériel informatique, de documentation) tant au Conseil constitutionnel qu'à la CENI. Par ailleurs, le gouvernement mauritanien a souhaité recueillir l'avis des experts de l'OIF, sous la forme d'études portant sur le financement de la vie politique, le bulletin unique ou encore la représentation de la femme dans les assemblées politiques. Dans un tout autre domaine, tout aussi essentiel pour l'instauration d'un climat politique apaisé, celui de la presse et de l'information en général, des contacts ont été noués avec la Commission nationale consultative pour la réforme de la presse et de l'audiovisuel, en charge de la mise en place prochaine d'une autorité de régulation des médias. Nul doute que là aussi la Francophonie devrait apporter son soutien à une institution dont le rôle sera majeur dans la mise en œuvre du principe d'égalité devant le suffrage universel qui est un préalable à l'instauration de la démocratie.

Si l'assistance électorale de la Francophonie est une réalité dans les pays confrontés à des difficultés que peut générer toute nouvelle construction politique, elle est encore plus avérée dans les Etats en situation de crise. La tenue d'élections « libres, fiables et transparentes » y est un passage obligé qui nécessite une assistance à la fois plus importante et plus diversifiée, qui conduit parfois l'OIF à se doter d'une « représentation locale » auprès du pays concerné, chargée d'identifier les besoins et d'assurer le suivi des actions (Côte d'Ivoire, Haïti).

## Activités menées en 2005-2006

### **Albanie – élections législatives de juillet 2005**

- Traduction en français des textes fondamentaux dont le nouveau Code électoral (juin 2005).
- Mise à disposition d'une expertise francophone en matière de législation électorale aux fins de l'interprétation de textes.
- Dotation au bénéfice de la Commission Electorale Centrale (CEC) en matériel informatique et de reprographie (juin 2005).

### **Bénin – élections présidentielles du 5 mars 2006**

- Dotation de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) en matériels informatique et bureautique.
- Soutien des activités menées par la Cour Constitutionnelle par des dotations en matériels informatiques et le financement de formations dispensées par la Cour.
- Dotation en équipement et matériel informatique de l'Ambassade du Bénin en France, pour le vote des béninois de l'étranger.

### **Burkina Faso – scrutin présidentiel du 13 novembre 2005**

- Appui à la tenue d'un séminaire sur "La procédure en matière de contentieux électoral" organisé, à Ouagadougou, en mai 2005, par le Conseil constitutionnel.
- Appui au Conseil constitutionnel pour le déploiement de ses observateurs.
- Appui à la tenue du séminaire international sur "Elections et médias en Afrique" organisé par le Conseil supérieur de la Communication (CSC), (3-7 octobre 2005).

### **Comores – élections présidentielles d'avril-mai 2006**

- Mise à disposition d'un expert francophone de haut niveau à la Commission nationale électorale aux Comores (CNEC) en Novembre-décembre 2005.
- Soutien à l'élaboration d'un projet de règlement intérieur de la Cour Constitutionnelle (Novembre-décembre 2005).
- Organisation à l'intention des membres de la Cour constitutionnelle d'un séminaire d'appropriation des textes et d'échanges d'expériences (février 2006).
- Mise à la disposition de la Cour constitutionnelle d'experts, dont le Vice président de la Cour constitutionnelle du Niger, qui ont accompagné l'institution dans l'accomplissement de toutes ses tâches relatives aux élections et à l'installation du nouveau pouvoir élu.

### **Haïti – élections présidentielle, législatives et sénatoriales des 7 février et 21 avril 2006**

- Mise à la disposition du CEP d'un expert, février 2005 – mai 2006.
- Renforcement des capacités du CEP par la fourniture de matériel informatique et bureautique
- Mise à disposition d'un expert auprès des journalistes et des responsables des médias, de septembre à octobre 2005
- Appui à l'adoption d'une Charte des médias et des journalistes en période électorale, septembre 2004
- Organisation d'une Table ronde sur les transitions dans l'espace francophone, mars 2005
- Participation du CEP à la rencontre sur le contentieux électoral organisée par l'OIF, à Paris, le 30 décembre 2005.
- Participation des autorités haïtiennes aux « Rencontres sur les pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique : les dynamiques récentes » organisées par l'OIF et l'Union africaine, les 29 et 30 septembre 2005 au Bénin.

### **Moldavie – élections législatives du 6 mars 2005**

- Traduction en français des textes fondamentaux dont le nouveau Code électoral.
- Assistance technique à la Commission électorale centrale dans le cadre des élections législatives du 6 mars 2005 (février 2005).

### **République Centrafricaine – élections présidentielle et législatives des 13 mars et 8 mai 2005**

- Séminaire de formation et de sensibilisation à l'utilisation du bulletin unique, février 2005, à Bangui
- Séminaire de renforcement des capacités de la CEMI, de la CCT et des partis politiques en matière électorale et de contentieux électoral, février 2005
- Séminaire d'appropriation des textes électoraux, mars 2005, à Bangui
- Mise à disposition d'experts constitutionnels auprès de la CEMI et de la CCT de mars à juillet 2005
- Renforcement des capacités opérationnelles de la CEMI par la fourniture de matériel informatique et bureautique, mars 2005.

### **République Démocratique du Congo (RDC) – processus électoral en cours**

- Invitation, auprès de la Commission Electorale Mixte Indépendante (CEMI), au titre de l'échange d'expériences, de trois membres de la Commission électorale indépendante, lors du 1<sup>er</sup> tour des scrutins présidentiels et législatifs en République Centrafricaine (en mars 2005).
- Participation de la Francophonie au sein d'un Comité Technique, co-présidé par le Président de la CEI et le Directeur des Elections de la MONUC et composé des représentants des Institutions congolaises, des partenaires extérieurs et des

ONG, est chargé, sous la responsabilité du Comité International d'Accompagnement de la Transition (CIAT), du suivi du processus électoral et notamment de la préparation des différentes opérations requises.

- Contribution significative à l'élaboration des textes fondamentaux, en mettant, tout au long de l'année 2005, jusqu'à l'adoption et à la promulgation de la loi électorale, le 9 mars 2006, et sous la coordination de M. Jean-Claude MASCLET, professeur des Universités et Vice-Président de l'Université de Paris I, une expertise de haut niveau, à la disposition des structures compétentes : Comité mixte composé d'experts internationaux, de représentants de l'Assemblée et du Sénat et de représentants de la CEI, chargé de la rédaction de l'avant-projet de loi ; Commission interministérielle chargée de la préparation du projet de loi ; et Parlement.
- Elaboration d'un programme de formation et d'assistance juridique en faveur des juridictions congolaises (Cour Suprême de Justice, chargée du règlement du contentieux des élections présidentielles et législatives, Cours d'Appel, chargées du contentieux des élections provinciales, Tribunaux de Grande Instance, chargés du contentieux des élections urbaines, et Tribunaux de Paix, chargés du contentieux des élections locales).
- Organisation, à Kinshasa, d'un Séminaire d'appropriation des textes et d'échange d'expériences à l'intention des magistrats de la Cour Suprême de Justice et aux Présidents des Cours d'Appel, avec le concours des experts et des praticiens venus d'un certain nombre de pays francophones (M. le Professeur Jean Claude MASCLET, M. Dieudonné RAKOTONDRAO, Conseiller à la Haute Cour Constitutionnelle de Madagascar, M. Guy PRUNIER, Chargé de mission auprès du Conseil Constitutionnel français) (février 2006).
- Renforcement des capacités des magistrats et des juristes de la CEI avec la formation à Kinshasa, de formateurs sur le contentieux des candidatures (avril 2006).
- Formation de formateurs en matière de contentieux des résultats (mai 2006). Les magistrats congolais ainsi formés ont, selon un plan mis au point par la Cour Suprême, assuré progressivement la formation de leurs collègues des Cours d'Appel et des Tribunaux de Grande Instance à l'intérieur du pays.
- Mise à la disposition de la Cour Suprême et des Cours d'Appel, d'une Cellule d'assistance juridique constituée d'experts de haut niveau et de responsables des Institutions homologues.
- Invitation de magistrats à suivre les dispositions retenues par la Cour Constitutionnelle du Bénin pour la proclamation des résultats du 2<sup>ème</sup> tour des élections présidentielles, le 19 mars 2006.

#### **République Islamique de Mauritanie – processus électoral en cours**

- Séminaire d'échanges de pratiques utiles avec le Conseil constitutionnel, du 27 au 29 janvier 2006 à Nouakchott
- Séminaire d'échanges sur le processus électoral, 20-21 mai 2006 à Nouakchott.

## **B. L'OBSERVATION DES ÉLECTIONS**

Entre 2004 et 2006, comme pendant la période précédente, les missions d'observation des élections (**cf. annexe n° 6**) ont eu tendance à se généraliser à travers le monde, aucun système politique, comme beaucoup d'exemples l'ont montré, n'est en définitive à l'abri de contestations électorales. Si de nombreuses organisations intergouvernementales contribuent ainsi à l'observation des scrutins, la Francophonie a acquis dans ce domaine une expérience avérée, faisant parfois œuvre de pionnier. Les leçons d'une action prudente mais déterminée, à travers maintes interventions sur le terrain, se dégagent aujourd'hui avec beaucoup de force.

L'OIF a toujours conditionné l'envoi des missions d'observation à une demande officielle des Etats intéressés. C'est, à ses yeux, la condition première de leur efficacité sur le terrain. En revanche, et ces principes n'ont pas été remis en cause une seule fois, elle reste de bout en bout la maîtresse de l'opération. Elle en nomme les membres et le président, fixe les dates de la mission, l'organise comme elle l'entend sur place, les observateurs jouissent de la plus grande latitude pour organiser leur travail et, en particulier, ils choisissent les sites de leurs visites sans aucune interférence. Il n'y a pas un seul exemple dans lequel une administration aurait cherché à les détourner du plan qu'ils avaient arrêté.

Le travail des missions d'observation s'accomplit ainsi en toute quiétude jusqu'à la traditionnelle conférence de presse finale à laquelle est conviée la presse nationale et internationale, sans jamais aucune restriction, au cours de laquelle le chef de la mission, entouré des autres observateurs, donne la primeur de ses premières conclusions à la presse, avant toute autre communication. La liberté d'action des missions d'observations est ainsi totale : alors qu'elles se déploient sur le territoire d'Etat souverain, ne craignant pas dans la plupart des cas de se rendre dans les régions les plus reculées du pays, c'est là un fait exceptionnel qui permet de prendre la mesure de l'engagement des Etats francophones sur la voie de la démocratie.

L'OIF a mis l'accent sur les moyens propres à crédibiliser les résultats des missions d'observation. Certes, la taille de ces dernières est souvent modeste et elles ne sont présentes sur place que pour d'assez courtes périodes. Toutefois, les membres des missions d'observation sont presque toujours des hommes ou des femmes expérimentés, exerçant ou ayant exercé dans leurs pays respectifs des fonctions importantes, à même de ne s'engager qu'à bon escient. S'il arrive que d'autres organisations intergouvernementales déploient des missions beaucoup plus nombreuses, c'est dans un autre esprit, avec de jeunes observateurs formés rapidement, ayant leur utilité s'ils sont des centaines. La Francophonie a opté pour des missions de haut niveau comme on peut le remarquer également dans le choix des chefs de mission, des hommes politiques chevronnés, dans bien des cas d'anciens chefs d'Etat.

Les conclusions (**cf. annexe n° 7**) auxquelles parviennent les missions d'observation revêtent la plupart du temps beaucoup d'importance, les forces politiques et l'opinion publique étant ici très attentives, sans parler de la presse internationale. Le rapport de la mission, ultérieurement rendu public par l'OIF dans la plupart des cas, est lui-même très attendu. Ce n'est pas que les missions d'observation aient vocation à se substituer aux organes officiels de contrôle des élections. Toutefois, aussi bien à chaud lors de la conférence de presse qu'un peu plus tard avec le rapport, la mission d'observation est à même de juger du climat général des élections et il n'est pas excessif d'avancer que des fraudes massives n'arrivent pas à lui échapper. Il convient de remarquer que les missions d'observation francophones ne travaillent pas seules et qu'elles agissent de plus en plus sur le terrain en relation avec les autres missions d'observation internationale, mais aussi dans bien des cas désormais avec les observateurs nationaux, notamment lorsque, mandatés par des organisations non gouvernementales, ils sont eux-mêmes indépendants. Cette évolution marquante contribue aujourd'hui à une plus grande fiabilité de l'observation des élections en général.

La tâche des missions d'observation ne se limite pas à suivre les opérations électorales le jour du scrutin. Dans les jours qui précèdent, elles multiplient les contacts avec les partis politiques, les organes chargés des élections et l'administration elle-même. De plus la Francophonie dépêche souvent sur le terrain des missions exploratoires (**cf. annexe n° 8**) chargées de définir les contours de la prochaine élection et d'identifier les éventuelles difficultés susceptibles de se présenter. Les experts désignés pour ces missions se révèlent souvent très précieux dans leurs conclusions.

Si les nombreuses missions d'observation, d'étude ou d'information dépêchées par l'OIF (**cf. annexe n° 9**), à la demande des Etats membres, contribuent à une meilleure connaissance des pratiques de la démocratie dans l'espace francophone, elles sont aussi une source inestimable de réflexion sur la mise en œuvre réelle de la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000 et du Programme d'action qui est venu la compléter en 2002.

Alors qu'au départ, on pouvait penser que l'observation internationale des élections serait un processus transitoire, avant tout destiné à faciliter la mise en place de nouveaux régimes démocratiques, on s'est aperçu très vite qu'elle avait vocation à durer plus longtemps, son rôle dans la légitimation des autorités politiques et dans la prévention des conflits étant souvent très important. Ce constat est encore plus vrai dans les pays en crise, où le bon déroulement des élections et l'acceptation du verdict des urnes sont des éléments déterminants pour la restauration de la confiance et de la stabilité politiques.

En réalité l'envoi d'une mission d'observation, ses modalités pratiques, sa composition, ses objectifs, sont toujours fonction de la situation du pays concerné, des rapports entre les différents acteurs politiques, de l'environnement économique et social, ou encore des différents enjeux des élections. Toutes ces informations, souvent précisées dans les rapports faits antérieurement, ou tout simplement tirées de la longue expérience de l'OIF, permettent d'adapter l'observation électorale au contexte du pays, et de mieux identifier les membres susceptibles de composer la mission.

C'est dans cet esprit général que s'inscrit l'observation des élections conduite par la Francophonie. Si elle s'efforce, en règle générale, de répondre favorablement aux demandes qui lui sont adressées par les Etats,

elle n'en accorde pas moins la priorité aux Etats qui font face momentanément à des difficultés politiques. Cette attention particulière se traduit aussi bien dans l'importance de la mission, que dans sa durée, ou encore dans les moyens qui lui sont affectés. Dans ce type de situation (de crise latente ou ouverte), l'observation électorale proprement dite est toujours précédée, il faut le rappeler, de missions exploratoires qui se chargent d'identifier les problèmes, de les anticiper, et le cas échéant d'aider à les résoudre par une assistance dont les formes peuvent être variées.

S'il est difficilement concevable que l'OIF envoie une mission d'observation des élections contre la volonté d'un gouvernement, il semble, en revanche, beaucoup moins difficile de dépêcher à titre exploratoire une mission d'information susceptible d'engager le dialogue avec les acteurs concernés. Cette démarche renvoie à un mécanisme d'alerte précoce qui permettrait d'enrayer une crise politique dès l'apparition des premiers signes de tension. Toutes les questions liées à l'observation des élections, et d'une manière générale, à l'assistance électorale, font l'objet d'une réflexion quasi permanente, menée tant sous l'égide de l'OIF, que dans le cadre de rencontres regroupant les principales organisations internationales concernées par les activités électorales.

### **Mémorandum de partenariat entre l'Organisation internationale de la Francophonie et la Mission internationale d'évaluation des élections en Haïti**

L'Organisation internationale de la Francophonie, ci après dénommée l'OIF, et la Mission internationale d'évaluation des élections en Haïti, ci après dénommée la MIEEH, conviennent de l'importance que revêt l'observation électorale en ce qui a trait au renforcement du processus électoral en Haïti et à la création d'une capacité durable et endogène à gérer les élections dans ce pays, respectueuse des normes et des critères reconnus sur le plan international, notamment ceux énoncés dans la Déclaration de Bamako sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, adoptée par les Ministres et Chefs de délégation des pays ayant le français en partage le 3 novembre 2000.

Les deux parties reconnaissent que ce mémorandum constitue un instrument privilégié pour l'OIF et la MIEEH de coopérer sur le terrain en vue de promouvoir l'organisation en Haïti d'élections libres, fiables et transparentes et de favoriser l'instauration dans ce pays d'une vie politique apaisée, fondée sur un régime démocratique qui promeut la consolidation de l'Etat de droit et le respect des droits de l'Homme.

Dans ce cadre, l'OIF et la MIEEH déploieront des missions autonomes d'observation de l'ensemble ou d'une partie des activités électorales prévues en Haïti en 2006, notamment lors du premier et, le cas échéant, du deuxième tour des élections législatives et présidentielles, ainsi que lors des élections régionales et municipales. Elles s'engagent à cet égard à œuvrer en toute indépendance.

Cette autonomie s'applique en particulier à la rédaction et à la diffusion des rapports, déclarations et communiqués liés à l'observation des élections.

Les deux parties entendent privilégier dans leur coopération :

- L'échange d'informations avant, pendant et après les élections ; Elles s'attacheront à cette occasion à la collecte et au traitement des informations concernant toutes les étapes du processus, ainsi que le contexte institutionnel et politique dans lequel elles s'inscrivent ;
- Le partage des ressources, notamment logistiques, et des instruments de l'observation et de l'évaluation ;
- La formation et le déploiement des observateurs, en coordination avec les autorités haïtiennes compétentes, en particulier avec le Conseil Electoral provisoire, structure en charge du processus électoral

Les deux parties considèrent cette collaboration comme un élément significatif du soutien de la communauté internationale en général, et de la communauté francophone en particulier, au processus électoral en Haïti et comme une étape utile dans la rationalisation de l'observation électorale internationale en général. Elles veilleront à ce que leurs personnels respectifs prennent les mesures nécessaires pour la mise en œuvre effective de ce Mémorandum. Elles se réservent, par ailleurs, la possibilité de coopérer avec d'autres partenaires, nationaux et internationaux souscrivant aux mêmes règles et principes de neutralité et d'indépendance, tels qu'ils ressortent, notamment, du Code de conduite de l'observation internationale des processus électoraux, adopté en 2005 par les partenaires internationaux intéressés, sous l'égide des Nations Unies.

Une importante session d'échanges sur l'observation des élections en Francophonie s'est ainsi tenue, à Paris, les 23 et 24 juin 2005. Ce fut l'occasion pour les nombreux participants, responsables d'organes nationaux directement impliqués dans les processus électoraux, experts, universitaires, journalistes, tous rompus à l'observation électorale, de dresser le bilan de l'action de l'OIF dans ce domaine et surtout d'en tirer des propositions pour l'avenir.

Il va sans dire que ces recommandations pertinentes ont déjà nourri et nourrissent encore la politique de l'OIF, tant en ce qui concerne les questions pratiques que la définition du concept d'observation électorale au regard de la Déclaration de Bamako, ou encore la nécessité de renforcer l'action de formation à l'intention des observateurs nationaux. Par delà la question récurrente concernant le droit d'initiative de l'OIF en matière électorale les discussions ont surtout porté sur la possibilité de dresser une typologie des missions francophones, avec à la clé, la délimitation du cadre précis de chacune d'entre elles, et ainsi que sur les aspects techniques de l'observation. A cet effet, les participants ont notamment insisté sur les grilles d'observation qui, à leurs yeux, devraient être simplifiées et dont la confection devrait être concertée avec les autres organisations internationales intervenant dans ce domaine.

Sous l'angle de la communication, les missions électorales furent longuement évoquées. Il est apparu que rien ne pouvait remplacer le communiqué de la mission francophone, même si l'OIF était conduite à signer un communiqué commun avec d'autres organisations. Par ailleurs, il a été suggéré qu'entre le communiqué publié sur place, le rapport de mission établi plus tard, il soit rendu public dans les deux jours suivants une note de synthèse, plus brève que le rapport, mais déjà plus explicite que le communiqué. Pour ce qui est de la coordination des observateurs, y compris des observateurs nationaux (cf. annexe n° 10), éventuellement assurée par l'OIF, comme ce fut le cas en RCA en 2005, les avis furent partagés. Elle est, certes, bien utile, mais suppose des moyens importants. En tout état de cause, elle ne doit pas diluer la visibilité de l'OIF dans un ensemble pas toujours bien défini et peu maîtrisable. Le suivi des missions fut enfin évoqué, l'impression prévalant que la mise en œuvre des recommandations, souvent présentes dans les rapports, demeure insuffisante.

De cette session d'échanges, il est surtout ressorti que la volonté de la Francophonie de consolider la démocratie et l'Etat de droit était inséparable de son action en vue de prévenir les conflits ou, au contraire, de faciliter les sorties de crise. Son rôle est désormais essentiel dans toute une série de situations. C'est qu'en effet on a dépassé le stade de l'observation « témoignage » pour atteindre celui de l'observation « appréciation », l'organisation se trouvant ainsi progressivement investie de l'immense responsabilité de qualifier les différentes situations qui se présentent, de la démocratie à la crise.

Dans le prolongement de cette réflexion interne, l'OIF est engagée dans un processus de concertation, amorcé avec les organisations internationales impliquées dans les missions électorales, il y a déjà quelques années, et qui tend à définir une vision commune de l'observation des élections, et à partir de là, à aboutir à l'adoption de textes fixant le cadre et les principes la régissant. Après de longs débats sur la nature et la finalité de l'observation électorale, au cours desquels l'OIF a défendu l'idée que l'observation internationale avait vocation à terme à disparaître, une fois, posées les fondations de la démocratie. Elle céderait ainsi la place à l'observation nationale menée sous des formes diverses, y compris celle assurée par les représentants ou délégués des instances électorales, des juridictions constitutionnelles, et a fortiori, des partis politiques ou des candidats. Cette position, partagée du reste par d'autres organisations internationales, n'a pas empêché l'adoption, le 27 octobre 2005, à New York, d'une Déclaration des principes sur l'observation internationale des élections et d'un code de conduite des observateurs, dont la mise en œuvre a fait l'objet d'une réunion à Londres, les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2006.

Si une grande attention a été portée à l'observation internationale des élections entre 2004 et 2006, elle n'a pas pour autant entamé les actions menées durant cette période pour encourager l'observation nationale. Celle-ci s'est aujourd'hui quasiment généralisée et concerne désormais des pays francophones qui, jusque là s'en étaient tenus un peu à l'écart. C'est le cas du Liban où, lors des élections législatives de mai-juin 2005, une ONG nationale, l'Association libanaise pour des élections démocratiques (LADE) a joué

un rôle important dans le contrôle de la régularité du scrutin. Du reste, cette organisation a été choisie par le gouvernement libanais pour faire partie du « Comité de modernisation des lois », chargé tout particulièrement de réfléchir à une nouvelle loi électorale qui serait « plus démocratique et plus équitable » selon les propres termes du Ministre de la Justice de l'époque. L'OIF, pour sa part, n'a pas manqué d'inviter la LADE à participer à la session d'échanges sur l'observation des élections en Francophonie qui s'est tenue à Paris les 23 et 24 juin 2005.

## IV. ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES

L'Organisation Internationale de la Francophonie, en quinze années d'expérience, a pu développer, au titre des pionniers dans le domaine de l'observation et de l'assistance électorales, un savoir faire et une approche méthodologique spécifiques, bénéficiant d'une appréciation positive de la part des acteurs nationaux, ainsi que d'une reconnaissance de plus en plus avérée au sein de la communauté internationale, sur la base notamment de la démarche préconisée par la Déclaration de Bamako. Toutefois, la recherche permanente d'une amélioration de ses actions en matière d'accompagnement des processus électoraux, au vu des constats opérés dans l'analyse de ces derniers, conduit à formuler, au regard également d'un contexte tant national qu'international qui a beaucoup évolué dans ce domaine, un certain nombre de recommandations, s'inspirant aussi des pratiques positives identifiées en vue de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes.

### EN MATIÈRE D'ASSISTANCE ÉLECTORALE

*Si l'émergence, progressive et aujourd'hui largement généralisée, de structures électorales spécifiques, chargées de la préparation et de l'organisation du scrutin, a incontestablement joué un rôle majeur dans l'évolution positive constatée au cours des dernières années dans la gestion des processus électoraux, une évaluation et, le cas échéant, un réajustement de leur place dans l'ensemble des dispositifs institutionnels impliqués dans les processus électoraux, semblent aujourd'hui s'imposer.* Parmi les questions susceptibles d'être examinées figure assurément celle de la délimitation, qui mériterait d'être plus rigoureuse, des compétences respectives des organes en question, de l'administration et des juridictions en charge du contentieux électoral, ce à quoi s'attache particulièrement la Francophonie sous la forme de séminaires d'échanges et d'appropriation.

*L'expérience ayant montré que la neutralité de l'administration et la professionnalisation de ses agents constituent des éléments déterminants pour donner tout son sens au suffrage universel, la Francophonie doit continuer d'encourager les échanges de pratiques concourant à ces objectifs, comme celle de la mise en place, au sein du ministère compétent, d'une structure spécifique comme une direction générale des élections qui, par delà ses multiples fonctions permet d'assurer une certaine continuité de l'action gouvernementale. Dans le même ordre d'idées, la création d'un secrétariat permanent au sein des institutions électorales, surtout si elles ne sont pas permanentes, présente un intérêt avéré.*

*Il apparaît souhaitable de parvenir à une certaine stabilité institutionnelle concernant notamment les lois électorales qui, comme le précise la Déclaration de Bamako, méritent de ne pas faire l'objet de modifications subreptices, un délai suffisant devant séparer ces modifications et la tenue du scrutin lui-même, tout comme, dans ce même registre, le respect du calendrier électoral s'avère important afin de permettre aux électeurs de s'approprier durablement les ressorts du processus.*

*En vue d'assurer un contrôle de plus en plus rigoureux des élections, condition déterminante de l'acceptation, par toutes les parties, des résultats et, partant, du caractère apaisé de la période post-électorale, il est indis-*