



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.4.2000
COM(2000) 191 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'UE

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	4
2.	CONCEPTS	5
3.	LEÇONS TIRÉES DES PRÉCÉDENTES MISSIONS D'ASSISTANCE ET D'OBSERVATION ELECTORALES	6
4.	UN NOUVEAU CADRE POUR L'ASSISTANCE ET L'OBSERVATION ELECTORALES	12
4.1	Cadre juridique	12
4.2	Processus décisionnels au sein de l'UE et rôles des institutions	13
4.3	Financement	16
<i>4.3.1</i>	<i>Sources</i>	
<i>4.3.2</i>	<i>Rapidité</i>	
4.4	Stratégie en matière d'assistance et d'observation électorales	18
<i>4.4.1</i>	<i>Critères pour l'observation des élections</i>	
<i>4.4.2</i>	<i>Critères pour l'assistance électorale</i>	
4.5	Observateurs et experts électoraux	22
4.6	Lignes directrices pour assurer la réussite des missions	23
4.7	Évaluation du résultat des élections	25
4.8	Amélioration de la visibilité de l'UE	26
4.9	Coordination avec d'autres organisations	27
5.	CONCLUSIONS	28

Annexe I Aperçu de l'expérience communautaire

Annexe II Sources de financement complémentaires pour l'assistance et l'observation électorales

Annexe III Directives de l'UE concernant l'observation d'élections

Annexe IV Directives de l'UE concernant des critères communs pour la sélection d'observateurs des élections

Annexe V Propositions d'action

Annexe VI Liste d'abréviations

1. INTRODUCTION

Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays se sont ouverts à la démocratie en organisant pour la première fois des élections pluralistes. Dans certaines régions du monde, néanmoins, la démocratie a subi des revers et les droits de l'homme ont été bafoués à grande échelle. Il n'en reste pas moins que la démocratie demeure un système politique universellement reconnu, mais il doit être appuyé par des droits garantis par la constitution, afin d'éviter que des élections apparemment démocratiques ne donnent lieu à une démocratie "non libérale". Comme l'indique Fareed Zakaria: "la démocratie sans libéralisme constitutionnel est non seulement inappropriée, mais dangereuse, parce qu'elle apporte l'érosion de la liberté, l'abus de pouvoir, les divisions ethniques et même la guerre"¹.

La promotion d'une réelle démocratie et du respect des droits de l'homme n'est donc pas uniquement un impératif moral: c'est aussi un facteur déterminant dans le développement humain à long terme et la construction d'une paix durable. Des actions de soutien au processus de démocratisation et au respect des droits de l'homme, notamment le droit de participer à la mise en place de gouvernements par des élections libres et équitables, peuvent contribuer de manière substantielle à la paix, à la sécurité et à la prévention des conflits.

La fin de la guerre froide a marqué le passage, pour la communauté internationale, d'une définition des normes relatives aux droits de l'homme au plan international à une mise en œuvre plus active de ces normes et de ces principes démocratiques. Les missions électorales reflètent cette nouvelle approche.

Le soutien de l'UE aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'État de droit est établi dans les traités. L'article 6 du traité sur l'Union européenne (TUE) indique clairement que les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et de l'État de droit sont des valeurs européennes fondamentales. Les missions sur le terrain dans le domaine des droits de l'homme et les missions électorales sont acceptées comme faisant partie du mandat de l'UE: le traité considère que la protection et la promotion des droits de l'homme ainsi que le soutien à la démocratie constituent la pierre angulaire de la politique extérieure et de la politique de coopération au développement de l'UE. Les règlements 975/99 et 976/99 du 29 avril 1999² constituent la base juridique des activités communautaires visant à poursuivre et à consolider la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme. Une base juridique complémentaire existe dans la Convention de Lomé.

¹ ZAKARIA Fareed "The Rise of illiberal Democracy" *Foreign Affairs* Vol. 76 No. 6 p. 42.

² Règlement (CE) n° 975/1999 du Conseil, du 29 avril 1999, fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions de coopération au développement qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Journal officiel L 120 du 8.5.1999, p. 1.

Règlement (CE) n° 976/1999 du Conseil, du 29 avril 1999, fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions communautaires, autres que celles de coopération au développement, qui, dans le cadre de la politique de coopération communautaire, contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays tiers, Journal officiel L 120 du 8.5.1999, p. 8.

Ces dernières années, les missions électorales de l'Union européenne effectuées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune ou dans le cadre communautaire, et notamment dans le cadre de sa politique de coopération au développement, se sont multipliées, mais jusqu'à présent, les données recueillies à l'issue de ces expériences n'ont pas été compilées de manière systématique. Aujourd'hui, les approches ad hoc ne semblent plus être appropriées ni ne constituer la meilleure utilisation des ressources. L'objectif de la présente communication est de contribuer à la définition d'une politique européenne cohérente par le biais d'une approche impliquant une stratégie et une méthodologie adéquates, tenant compte des leçons du passé. Elle fait suite à la demande du Parlement européen à la Commission d'évaluer la participation de l'UE à des missions d'observation électorale au cours des dernières années.

2. CONCEPTS

Les élections ne sont pas forcément synonyme de démocratie, mais elles constituent une étape essentielle dans le processus de démocratisation et sont un élément important pour assurer la pleine jouissance d'un large éventail de droits de l'homme. Les élections constituent un événement en matière de droits de l'homme pour deux raisons: premièrement parce qu'elles permettent aux individus d'exprimer leur volonté politique et deuxièmement parce que pour être réellement libres et équitables, elles doivent avoir lieu dans le respect des droits de l'homme³. Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, est inscrit dans la déclaration universelle des droits de l'homme (article 21.1) et le pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 25).

La politique de coopération au développement de la Communauté européenne est axée sur les êtres humains et est étroitement liée à la pleine jouissance, par ceux-ci, de leurs droits fondamentaux et de leurs libertés fondamentales ainsi qu'à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, la consolidation de l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques. Dans le cas d'élections, on entend par «bonne gestion des affaires publiques» un cadre législatif et réglementaire approprié ainsi qu'une administration transparente et responsable des élections, notamment une supervision et un contrôle indépendants, en vue d'assurer le respect de l'État de droit. Il est essentiel dans ce contexte que la population soit bien informée et participe pleinement au processus électoral.

Les critères essentiels retenus au niveau international pour valider des élections ayant fait l'objet d'une observation sont ceux de l'article 21 de la déclaration universelle des droits de l'homme. Cet article dispose que les élections doivent être libres, équitables et honnêtes et avoir lieu périodiquement au vote secret⁴. L'OSCE a développé les dispositions de l'ONU par le biais de ses engagements en matière électorale, pris à Copenhague en 1990⁵.

³ Droits de l'homme et élections: guide des élections: aspects juridiques, techniques et relatifs aux droits de l'homme / ONU. New York et Genève, 1994.

⁴ Ibid., page 6.

⁵ Les engagements de l'OSCE peuvent se résumer comme suit: universalité, égalité, équité, secret, liberté, transparence et responsabilité. OSCE/BIDDH, Manuel d'observation électorale du BIDDH. 4^{ème} édition, Varsovie, 1999, p.3.

Par assistance électorale, on entend l'aide technique ou matérielle apportée lors du processus électoral. Il peut s'agir d'un soutien professionnel pour aider à définir un cadre juridique pour les élections, d'un coup de pouce général donné à la commission nationale des élections en fournissant par exemple le matériel et l'équipement de vote ou en l'aidant à effectuer l'inscription des partis politiques et des électeurs. L'aide précitée peut aussi se faire sous forme de soutien aux ONG et à la société civile dans des domaines tels que l'éducation civique et des électeurs ou la formation d'observateurs locaux ou de soutien aux médias par le biais d'un suivi des médias et de la formation des journalistes.

L'observation électorale complète l'assistance électorale sur le plan politique. Elle est définie comme le recueil d'informations concernant le processus électoral et le fait de rendre des avis autorisés sur la conduite de ce processus sur la base des informations recueillies par des personnes qui n'ont pas qualité pour intervenir dans ce processus⁶. En termes généraux, l'observation électorale fait partie de l'assistance électorale. Sur le plan technique, il s'agit d'activités différentes, mais il convient de les considérer comme étant complémentaires et de les programmer comme telles.

L'observation électorale internationale se fonde sur les principes⁷ de couverture totale, d'impartialité, de transparence et de professionnalisme. L'objectif ultime est de rendre l'observation superflue en ancrant profondément la démocratie dans chaque pays grâce au développement des moyens au niveau national. Elle vise également à légitimer les processus électoraux si besoin est, à renforcer la confiance du public dans ceux-ci, à empêcher la fraude, à renforcer le respect pour les droits de l'homme et à contribuer à la résolution des conflits⁸.

Il importe néanmoins de reconnaître que les élections ne sont qu'un des préalables institutionnels de la démocratie et qu'elles ne suffisent pas en soi à qualifier de « démocratique » un système politique dans son ensemble. La démocratie peut être soutenue, mais pas imposée par des étrangers. Il s'agit d'un processus à long terme qui requiert la participation de toute la société concernée. Les efforts internationaux fournis actuellement en faveur du soutien aux élections visent à renforcer le rôle des contrôleurs nationaux, qu'ils soient indépendants ou rattachés à un parti.

3. LEÇONS TIRÉES DES PRÉCÉDENTES MISSIONS COMMUNAUTAIRES D'ASSISTANCE ET D'OBSERVATION ÉLECTORALES

L'UE a besoin d'une stratégie cohérente

Bien que l'UE ait acquis une expérience certaine en matière d'observation et d'assistance électorales au cours des dix dernières années⁹, les approches adoptées ont été diverses et parfois on a même réinventé la roue. Certains progrès ont été accomplis, notamment en ce qui concerne les critères applicables pour l'organisation

⁶ International IDEA: Code de conduite pour l'observation éthique et professionnelle des élections-Stockholm 1997 / page 10.

⁷ International IDEA Lessons learnt: international election observation, Stockholm 1995, page 7.

⁸ Groupe de l'assistance électorale de l'ONU. Coordination et soutien des observateurs internationaux, projet de lignes directrices opérationnelles. New York, 1996. International IDEA Lessons learnt: International election observation, Stockholm 1995 / page 8.

⁹ Voir annexe I "Aperçu de l'expérience communautaire".

d'une mission d'observation, l'élaboration d'un code de conduite pour les observateurs et les critères de recrutement de ceux-ci¹⁰. Il reste qu'une stratégie cohérente doit être mise en place pour gérer l'observation et l'assistance électorales.

La tenue d'élections n'est pas toujours synonyme de démocratie

Il arrive que le pouvoir en place soit tenté de manipuler les élections afin d'acquérir une légitimité internationale (Togo 1998, Kazakhstan 1999). Il faut faire preuve d'une extrême prudence et veiller à ce que la décision d'envoyer une mission d'observation de l'UE ne contribue pas à cautionner un processus illégitime.

Les temps ont changé sur le plan électoral: une nouvelle approche est nécessaire

Dans de nombreux pays, les élections de la première génération¹¹ ont débouché sur des scénarios plus complexes dans lesquels les problèmes de consolidation démocratique et de renforcement de l'État de droit sont importants. Le nombre d'organisations nationales et de particuliers participant au processus électoral a augmenté, nécessitant un rééquilibrage de la concertation entre les missions d'observation internationales et les intervenants nationaux. S'il est à la fois pratique et souhaitable de consulter les groupes d'observateurs nationaux et de coopérer avec eux, cela ne va pas sans problèmes et il importe d'agir avec doigté. Il reste que plus il y aura de groupes d'observateurs officiels, plus les chances d'avoir un éventail d'opinions équilibré seront grandes. Dans les pays où ces groupes n'existent pas, les programmes d'assistance de l'UE devraient servir à encourager la création et la formation de ceux-ci.

L'assistance et l'observation électorales sont également utiles pour les élections au niveau régional et local

L'UE ne doit pas se concentrer uniquement sur les élections nationales. Pour consolider la démocratie, des élections libres sont nécessaires à tous les niveaux. Au niveau local, la participation populaire est souvent plus intense. Le soutien d'élections au niveau local est particulièrement important dans certains pays en développement où les structures traditionnelles du pouvoir entrent en conflit avec les concepts modernes de la démocratie. Le Mozambique et la Chine sont des exemples justifiant pleinement le soutien des élections au niveau local.

L'importance des missions exploratoires

Le soutien de l'UE en matière électorale a invariablement été optimisé lorsque des missions exploratoires avaient été organisées à l'avance par des experts qualifiés et lorsqu'un dialogue sincère a été possible avec le pays en question. Pour faciliter une coordination ultérieure, ces missions devraient entre autres recueillir des informations sur les intentions d'autres donateurs. Elles devraient, si possible, être organisées conjointement avec les organisations internationales concernées. Elles devraient, en outre, indiquer les conditions à respecter par le gouvernement du pays

¹⁰ En juin 1998, le Conseil a adopté les "Directives de l'UE concernant l'observation d'élections" (annexe III), et en juin 1999, les "Directives de l'UE concernant des critères communs pour la sélection d'observateurs des élections" (annexe IV).

¹¹ L'expression "élections de la première génération" est utilisée pour désigner les premières élections multipartites organisées après une période de régime autocratique ou après un conflit civil.

d'accueil pour pouvoir bénéficier de fonds communautaires. Les missions exploratoires devraient donner une première indication aux décideurs de l'UE sur le type et la taille de l'intervention électorale la plus efficace.

Les élections ne se font pas en un jour

Il importe d'observer toutes les étapes du processus électoral pour pouvoir procéder à une évaluation étayée et complète. À titre d'exemple, l'enregistrement des électeurs, le déroulement de la campagne électorale ou la résolution des différends après les élections (ARYM 1999 et Mozambique 1999) peuvent être d'une importance cruciale pour pouvoir évaluer correctement le processus électoral. Ces étapes peuvent parfois se dérouler sur plusieurs semaines en raison de difficultés logistiques. Les observateurs à long terme devraient être sur le terrain quelques mois avant les élections et y rester suffisamment longtemps pour pouvoir commenter la mise en œuvre finale des résultats des élections. Une assistance technique visant à encourager la bonne gestion des affaires publiques et la démocratisation doit être fournie dès que possible et devrait se poursuivre entre les élections. Les programmes à plus long terme précédant et suivant le processus électoral doivent être intégrés à la politique de développement normale de l'UE.

L'évaluation des élections est un exercice délicat

La qualification d'élections comme étant « libres et transparentes » se révèle parfois inexacte lorsqu'elles ont lieu dans un environnement instable au cours d'une période de transition politique (par ex. Nigeria 1999 et Cambodge 1998). L'évaluation d'élections doit prendre en compte le fait qu'il s'agit d'une évolution lente et progressive vers la démocratie.

L'UE devrait chercher à coopérer avec d'autres groupes internationaux afin d'assurer, dans la mesure du possible, des positions communes et l'utilisation la plus rationnelle possible des ressources. Elle devrait toutefois éviter des structures de coordination formelles qui seraient néfastes pour l'intégrité et la liberté de parole et d'action de l'UE en l'obligeant à accepter le plus petit dénominateur commun au sein d'un groupe hétérogène de donateurs internationaux (par ex. Cambodge 1998). Les évaluations de l'UE seraient plus efficaces si elles comprenaient des recommandations pour les actions futures.

Il importe de définir avec soin la date et le contenu des déclarations de l'UE

Une déclaration préliminaire¹² concernant les tendances devrait être faite dès que possible par le porte-parole de la mission. Les déclarations finales, en revanche, ne devraient pas être faites avant que tous les observateurs aient été débriefés et que leurs observations aient été prises en compte (Nigeria 1999). En vue de garantir une certaine cohérence et efficacité, toute déclaration finale de l'UE ne devrait se faire qu'après l'analyse des rapports d'élection des observateurs communautaires et après avoir consulté les intervenants communautaires sur place. En clair, la position finale de l'UE ne devrait être rendue publique qu'après l'achèvement du processus électoral (Indonésie 1999). La campagne électorale, les élections elles-mêmes et le

¹²

Il existe plusieurs types de déclarations selon le moment auquel elles sont faites: déclarations intérimaires (au début du processus électoral); déclarations préliminaires (après le scrutin); déclarations finales (après le dépouillement des voix) et rapport final (après la résolution des litiges électoraux).

dépouillement doivent être considérés dans leur contexte politique à long terme, notamment la situation générale des droits de l'homme (Cambodge 1998). La proclamation finale et officielle des résultats fait également partie intégrante du processus électoral et devrait être incluse dans toute mission d'observation électorale de l'UE.

Les intervenants communautaires sur le terrain doivent se coordonner et parler d'une seule voix pour maximiser leur influence

Une bonne coordination entre la délégation de la Commission, la présidence du Conseil, les missions de l'UE, les membres du Parlement européen et l'unité électorale de l'UE est nécessaire pour assurer le succès d'une mission électorale. Cette coordination a très bien fonctionné lors des élections russes (1993) et indonésiennes (1999). En dépit d'une consultation et d'une coordination étroites, la nomination de deux personnes différentes pour les postes de chef de l'unité électorale de l'UE et de porte-parole de l'UE au Cambodge en 1998 a probablement fait plus de tort que de bien à l'image de l'UE. L'équipe centrale de l'UE devrait avoir un seul responsable, qui joue à la fois le rôle de coordinateur et de porte-parole pour toutes les questions électorales.

Il n'y a pas d'unité s'occupant des élections dans les structures communautaires

Contrairement à l'ONU ou au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), aucune des institutions communautaires, y compris la Commission, n'a d'unité chargée de l'engagement de l'UE en matière électorale dans des pays tiers. De ce fait, il y a eu une dispersion des efforts au sein de la Commission parmi plusieurs directions générales s'occupant de différentes zones géographiques et les ressources humaines affectées à ce domaine sont insuffisantes. Ce manque de structure et de personnel a été critiqué par la Cour des comptes dans son rapport spécial sur l'observation électorale effectuée par l'UE lors des élections en Palestine en 1996¹³. Pour le moment, il n'y a pas d'unité centrale chargée de recevoir et de répondre aux demandes d'observation et d'assistance électorale par l'UE, ni de prendre contact avec les organisations engagées dans ce domaine.

Le processus décisionnel doit être clarifié et rationalisé

En général, la décision d'envoyer une mission électorale communautaire et l'évaluation politique des élections sont régies par les règles intergouvernementales de la PESC. Mais la décision de financement est prise au niveau de la Communauté (même si par le passé il y a aussi eu un financement PESC limité). Les groupes de travail du Conseil comme les comités des États membres¹⁴ sont impliqués dans le processus. Le Parlement peut aussi décider d'organiser une mission d'observation électorale, tout comme les États membres sur une base bilatérale.

Il existe une multitude de cadres juridiques et de lignes budgétaires

La coopération au développement, les droits de l'homme et les lignes budgétaires de la PESC ont tous été utilisés par le passé pour financer des missions électorales. Il n'y

¹³ Rapport spécial 4/96 p.16.

¹⁴ Voir 1999/468/CE: Décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

a eu aucune cohérence dans le choix de l'instrument budgétaire, bien que celui-ci ait des conséquences institutionnelles importantes. La Commission s'occupe du premier pilier, alors que pour le deuxième pilier (PESC), c'est la présidence du Conseil et le haut représentant de la PESC qui sont responsables de la mise en œuvre des actions PESC (bien que la mise en œuvre du budget soit du ressort de la Commission). L'adoption des règlements 975/99 et 976/99 et le transfert de la ligne budgétaire PESC relative aux élections vers le chapitre B7-70 (initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme) permettent maintenant d'établir une politique de financement cohérente et transparente.

Par ailleurs, malgré l'importance accordée à l'assistance électorale dans le cadre du soutien aux droits de l'homme et à la démocratie, les documents de stratégie nationale n'y font pas tous référence, même lorsqu'il y a un besoin clair en la matière et que des fonds de coopération au développement pourraient être utilisés à cet effet.

La coordination entre le Conseil, la Commission et le Parlement doit être renforcée

Une meilleure coordination entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil est nécessaire. Les différentes institutions de l'UE doivent définir et décider ensemble leur rôle. Les missions électorales interinstitutionnelles sont généralement perçues comme étant excessivement complexes et peu transparentes.

Le Parlement européen a un rôle important à jouer en raison de son engagement particulier dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie et de la maîtrise approfondie qu'ont les députés européens des questions électorales. Mais la participation d'observateurs issus de l'hémicycle européen ne se fait pas sans mal en raison d'un manque de coordination. Il convient de définir un rôle spécial pour les députés dans le cadre des missions électorales de l'UE.

La coordination avec les autres intervenants internationaux a débouché sur une délégation de responsabilités et non sur un réel partenariat

La coordination avec les autres intervenants internationaux s'impose: la création de synergies améliore l'efficacité, l'efficience et la capacité de négociation avec les pays bénéficiaires. La coordination avec d'autres intervenants internationaux présente des avantages à plusieurs niveaux: citons, à titre d'exemples, une mission exploratoire conjointe visant à définir les besoins et la répartition des tâches, le déploiement et la formation d'observateurs, l'évaluation des élections et l'échange d'informations à toutes les étapes du processus.

Il reste que la coordination devrait se faire sous forme de partenariat et non de délégation de responsabilités. N'étant pas en mesure de mener à bien des opérations sur le terrain à grande échelle, l'UE a souvent délégué ses responsabilités à d'autres intervenants internationaux tels que l'OSCE et l'ONU¹⁵. Dans la zone géographique de l'OSCE, l'UE a travaillé systématiquement sous les auspices de cette organisation et du BIDDH. Comme l'a indiqué la Cour des comptes, l'identité de l'UE s'en est trouvée réduite et le contrôle des fonds communautaires est devenu problématique. Il existe un risque réel que l'UE, loin de mener une politique active dans le domaine en

¹⁵ Les opérations conjointes CE/PNUD pour le soutien des processus électoraux démocratiques représentent 23 millions d'euros.

question, devienne une banque servant à financer les politiques d'autres institutions, particulièrement tant que les problèmes des procédures et des compétences de l'UE n'auront pas été résolus.

Il n'y a pas d'accord standard entre l'UE et la plupart des organisations internationales s'occupant d'assistance et d'observation électorales, ce qui provoque de gros problèmes: respect des règles communautaires relatives à la gestion des fonds, traitement inégal du personnel dû aux conditions de travail différentes entre l'UE et les autres organisations, manque de visibilité de l'UE et manque de cohérence dans les évaluations des élections.

L'action communautaire dans le domaine électoral manque souvent de visibilité

Un soutien visible de l'UE en faveur des élections démontre son engagement à l'égard de la démocratisation et du développement durable. Les États membres et le Parlement européen ont critiqué le manque de visibilité de l'UE dans certaines élections où des fonds communautaires avaient été engagés. Le manque de visibilité de l'action communautaire est dû à plusieurs facteurs. L'un d'entre eux est l'absence de politique communautaire claire et d'instruments pour la mettre en œuvre. L'adoption d'une action commune PESC n'est pas une garantie de visibilité accrue (Nigeria 1999). La participation de l'UE à des actions sous les auspices d'autres organisations internationales est un autre facteur. Par exemple, il y a eu un sérieux manque de visibilité de l'UE lors des élections en Bosnie et en Albanie, qui se sont déroulées sous la houlette de l'OSCE. Dans d'autres cas, comme en Palestine et au Nigeria, ce sont les efforts insuffisants avec les médias qui sont à mettre en cause. Contrairement à ce qui se fait aux États-Unis, l'UE ne nomme pas de personnalités politiques à la retraite pour effectuer ce type de travail.

Les ressources doivent correspondre aux objectifs politiques

Bien que les activités d'observation et d'assistance électorales se soient développées, les ressources humaines n'ont pas été augmentées et aucune formation n'a été mise sur pied à leur intention, ni à Bruxelles, ni sur le terrain. Or il est essentiel que la politique communautaire dans le domaine considéré soit mise en œuvre par un personnel qualifié disposant d'une expérience dans ce domaine.

Les procédures communautaires retardent la prise de décision et la mise en œuvre

Les procédures communautaires en matière de projets de coopération financière et technique ne se prêtent pas à la fourniture de soutien aux élections. En général, les invitations à procéder à une observation des élections parviennent très tard. Certaines élections importantes sur le plan politique sont organisées à très brève échéance. L'observation et l'assistance électorales assurées par l'UE se font souvent dans des situations incertaines, par ex. après une guerre (Bosnie), une dictature (Nigeria) ou une crise d'État (Albanie). Ces situations requièrent une flexibilité que les dispositions budgétaires actuelles ne permettent pas et rendent extrêmement difficile la préparation et la mise en œuvre d'un programme d'observation électorale dans les délais tout en respectant les procédures existantes. Cette difficulté a été soulignée par la Cour des comptes dans son rapport sur les élections de 1996 en Palestine. Dans le cas de l'Indonésie (1999), seul le recours aux procédures spéciales prévues dans le cadre du règlement PVD/ALA a permis le financement nécessaire, mais l'équipe d'assistance technique est arrivée trop tard pour intervenir efficacement. Il importe de

créer une procédure de décision accélérée respectant le besoin de contrôle et de responsabilité sur le plan financier.

Les méthodes de recrutement des observateurs sont hétérogènes et confuses

Il existe des différences substantielles, en matière de statut et de rémunération, entre les observateurs de l'UE, en fonction de l'État membre qui les a sélectionnés. La sélection, le recrutement et le paiement du salaire peuvent se faire par différentes institutions. Lors d'opérations récentes, la Commission a payé des observateurs sélectionnés par des États membres et recrutés par d'autres institutions. Le fait que lors de chaque opération, l'organisme recruteur peut être différent ajoute à la confusion: ce peut être la Commission européenne (Togo et Cambodge), l'organisation internationale chargée de coordonner la mission, telle que le PNUD (équipe centrale de l'UE en Indonésie) ou les VNU (observateurs au Nigeria et en Indonésie).

Les observateurs électoraux de l'UE ont besoin d'être mieux formés et de mieux être guidés sur le terrain

Pour assurer la qualité et la crédibilité des missions d'observation électorale, il est essentiel d'avoir des observateurs formés. Dans des situations de tension ou de conflits récurrents, toute déficience peut être exploitée par les parties en présence, qu'il s'agisse des autorités ou de l'opposition. En outre, les observateurs sans formation ni expérience réelle risquent de mettre leur vie, et celle de leurs collègues ou de la population locale, en danger.

4. UN NOUVEAU CADRE POUR L'ASSISTANCE ET L'OBSERVATION ELECTORALES

Les pages qui suivent contiennent quelques recommandations pour le futur et s'inspirent des leçons du passé et du nouveau cadre juridique et budgétaire en matière d'assistance et d'observation électorales fournies par l'UE.

4.1. Cadre juridique

Jusqu'il y a très récemment, le cadre juridique relatif au soutien de l'UE aux élections dans des pays tiers se composait des instruments juridiques (1^{er} ou 2^{ème} pilier) concernant le pays où les élections avaient lieu ou la région à laquelle il appartient. Il s'agissait le plus souvent d'une convention internationale (par ex. la convention de Lomé signée avec les pays ACP ou les accords de partenariat et de coopération avec les NEI¹⁶) ou du règlement régissant les relations avec le pays dans lequel les élections avaient lieu (par ex. PHARE, TACIS ou règlement PVD/ALA). Pour ce qui est de l'observation électorale par l'UE dans le cadre de la PESC, la base juridique était l'action conjointe PESC concernant l'observation électorale de l'UE dans un pays donné.

Le 29 avril 1999, le Conseil a adopté deux nouveaux règlements (975/99 et 976/99) fixant une base juridique spécifique pour les opérations communautaires qui « contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la

¹⁶ Les clauses relatives aux droits de l'homme sont intégrées de façon systématique dans les accords avec les pays tiers.

démocratie et de l'État de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » dans des pays tiers. Ces deux règlements disposent d'un même comité pour leur mise en œuvre et ne diffèrent que par leur portée géographique et par leur base juridique (article 308 (ex-235) du traité CE pour les pays bénéficiant des programmes TACIS, PHARE, MEDA et OBNOVA¹⁷, et article 179 (ex-130w) de traité CE pour les pays en développement¹⁸). L'article 3, paragraphe 2, lettre f, et l'article 2, paragraphe 2, lettre f, disposent que la Communauté européenne doit apporter son concours technique et financier à des actions ayant notamment pour objet le soutien au processus de démocratisation, en particulier:

f) «le soutien des processus électoraux, notamment par l'appui aux commissions électorales indépendantes, l'octroi d'une assistance matérielle, technique et juridique à la préparation des élections, y compris aux recensements électoraux, des mesures visant à favoriser la participation de groupes spécifiques, notamment les femmes, aux processus électoraux ainsi que par la formation d'observateurs ».¹⁹

À la suite de l'entrée en vigueur de ces règlements (975/99 et 976/99), les futures actions d'assistance et d'observation électorales de l'UE seront entreprises uniquement dans le cadre du premier pilier. La principale source de financement, et plus particulièrement la fourniture d'un soutien aux intervenants officiels, sera mise en œuvre au titre des règlements et des accords régissant les relations avec les pays tiers, et notamment des fonds disponibles dans le cadre de ALA/MED, TACIS, PHARE, OBNOVA et de la Convention de Lomé. Mais les nouveaux règlements en matière de droits de l'homme et le chapitre B7-7 seront également utilisés, particulièrement pour l'appui aux activités non-gouvernementales (voir point 4.3.1 ci-dessous).

Toute mission d'assistance et d'observation électorales de l'UE doit désormais être entreprise exclusivement dans le cadre du premier pilier, essentiellement en vertu de règlements ou d'accords régissant les relations avec des pays tiers mais aussi en vertu des nouveaux règlements en matière de droits de l'homme.

4.2. Processus décisionnels au sein de l'UE et rôles des institutions

Jusqu'à présent, la décision politique était souvent prise dans le cadre de la PESC et la décision de financement dans le cadre de la Communauté et/ou de la PESC. Depuis l'adoption des règlements 975/99 et 976/99 relatifs aux droits de l'homme, la fourniture d'une assistance électorale et l'envoi d'observateurs de l'UE devront tous

¹⁷ Règlement du Conseil (CE) N° 976/1999 du 29 avril 1999. Journal officiel L 120 du 8.5.1999, page 8.

¹⁸ Règlement du Conseil (CE) N° 975/1999 du 29 avril 1999. Journal officiel L 120 du 8.5.1999, page 1.

¹⁹ D'autres paragraphes importants stipulent:

c) "la promotion du pluralisme tant au niveau politique qu'au niveau de la société civile. Dans ce but, il faut renforcer les institutions nécessaires pour assurer le caractère pluraliste de la société, y compris les organisations non gouvernementales (ONG), et promouvoir l'indépendance et la responsabilité des médias et le soutien à la liberté de la presse ainsi que le respect des droits à la liberté syndicale et à la liberté de réunion"

e) "la promotion de la participation des populations aux processus de prise de décision tant au niveau national et régional que local et, en particulier, la promotion d'une participation équilibrée des hommes et des femmes à la société civile, à la vie économique et à la politique".

deux être décidés dans le cadre du premier pilier, sur la base de propositions de la Commission.

Compte tenu du rôle clé de la Commission en matière de propositions relatives à l'assistance et à la surveillance électorales et de la demande d'intervenants externes d'avoir un point de contact central, la Commission examine à l'heure actuelle la possibilité de créer au sein de ses services une unité permanente chargée des élections, compétente en matière de politique horizontale pour l'assistance et l'observation électorales. Ce service coordonnerait toutes les demandes de participation de la Communauté à des processus électoraux et fournirait des conseils en fonction de l'expérience acquise et des liens avec d'autres experts, alors que les unités géographiques continueraient de s'occuper de la planification et de la mise en œuvre des missions d'assistance et d'observation électorales dans les pays dont elles sont responsables.

L'unité chargée des élections veillerait à la cohérence des actions de l'UE et faciliterait leur mise en œuvre. Elle effectuerait en coordination avec les unités géographiques des évaluations ex ante des actions proposées. Elle ferait office de mémoire institutionnelle de l'UE et tiendrait un registre détaillé des opérations électorales menées par la Communauté en archivant notamment les rapports des chefs observateurs, les termes de références (TDR), les accords de financement, les accords pro forma conclus avec les gouvernements, les accords conclus avec l'ONU, l'OSCE et tout autre document intéressant.

L'unité « élections » pourrait mettre sur pied une méthode (par ex. lignes directrices relatives à l'organisation de l'assistance et de l'observation électorales) et définir un cadre pour la formation des assistants techniques et des observateurs, notamment grâce à la rédaction d'un manuel communautaire couvrant les deux activités (actuellement en cours). Elle pourrait également superviser le recrutement et la formation d'observateurs et dresser une liste d'experts et d'observateurs électoraux.

Par l'intermédiaire de l'unité « élections », la Commission assurera la planification et la coordination de ses activités avec les autres institutions de l'UE grâce à la procédure suivante:

- Au début de chaque année, la Commission s'entretiendra avec les groupes de travail concernés du Conseil (COHOM et groupes de travail géographiques), les États membres (comités des droits de l'homme) et le Parlement européen sur la base d'un calendrier annuel des élections à venir que dressera l'unité « élections » en consultation avec l'unité politique du haut représentant de la PESC (tâche jusqu'à présent dévolue à la présidence). Ce système sera maintenu tout au cours de l'année avec l'aide des unités géographiques et des délégations.
- Cet échange de vues préalable pourrait porter, notamment, sur la souhaitabilité ou non d'une assistance et/ou d'une observation ainsi que sur la nature d'une éventuelle participation, compte tenu de la stratégie globale de l'UE. Ce processus faciliterait également la planification des ressources par la Commission, le Parlement et le Conseil.
- La Commission décidera ensuite au cas par cas de proposer ou non une mission d'assistance et/ou d'observation après des discussions avec les États membres

au sein des instances appropriées, conformément aux dispositions du règlement concerné. Les États membres apporteront leur contribution sous la forme d'une évaluation effectuée par les chefs de mission de l'UE, de discussions au sein des groupes de travail du Conseil et au sein du comité approprié des États membres. Les comités des affaires étrangères et du développement du Parlement européen communiqueront également leurs points de vue et leurs commentaires.

Les discussions subséquentes au sein des groupes de travail du Conseil et avec le Parlement européen pourraient porter sur l'évaluation des résultats d'une éventuelle mission exploratoire et la nature d'une éventuelle participation de l'UE. Elles pourraient également envisager la question de la participation de membres du Parlement européen et d'États membres à la mission d'observation, assurer la complémentarité des observateurs européens et nationaux et définir les dispositions pour la coordination sur le terrain, et notamment le rôle d'une unité «élections» sur le terrain.

S'il existe une unité «élections» de l'UE, elle devra s'efforcer d'impliquer dans ses activités tous les participants, qu'il s'agisse de l'UE ou d'États membres individuels. La coordination avec les États membres portant sur les facilités communes et tous les aspects de la contribution globale de l'UE doit être assurée le plus tôt possible dans le processus.

Le Parlement européen, en tant qu'organe parlementaire élu de l'UE, doit jouer un rôle fondamental dans le processus d'observation électorale et doit être impliqué aussi tôt que possible dans la planification commune des missions électorales. Pour ce qui est des missions électorales actuelles de l'UE, un rôle particulier doit être défini pour les parlementaires européens afin de profiter au maximum de leur expérience parlementaire et électorale et de leur capacité à établir des liens avec des groupements de citoyens, des partis politiques, etc. Il faudrait prévoir une place réservée pour les parlementaires européens dans chaque équipe d'observation électorale de l'UE. Le parlement européen serait chargé de proposer une équipe de parlementaires disposant de l'expérience nécessaire.

Pour définir leurs rôles et responsabilités respectifs, le Conseil, la Commission et le Parlement européen devraient mettre en place des accords appropriés portant sur l'observation électorale, fondés sur quelques-unes des propositions ci-dessus. La définition de points de contact dans les trois institutions faciliterait également la coopération interinstitutionnelle en matière d'élections.

- *Examen par la Commission de la possibilité de créer une unité "élections", chargée de la coordination horizontale et de la planification, ainsi que des évaluations préalables, pour assister les unités géographiques et les délégations et assurer la liaison avec les institutions communautaires et d'autres organismes*
- *Amélioration de la planification annuelle*
- *Prévision d'un rôle particulier pour le Parlement européen et les membres du Parlement européen*
- *Conclusion entre le Conseil, le Parlement et la Commission, d'accords*

4.3. Financement

4.3.1. Sources

Les élections sont des dépenses qui doivent incomber au pays concerné afin d'assurer l'État de droit. C'est pourquoi, dans la mesure du possible, les élections devraient être financées par le budget national. Si celui-ci n'est pas suffisant pour couvrir l'ensemble du processus électoral, l'aide de la CE doit être assurée essentiellement à partir du budget de la coopération destiné à soutenir les programmes des gouvernements. Cette approche est en ligne avec la politique de développement qui lie les événements politiques au développement durable et vise à assurer la prise en main du processus politique par le pays concerné. Elle correspond également aux dispositions des traités de l'UE (art. 11 du TUE et art. 177 du traité CE) et des clauses relatives aux droits de l'homme figurant dans les accords avec les pays tiers et dans la législation communautaire.

Dans le passé, l'assistance électorale a systématiquement été financée par le premier pilier, alors que l'observation électorale était financée par le premier ou le deuxième piliers, ou une combinaison des deux, avec dans certains cas des contributions complémentaires des États membres. Lors de recours à des actions communes PESC pour l'observation d'élections, les fonds n'ont jamais suffi à couvrir entièrement toutes les dépenses relatives à la participation de l'UE et ont en conséquence été combinés avec des actions complémentaires de la Communauté (ex. Palestine, Bosnie, Nigeria).

Suite à l'entrée en vigueur des règlements 975/99 et 976/99, il est clair que toutes les futures opérations d'assistance et d'observation électorales seront financées au titre du premier pilier. Cette opération sera basée sur la complémentarité: le financement d'une action en faveur d'un pays spécifique devra être assuré essentiellement par les instruments de coopération (Convention de Lomé, PVD/ALA, OBNOVA, PHARE, TACIS, etc.). Le financement d'actions thématiques, telles que la formation, les médias, l'éducation des citoyens et des électeurs, devrait être assuré par le chapitre B7-70. Malgré l'inclusion dans ce chapitre d'une ligne budgétaire spécifique pour le soutien à la transition démocratique ainsi qu'à l'appui et à la surveillance des processus électoraux (B7-709), les fonds affectés ne sont pas suffisants pour couvrir tous les engagements en matière d'assistance et d'observation électorales auxquels la Communauté devra faire face au cours de chaque exercice financier. Le recours permanent à des fonds affectés aux instruments de coopération est donc un impératif. En outre, les aides au titre du chapitre B7-70 sont essentiellement destinées à soutenir les ONG ainsi que les organisations internationales. Des financements complémentaires peuvent bien entendu être assurés par les États membres²⁰.

²⁰

Voir annexe II "Sources de financement complémentaires pour l'assistance et l'observation électorales".

4.3.2. *Rapidité*

La Commission examine plusieurs possibilités permettant d'accélérer et de simplifier le processus de décision relatif à l'engagement des fonds et à l'exécution des dépenses. Une distinction peut être établie entre la planification et les mesures de réaction, ce qui est nécessaire lorsque des élections sont organisées à très court terme, rendant la planification plus difficile.

Planification:

La prise de décision et la mise en œuvre peuvent être facilitées par les éléments suivants:

- une meilleure planification annuelle (voir para. 4.2)
- la référence à la fourniture d'une assistance en vue de promouvoir la bonne gestion des affaires publiques et de soutenir le processus de démocratisation (notamment les élections) dans les stratégies de coopération relatives à chaque pays tiers.
- l'affectation d'une réserve suffisante dans chaque ligne budgétaire géographique, mobilisable lorsque des élections sont annoncées en cours d'année
- l'élaboration d'accords cadres avec des partenaires disposant de compétences et d'une expérience spécialisées tels que les conseils pour la rédaction de lois électorales, l'administration des élections, la logistique, les médias, l'éducation des électeurs ou dans des zones géographiques spécifiques. Les partenaires seraient identifiés selon un processus de sélection transparent. Les accords seraient complétés par des contrats rapides et ad hoc dès qu'un service spécifique s'imposerait. Cette procédure permettrait d'apporter une certaine flexibilité en termes de gestion, de gagner du temps (réduction de la charge de travail administrative) et de canaliser le savoir-faire, étant donné que l'assistance et l'observation électorales impliquent un large éventail de compétences couvertes de façon optimale par des organes spécialisés.

Mesures de réaction:

- Le recours aux procédures d'urgence prévues dans les règlements du Conseil 975/99 et 976/99 (art. 14 et 15) pour "des actions concernant des besoins immédiats et non prévisibles" permet à la Commission d'engager rapidement des fonds après avoir consulté les États membres qui disposent d'un délai de cinq jours pour réagir. Les règlements intérieurs des comités responsables des programmes TACIS, PHARE, OBNOVA et PVD/ALA prévoient également des procédures d'urgence. Toutefois, ces procédures ne résolvent pas la question des retards en aval.
- Le recours à des procédures accélérées et notamment la création d'une procédure de déploiement rapide devraient être envisagés. Ceci implique que des experts électoraux de l'UE pourraient être identifiés et recrutés rapidement. Par exemple, dans le cadre de l'OSCE, la CE pourrait envoyer un ou deux experts dans chaque équipe d'observation électorale du BIDDH, qui pourraient soutenir et former des observateurs à court terme des États membres de l'UE.

- *Financement des opérations d'assistance et d'observation électorales au titre du premier pilier (essentiellement par le biais des instruments de coopération mais également par le chapitre B7-70).*
- *Accélération et simplification des procédures de décision et d'exécution.*

4.4. Stratégie en matière d'assistance et d'observation électorales

Le présent paragraphe traite de la stratégie et des objectifs de l'UE en matière d'assistance et d'observation électorales alors que les paragraphes 4.4.1 et 4.4.2 examinent les critères en fonction desquels l'UE devrait décider d'intervenir ou non. À l'heure actuelle, l'UE ne dispose pas d'une stratégie globale en matière de participation à des opérations électorales. Toutefois, le Conseil a récemment approuvé des critères relatifs à l'envoi de missions d'observation, ainsi que des critères pour la sélection des observateurs (annexes III et IV).

S'appuyant sur les expériences passées et les travaux déjà effectués, l'UE devrait adopter une stratégie:

- guidée par des objectifs clairs et reposant sur le principe de partenariat entre l'UE et le pays dans lequel ont lieu les élections. La Communauté doit aider le gouvernement du pays d'accueil à créer et à maintenir des structures nationales indépendantes pour la tenue d'élections, basées sur la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette approche doit être reflétée dans les documents de stratégie nationale des pays concernés;
- qui évite de créer une dépendance en ne fournissant une aide que là où elle est réellement nécessaire;
- permettant de prendre des décisions au cas par cas en ce qui concerne l'assistance de la Communauté et l'envoi des observateurs, en fonction de critères établis (voir ci-dessous) et permettant un arrêt de la participation de la CE au processus électoral si les conditions adéquates ne sont plus remplies;
- assurant la complémentarité de l'assistance et de l'observation si elles s'avèrent toutes deux nécessaires. Dans la plupart des circonstances, les deux actions seront probablement liées pour promouvoir les objectifs de l'UE;
- encourageant le développement de structures nationales et apportant un soutien, le cas échéant, aux commissions électorales nationales ainsi qu'aux ONG et aux organisations de la société civile concernées par l'éducation civique et des électeurs;
- favorisant la viabilité à long terme après une élection. Au besoin, une mission d'assistance technique pourrait continuer d'apporter son soutien au gouvernement pour pallier toute faiblesse de l'administration électorale et de l'État de droit;
- encourageant le pluralisme, tant au niveau politique qu'au niveau nécessaire assurer le caractère pluraliste de la société. Les actions doivent notamment porter sur la promotion d'ONG locales et d'autres intervenants locaux ainsi que

sur le renforcement de leur impact sur le développement de structures locales. Il est également important de promouvoir l'indépendance et la responsabilité des médias et le respect des droits à la liberté d'association. Pour certaines élections, il peut être nécessaire de financer des ONG locales mais non des activités du gouvernement;

- favorisant le partenariat avec les ONG et permettant de tirer des enseignements de leur expérience. L'UE doit faire un effort consistant et cohérent pour identifier et intégrer dans ses actions de soutien électoral les ONG européennes et locales disposant de mandats adéquats et d'une expérience appropriée, en recourant au chapitre budgétaire B7-70. L'UE doit plus particulièrement promouvoir la participation des femmes et des minorités aux élections et aux processus de prise de décision tant au niveau national et régional que local, à titre d'électeurs ou de candidats; promouvoir des médias libres et pluralistes; promouvoir l'éducation civique et des électeurs;
- insistant sur la nécessité de soutenir des observateurs locaux, qui peuvent jouer un rôle clé dans le développement d'institutions démocratiques. Une fois les institutions démocratiques mises en place et fonctionnant correctement, la présence d'observateurs de l'UE ne devrait plus être nécessaire. Toutefois, les organisations nationales d'observateurs bénéficiant d'un soutien de l'UE doivent être suffisamment bien implantées, bien équilibrées et neutres;
- accordant une attention particulière au recensement électoral et à la délimitation équitable des circonscriptions électorales;
- favorisant les mécanismes d'autorégulation nécessaires pour assurer un fonctionnement correct de la démocratie, avec notamment des contrôles à tous les stades du processus électoral par des représentants de tous les partis politiques en jeu, des médias libres et un contrôle effectué par des organisations nationales "neutres" (en général des ONG ou des organisations religieuses).

L'UE doit adopter une stratégie permettant de prendre des décisions au cas par cas relatives au soutien et à l'observation d'élections.

La stratégie de l'UE doit promouvoir la mise en place de structures nationales durables.

Les actions de l'UE doivent promouvoir le pluralisme et assurer le soutien d'ONG locales et d'observateurs locaux.

4.4.1. Critères pour l'observation des élections

Certains critères sont nécessaires pour déterminer si les objectifs de l'UE sont réalisables. La Commission estime que les critères adoptés par le Conseil le 28 juin 1998 (annexe III) constituent une base valable pour décider de la mise en place ou non d'une mission d'observation électoral de l'UE. Outre l'importance du pays pour l'UE, trois considérations sont d'une importance capitale:

- La participation de l'UE est-elle **souhaitable**? Pour éviter d'impliquer l'UE dans une situation où sa présence pourrait cautionner un processus électoral entaché d'irrégularités, les facteurs politiques et juridiques sur place doivent être pris en compte. D'une manière générale, les conditions minimales qui doivent être respectées sont les suivantes:
 - un suffrage universel;
 - la liberté pour les particuliers et les partis politiques de participer aux élections;
 - la liberté d'expression et de critiquer le gouvernement;
 - la liberté de circulation;
 - la liberté de réunion;
 - un accès raisonnable aux médias pour tous les partis et les candidats en lice.

D'autres facteurs importants doivent également être examinés avec soin et influencent le jugement et la décision de l'UE, par exemple s'il s'agit de la première élection au terme d'une période de conflit ou d'oppression ou si l'élection s'inscrit dans le cadre d'un processus de paix et s'accompagne éventuellement du retour de réfugiés.

- La participation de l'UE est-elle **viable**? Même si la tenue d'élections libres et régulières est possible, l'UE veillera à établir certaines conditions pour sa participation:
 - une demande d'observation des élections formulée par le gouvernement du pays d'accueil. Une demande officielle du gouvernement doit être recherchée, mais dans certaines circonstances, une indication claire de la volonté du gouvernement de disposer d'observateurs de l'UE, même si elle n'est pas exprimée officiellement, peut être acceptable;
 - le gouvernement d'accueil est réceptif aux demandes de l'UE en vue d'apporter des modifications spécifiques ou des améliorations aux préparatifs de la campagne électorale;
 - tous les principaux partis politiques et candidats en lice acceptent la présence d'observateurs de l'UE;
 - l'UE suit l'évolution de la situation politique dans le pays d'accueil depuis déjà un certain temps;
 - un calendrier qui permet aux chefs des équipes d'observateurs de l'UE d'arriver sur les lieux suffisamment à l'avance.
- La participation de l'UE est-elle **utile**? Un exercice d'observation apporte généralement un certain degré de légitimation, contribue à instaurer la confiance et décourage toujours la fraude. Toutefois, l'observation est une opération coûteuse. Des priorités doivent être établies et son utilité doit être

partiellement définie en termes de rapport coût/avantages. Il se peut qu'une mission électorale soit souhaitable et viable, mais qu'elle ne soit que peu utile (ex. Guatemala 1999). Ce concept d'“utilité” est purement technique et doit être compensé par une évaluation de l'UE en vue de déterminer si ses relations globales avec le pays concerné et les objectifs généraux de l'UE rendent sa présence aux élections “politiquement utile”.

Normalement, toutes les missions électorales de l'UE doivent être accompagnées de termes de référence (TDR) écrits convenus avec le gouvernement et les autorités électorales du pays où la mission d'observation est prévue. Les TDR doivent définir les objectifs et les exigences de la mission d'observation tels que la garantie de la liberté de circulation des observateurs et la liberté d'accès à tous les partis politiques, candidats et responsables officiels des élections ainsi qu'à tous les bureaux de vote et à tous les centres de dépouillement. En outre, les observateurs doivent pouvoir disposer de toutes les informations nécessaires sur le processus électoral. La sécurité personnelle des observateurs doit également être garantie.

La décision d'envoyer des observateurs doit se faire en fonction de la souhaitabilité, de la viabilité et de l'utilité de la mission. Les critères définis en 1998 par le Conseil pour l'envoi d'une mission d'observation de l'UE constituent une bonne base pour la prise de cette décision.

Les missions électorales de l'UE doivent disposer de termes de références convenus avec le gouvernement du pays d'accueil.

4.4.2. Critères pour l'assistance électorale

Compte tenu du fait que la CE ne peut et ne doit pas participer financièrement à toutes les élections, quel type d'élections doit faire l'objet d'un soutien? En principe, l'UE a déjà participé aux premières ou deuxièmes élections législatives d'un pays en phase de transition. Toutefois, il convient d'effectuer au cas par cas une évaluation de l'opportunité du soutien à un processus électoral, qu'il soit national ou local, compte tenu de la stratégie globale de l'UE, de l'importance politique et du potentiel démocratique de l'élection proprement dite, de l'importance du pays pour l'UE ainsi que de ses contraintes budgétaires.

Le Conseil n'a pas défini de critères pour la fourniture d'une assistance électorale, et ils risquent d'être moins précis que pour l'observation. Toutefois, on pourrait inclure les éléments suivants:

- une demande d'assistance électorale de la Communauté émanant du gouvernement du pays d'accueil;
- l'acceptation générale par les principaux partis politiques et les autres partenaires potentiels (ONG, organisations de la société civile, groupements de femmes, associations de journalistes, etc.) d'un programme d'assistance électorale de la CE;
- l'existence d'un suivi de la situation politique par l'UE ou de programmes de développement de l'UE dans le pays d'accueil;
- un calendrier adéquat pour la préparation;

- la garantie de liberté de circulation et de liberté d'accès aux ministères concernés et aux autres partenaires non-gouvernementaux pour les membres de l'équipe d'assistance électorale de l'UE;
- la garantie de pouvoir accéder à toutes les informations importantes pour les activités de l'équipe d'assistance électorale de l'UE; et
- une garantie pour la sécurité personnelle des membres de l'équipe d'assistance électorale de l'UE, dans la mesure du possible.

Il est préférable que ces trois derniers éléments soient établis sous forme d'un accord écrit officiel avec le pays d'accueil, dans lequel pourront également figurer les termes de référence de la mission, avec des objectifs clairement définis.

La décision de fournir une assistance électorale pourrait se faire en fonction des critères suivants: une demande du gouvernement du pays d'accueil, un accord général des principaux partis politiques, des programmes précédents de suivi politique ou de développement de l'UE, un calendrier adéquat, la liberté de circulation, l'accès aux informations et la sécurité de l'équipe d'assistance technique.

4.5. Observateurs et experts électoraux

Il existe des critères approuvés pour la sélection d'observateurs (annexe IV). En juin 1998, le Conseil a adopté un code de conduite pour les observateurs de l'UE (annexe III) s'appliquant aux ressortissants de tout pays participant aux missions d'observation de l'UE. Si des fonds communautaires sont utilisés, la responsabilité exercée par la Commission dans la mise en œuvre du budget impliquerait le recrutement des observateurs et des experts électoraux de l'UE par la Commission. Mais ceci reste peu réaliste tant qu'il n'existe pas de structure spécifique ni de ressources humaines suffisantes pour remplir cette tâche.

Les États membres doivent continuer de proposer des observateurs à court terme pour toutes les composantes financées par l'UE. Dans un premier temps, un pourcentage des équipes d'observateurs communautaires devrait être réservé à des observateurs "européens". Les observateurs inclus dans ce pourcentage comprendraient des membres du Parlement européen (en attendant l'établissement d'un mécanisme du PE); des fonctionnaires de la Commission et d'autres institutions de l'UE; des ONG européennes; des instituts communautaires spécialisés; d'anciens participants à des missions d'observation de l'UE; des participants aux programmes communautaires de formation aux droits de l'homme et aux élections et des spécialistes européens des élections. Tous les observateurs doivent avoir de l'expérience ou avoir suivi une formation adéquate.

Des conditions similaires pour les indemnités journalières des observateurs doivent être établies, quelle que soit leur source de recrutement. Tout doit être mis en œuvre pour maintenir l'esprit de volontariat, qui a jusqu'à présent beaucoup contribué à l'engagement et aux prestations des observateurs à court terme de l'UE.

L'unité «élections» de la Commission pourrait dresser une liste d'experts communautaires impliqués dans les processus d'assistance électorale et d'observation à long terme. Cette liste pourrait être basée en partie sur la participation à des actions et des programmes de formation de l'UE. La Commission doit également promouvoir

la mise en réseau des bases de données nationales. Une base de données commune de l'UE n'est pas réalisable ni nécessaire.

Lorsque des fonds communautaires sont utilisés, la Commission supervise le recrutement des observateurs de l'UE, y compris les candidats proposés par les États membres. Une partie des candidats retenus seront des participants "européens" désignés par la Commission.

L'esprit de volontariat des observateurs à court terme doit être maintenu.

Lorsque des fonds communautaires sont utilisés, la Commission supervise le recrutement des observateurs de l'UE, y compris les candidats proposés par les États membres. Une partie des candidats retenus seront des participants "européens" désignés par la Commission.

4.6. Lignes directrices pour assurer la réussite des missions

L'expérience a démontré que les éléments suivants sont importants pour la réussite des missions d'assistance et d'observation électorales:

- Toutes les missions électorales de l'UE doivent avoir un mandat clair des institutions de l'UE. Ce mandat doit également aborder l'aspect de la liaison de la mission avec les représentants de l'UE tels que la délégation de la Commission et la Présidence.
- Une mission exploratoire devrait être la règle générale. Cette mission devrait être composée de fonctionnaires de la Commission européenne expérimentés et ayant le sens de la stratégie. Le mandat de la mission exploratoire consisterait notamment à définir l'attitude du pays d'accueil vis-à-vis de la participation de l'UE; à préparer des propositions relatives à la portée et à la nature d'une participation électorale de l'UE et à identifier les améliorations du processus électoral éventuellement requises par l'UE avant de prendre une décision finale quant à cette participation.
- La mise en place d'une unité électorale de l'UE avec une équipe centrale pour coordonner l'ensemble des activités électorales. Cette unité pourrait être composée de:
 - 1 coordinateur exécutif / chef observateur de l'UE²¹ et assistant personnel
 - 1 directeur des finances et de l'administration
 - 1 responsable média
 - 1 ou 2 logisticiens
 - 1 expert en formation / coordinateur des rapports / analyste des statistiques.
- Toutes les composantes, telles que l'équipe d'assistance technique, sont placées sous l'autorité directe du chef de l'unité «élections» de l'UE.

²¹ L'UE doit examiner l'opportunité de désigner son représentant sous le terme de "Chef Observateur". Tous les autres groupes internationaux utilisent cette désignation et le terme est généralement utilisé par la presse. Dans ce cas particulier, une visibilité claire devrait prévaloir sur les subtilités internes de l'UE.

- Toutes les équipes d'assistance technique de l'UE doivent être en place suffisamment à l'avance pour apporter une contribution claire à la formation des participants locaux. Ceci permet non seulement d'améliorer la qualité des opérations des participants locaux mais également de collecter des informations précieuses, susceptibles d'aider l'unité «élections» de l'UE. Pour être efficace, une équipe d'assistance technique devrait comprendre les éléments suivants:
 - 1 coordinateur d'équipe
 - 1 expert en financement de campagnes électorales;
 - 1 spécialiste en éducation civique;
 - plusieurs spécialistes en formation de groupes de femmes, de jeunes et d'étudiants et de minorités;
 - des experts chargés de travailler avec les ONG et les organisations de la société civile;
 - 1 spécialiste en formation aux médias;
 - plusieurs formateurs pour l'observation nationale et
 - plusieurs spécialistes pour former le personnel des bureaux de vote

- Des rapports périodiques de mission doivent être réalisés à chaque stade.

- Tous les observateurs doivent avoir bénéficié d'une formation. Un programme de formation complet et détaillé doit être mis en œuvre tant pour les observateurs à long terme qu'à court terme dès leur arrivée dans le pays d'accueil. Des programmes de formation commune amélioreront la qualité et la cohésion des équipes d'observateurs de l'UE. Les efforts doivent porter essentiellement sur la mise en place d'un cadre commun pour la formation et l'orientation sur le terrain, notamment par la formation des formateurs et grâce au manuel destiné aux observateurs de l'UE rédigé par la Commission. La formation pour des missions spécifiques dans les États membres pourrait tirer avantage des nouveaux modèles de communication en ligne et d'enseignement via internet. Des initiatives de formation en concertation avec les Nations unies ou d'autres organisations internationales ou régionales pourraient être encouragées.

- Idéalement, des observateurs à long terme (OLT) devraient être déployés deux mois avant le jour du scrutin et rester en place après les résultats des élections pour observer la résolution des conflits électoraux. Les compétences professionnelles et les positions personnelles des OLT appelés à remplir ces postes clés doivent faire l'objet d'un examen minutieux. Les prestations des OLT, qu'il s'agisse du contrôle, de la formation ou de l'élaboration de rapports peuvent décider du sort de l'ensemble de la mission électorale de l'UE. Les OLT doivent être déployés de manière à couvrir la plus grande partie possible du terrain électoral, mais conformément au plan stratégique de la mission de l'UE. Les OLT doivent établir des rapports et avoir des consultations avec les différents niveaux de l'administration électorale ainsi qu'avec les partis politiques locaux et les communautés locales. Ils doivent observer les opérations d'inscription des électeurs, les préparatifs de la campagne électorale, évaluer le déroulement de la campagne électorale et en particulier l'accès aux médias et l'utilisation des ressources publiques par tous les candidats. Ils doivent contribuer à renforcer les capacités des observateurs nationaux et doivent faire des rapports réguliers au chef observateur de l'UE concernant tous

les aspects du processus électoral dans la zone qui relève de leur responsabilité. Ils doivent également préparer le déploiement des OCT de la façon la plus efficace.

- Les observateurs à court terme (OCT) doivent arriver sur place peu de temps avant le jour du scrutin et être déployés pour observer le déroulement du scrutin et assister au dépouillement des voix. Les OCT seront mis au courant par l'unité électorale de l'UE et les OLT avant leur déploiement.
- Tous les observateurs doivent respecter le code de conduite du Conseil de juin 1998.

- *Mandat précis pour les missions d'observation électorale.*
- *Mission exploratoire.*
- *Unité «élections» de l'UE avec une équipe centrale.*
- *Toutes les composantes de l'UE relèvent directement du Chef de l'unité «élections» de l'UE.*
- *L'équipe d'assistance technique de l'UE doit être en place suffisamment à l'avance.*
- *Rapports de mission réguliers.*
- *Tous les observateurs de l'UE doivent bénéficier d'une formation commune.*
- *Initiatives de formation coordonnées avec d'autres organisations.*
- *Les OLT doivent être déployés deux mois avant le jour du scrutin.*
- *Tous les observateurs de l'UE doivent respecter le code de conduite du Conseil.*

4.7. **Évaluation du résultat des élections**

L'évaluation d'une campagne électorale, ainsi que la décision d'envoyer ou non une mission d'observation, sont des questions délicates au niveau politique qui mettent en jeu tant les intérêts politiques que la crédibilité de l'UE. La Commission approuve la décision du Conseil du 28 juin 1998 (annexe III) qui énumère les facteurs à prendre en considération pour évaluer la validité d'une élection:

- le degré d'impartialité dont a fait preuve l'organe chargé d'assurer le bon déroulement du scrutin;
- le degré de liberté dont jouissent les partis politiques, les alliances et les candidats pour s'organiser, se déplacer, se réunir et exprimer publiquement leur opinion;
- l'égalité d'accès des partis politiques, des alliances et des candidats aux médias;
- l'inscription des électeurs sans discrimination sur la base du sexe, de la race ou de l'origine ethnique;
- tout autre élément touchant aux principes fondamentaux sur lesquels reposent des élections libres et régulières;

- le déroulement du scrutin et le dépouillement des voix, tels qu'ils sont décrits dans la loi électorale.

Toutefois, les critères doivent être appliqués avec flexibilité selon les différents types d'élections; les élections suivant la résolution d'un conflit et les premières élections doivent faire l'objet d'une approche plus souple.

Tous les éléments de l'équipe électorale de l'UE contribuent à l'évaluation finale par l'UE des élections. Une consultation régulière et étroite entre le chef observateur de l'UE, la Présidence de l'UE sur place, le Parlement européen et la délégation de la Commission européenne, avant la publication de l'évaluation de l'UE, est essentielle pour assurer la cohérence. Une distinction utile peut être établie entre l'évaluation politique globale et l'évaluation technique, qui analyse plus en détail les différents stades du processus électoral. Cette distinction a été établie avec succès à l'occasion de l'évaluation des élections indonésiennes: la Présidence du Conseil a effectué l'évaluation politique et le Chef de l'unité électorale européenne a effectué l'évaluation technique.

Outre l'évaluation des résultats des élections proprement dites, la Commission effectue le suivi et l'évaluation de chaque opération électorale de l'UE financée par le budget communautaire, notamment en ce qui concerne la pertinence, le rendement efficace, l'efficacité, l'impact et la viabilité²². Des évaluations externes seront réalisées régulièrement. Les intervenants locaux (gouvernement, ONG, médias) doivent être invités à formuler leurs commentaires. L'avis d'experts électoraux indépendants peut également être demandé.

- *La décision du Conseil de 1998 doit être utilisée pour évaluer les élections; néanmoins, les élections suivant un conflit et les premières élections feront l'objet d'une approche plus souple.*
- *L'évaluation doit se faire après consultation et accord de tous les intervenants de l'UE présents.*
- *Une évaluation des actions communautaires de soutien aux élections sera effectuée régulièrement.*

4.8. Amélioration de la visibilité de l'UE

La participation et le soutien de l'UE à une campagne électorale doivent être visibles, afin de souligner la volonté de l'UE de promouvoir la démocratisation dans ses politiques extérieures. Des mécanismes améliorés et plus transparents d'élaboration et de mise en œuvre des politiques entraîneront automatiquement une visibilité accrue des actions de l'UE. L'unité «élections» veillera en particulier à ce que les informations relatives au soutien de l'UE à des campagnes électorales soient publiées sur internet. Toutefois, la visibilité ne doit pas être un but en soi et l'UE doit veiller à ne pas occulter le rôle des institutions et des acteurs nationaux.

²²

La pertinence découle de la relation entre les problèmes à résoudre et les objectifs du programme. Le rendement efficace porte sur la relation entre les activités entreprises et les résultats. L'efficacité dépend de la relation entre les résultats et les objectifs spécifiques, alors que l'impact définit la relation entre les objectifs spécifiques et les objectifs généraux.

L'efficacité d'une opération électorale est la meilleure garantie de la visibilité de l'UE. Il est également utile de disposer au sein de l'unité électorale de l'UE d'un haut fonctionnaire responsable des médias qui soit un citoyen de l'UE ayant de grandes qualifications professionnelles et connaissant parfaitement les politiques et les institutions de l'UE. Dans la mesure du possible, le chef de l'unité d'observation électorale de l'UE devrait également avoir le sens de la communication et entretenir des rapports faciles avec les médias. Dans certains cas, le choix d'une personnalité européenne de premier plan devrait être envisagé. Il convient également d'utiliser au maximum l'emblème de l'UE, notamment sur les vêtements. Lorsque l'UE travaille sous l'égide d'une organisation internationale, ses exigences en matière de visibilité doivent être incluses dans l'accord officiel.

- *Publier sur internet les activités spécifiques et générales de l'UE en faveur des campagnes électorales.*
- *Le chef de l'unité «élections» de l'UE doit avoir des bonnes relations avec les médias et être épaulé par un responsable de la presse.*
- *Utiliser l'emblème de l'UE et le matériel publicitaire.*
- *Veiller à ce que la visibilité soit incluse dans les accords avec d'autres partenaires.*

4.9. Coordination avec d'autres organisations

Un certain nombre d'organisations internationales et d'ONG sont actives dans le domaine de l'assistance et de l'observation électorales. L'UE a déjà travaillé avec plusieurs d'entre elles dans le passé. Toutefois, cette coopération consistait souvent en une simple délégation des responsabilités à d'autres organisations, l'UE étant considérée essentiellement comme le banquier d'une opération contrôlée par une autre organisation dont les intérêts ne sont pas forcément les mêmes que les siens. La visibilité de la présence de l'UE était donc perdue.

Compte tenu du grand nombre d'élections dans le monde et des ressources limitées de l'UE, il sera parfois nécessaire de travailler par l'intermédiaire d'autres organisations. En tous les cas, l'UE devra toujours coopérer avec d'autres sur le terrain. Une coordination accrue est donc essentielle. Des contacts réguliers doivent être établis et des accords cadres doivent être envisagés avec les principales organisations gouvernementales et non gouvernementales telles que les Nations unies (PNUD, Groupe de l'assistance électorale des Nations unies, VNU), l'OSCE/BIDDH, l'OEA et l'IDEA International, si l'on estime qu'ils peuvent constituer une réelle valeur ajoutée. Ces accords doivent être basés sur un réel partenariat en matière de conception et de mise en œuvre de la politique et non se concentrer uniquement sur des questions de financement et de visibilité. Ils doivent avoir pour objectif de faciliter et d'accélérer la coopération avec des organisations internationales dans le cadre d'opérations électorales spécifiques. La Commission examinera ces possibilités.

- *Établir des contacts réguliers avec les organisations internationales concernées*
- *Examiner les possibilités d'accords cadres*

5. CONCLUSIONS

Les recommandations contenues dans la présente communication (résumées à l'annexe V) visent à améliorer la qualité et l'efficacité des actions menées par l'Union européenne pour promouvoir la tenue d'élections libres et équitables ainsi que le passage à une démocratie durable en se fondant sur les multiples expériences de l'UE dans ce domaine ainsi que sur l'expérience d'autres.

Même si peu de gens contestent le fait que la démocratie soit le meilleur système politique existant, lorsqu'il s'agit d'assurer une réelle liberté et une société démocratique, les élections ne sont qu'un élément d'un ensemble plus important. Dans cet esprit, l'assistance assurée par l'UE lors de campagnes électorales ne représente qu'un des aspects de la contribution globale de l'UE à la démocratisation et au développement durable dans les pays tiers.

Le Conseil et le Parlement européen sont invités à coopérer avec la Commission pour développer les idées exposées dans la présente communication.

ANNEXE I

APERÇU DE L'EXPÉRIENCE COMMUNAUTAIRE

1. Description des principales actions

L'Union européenne a observé les premières élections législatives pluralistes qui se sont déroulées en **Russie** les 11 et 12 décembre 1993. Ces élections concernaient la Douma et le Conseil de la Fédération. Elles survenaient après une période d'opposition violente entre les bras exécutif et législatif du pouvoir en Russie et coïncidaient avec un référendum constitutionnel. Le 9 novembre 1993²³, le Conseil de l'UE a adopté une action commune PESC concernant l'envoi d'une mission d'observateurs. Une unité d'observateurs de l'UE a été instaurée dans le cadre de cette action commune; toutefois, son financement était assuré par le programme TACIS pour la démocratie (346 000 écus). Cette unité avait pour mission d'assurer la coordination des observateurs provenant de l'UE, la coordination sur place avec d'autres organisations internationales et des ONG et la liaison avec les autorités russes compétentes, notamment pour assurer un déploiement équilibré des observateurs disponibles sur l'ensemble du territoire. L'UE a envoyé 116 parlementaires, tant du Parlement européen que des Parlements nationaux, ainsi que 91 experts (notamment 5 observateurs à long terme). En dépit de plusieurs lacunes dans les procédures russes, il n'a pas été constaté d'abus systématique et les élections ont été jugées libres et équitables. En plus d'observer les élections, l'UE s'est intéressée à la couverture médiatique qui leur était réservée, par l'intermédiaire de l'Institut européen des médias, qui a bénéficié d'une dotation de 200 000 écus. Cet Institut a mis en place une Unité de surveillance des médias qui a travaillé en étroite collaboration avec l'unité d'observateurs de l'UE. Elle avait pour mission d'évaluer le cadre légal au sein duquel les médias couvraient le processus électoral et l'indépendance et l'équité de la couverture des élections elle-même.

Les secondes élections législatives russes depuis la réforme constitutionnelle de décembre 1993 se sont déroulées le 17 décembre 1995. En réponse à une demande de la commission électorale centrale russe concernant une aide de l'UE à la surveillance des élections, une Unité électorale de l'Union européenne (UEUE) a été mise en place pour apporter un soutien logistique aux observateurs envoyés par les institutions européennes et les États membres. Ce soutien comportait la mise à disposition de sept conseillers, ainsi que de bureaux, d'interprètes, de véhicules et de secrétaires; une assistance technique à court terme a également été fournie à la commission électorale centrale russe.

Les premières élections présidentielles libres en Russie se sont déroulées en juin et juillet 1996; l'UE, l'OSCE et d'autres organisations ont été invitées par la Commission électorale centrale russe à les observer. L'UE a alloué 294 000 écus²⁴ à cette opération. Une nouvelle Unité électorale de l'Union européenne (UEUE) a été créée pour fournir une assistance aux 244 observateurs provenant des pays de l'UE. Deux personnes ont été détachées auprès de l'unité d'observateurs de l'OSCE/BIDDH à Moscou afin d'assurer le déploiement des observateurs et la coordination régionale. Les activités de l'UEUE ont consisté à fournir aux observateurs des informations et

²³ Décision 93/604/PESC, Journal officiel L 286 du 20.11.1993, p. 3.

²⁴ Programme Tacis pour la démocratie.

des instructions ainsi qu'à analyser le déroulement et les résultats de l'élection. En dépit de l'amélioration considérable du droit électoral depuis l'élection précédente, qui s'était déroulée en 1991, la mission d'observation a formulé un certain nombre de recommandations en vue d'améliorations supplémentaires.

L'UE a apporté sa participation aux élections qui se sont déroulées en **Tchéchénie** en 1997, à l'issue d'une guerre civile dévastatrice. Afin de légitimer le gouvernement provisoire et de permettre la poursuite du processus de paix, des élections législatives et présidentielles ont été organisées en peu de temps et se sont tenues le 27 janvier 1997. L'UE a fourni à l'OSCE, qui était intervenue pour négocier l'accord de paix d'août 1996, une aide d'un montant de 100 000 écus²⁵ consacrée à la mise à disposition d'équipements essentiels, tels que des bulletins de vote, des urnes et de l'encre indélébile, ainsi qu'aux frais de transport, d'équipement de bureau et de télécommunications. Ces élections ont été déclarées exemplaires et libres.

L'UE a participé, en tant qu'observateur, aux premières élections démocratiques et multiraciales qui se sont tenues en **Afrique du Sud**, à savoir des élections nationales et provinciales qui se sont déroulées en avril 1994. Il s'agissait d'un événement historique dans la mesure où ces élections marquaient la transition de l'Afrique du Sud d'une société fondée sur l'apartheid vers une démocratie non- raciale. Le 6 décembre 1993, le Conseil a adopté une action commune PESC concernant le soutien aux élections en Afrique du Sud²⁶. Au total, 18,5 millions d'écus²⁷ y ont été alloués. Sous la coordination générale des Nations unies, l'UE a déployé 325 observateurs (notamment 14 membres du Parlement européen) et a mis à disposition de la Commission électorale indépendante d'Afrique du Sud et de la Commission indépendante des médias 112 officiers de police, experts électoraux et conseillers. Par ailleurs, l'UE s'est fortement impliquée dans l'éducation des électeurs et elle a apporté un soutien financier pour compléter le Fonds électoral national (State Electoral Fund). Le programme d'éducation des électeurs, partiellement mis en œuvre par un consortium d'ONG sud-africaines placé sous la conduite de la Conférence des évêques catholiques d'Afrique du Sud, a été couronné de succès (seulement 1 % de bulletins nuls). Une Unité électorale de l'Union européenne a été mise en place afin de coordonner l'observation des élections par l'UE et de fournir, lorsqu'il y avait lieu, conseils et assistance à la Commission électorale indépendante d'Afrique du Sud. Globalement, ces élections ont été considérées comme une performance remarquable: des millions de citoyens ordinaires autrefois exclus du processus politique ont pu devenir acteurs du changement politique. Ces élections ont été jugées libres bien qu'elles n'aient pas été totalement équitables pour tous les électeurs en raison de lacunes dans les procédures de vote et de dépouillement. Toutefois, compte tenu de l'acceptation générale des résultats, il a été estimé que ces élections ont permis l'expression de la volonté politique du peuple sud-africain.

Le **Mozambique** fait partie des pays qui ont bénéficié de l'aide la plus intense de l'UE. Trois processus électoraux consécutifs ont ainsi fait l'objet d'une assistance financière et technique. En 1994, la CE a fourni à la Commission électorale nationale plus de 50% des fonds nécessaires à l'organisation des premières élections démocratiques (présidentielles et législatives) après la guerre civile. Les observateurs

²⁵ Programme Tacis pour la démocratie.

²⁶ Décision 93/678/PESC. Journal officiel L 316 du 17.12.1993, p. 45.

²⁷ Ligne budgétaire B7-5070.

électorales de l'UE ont contribué à la mission d'observation de l'ONUMOZ forte de 2000 personnes. Les élections ont été jugées libres et équitables et considérées comme un exemple pour les pays en transition. En 1998, l'UE a octroyé 9,5 millions d'euros, ce qui correspond à 60% du budget électoral, pour soutenir les premières élections municipales qui ont eu lieu dans 33 municipalités. En raison de divergences concernant le processus d'inscription des électeurs, la Renamo et un certain nombre d'autres partis d'importance mineure ont décidé de ne pas se présenter, jetant ainsi certains doutes sur la légitimité du processus. En 1999, le Mozambique a subi le test classique de tous les pays en transition, en organisant ses deuxièmes élections présidentielles et parlementaires. La CE a contribué au budget électoral à hauteur de 21 millions d'euros, équivalant à 58% du budget électoral total. Une mission d'observation électorale de l'UE comptant 64 observateurs a été organisée, complétée ensuite par 4 observateurs norvégiens. Toutes les missions d'observation électorale sont convenues que le processus électoral pouvait être qualifié de libre et équitable. Toutefois, des retards et des irrégularités mineures ont caractérisé le processus de dépouillement et la Renamo a déclaré qu'elle n'accepterait pas les résultats. Néanmoins, ses parlementaires élus ont assisté à la séance d'ouverture de la session parlementaire présidée par le Président Chissano.

L'UE a joué un rôle majeur dans la préparation et l'observation des élections qui se sont tenues en **Palestine** en 1996. Après le retrait d'Israël des territoires occupés, les Palestiniens ont organisé leurs premières élections présidentielles et législatives dans les territoires occupés et la bande de Gaza le 20 janvier 1996. L'accord intérimaire israélo-palestinien du 28 septembre 1995 a chargé l'Union européenne de coordonner l'observation internationale de ces élections. L'UE a fourni 7,5 millions d'écus pour aider les Palestiniens dans leurs préparatifs²⁸. Ces fonds ont principalement servi à élaborer la loi électorale, à délimiter les circonscriptions électorales, à mettre en place l'appareil administratif approprié, à former les agents électoraux, à mener une campagne d'éducation civique et à fournir les équipements nécessaires. L'UE a consacré 10 millions d'écus supplémentaires à l'observation des élections, dont 7,5 millions seulement ont réellement été dépensés en raison des impératifs du calendrier électoral. Le Conseil a pris plusieurs décisions PESC concernant les élections en Palestine: l'action commune du 19 avril 1994 à l'appui du processus de paix au Moyen-Orient²⁹, qui annonçait l'intention de l'UE de fournir une assistance et d'observer les élections dans les territoires occupés; la décision du Conseil du 1er juin 1995³⁰ prévoyant un concours de 10 millions d'écus à cet effet, et la décision du Conseil du 25 septembre 1995 instituant une unité électorale européenne et définissant les modalités financière et administrative de l'observation des élections³¹.

L'unité électorale européenne a dû organiser la mission d'observation de l'Union européenne (qui se composait de 285 observateurs: 60 à long terme, 130 à moyen terme et 95 à court terme) et coordonner l'action de 390 autres observateurs internationaux envoyés par des pays tiers, des organisations internationales et des ONG. L'unité électorale européenne a certifié le caractère démocratique du processus électoral, bien qu'il ait été fait état de certains incidents, notamment de restrictions appliquées à la presse palestinienne et d'actes d'intimidation à l'encontre de certains

²⁸ Financés à partir de la ligne budgétaire B-7-420 (anciennement B7-7110).

²⁹ Décision 94/276/PESC. Journal officiel L 119 du 7.5.1994, p. 1.

³⁰ Décision 95/205/PESC. Journal officiel L 130 du 14.6.1995, p. 1.

³¹ Décision 95/403/PESC. Journal officiel L 238 du 6.10.1995, p. 4.

candidats, d'obstacles de police empêchant le vote à Jérusalem-Est et d'actes d'intimidation à l'encontre d'électeurs à Hébron le jour même du scrutin.

L'UE a épaulé l'OSCE dans l'organisation et la supervision de plusieurs élections en **Bosnie-Herzégovine** en 1996, 1997 et 1998. Après la fin de la guerre en Bosnie, la communauté internationale a entrepris d'organiser des élections, premier pas vers la reconstruction d'un pays dévasté par le nettoyage ethnique. Les accords de paix de Dayton de 1995 ont confié à l'OSCE l'organisation de ces premières élections en Bosnie-Herzégovine et en décembre 1997, la Conférence de mise en œuvre des accords de paix a de nouveau sollicité l'OSCE pour organiser les élections générales de 1998. Au total, l'UE a consacré 16 millions d'écus (associant des fonds alloués au premier et au deuxième piliers) au soutien des élections en Bosnie par l'intermédiaire de l'OSCE, bien que la visibilité de l'UE dans cette opération ait été décevante. Elle a ainsi déboursé 5,6 millions d'écus en 1996, 5,5 millions d'écus en 1997 et 5 millions d'écus en 1998.

Le 10 juin 1996, le Conseil a adopté une action commune PESC³² soutenant les activités menées par l'OSCE en ce qui concerne les élections en Bosnie-Herzégovine en y contribuant à hauteur de 3 millions d'écus. Cette aide a pris la forme de l'envoi d'un contingent de superviseurs de l'Union européenne placés sous l'égide de l'OSCE. Les élections supervisées se sont déroulées le 14 septembre 1996 et concernaient les institutions suivantes: le Parlement et la présidence collégiale de Bosnie-Herzégovine, les parlements des deux entités qui forment le pays, à savoir la Fédération croato-musulmane et la Republika Srpska, la présidence de la Republika Srpska et les administrations cantonales. Bien qu'initialement prévues à la même date, les élections municipales ont dû être reportées en 1997 en raison de problèmes d'inscription sur les listes électorales. Pour les élections de 1996, l'UE a également fourni à l'OSCE une aide d'un montant de 2,64 millions d'écus destinée à l'éducation des électeurs, à la fourniture d'équipements (urnes et isolements) et à l'observation des élections³³.

Deux élections se sont déroulées en 1997: les élections municipales dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine et l'élection de l'Assemblée de la Republika Srpska. Les premières se sont tenues les 13 et 14 septembre 1997 et ont fait l'objet d'une action commune PESC adoptée par le Conseil le 24 mars 1997³⁴. Celle-ci a permis le report des fonds qui restaient disponibles après les élections de 1996 (1,1 million d'écus). Par ailleurs, le même jour, le Conseil a adopté une autre action commune PESC³⁵ allouant 5,5 millions d'écus supplémentaires à la supervision des élections municipales en Bosnie-Herzégovine, y compris l'enregistrement des électeurs et les opérations de vote et de dépouillement. Le 20 octobre 1997, le Conseil a adopté une autre action commune PESC³⁶ destinée à compléter le soutien apporté à l'OSCE pour la supervision de l'élection de l'Assemblée de la Republika Srpska prévue en novembre 1997. Cette action commune PESC prévoyait que ce soutien serait également financé sur les 5,5 millions d'écus consacrés à l'action commune PESC de mars 1997.

³² Décision 96/406/PESC. Journal officiel L 168 du 6.7.1996, p. 1.

³³ Ligne budgétaire B7-7001.

³⁴ Décision 97/153/PESC. Journal officiel L 63 du 4.3.1997, p. 1.

³⁵ Décision 97/224/PESC. Journal officiel L 90 du 4.4.1997, p. 1.

³⁶ Décision 97/689/PESC. Journal officiel L 293 du 27.10.1997, p. 2.

En 1998, des élections concernant toutes les principales institutions de Bosnie ont de nouveau été organisées par l'OSCE. L'UE a renouvelé son soutien à l'Organisation en lui apportant une aide de 5 millions d'écus destinée à couvrir la mise à disposition d'une équipe de superviseurs de l'UE placée sous l'égide de l'OSCE et l'instauration d'un centre de presse OSCE/UE. Celui-ci a diffusé des informations relatives aux élections au niveau national et international.

En réponse à une demande formulée par le gouvernement togolais, l'UE a observé les élections présidentielles au **Togo**, qui se sont déroulées le 21 juin 1998. La tenue d'élections libres et démocratiques était une des principales conditions posées par la communauté internationale pour la reprise de l'aide au pays. L'UE a fourni une assistance électorale globale d'un montant de 2 millions d'écus. Elle a en particulier apporté une aide technique et financière à la Commission électorale nationale, et elle a participé à la surveillance des médias, à la formation des personnes concernées par le processus électoral (préfets, membres des commissions électorales locales, membres des bureaux de vote, représentants des partis politiques), à l'éducation civique et à la formation d'observateurs nationaux. L'UE a pris part à l'observation internationale des élections et y a consacré 600 000 écus (qui n'ont pas été entièrement utilisés). «Electoral Reform International Services» (ERIS), une ONG britannique, a été chargée de la gestion de la mission d'observation électorale. Une petite unité de coordination a été mise en place. L'UE a déployé 5 observateurs régionaux à moyen terme et 35 observateurs à court terme. Contrairement à d'autres observateurs internationaux, la mission de l'UE a jugé que les élections n'avaient pas été libres, transparentes et démocratiques et que les résultats annoncés ne reflétaient pas la volonté du peuple togolais. L'UE a décidé de ne pas reprendre entièrement la coopération au développement avec le Togo, seuls les projets en faveur des plus démunis étant poursuivis.

L'UE a apporté son soutien aux deuxièmes élections générales qui se sont déroulées au **Nicaragua** le 20 octobre 1996. Il s'agissait d'élections présidentielle, législatives et locales. Elles concernaient également les membres du Parlement centre-américain. L'UE a contribué pour 2,4 millions d'écus³⁷ au processus électoral, en aidant la commission électorale nicaraguayenne à former des agents électoraux et en mettant à disposition une équipe de coordination pour les observateurs de l'UE. Quatre cent mille écus³⁸ supplémentaires ont été alloués à l'éducation civique pour le second tour des élections, qui s'est déroulé en décembre 1996. L'UE a apporté son soutien à l'Organisation des États américains (OEA) pour observer les élections générales qui se sont tenues le 10 mai 1998 au **Paraguay**. Elle a consacré à cette opération un montant de 250 000 écus³⁹.

L'UE a apporté son soutien à l'organisation et à l'observation d'élections au **Yémen** en 1997, à hauteur de 680 000 écus. Elle a par là largement contribué à accroître la participation des femmes aux élections, à organiser l'observation au niveau local et à renforcer l'organisation du scrutin. Durant la campagne, l'UE a en outre dépêché quelque 150 observateurs à court et à long terme sur le terrain parmi lesquels des députés du parlement européen et des fonctionnaires de la Commission. Les

³⁷ Ligne budgétaire B7-310.

³⁸ Ligne budgétaire B-7-310.

³⁹ Ligne budgétaire B7-310.

observateurs de l'UE ont jugé que, globalement, les élections s'étaient déroulées librement et de façon régulière.

L'UE a également apporté son soutien aux élections générales qui se déroulées au **Cambodge** le 26 juillet 1998 et y a consacré 10,45 millions d'écus⁴⁰. La tenue de ces élections était un moyen pour le Cambodge de restaurer la démocratie et de retrouver la légitimité et l'aide internationales perdues après le coup d'état de 1997. L'UE a été étroitement associée au processus électoral; elle a en particulier pris part à l'élaboration du cadre législatif électoral, apporté une aide à la Commission électorale nationale et participé à l'inscription des électeurs et à l'observation du scrutin, opérations pour lesquelles elle avait dépêché quelque 200 observateurs. L'UE avait nommé un représentant spécial, Mme Kinnock, membre du Parlement européen, et un Chef de mission d'observation des élections, M. l'Ambassadeur Sven Linder, qui ont présenté deux évaluations aux conclusions légèrement différentes. La coordination entre l'Unité d'observation européenne et les groupes d'observateurs de l'ONU et d'autres provenances a été confiée à un groupe conjoint d'observateurs internationaux, présidé par l'Ambassadeur Linder, qui a estimé que le scrutin avait été suffisamment libre et équitable pour refléter la volonté du peuple. Le rapport de Mme Kinnock était plus critique en raison de violations des droits de l'homme survenues pendant la campagne électorale et lors de l'inscription sur les listes électorales, de la mort de 10 personnes le jour du scrutin, de litiges au sujet du processus de dépouillement et de nombreuses plaintes concernant des allégations d'irrégularités.

L'UE a appuyé les élections législatives et les élections présidentielles qui se sont tenues respectivement le 20 et le 27 février 1999 au **Nigeria**. Ces élections constituaient l'occasion d'instaurer un gouvernement civil démocratiquement élu après quinze ans de régime militaire. Le soutien de l'UE aux élections s'est traduit par les actions suivantes: soutien à la Commission électorale nationale indépendante (900 000 euros consacrés à l'éducation civique, aux systèmes informatiques et au transport); soutien à l'ONU dans son rôle de coordination (850 000 euros); mise à disposition d'un assistant technique chargé de la coordination des actions de l'ONU et de l'UE (80 000 euros⁴¹); assistance à l'observation locale des élections par l'intermédiaire d'une ONG de tutelle nigériane (Transition Monitoring Group) (600 000 euros⁴²); et action commune PESC (810 000 euros) prévoyant le déploiement d'un contingent de 100 observateurs européens pour les élections⁴³. Il s'agissait uniquement d'observateurs à court terme, recrutés via le programme Volontaires des Nations Unies (VNU) au nom de l'UE, et sur la base d'une liste de noms proposés par l'Union européenne. Comme le prévoyait l'action commune, la présidence désigné un porte-parole de l'UE (l'Ambassadeur Sulimma), responsable des déclarations conjointes de UE et des Nations unies, des relations avec la presse ainsi que des relations publiques. Les élections ont donné lieu à quelques contestations : des cas de truquage et de bourrage d'urnes ont été signalés, et dans certaines régions le nombre de suffrages exprimés dépassait largement des chiffres

⁴⁰ Ligne budgétaire B7-3000.

⁴¹ Les trois volets sont financés par le programme national indicatif.

⁴² Ligne budgétaire B7-7020. TMG a ainsi pu observer la transition vers un régime civil, essentiellement grâce au déploiement de 10 000 observateurs électoraux nigériens lors de chacune des trois grandes élections qui se sont tenues en 1999, à savoir le 20 février (Assemblée nationale), le 27 février (élections présidentielles) et le 9 janvier (Assemblée fédérale).

⁴³ Décision 98/735/PESC. Journal officiel L 354 du 30.12.1998, p. 1.

crédibles. Quoi qu'il en soit, considérant que les scrutins s'étaient déroulés sur une base multipartite, au suffrage universel et qu'ils reposaient sur des principes démocratiques, l'UE a déclaré que les résultats reflétaient globalement le souhait du peuple nigérian.

L'UE a apporté un soutien aux élections parlementaires **indonésiennes**, qui se sont déroulées le 7 juin 1999. Ces élections faisaient suite à une grave crise économique et politique survenant après des décennies d'oppression et représentaient une étape importante pour l'Indonésie sur le chemin de la démocratie. Le gouvernement indonésien, tout en soulignant l'importance de l'aide internationale et en faisant bon accueil aux observateurs internationaux, a indiqué clairement qu'il n'inviterait pas officiellement d'observateurs internationaux et que l'aide extérieure aux élections devrait être fournie par l'intermédiaire du PNUD. L'UE a alloué 7 millions d'euros⁴⁴ à un programme coordonné avec le PNUD. L'essentiel de cette aide a été orienté vers des ONG indonésiennes et des organisations de surveillance des élections. Ces groupes sont intervenus dans l'éducation des électeurs, ont aidé les médias et ont participé à la surveillance locale des élections, à l'éducation civique et à la gestion institutionnelle. Pour ce faire, 17 experts techniques de l'UE ont été recrutés. Un second aspect de la contribution de l'UE a été l'observation internationale des élections et l'établissement d'une unité européenne d'observation des élections. Un ancien fonctionnaire de la CE, M. John Gwyn Morgan, a été nommé chef de cette unité avec le titre de coordonateur général de l'UE. L'UE a fourni le plus grand nombre d'observateurs internationaux, à savoir 30 observateurs à long terme et 85 observateurs à court terme (dont 21 étaient des observateurs bilatéraux recrutés et financés directement par les États membres de l'UE mais dont l'action était coordonnée par l'unité européenne d'observation). Par ailleurs, l'équipe centrale de l'UE comptait 7 membres et l'équipe d'assistance technique en comptait 17. En tout, 139 personnes se trouvaient sur place sous les auspices de l'UE. Malgré quelques incidents, les élections ont été jugées libres et transparentes et propices à l'instauration d'un gouvernement conforme à la volonté du peuple qui s'est exprimé démocratiquement. Toutefois, au moment de faire la déclaration, les opérations de dépouillement étaient encore peu avancées, du fait de leur extrême lenteur. La déclaration finale concernant le scrutin en juillet 1999 a confirmé la position de l'UE.

L'UE a également soutenu la consultation organisée par l'ONU au **Timor oriental** en août 1999, en apportant une contribution de 5 millions d'euros au Fonds d'affectation spéciale des Nations unies. Certains États membres de l'UE ont également apporté des contributions bilatérales sous la forme de crédits ou de personnel. Au cours de cet exercice, le manque de visibilité de l'UE a été frappant.

2. Diversité des missions électorales passées de l'UE

Jusqu'à il y a peu, l'assistance électorale a toujours fait partie du premier pilier (CE), alors que le cadre de l'observation des élections était moins précis, les actions relevant tantôt du premier pilier, tantôt du second (PESC).

À titre d'exemple, les élections qui se sont déroulées en Russie (1993), en Afrique du Sud (1994), en Palestine (1996), en Bosnie-Herzégovine (juin 1996, 1997, 1998) et au Nigeria (1999) ont été observées par l'UE dans le cadre des activités de la PESC.

⁴⁴ Ligne budgétaire B7-3000.

Toutes ces missions ont fait l'objet d'actions communes PESC mais dans les premières années d'existence de ce pilier, elles n'ont pas forcément impliqué l'utilisation de fonds spécifiques (dans le cas de la Russie et de l'Afrique du Sud, le financement a été prélevé sur le premier pilier). À l'époque, le budget de la CE ne comportait pas de chapitre spécifiquement consacré à la PESC. Plus récemment, les missions d'observation et d'assistance électorales menées en Albanie (1997), au Cambodge (1998), au Togo (1998) et en Indonésie (1999) l'ont été exclusivement dans le cadre du premier pilier.

Dans certains cas, les deux piliers ont été sollicités à l'occasion d'élections tenues dans un même pays. Au Nigeria (1999), le soutien de l'UE aux élections a été apporté dans le cadre tant du premier pilier (soutien à la Commission électorale nationale, mise à disposition d'un assistant technique de l'UE et aide à la surveillance locale des élections par l'intermédiaire d'une ONG nigériane) que du second (action commune prévoyant le déploiement d'un contingent de 100 observateurs de l'UE). Cette double compétence, qui peut se révéler une complémentarité, a néanmoins entraîné des retards importants dans la prise de décision et un manque de clarté.

Les activités de l'UE dans le domaine électoral ont été très diverses. Elles ont couvert une vaste gamme de processus électoraux et de consultation, des référendums, des élections parlementaires, locales et présidentielles.

Les contextes dans lesquels ces élections se déroulaient étaient également très divers : situation post-confliktuelle en Bosnie, fin de la discrimination raciale en Afrique du Sud, longue période de domination militaire débouchant sur des troubles civils et conduisant finalement à des élections, comme ce fut le cas au Nigeria et en Indonésie.

Le soutien électoral de l'UE a également pris la forme d'une vaste gamme d'activités telles que l'inscription des électeurs, l'éducation civique, l'assistance aux commissions électorales nationales, l'élaboration des lois électorales, la formation d'agents électoraux et d'observateurs nationaux, le soutien et le contrôle des médias ainsi que l'encouragement à la participation des minorités.

Le niveau de participation de l'UE a également été très variable. Lorsque l'UE accordait une grande importance politique à des élections, elle a déployé un contingent d'observateurs conséquent, par exemple en Afrique du Sud (1994), en Palestine (1996), au Cambodge (1998) et en Indonésie (1999). D'autres fois en revanche, le contingent envoyé par l'UE était relativement réduit. Lors des élections présidentielles en Azerbaïdjan en octobre 1998, il se composait en tout et pour tout de trois observateurs de la Commission. La participation communautaire a également été minimale lors des élections parlementaires au Pakistan en 1997 et au Bangladesh en 1996, et elle n'a consisté qu'à coordonner les missions électorales bilatérales envoyées par les États membres.

Les missions d'observation et d'assistance électorales de l'UE ont également été mises en œuvre en collaboration avec un grand nombre de partenaires, impliqués à des degrés divers. L'UE n'a assumé le rôle de coordinateur des équipes d'observateurs internationaux qu'en Palestine (1996). En 1998, au Cambodge, elle a présidé le groupe commun d'observateurs internationaux. Dans certains cas, elle a facilité le travail d'observateurs placés sous la coordination formelle d'une autre organisation internationale, telle que l'OSCE en Russie (1995-1996). Dans d'autres cas, l'UE a

envoyé des observateurs dans le cadre de missions organisées par des organisations internationales, telles que l'ONU (au Nigeria en 1999, en Indonésie en 1999), l'OSCE (en Bosnie en 1996, 1997 et 1998, en Albanie en 1997, en Azerbaïdjan en 1999, en Arménie en 1999) ou l'OEA (au Paraguay en 1998).

Parfois, la participation de l'UE aux élections s'est opérée par l'intermédiaire d'ONG européennes. Lors des élections au Togo en 1998, par exemple, l'ONG Electoral Reform International Services (ERIS) a été chargée de la gestion de la mission d'observation des élections. Parmi les autres ONG européennes mandatées par l'UE, on peut citer l'Institut européen des médias, qui a contrôlé la couverture médiatique des élections dans la plupart des pays d'Europe orientale et de l'ancienne Union soviétique et, entre autres, Solace International, la fondation Friedrich Ebert et Reporters sans Frontières.

La structure de la participation de l'UE a également varié en fonction du contexte particulier. Les actions de grande envergure ont vu la mise en place d'unités électorales européennes mais celles-ci n'ont pas toujours fonctionné selon les mêmes modalités. Par exemple, l'unité électorale de l'Union européenne pour les élections palestiniennes de 1996 a été mise en place par la décision 95/403/PESC du Conseil qui a défini ses objectifs, sa composition et son fonctionnement. Conformément à cette décision, l'unité devait faire rapport à la présidence. En revanche, lors des élections de 1999 en Indonésie, la création de l'unité électorale de l'UE s'est faite dans un contexte communautaire. Les modalités de son fonctionnement et de sa composition étaient contenues dans les termes de référence de la convention de financement conclue entre l'UE et le PNUD. Le chef de l'unité électorale européenne a fait directement rapport à la Commission européenne par l'intermédiaire de la représentation de la CE à Jakarta. Au Cambodge en 1998, un porte-parole de l'UE avait été désigné, en plus du chef de l'unité électorale de l'UE, ce qui a entraîné des difficultés pour différencier clairement leur rôle respectif.

Le recrutement des observateurs a également fait l'objet de modalités très diverses. Lors des élections palestiniennes en 1996, les États membres et la Commission ont présenté des listes de candidats susceptibles de participer à l'unité électorale européenne en tant qu'observateurs et experts. La présidence, en collaboration avec la Commission et avec l'aide d'un groupe consultatif (composé de représentants des États membres), a procédé à la sélection finale. Lors des élections de 1999 en Indonésie, l'équipe centrale (à savoir les membres de l'unité électorale européenne) a été recrutée directement par le PNUD conformément à ses propres procédures, après approbation des candidats par la Commission européenne. Les observateurs européens ont été recrutés par le biais du programme Volontaires des Nations unies selon les procédures propres à celui-ci après approbation des candidats par la Commission européenne. Les observateurs à long terme ont été proposés par les Volontaires des Nations unies et les observateurs à court terme par les États membres de l'UE. En revanche, dans le cas des missions électorales de l'OSCE, celle-ci a procédé aux recrutements sur la base de propositions formulées par les États membres de l'UE, le financement étant assuré par le budget communautaire.

La présence, au cours d'un seul et même exercice électoral, d'observateurs de l'UE financés directement sur les crédits communautaires et d'observateurs bilatéraux désignés et financés directement par des États membres de l'UE a également été source de quelques difficultés au niveau des procédures de recrutement. Une solution viable et satisfaisante a été trouvée pour les élections au Cambodge en 1998: pour

chaque observateur bilatéral, les États membres ont été autorisés à verser une contribution per capita à l'équipe de coordination de l'UE, qui a fait bénéficier ces observateurs des mêmes services et facilités que ceux fournis aux observateurs directement financés par des ressources communautaires. Dans le cas de l'Indonésie, il n'a pas été possible d'utiliser l'instrument de financement central et bien qu'une solution ait été trouvée grâce à la coopération et à la bonne volonté des États membres, l'unité électorale de l'UE à Jakarta s'est vu imposer une charge beaucoup plus importante.

L'appréciation portée sur les élections s'est révélée la question la plus sensible sur le plan politique lorsque la situation était ambiguë (comme ce fut le cas au Nigeria en 1999). Toutefois, étant donné que la décision d'observer les élections dans un pays spécifique est prise en se fondant sur l'hypothèse que les élections seront libres et équitables, la plupart des évaluations ont été positives, à quelques exceptions près, notamment en ce qui concerne les élections de 1998 au Togo ou les élections présidentielles de 1998 en Azerbaïdjan (sous l'égide de l'OSCE).

Dans la plupart des pays où les institutions démocratiques fonctionnent, les élections qui ont régulièrement lieu ne nécessitent pas la présence d'observateurs. De fait, les observateurs sont plus susceptibles d'être appelés dans des situations de crise ou lors d'un retour à la démocratie. À titre d'exemple, il était généralement prévu que les élections au Bénin (1999) et en Afrique du Sud (1999) soient libres et équitables. L'UE n'a envoyé aucun observateur. Dans d'autres cas, aucun observateur n'a été envoyé parce que les normes minimales formellement reconnues par l'UE comme conditions préalables à l'observation n'étaient pas respectées et que l'UE ne voulait pas paraître cautionner un processus truqué. Les élections présidentielles de 1999 au Kazakhstan ou les élections parlementaires de 1999 au Togo font partie de ces cas. Dans certains cas, la demande d'envoi d'observateurs de l'UE a été trop tardive et il n'a pas été possible d'organiser une mission d'observation adéquate. Ce fut le cas, par exemple, pour les élections qui se sont déroulées au Malawi en 1999.

ANNEXE II

SOURCES DE FINANCEMENT COMPLÉMENTAIRES POUR L'ASSISTANCE ET L'OBSERVATION ÉLECTORALES DE L'UE

1. Financement communautaire

Depuis l'entrée en vigueur des règlements (CE) n° 975/99 et (CE) n° 976/99 du Conseil, l'assistance et l'observation électorales de l'UE doivent être financées dans le cadre du premier pilier (instruments de coopération et/ou chapitre B7-70). Il existe différentes sources de financement pour les actions communautaires menées dans le domaine de l'assistance et de l'observation électorales:

- Instruments de coopération: convention de Lomé (Fonds européen de développement) et les parties adéquates de la sous-section B7 du budget de l'UE consacrées aux relations avec divers pays ou régions (programmes ALA, MEDA, PHARE, TACIS, OBNOVA). Ces instruments devraient être utilisés pour financer des opérations de grande envergure (par exemple au Mozambique en 1999) et de moyenne envergure en faveur d'un pays spécifique.
- Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (Chapitre B7-70): ces lignes budgétaires sont utilisées pour financer des actions thématiques venant compléter les interventions principales, financées grâce aux instruments de coopération. Les deux règlements concernant les droits de l'homme ((CE) n° 975/99 et (CE) n° 976/99) fournissent une base juridique formelle pour le chapitre B7-7.
- Ligne budgétaire spécifique consacrée au soutien à la transition démocratique ainsi qu'à l'appui et à la surveillance des processus électoraux (B7-709): ce poste s'est vu allouer 4,59 millions d'euros pour 2000. L'objectif de cette ligne budgétaire est de développer une approche professionnelle de l'observation et de l'assistance électorales. Pour ce faire, différents moyens peuvent être mis en œuvre, tels que la création de structures de formation du personnel, la constitution d'un pool d'experts, le contrôle de l'accès aux médias pendant les campagnes électorales, l'évaluation de la participation de l'Union européenne aux missions internationales d'observation des processus électoraux et le suivi de la période post-électorale. Cette ligne budgétaire peut également servir à améliorer la visibilité de l'UE. Compte tenu de son montant limité, elle ne peut pas être utilisée pour financer des actions de portée géographique spécifique, mais elle est destinée à appuyer des mesures de nature thématique au profit de tous les pays. Si besoin est, elle peut être utilisée pour financer des missions d'observation.

2. Contributions nationales

Dans certains cas, les États membres ont apporté des contributions supplémentaires. À titre d'exemple, lors des élections palestiniennes, les États membres ont pris en charge les frais de voyage et d'assurance de leurs

observateurs communautaires respectifs. Quelquefois, ils ont apporté un soutien direct à des ONG, à des organisations de la société civile ou à d'autres groupes spécialisés dont ils avaient déjà soutenu les programmes. Dans d'autres cas, l'aide supplémentaire fournie par les États membres a pris la forme de détachements d'experts couvrant les différents aspects du processus électoral (par exemple des juristes, des experts en droits de l'homme ou des experts techniques). Ces actions pourraient se poursuivre à l'avenir.

ANNEXE III
Décision 9262/98 du Conseil – PESC 157 – COHOM 6
DIRECTIVES DE L'UE CONCERNANT L'OBSERVATION D'ÉLECTIONS

CONDITIONS PREALABLES A L'OBSERVATION

Normes minimales

1. L'observation d'élections est un volet important de la politique menée par l'UE pour promouvoir les droits de l'homme et la démocratie dans le monde entier. L'UE mène ce type d'activité sur la base du partenariat, en cherchant à mettre en place des capacités nationales.
2. La décision d'envoyer des observateurs assister à un processus électoral particulier doit être prise en fonction d'un certain nombre de considérations juridiques et politiques. Ainsi, l'UE doit avoir le sentiment que, en envoyant des observateurs, elle contribuera probablement à la poursuite de la démocratisation du pays concerné. Une appréciation de cette nature peut se révéler difficile, mais elle peut être facilitée, entre autres, par des évaluations juridiques et politiques des chefs de mission de l'UE.
3. D'une manière générale, les conditions minimales qui doivent être respectées sont les suivantes :
 - le suffrage doit être véritablement universel;
 - les partis politiques et les différents candidats doivent être en mesure d'exercer leur droit légitime de participer à l'élection;
 - la liberté d'expression doit permettre de critiquer éventuellement le gouvernement sortant et la liberté de circulation et de réunion doit être garantie;
 - tous les partis et candidats en lice doivent avoir un accès raisonnable aux médias.
4. Si l'UE estime que ces conditions minimales ne peuvent pas être respectées pendant les élections, elle peut décider de n'envoyer aucun observateur afin d'éviter d'apporter sa caution à un processus électoral entaché d'irrégularités. Cela dit, l'UE tiendra aussi compte d'autres facteurs, en considérant par exemple s'il s'agit de la première élection au terme d'une période de conflit ou d'oppression et si l'élection s'inscrit dans le cadre d'un processus de paix et s'accompagne éventuellement du retour de réfugiés.

Préparation de la mission

5. Une fois que la décision de principe a été prise d'offrir d'envoyer des observateurs et qu'une invitation a été reçue, les besoins concrets de la mission d'observation ainsi que l'étendue de son rôle et le niveau de sa participation devront être évalués, le cas échéant au moyen d'une mission

chargée d'évaluer sur place les besoins. Cette démarche doit être accompagnée, dès ses tout premiers stades, d'un dialogue avec les autorités nationales. L'UE définira alors le mandat précis de la mission d'observation qui sera ensuite adopté avec l'accord du pays concerné.

Conditions devant être réunies pour que les observateurs puissent s'acquitter de leur tâche

6. Même si la tenue d'élections libres et régulières est possible, l'UE n'enverra des observateurs dans un pays que si les conditions suivantes sont réunies:
 - le gouvernement reconnu du pays d'accueil a demandé officiellement à l'UE d'observer les élections;
 - tous les principaux partis politiques et candidats en lice acceptent la présence d'observateurs de l'UE;
 - l'UE suit l'évolution de la situation politique dans le pays d'accueil depuis déjà un certain temps et est en mesure, par l'intermédiaire des chefs de mission de l'UE, de porter une appréciation politique;
 - il reste assez de temps avant les élections pour que les chefs des équipes d'observateurs de l'UE arrivent sur les lieux suffisamment à l'avance pour observer l'environnement politique et judiciaire et, le cas échéant, participer aux préparatifs de la campagne électorale proprement dite.

7. Avant que des observateurs ne soient envoyés, l'UE doit être assurée:
 - qu'ils auront des objectifs clairs, consignés par écrit, suffisamment à l'avance, en accord avec le pays d'accueil;
 - qu'ils auront librement accès à tous les partis politiques, candidats et responsables officiels des élections;
 - qu'ils auront librement accès, à tout moment, à tous les bureaux de vote et à tous les centres de dépouillement;
 - qu'ils pourront circuler librement dans tout le pays, sans autorisation ni notification préalable, sauf lorsque cela est impossible pour des raisons sérieuses de sécurité;
 - qu'ils disposeront de toutes les informations nécessaires sur le processus électoral;
 - que leur sécurité personnelle sera garantie.

Code de conduite

Les directives ci-après s'appliqueront aux ressortissants de tout pays participant aux missions d'observation de l'UE décidées par celle-ci, sauf dispositions contraires expresses. Ces directives ne s'appliqueront pas aux ressortissants de l'UE qui

participent, par exemple, à des missions de l'OSCE ou de l'ONU, auxquels cas ce sont les codes de conduite de ces organisations qui s'appliqueront.

Tous les observateurs officiels de l'UE doivent respecter les directives suivantes:

- respect de la loi du pays. La qualité d'observateur international ne confère aucune immunité particulière, à moins que le pays d'accueil ne le prévoie;
- les observateurs participeront à toutes les réunions d'information pré-électorales avec leurs supérieurs hiérarchiques;
- les observateurs seront soumis à l'autorité des chefs d'équipes lorsqu'ils accompliront les tâches prévues par leur mandat écrit et assureront la couverture géographique définie par les chefs d'équipes;
- les observateurs doivent tenir compte de la présence d'autres équipes d'observateurs et se mettre en relation avec elles, sous la direction du chef de l'équipe d'observateurs de l'UE;
- les observateurs porteront la pièce d'identité obligatoire émise par le gouvernement d'accueil ou par la commission électorale et déclineront leur identité à toute autorité attitrée qui le leur demandera;
- les observateurs devront s'acquitter de leurs tâches en toute impartialité et ne devront à aucun moment prendre parti ou exprimer leur préférence en ce qui concerne les autorités, les partis et les candidats nationaux, ni en ce qui concerne les enjeux du processus électoral;
- les observateurs n'afficheront et n'arboreront les symboles, couleurs ou drapeaux d'aucun parti;
- les observateurs s'acquitteront de leurs tâches avec discrétion, sans perturber ni entraver le processus électoral, les procédures de vote ni le dépouillement des voix;
- les observateurs peuvent signaler les irrégularités aux responsables officiels des élections, mais ils ne donneront pas d'instructions et ne contrediront pas les décisions de ces responsables;
- les observateurs fonderont toutes leurs conclusions sur des constatations bien documentées, factuelles et vérifiables, et ils tiendront un registre des bureaux de vote et des autres lieux où ils se seront rendus;
- les observateurs s'abstiendront de communiquer aux médias ou à toute autre personne intéressée des commentaires personnels ou prématurés sur ce qu'ils ont observé, mais ils devront, par l'intermédiaire d'un officier de liaison ou d'un porte-parole désigné, fournir des informations générales sur la nature de leurs activités en tant qu'observateurs;
- après le jour du scrutin, les observateurs feront le point avec leurs supérieurs hiérarchiques et contribueront pleinement à l'élaboration de rapports appropriés de l'UE sur les élections qu'ils ont observées;

- les observateurs doivent respecter toutes les lois et réglementations nationales. Lorsque ces lois et réglementations limitent la liberté de réunion ou de circulation dans le pays, ils devront prendre note des cas où ces règles les empêchent de s'acquitter de leurs tâches;
- à tout moment au cours de leur mission, y compris pendant son temps libre, chaque observateur doit se comporter de façon irréprochable, faire preuve de discernement et observer la plus grande discrétion.

Directives générales à l'intention des observateurs qui se rendent dans les bureaux de vote

Les observateurs de l'UE devront aussi se conformer aux directives générales ci-après qui concernent la conduite à observer le jour des élections.

- présentez-vous dès votre arrivée au président ou à la présidente du bureau de vote. L'établissement d'une relation de travail avec la commission électorale vous aidera dans votre tâche d'observation et sera particulièrement importante au moment du dépouillement;
- conformez-vous aux instructions données par les responsables des bureaux de vote. Si vous jugez une instruction officielle contestable, prenez note des circonstances sur le formulaire d'observation approprié;
- si un responsable officiel vous empêche de faire quelque chose que vous estimez avoir le droit de faire, faites-le lui remarquer. Invoquez si possible les dispositions pertinentes de la loi;
- évitez les affrontements avec le personnel de sécurité;
- soyez prêt à présenter votre passeport et vos documents d'accréditation à toute personne autorisée qui vous le demande. Gardez ces documents sur vous en permanence;
- faites preuve en permanence d'une impartialité totale;
- traitez toutes les informations que vous recevez de façon confidentielle;
- évitez de perturber le déroulement du scrutin et le dépouillement des voix;
- vous ne devez en aucun cas manipuler des documents électoraux officiels dans le bureau de vote ni apporter physiquement votre concours au déroulement du scrutin ou au dépouillement des voix;
- n'utilisez et ne portez aucun appareil de photographie, de vidéo ou d'enregistrement lorsque vous effectuez vos tâches d'observateur;
- soyez prêt à noter la teneur de vos conversations et des commentaires qui vous sont faits. Posez des questions et, en particulier, demandez des exemples concrets lorsque des déclarations générales sont faites;

- n'essayez pas de participer activement à la résolution des disputes ou des plaintes, même si on vous le demande. Votre rôle consiste à observer et à prendre note des événements qui surviennent au bureau de vote;
- enregistrez sur le formulaire d'observation approprié toutes les plaintes qui vous sont adressées, sans oublier les détails concernant le plaignant, à savoir : nom, organisation (le cas échéant) et adresse;
- soyez raisonnable et faites preuve de modération si l'on vous offre à boire et à manger au bureau de vote;
- ayez conscience du fait que, selon toute probabilité, votre conduite sera observée attentivement. Efforcez-vous de réfréner votre enthousiasme et ne pas étaler vos relations d'amitié si vous rencontrez le suppléant ou le représentant d'un candidat que vous connaissez déjà;
- efforcez-vous de ne pas donner l'impression que vous faites le tour des bureaux de vote au pas de course.

Attributions des observateurs

En qualité d'observateur accrédité de l'UE, vous avez le droit de:

- visiter tout bureau de vote sous la direction des chefs de mission pour observer le déroulement du scrutin et le dépouillement des voix;
- rencontrer les membres des commissions électorales, les députés, les candidats ou leurs représentants, les électeurs et les représentants de la société civile afin de rassembler des informations;
- poser des questions sur le déroulement du scrutin et le dépouillement des voix aux membres des commissions électorales et aux commissions électorales supérieures, mais vous n'avez pas le droit de contredire les décisions des responsables officiels des élections.

Éléments que doit évaluer la mission d'observation

Pour évaluer la validité d'une élection, la mission d'observation de l'UE doit considérer tous les facteurs susceptibles d'avoir une influence sur le processus électoral. Elle doit en particulier considérer les facteurs suivants:

- le degré d'impartialité dont a fait preuve l'organe chargé d'assurer le bon déroulement du scrutin;
- le degré de liberté dont jouissent les partis politiques, les alliances et les candidats pour s'organiser, se déplacer, se réunir et exprimer publiquement leur opinion;
- l'égalité d'accès aux ressources publiques mises à disposition pour les élections;

- l'égalité d'accès des partis politiques, des alliances et des candidats aux médias, en particulier aux médias publics;
- l'inscription des électeurs sans discrimination sur la base du sexe, de la race ou de l'origine ethnique;
- tout autre élément touchant aux principes fondamentaux sur lesquels reposent des élections libres et régulières;
- le déroulement du scrutin et le dépouillement des voix, tels qu'ils sont décrits dans la loi électorale.

Les observateurs et les déclarations aux médias

- ne faites absolument aucun commentaire sur le processus électoral et, de façon générale, évitez de vous laisser côtoyer par des représentants des médias. Dans tous les cas, les journalistes qui souhaitent obtenir des commentaires sur le processus électoral doivent être invités à s'adresser au porte-parole autorisé de la mission;
- ne faites pas de déclaration générale sur le déroulement du scrutin, car, ce faisant, vous pourriez compromettre la rédaction d'une déclaration définitive qui pourrait être faite au nom de tous les observateurs de l'UE;
- la mission d'observation de l'UE fera une déclaration aux médias au nom des observateurs de l'UE après que chacun aura eu l'occasion de faire connaître ses observations.

ANNEXE IV
Décision 8728/99 du Conseil – PESC 165 – COHOM 4

**DIRECTIVES DE L'UE CONCERNANT DES CRITÈRES COMMUNS POUR
LA SÉLECTION D'OBSERVATEURS DES ÉLECTIONS**

Observateurs des élections envoyés par l'UE

1. L'observation d'élections continue d'être un volet important de la politique menée par l'UE pour promouvoir les droits de l'homme et la démocratie dans le monde entier. L'adoption de directives de l'UE concernant les conditions préalables à l'envoi de missions d'observation de l'UE et d'un code de conduite pour les observateurs des élections envoyés par l'UE constitue une étape majeure sur la voie d'une plus grande coordination au sein de l'UE, à laquelle il serait possible de parvenir par la mise en œuvre des directives ci-après de l'UE concernant des critères communs pour la sélection des observateurs des élections.
2. La sélection des personnes souhaitant participer à des missions d'observation des élections de l'UE devrait, en règle générale, respecter un ensemble de critères communs, afin de garantir que les observateurs de l'UE aient de grandes compétences professionnelles. Les critères ci-après ont pour but de servir de directives pour la sélection d'observateurs destinés aux missions d'observation des élections de l'UE. Ils n'ont pas nécessairement pour but de servir de directives pour la sélection d'observateurs de missions envoyés par d'autres organisations internationales (par exemple l'ONU ou l'OSCE). Ils n'ont pas vocation à s'appliquer aux parlementaires.

Directives de l'UE concernant des critères communs pour la sélection d'observateurs des élections

- 3 a) Toute personne souhaitant participer à des missions d'observation des élections de l'UE (observateurs à court terme et à moyen terme) devrait, idéalement, répondre aux normes minimales suivantes:
 - avoir déjà une expérience en matière de surveillance des élections et/ou une autre expérience utile ou avoir un savoir-faire et une formation spécifique, nationale et/ou internationale –, ainsi qu'une bonne connaissance de langue de travail de la mission;
 - présenter des capacités relationnelles (par exemple, avoir un jugement raisonné, être capable de travailler en équipe et de faire face à des situations délicates, respecter les coutumes locales, savoir communiquer, être prêt à travailler dans un environnement pluriculturel) ;
 - savoir faire preuve d'indépendance sur le plan professionnel et d'une totale impartialité dans l'accomplissement des tâches dans le pays hôte;
 - être clairement engagé à l'égard de la démocratie et des droits de l'homme;

- être ressortissant d'un État membre de l'UE.
- 3 b) Il conviendrait de tenir compte, lors de la sélection des observateurs à long terme, des critères supplémentaires suivants:
- connaissance des lois et procédures électorales (y compris, notamment, les listes électorales, les commissions électorales nationales), et expérience dans ce domaine, ne se limitant pas à une tradition électorale unique;
 - connaissance spécifique des questions liées aux droits de l'homme et à la démocratisation;
 - connaissance de base des aspects institutionnels de l'UE;
 - esprit d'analyse et aptitudes à la rédaction.
- 3 c) Les chefs de mission et/ou les observateurs à long terme agissant en tant que coordinateurs des équipes devraient, idéalement, avoir en outre les compétences suivantes:
- expérience en matière de formation et d'initiation;
 - qualités de planification et de coordination des équipes.
4. On peut citer parmi les conditions spécifiques liées aux missions:
- la connaissance du pays ou de la région hôte et de la situation du pays hôte;
 - la connaissance des langues concernées, par exemple la langue officielle du pays hôte;
 - l'indépendance vis-à-vis des autorités du pays hôte et des groupes ou parties prenant part aux élections, l'absence de parti pris ou de préférence à l'égard de partis ou de candidats ou de toute autre instance participant au processus électoral;
 - un bon état physique.

Ces conditions devraient être fixées après avoir évalué, préalablement à la mission, le type d'élections dont il s'agit.

ANNEXE V

PROPOSITIONS D'ACTION

- Toute mission d'assistance et d'observation électorales de l'UE doit désormais être entreprise exclusivement dans le cadre du premier pilier, essentiellement en vertu de règlements ou d'accords régissant les relations avec des pays tiers mais aussi en vertu des nouveaux règlements en matière de droits de l'homme.
- Amélioration de la planification annuelle.
- Prévision d'un rôle particulier pour le Parlement européen et les membres du Parlement européen.
- Examen de la possibilité d'accords adéquats avec d'autres institutions de l'UE concernant les responsabilités respectives en matière de missions d'observation électorale.
- Financement des opérations d'assistance et d'observation électorales au titre du premier pilier (essentiellement par le biais des instruments de coopération mais également par le chapitre B7-70).
- L'UE doit adopter une stratégie permettant de prendre des décisions au cas par cas relatives au soutien et à l'observation d'élections.
- La stratégie de l'UE doit promouvoir la mise en place de structures nationales durables.
- Les actions de l'UE doivent promouvoir le pluralisme et assurer le soutien d'ONG locales et d'observateurs locaux.
- La décision d'envoyer des observateurs doit se faire en fonction de la souhaitabilité, de la viabilité et de l'utilité de la mission. Les critères définis en 1998 par le Conseil pour l'envoi d'une mission d'observation de l'UE constituent une bonne base pour la prise de cette décision.
- Les missions électorales de l'UE doivent disposer de termes de références convenus avec le gouvernement du pays d'accueil.
- La décision de fournir une assistance électorale pourrait se faire en fonction des critères suivants: une demande du gouvernement du pays d'accueil, un accord général des principaux partis politiques, des programmes précédents de suivi politique ou de développement de l'UE, un calendrier adéquat, la liberté de circulation, l'accès aux informations et la sécurité de l'équipe d'assistance technique.
- Lorsque des fonds communautaires sont utilisés, la Commission supervise le recrutement des observateurs de l'UE, y compris les candidats proposés par les États

membres. Une partie des candidats retenus seront des participants "européens" expérimentés ou ayant suivi une formation désignés par la Commission.

- Maintien du bénévolat des observateurs à court terme.
- Élaboration par la Commission d'une liste d'experts électoraux de l'UE et promotion de la mise en réseau avec les listes nationales.
- Mandat précis pour les missions d'observation électorale.
- Mission exploratoire.
- Unité «élections» de l'UE avec une équipe centrale.
- Placement de toutes les composantes de la mission de l'UE sous l'autorité directe du chef de l'unité électorale européenne.
- Déploiement de l'équipe d'assistance technique de l'UE suffisamment à l'avance.
- Rapports de mission réguliers.
- Tous les observateurs de l'UE doivent bénéficier d'une formation commune.
- Initiatives de formation coordonnées avec d'autres organisations.
- Envoi des observateurs à long terme deux mois avant le jour du scrutin.
- Respect, par tous les observateurs de l'UE, du code de conduite élaboré par le Conseil.
- La décision du Conseil de 1998 doit être utilisée pour évaluer les élections; néanmoins, les élections suivant un conflit et les premières élections feront l'objet d'une approche plus souple.
- Évaluations régulières du soutien de la Communauté aux opérations électorales.
- Évaluation de toute action électorale de l'UE et recherche d'avis extérieurs.
- Publication sur internet des activités spécifiques et générales de l'UE en faveur des campagnes électorales.
- Choix d'un chef d'unité électorale européenne qui a l'habitude des médias et qui sera épaulé par un responsable de la presse.
- Utilisation de l'emblème de l'UE et de matériel publicitaire.
- Veiller à ce que la visibilité soit incluse dans les accords avec d'autres partenaires.

- Contacts réguliers avec les organisations internationales concernées.
- Examen des possibilités de recourir à des contrats cadres.

ACTIONS COMPLÉMENTAIRES ENVISAGÉES PAR LA COMMISSION

- Création d'une unité "élections" au sein de la Commission, chargée de la coordination horizontale et de la planification, ainsi que des évaluations préalables, pour assister les unités géographiques et les délégations et assurer la liaison avec les institutions de l'UE et d'autres organismes.
- Accélération et simplification des procédures de décision et d'exécution (planification annuelle, réserves affectées aux élections dans le cadre des lignes budgétaires géographiques, contrats cadres).
- Recours aux procédures d'urgence en cas de besoins non prévisibles.
- Examen de l'opportunité de procédures d'urgence, et notamment de la création d'un fonds de réaction rapide pour les élections.

ANNEXE VI

LISTE D'ABRÉVIATIONS

ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ALA	Asie et Amérique latine
ARYM	Ancienne république yougoslave de Macédoine
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
CE	Communauté européenne
COHOM	Groupe de travail du Conseil sur les droits de l'homme
FED	Fonds européen de développement
IFES	International Federation for Election Systems
International IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
MEDA	Pays méditerranéens
NEI	Nouveaux États indépendants
OBNOVA	Aide aux pays de l'ex-Yougoslavie («Reconstruction» en serbo-croate)
OCT	Observateur à court terme
OEA	Organisation des États américains
OLT	Observateur à long terme
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PHARE	Pologne-Hongrie: Aide à la Reconstruction Économique
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PVD	Pays en développement
TACIS	Assistance technique à la Communauté des États indépendants
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TDR	Termes de référence
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
USAID	United States Agency for International Development
VNU	Volontaires des Nations unies