

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 26 JUILLET 1998

SOUS L'EGIDE DE L'ONU

INTRODUCTION

A l'invitation du Gouvernement Royal du Cambodge, exprimée par lettre en date du 15 mai 1998, émanant de Leurs Excellences Messieurs Ung Huot, Premier Ministre et Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, et Hun Sen, Deuxième Premier Ministre, transmise par note verbale n°22-98ARC/AP de l'Ambassade Royale du Cambodge en France, en date du 9 juin 1998, et sur décision de S.E. Monsieur Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire Général de l'Organisation Internationale de La Francophonie, une mission francophone, s'est rendue au Cambodge, du 19 juillet au 1er août 1998, dans le cadre l'observation des élections législatives du 26 juillet 1998.

Ces élections intervenaient au terme du mandat de cinq ans des membres de l'Assemblée Nationale, dont les 120 députés avaient été élus le 23 mai 1993 lors d'un scrutin organisé par les Nations Unies, la nouvelle Assemblée devant compter 122 députés élus au suffrage universel direct, au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle, avec système de la plus forte moyenne.

Outre son porte-parole, M. Louis-Marie Bastide, Président de la Cour Suprême du Mali, la mission francophone comportait les personnalités suivantes : Mme Nicole Marechal, député (Communauté Française de Belgique) représentant l'Assemblée Parlementaire de La Francophonie, Mme Monique Nobs-Margairaz, Professeur (Suisse) et M. Dragos Panaitescu, Conseiller au Ministère de la Justice (Roumanie).

La coordination technique a été assurée par M. Issoufou Mayaki, (Délégation Générale à la Coopération Juridique et Judiciaire de l'Agence de La Francophonie) et par M. Philippe Pejo, (Secrétaire Général de l'Assemblée Parlementaire de La Francophonie).

I. GENÈSE ET DÉROULEMENT DE LA MISSION FRANCOPHONE

1. Genèse

- Suite à l'invitation qui lui avait été adressée en vue de l'observation des élections législatives de juillet 1998, qui précisait, outre le calendrier des opérations électorales, que l'ONU, en la personne du Représentant Spécial du Secrétaire Général au Cambodge et le Comité Electoral National (NEC), assureraient, conjointement, la coordination des activités des observateurs internationaux accrédités, S.E. Monsieur Boutros Boutros-Ghali informait, par une correspondance en date du 19 juin 1998, ses Hauts interlocuteurs, que la délégation qu'il avait décidée de mandater pour cet objet, oeuvrerait, effectivement, dans le cadre de la coordination ainsi établie.

- A cette fin, et sur la base des informations transmises par le Bureau d'observation auprès des Nations Unies, la Délégation Générale à la Coopération Juridique et Judiciaire de l'Agence de La Francophonie, se mettait immédiatement en contact avec la structure ad hoc des Nations Unies, à savoir le Secrétariat de l'Assistance Electorale au Cambodge (UNEAS) (voir infra). Elle demandait, par lettre du 2 juillet 1998, à Monsieur Jacques Carrio, Responsable en chef de l'UNEAS, de bien vouloir prendre en compte, dans les modalités d'accueil et de déploiement des observateurs, la présence de cette délégation, ainsi que de lui faire part des dispositions pratiques envisagées pour un tel déploiement.

- Par un courrier du 4 juillet 1998, M. Jacques Carrio donnait toutes les assurances que le Secrétariat de l'Assistance Electorale des Nations Unies au Cambodge prendrait les dispositions nécessaires pour intégrer les membres de la délégation dans son dispositif d'accueil et son plan de déploiement. Il rappelait aussi les règles régissant l'observation internationale,

que les membres du Groupe Commun des Observateurs Internationaux (JIOG) (voir infra), devraient respecter. Il faisait état, également, du dispositif logistique mis en place pour l'observation internationale, dont bénéficieraient les observateurs francophones, s'ils adhéraient à cette structure. Il donnait, enfin, des informations et des documents sur les conditions d'accréditation en qualité d'observateur international.

- Le 8 juillet 1998, la Délégation générale confirmait au Secrétariat de l'Assistance Electorale la volonté de La Francophonie de faire adhérer ses observateurs à la coordination internationale, telle qu'organisée, et l'assurait de leur engagement à respecter les obligations découlant de leur appartenance au Groupe Commun des Observateurs Internationaux, « les Principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation de La Francophonie », présentant, d'ailleurs, une parfaite concordance avec les principes de l'ONU.

- En complément à cet échange de correspondances, les formulaires relatifs à la demande d'accréditation des observateurs francophones furent dûment remplis et transmis à l'UNEAS, qui les remit au service concerné du Comité Electoral National.

- A leur arrivée à Phnom Penh, les observateurs francophones, toujours par l'intermédiaire de l'UNEAS, accomplirent les dernières formalités requises par le Comité pour l'obtention des accréditations, la mission francophone devenant, de ce fait, opérationnelle, au sein de la coordination.

2. Déroulement de la mission

2.1. Méthodes de travail

- Les membres de la mission francophone d'observation au Cambodge ont voyagé, en groupe, le 19 juillet, de Paris à Phnom Penh, ce qui a permis les premiers contacts et échanges.

- La première séance formelle de travail a eu lieu le 20 juillet, dans la soirée, peu après la fin de la première journée de la session d'information et de formation, organisée par l'UNEAS. L'ordre du jour de cette rencontre prévoyait l'examen de la situation de la mission francophone dans le cadre de l'observation internationale, la préparation du communiqué de presse annonçant l'arrivée de la mission d'observation de La Francophonie, les méthodes de travail de la mission, les points principaux du rapport de mission à rédiger, ainsi que des échanges de vue sur la recherche de la documentation, en complément du dossier préparé par la Délégation Générale à la Coopération Juridique et Judiciaire à l'intention des observateurs et qui leur avait été remis, dans l'avion, pendant le trajet.

- Par la suite, ces rencontres ont servi de cadre pour partager les informations recueillies auprès des différents interlocuteurs et qui avaient trait, notamment, aux questions de l'accréditation et du déploiement.

- Ces rencontres ont également facilité l'harmonisation des points de vue sur un certain nombre de questions, notamment celles relatives, compte tenu de l'insertion de la délégation francophone dans le dispositif d'observation mis en place par les Nations Unies, au type de relations à mener avec les organes de coordination, soit politique, comme le Groupe Commun des Observateurs, soit technique, comme le Secrétariat d'Assistance Electorale des Nations Unies ou l'Unité d'observation de l'Union Européenne (UEOU), (voir infra). Les membres de la mission ont ainsi pu répondre à l'invitation adressée par cette dernière structure à participer aux activités qu'elle organisait à l'intention d'observateurs européens francophones, comme une session de formation et d'information, en français, et à accéder aux documents, peu nombreux, malheureusement, qu'elle avait fait traduire en français.

- Ces réunions quotidiennes ont, enfin, facilité la définition des modalités propres à :

- assurer une information et une médiatisation adéquates, en conformité avec la qualité de membre du Groupe Commun des Observateurs ;

- exercer une observation des élections préservant les procédures habituellement utilisées en Francophonie, en même temps que les observateurs satisfaisaient à celles déterminées par les deux structures de coordination technique (Nations Unies et Union Européenne) ;

- assurer, en toute circonstance, l'identité de la mission francophone, appelée à évoluer dans un cadre de travail linguistiquement défavorable (usage exclusif de l'anglais, entraînant l'obligation, pour les observateurs francophones, de s'exprimer, aussi, en anglais, sous peine d'être irrémédiablement marginalisés), alors même qu'elle devait participer activement à l'observation internationale.

- Sur la base de ces principes, et nonobstant les difficultés rencontrées, les membres de la mission ont su établir les termes et l'attitude requise pour un compromis positif entre le respect des règles et des obligations découlant de leur participation à la coordination internationale et la préservation d'activités autonomes, conformes aux textes et à la pratique de La Francophonie, ce, sous la forme de rencontres, d'activités de médiatisation, de contributions écrites, soit un « pré-rapport » d'observation, daté et signé (en annexe), et qui a été déposé à l'UNEAS à titre de contribution spécifique de La Francophonie dans le cadre du Rapport général sur l'observation des élections législatives du 26 juillet 1998 au Cambodge devant être adressé à l'ONU, et, enfin, du présent rapport circonstancié.

2.2. Rencontres

En ce qui concernait la recherche des informations sur le contexte politique et juridique de la consultation, il avait été décidé que compte tenu de la remise tardive des accréditations, d'une part, de la nécessaire assiduité aux activités de la session de formation et d'information (malgré le fait qu'elles se tenaient en anglais !), d'autre part, ainsi, qu'également, de l'emploi du temps très rigide de la mission, du fait des activités programmées par l'UNEAS, tels le repérage, les visites aux autorités électorales locales et provinciales et qui devaient être honorées en priorité, les membres de la mission pourraient, par groupes de deux, voire, dans certains cas, individuellement, avoir des rencontres et échanges avec toute personne ou institution pouvant aider la mission à accomplir ses tâches.

C'est ainsi que la délégation francophone a rencontré S.E. Lakhan Mehrotra, Représentant personnel du Secrétaire Général des Nations Unies; M. Suy Mong Leang, Directeur de Cabinet et conseiller du Premier Ministre cambodgien, représentant personnel des deux Premiers Ministres pour la Francophonie ; M. Cheng Phnom, Président du Comité Electoral National (COMITÉ) ; S.E. Gildas Le Lidec, Ambassadeur de France. Des contacts individuels ont pu être pris, en outre, par certains membres de la délégation avec des agents du « Centre media » du Comité Electoral National, la représentation du C.I.C.R., le Consul de France, les observateurs de l'Union Européenne, les observateurs du Parlement français, le PRASAC (programme de la Commission européenne pour la réhabilitation et l'appui au secteur agricole du Cambodge), la LICADHO (ligue cambodgienne des droits de l'homme) et la « Khmer » Youth Association of Development farmer and Human Rights », entre autres.

2.3. Médiatisation

Au lendemain de leur arrivée à Phnom Penh, les membres de la délégation francophone ont diffusé pour publication dans l'unique quotidien en langue française, *Cambodge Soir*, le communiqué de presse suivant :

« A la requête du Gouvernement Royal du Cambodge, adressée à Son Excellence Monsieur Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire Général de La Francophonie, une mission d'observation de La Francophonie est arrivée, à Phnom Penh, le 19 juillet 1998, dans le cadre des élections législatives du 26 juillet 1998.

Cette mission de six (6) membres est composée d'une parlementaire et d'experts venant de la Belgique, du Mali, de la Roumanie et de la Suisse. Elle est assistée par deux fonctionnaires de La Francophonie (Assemblée Parlementaire de la Francophonie et Agence de La Francophonie).

La mission francophone est appelée à œuvrer dans le cadre de la coordination des activités des observateurs internationaux confiée au Secrétariat de l'Assistance Electorale des Nations Unies (UNEAS) au Cambodge. Pour ce faire, les observateurs francophones ont acquis la qualité de membres du Groupe Commun d'Observateurs Internationaux (JIOG).

La mission participera au déploiement des observateurs internationaux en envoyant des équipes d'observateurs dans certaines régions du pays.

Appelée à rester plusieurs jours au Cambodge, la mission compte rencontrer les autorités politiques et administratives provinciales et locales, les membres des Commissions électorales provinciales et communales, les représentants des partis politiques et les candidats, et toute institution et personne susceptibles de faciliter l'accomplissement de son mandat. Elle participera à l'évaluation de l'élection et à la préparation d'un communiqué final, commun aux observateurs internationaux, et adressera un rapport à Son Excellence Monsieur Boutros Boutros-Ghali. Phnom Penh, le 21 juillet 1998 »

- Les membres de la mission ont rencontré, à plusieurs occasions, pendant leur séjour, des médias francophones, avec lesquels ils ont eu des échanges de points de vue informels, notamment sur les processus démocratiques en Francophonie, en général, et au Cambodge, en particulier.

- Des brochures d'information sur La Francophonie ont été distribuées, aussi bien aux personnalités cambodgiennes rencontrées, qu'aux interlocuteurs étrangers de la délégation. A ce titre, les membres de la mission tiennent à signaler que les institutions et les activités de La Francophonie mériteraient d'être beaucoup mieux connues des populations cambodgiennes.

II. LE CADRE JURIDIQUE DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DU 26 JUILLET 1998

1. L'organisation des pouvoirs publics

La Constitution, en vigueur aujourd'hui dans le Royaume du Cambodge, a été adoptée par l'Assemblée constituante, à Phnom Penh, le 21 septembre 1993, puis promulguée le 24 septembre de la même année.

Cette Constitution instaure et organise un régime parlementaire ayant à sa tête un monarque constitutionnel. La Constitution consacre le pluralisme politique, précisément une « démocratie libérale pluraliste » (article 51), le respect et la défense des droits de l'homme, notamment la liberté et l'égalité. Le système économique est celui de « l'économie de marché » (article 56).

1.1. Le Roi

Le Roi est le Chef de l'Etat à vie. Il « règne mais n'exerce pas le pouvoir » (article 7). Il joue le rôle « d'arbitre suprême pour garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ». La monarchie cambodgienne est une monarchie élective. Le Roi n'a pas le pouvoir de désigner un héritier pour régner (article 10), cette compétence étant attribuée à un Conseil du Trône (article 13).

1.2. Le pouvoir exécutif

Le Gouvernement royal, appelé aussi Conseil des Ministres, est dirigé par un Premier Ministre. Il comprend, également, un Vice-Premier Ministre, des Ministres d'Etat, des Ministres et des Secrétares d'Etat. Le Premier Ministre est désigné par le Roi qui, pour ce faire, doit porter son choix sur une personnalité issue des députés du parti vainqueur aux élections.

Le décret royal de nomination du Premier Ministre et des autres ministres n'intervient qu'après que l'ensemble des membres du gouvernement aient été investis de la confiance de l'Assemblée Nationale.

Le Conseil des Ministres doit, avant d'entrer en fonction, prêter serment. La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec une activité professionnelle lucrative et l'exercice d'un emploi public.

Outre la responsabilité collective du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale, chaque membre du Gouvernement est individuellement responsable des actes qu'il a commis devant le Premier Ministre et devant l'Assemblée Nationale, notamment, devant cette dernière, des crimes ou délits accomplis dans l'exercice des fonctions.

1.3. Le pouvoir législatif

L'Assemblée Nationale doit comprendre au moins 120 membres (article 76). Les députés sont élus pour cinq ans au suffrage universel, libre, égal, direct et au scrutin secret. Ils sont rééligibles.

L'Assemblée qui sera issue des élections de 1998 comptera 122 députés (Loi du 26 décembre 1997, article 135).

Peuvent être candidats à l'Assemblée Nationale, les citoyens khmers, des deux sexes, jouissant du droit de vote, âgés de 25 ans au moins, et ayant la nationalité khmère de naissance.

Le scrutin est un scrutin unique, avec un système de liste bloquée. Le système électoral adopté est celui de la représentation proportionnelle selon la méthode de la plus forte moyenne. Les élections se déroulent en un seul jour. Le vote s'exerce au lieu de l'enregistrement de l'électeur. Le vote à distance, ainsi que par procuration ne sont pas prévus dans la loi électorale.

L'Assemblée Nationale dispose seule du pouvoir législatif. L'Assemblée Nationale vote la loi, consent l'impôt, contrôle le gouvernement, notamment par le biais des motions de censure, à la majorité des deux tiers de l'ensemble des députés.

Le Président de l'Assemblée Nationale assure l'intérim du Chef de l'Etat à la mort du Roi, en qualité de régent du Royaume du Cambodge. Il est membre du Conseil du Trône et participe, à ce titre, au choix du nouveau Roi.

La qualité de membre de l'Assemblée Nationale est incompatible avec l'exercice des fonctions publiques actives et avec les fonctions de membre d'une autre institution prévue dans cette Constitution, à l'exception des fonctions exercées au sein du Conseil des ministres du Gouvernement royal. (article 79).

Les députés jouissent de l'immunité parlementaire et doivent prêter serment avant d'entrer en fonction.

Il faut noter que l'Assemblée peut être dissoute, dans certaines conditions précisées par la Constitution.

1.4. Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire est un pouvoir indépendant (article 109). Confié à la Cour suprême et aux juridictions des diverses catégories, et à tous les degrés, il dispose d'une clause de compétence générale, y compris en matière de contentieux administratif. Le système cambodgien consacre, ainsi, l'unité de juridiction. Le Roi est le garant de son indépendance. Le Conseil supérieur de la Magistrature, que le Roi préside, l'assiste dans cette tâche.

2. Le dispositif d'organisation et de contrôle des opérations électorales

Les élections législatives sont régies par un ensemble de textes juridiques et notamment par :

- la Constitution du 24 septembre 1993 (adoptée le 21 septembre, puis promulguée le 24) ;
- la loi du 26 décembre 1997, relative à l'élection des députés ;
- la loi du 8 avril 1998, additive à la loi du 26 décembre 1997, sur l'élection des députés et la loi du 18 novembre 1997, sur les partis politiques ;
- la loi du 8 avril 1998, sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel.

De l'analyse de ce corpus, il ressort que l'organisation des élections échoit au Comité Electoral National et que le contrôle en est confié au Conseil constitutionnel.

2.1. Le Comité Electoral National et ses démembrements

- « Organe indépendant et neutre dans l'exercice de ses attributions », (article 12 de la Loi électorale), le Comité Electoral national (National Electoral Committee - NEC), créé par la loi du 26 décembre 1997 sur l'élection des députés, est chargé de la conduite d'ensemble du processus électoral et est garant de la qualité de la consultation. Le système repose, en outre, sur la présence d'un réseau très dense de commissions et de bureaux secondaires maillant tout le territoire national, ainsi que sur l'organisation méticuleuse de procédures contraignantes, à toutes les étapes du processus électoral, et dont le respect est assuré par la multiplication des voies de contrôle extrêmement formalisées.

- Il comprend 11 membres nommés par décret en Conseil des Ministres, après approbation de l'Assemblée Nationale, neuf (9) mois avant le jour du scrutin. Les partis politiques représentés à l'Assemblée disposent, chacun, d'un représentant en son sein.

Son Président a rang et prérogatives de Vice-Premier Ministre ; le Vice-Président a, lui, rang et prérogatives de Ministre, tandis que les autres membres ont rang et prérogatives de Secrétaires d'Etat.

Aux termes de l'article 13 alinéa 6, « le Comité Electoral National recrute les personnels nécessaires à son fonctionnement pour assurer le déroulement des élections. Il est assisté par un Secrétariat général ». Le personnel en place se compose de 700 agents, qui travaillent au siège, dans l'enceinte du Ministère de l'Intérieur. L'encadrement est assuré par le Secrétaire général et par six (6) directeurs (des opérations, de l'administration, des finances, de la formation et de l'éducation civique, des services juridiques, et de l'information).

- Le Comité apparaît comme le moteur central de tout le mécanisme électoral. Il en assume toute la responsabilité. Il est comptable de la crédibilité des résultats de la consultation, aussi bien à l'extérieur que devant les forces politiques nationales. Sa compétence est quasi illimitée. L'article 16 de la loi électorale lui reconnaît et énumère 26 pouvoirs, responsabilités et droits, définis de façon extensive et large :

- Il possède un pouvoir réglementaire qui lui permet d'organiser et aussi de déroger à la règle générale en fonction des situations locales ;

- Il dirige les opérations matérielles, distribue les moyens, contrôle leur mise en œuvre ;

- Il est responsable de la sécurité et de l'ordre public. A ce titre, il dispose de la force publique ;

- Il intervient, de façon décisive, à tous les stades du processus électoral, depuis la détermination de la qualité d'électeur, jusqu'à la proclamation des élus, en passant par l'établissement des listes électorales, la délivrance des cartes d'électeur et le contrôle du respect du principe d'égalité dans l'utilisation des médias ;

- Il nomme les membres des Commissions Electorales Provinciales, ainsi que ceux des Commissions communales et celles des bureaux de vote, et contrôle leurs travaux ;

- Il officialise les partis politiques, surveille les listes de candidats, contrôle le déroulement de la campagne électorale et veille à sa moralisation ;

- Le scrutin, son dépouillement matériel, le comptage des voix relèvent de sa compétence ;

- Il joue le rôle essentiel à l'égard des réclamations et de toutes manifestations contentieuses.

- Le Comité a sous son autorité un réseau d'organes étroitement subordonnés qui constituent autant de moyens d'exécution concrète de ses décisions. L'organisation en est calquée sur les structures de l'administration territoriale de droit commun.

- Au niveau de la province (KHET) et de la municipalité/ville (KRUNG), on trouve des Commissions Electorales Provinciales (PEC, en anglais pour Provincial Election Commission), soit 23 au total. Chaque Commission provinciale est composée de 5 à 7 personnes, nommées par le Comité. Elle dispose d'une administration, qui comprend, comme celle du Comité, des directions (des opérations, de l'administration, des finances, de la formation et de l'éducation civique et des services juridiques).

- Au niveau des communes (KHUM) et des quartiers (SANGKAT), sont créées les Commissions Electorales Communales (CEC), 1595 au total. Chaque Commission est composée de 5 membres, nommés par le Comité national, sur proposition de la Commission provinciale.

- A la base, les 11.699 bureaux de vote comportent autant de Commissions de bureaux de vote. Ces Commissions comprennent 5 membres, nommés par le Comité National.

- Alors que les Commissions provinciales jouent le rôle de relais de diffusion des instructions nationales du Comité et d'instrument d'adaptation aux situations locales, grâce à un pouvoir de décision d'une étendue non négligeable pouvant être délégué par le Comité, le même mécanisme de délégation va permettre à la Commission Communale de rapprocher l'action du Comité des réalités du terrain et d'assurer une large diffusion de ses instructions.

- Il appartient au Comité Electoral National de décider librement de l'implantation géographique des bureaux de vote, sur l'ensemble du pays, et du nombre d'électeurs par bureau (600). Toutes structures confondues, ce sont environ 70 000 personnes qui ont été ainsi mobilisées pour l'organisation du scrutin du 26 juillet 1998.

- Ainsi, et même si la mission électorale du Comité se trouve, bien sûr, étroitement conjuguée, dans son exercice, avec celle qui est dévolue à l'organe de contrôle suprême, le Conseil Constitutionnel (cf. infra), sur le plan pratique, compte tenu

de l'ampleur et de la nature de ses modes d'intervention, de la proximité de sa présence sur le terrain à travers ses démembrements, ses émanations subordonnées, le Comité est l'instrument majeur de la réalisation de bonnes élections.

2.2. Le Conseil Constitutionnel

- Garant de la défense et du respect de la Constitution, le Conseil Constitutionnel est le juge de la conformité, à la constitution, du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale et de celle des lois organiques.

Il est, par ailleurs, en tant que juge des élections, conformément aux termes des dispositions de l'article 117 de la Constitution, « chargé d'examiner et de trancher les cas de contestation concernant l'élection des députés ».

A ce titre, le Conseil intervient non seulement pour apprécier la régularité du déroulement du scrutin, mais encore pour assurer le respect du droit électoral à toutes les étapes préparatoires du processus, pour l'enregistrement des partis politiques, la composition des listes de candidats et l'attribution de la qualité d'électeur.

- Le Conseil comprend neuf (9) membres dont le mandat est de neuf (9) ans. Trois membres sont nommés par le Roi, trois par l'Assemblée Nationale et les trois autres par le Conseil Supérieur de la magistrature. Le Président du Conseil est désigné par les membres.

- Prévu par la Constitution, il n'est devenu opérationnel qu'après l'adoption de la loi du 8 avril 1998, fixant les règles relatives à son organisation et à son fonctionnement, soit en mai 1998, à l'occasion des élections.

2.3. Les partis politiques

- L'article 2 de la loi sur les partis politiques, du 18 novembre 1997, précise que :

« Le parti politique est un groupe de personnes animées par les mêmes idées et les mêmes intentions qui se réunissent volontairement en créant contractuellement une organisation ayant un caractère permanent et autonome, en vue de participer à la vie politique nationale conformément au régime de la démocratie libérale pluraliste par le moyen d'élections libres et justes selon les prescriptions de la constitution et des lois en vigueur. »

- Les partis politiques siégeant à l'Assemblée Nationale désignent, chacun, leur représentant au Comité Electoral National.

- Par ailleurs, « tout parti politique qui présente des candidats à l'élection peut envoyer un représentant, titulaire du droit de vote, en tant qu'observateur des opérations électorales dans chaque bureau de vote » (article 26 loi sur l'élection des députés, du 26 décembre 1997). Tout citoyen khmer désireux d'être candidat aux élections doit, entre autres conditions, être investi par un parti politique enregistré.

- Trente-neuf (39) partis politiques ont rempli les conditions légales et réglementaires leur permettant d'obtenir les agréments du Ministère de l'Intérieur et du Comité Electoral National les autorisant à présenter des candidats, dans une, plusieurs, ou même dans la totalité des circonscriptions électorales, disposant de 1 à 18 sièges.

- Ainsi, c'est à Phnom Penh, seulement, que les 39 partis se sont retrouvés en concurrence. Dans 12 circonscriptions, sur 23, 28 partis politiques étaient présents. Une circonscription électorale n'a mobilisé que 6 partis politiques.

- Les partis ont présenté, globalement, 7559 candidats, répartis en 3 700 titulaires et 3 859 suppléants. La circonscription disposant du plus grand nombre de sièges (18) a, évidemment, mobilisé le plus grand nombre de candidats (1368 titulaires et suppléants sur les 7 559).

- Chaque parti était représenté sur le bulletin de vote unique par un logo, un nom et un numéro d'apparition sur la liste officielle des partis politiques présentant des candidats, tiré au sort par le Comité Electoral National. A partir d'un format identique pour tous les bulletins de vote, le contenu changeait en fonction des circonscriptions électorales, car seuls y figuraient les partis candidats dans la circonscription concernée, les partis étant identifiés par leurs insignes qui demeuraient au même emplacement « géographique » sur le bulletin, qu'il y ait cinq partis ou qu'il y en ait 39 ! Du fait de ses dimensions, le bulletin de vote devait être plié avant d'être introduit dans l'urne (voir infra).

III. INSERTION DES ACTIVITÉS DE LA MISSION DANS LE DISPOSITIF DE LA COORDINATION INTERNATIONALE SOUS L'EGIDE DE L'ONU

1. Les fondements de l'implication des Nations Unies

Le Gouvernement Royal du Cambodge ayant décidé d'organiser, en toute souveraineté, en 1998, des élections législatives, demandait, dès 1996, à l'Organisation des Nations Unies (ONU) et au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de bénéficier de leur assistance technique et financière, d'autant que ces deux Organisations avaient assuré la préparation et la tenue des élections législatives précédentes (1993).

- A la suite de cette requête examinée conjointement par le Département des Affaires Politiques de l'ONU et par les services compétents du PNUD, il fut arrêté que l'intervention de l'ONU dans la préparation et le déroulement des élections

se ferait sous l'angle de la coordination et du soutien des activités des observateurs internationaux, mandat confié officiellement par un échange de lettres entre le Gouvernement du Royaume du Cambodge et l'Organisation universelle.

- Le Représentant Résident du PNUD au Cambodge entreprenait, par ailleurs, dès octobre 1996, des contacts et rencontres avec les Institutions cambodgiennes concernées par le futur scrutin, à savoir les Autorités politiques, dont le Ministère de l'Intérieur, responsable, à cette époque, de la préparation des élections; les Organisations non gouvernementales, nationales et internationales (comme le NDI (National Democratic Institute), installé au Cambodge depuis les élections de 1993), ainsi que les partenaires au développement, bilatéraux et multilatéraux, du Cambodge. Des réunions mensuelles, d'abord, puis hebdomadaires, ensuite, permirent d'identifier les termes d'un partenariat, dans les domaines, notamment, de la législation, en l'absence de lois électorales, ainsi que du financement des futures élections.

- S'agissant du premier point, le Centre des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, présent au Cambodge depuis 1993, à la suite des Accords de Paris de 1991, allait contribuer de façon importante et positive à l'élaboration de la législation électorale que les Autorités Cambodgiennes se devaient d'adopter. Dès son installation, le Centre avait eu pour principale activité l'assistance juridique au Gouvernement Cambodgien. A ce titre, il a participé à l'élaboration de plusieurs projets de lois, dont ceux sur les élections et sur les partis politiques. Ses autres activités se sont déployées dans les domaines de l'information et de la formation en droits de l'Homme, ainsi que sur l'observation du respect de ces droits.

- Sur le deuxième point, relatif au financement des futures élections, le Gouvernement Royal du Cambodge a demandé à ses partenaires au développement, sur la base du devis estimatif des élections établi par une mission française qui s'était rendue au Cambodge, de contribuer à ce financement. Les négociations qui se sont déroulées avec les représentants dûment accrédités ont abouti à une promesse de prise en charge partielle. Le PNUD, pour sa part, a reçu le mandat de collecter les fonds pour le financement de ces élections. A cette fin, au début de l'année 1998, le Secrétaire Général des Nations Unies lançait un appel en vue de l'obtention effective de ces contributions au financement international du scrutin.

- Dans le même temps, le Gouvernement Royal du Cambodge envoyait aux pays et Organisations internationales et régionales avec lesquels il entretenait des relations de coopération, des invitations à venir observer les élections législatives, dont la date avait été fixée au 26 juillet 1998.

2. Le contexte et les modalités de la coordination de l'observation internationale par l'ONU

En acceptant le mandat de coordination de l'observation internationale, le Secrétaire Général des Nations Unies attirait, dans une lettre datée du 2 avril 1998, l'attention des autorités cambodgiennes sur un certain nombre de préoccupations susceptible d'altérer la transparence et la crédibilité des élections envisagées. Une référence directe était notamment faite à :

- l'absence de poursuites engagées contre les auteurs de violations massives des droits de l'Homme, génératrices d'un climat d'impunité,
- l'absence d'un cessez le feu permanent, la nécessité d'assurer, aux principales forces politiques, un accès équitable aux médias,
- la présence, en Thaïlande, d'un nombre important de réfugiés ayant quitté le pays, lors des événements de juillet 1997.

Un mémorandum, annexé à cette lettre, précisait, par ailleurs, les principes et modalités selon lesquels les Nations Unies entendaient exercer leur mandat, impliquant, en particulier :

- la mise en place d'un Groupe d'observateurs internationaux, composé d'observateurs électoraux envoyés par des Gouvernements et Organisations intergouvernementales pour l'observation de toutes les phases du processus électoral ;
- la mise en place d'un secrétariat, qui servirait de point focal pour l'appui et l'harmonisation des activités du Groupe des observateurs internationaux ;
- le déploiement à travers le pays d'un groupe restreint d'observateurs, pendant une longue durée (long term observers), en vue de couvrir l'ensemble du processus électoral (établissement des listes, déroulement de la campagne, scrutin, dépouillement, convocation de l'Assemblée nouvellement élue et constitution du Gouvernement sur la base du résultat des élections) ;
- le déploiement d'un groupe élargi d'observateurs, quelques semaines (entre 4 et 2 semaines) avant la date du scrutin (short term observers), groupe qui aurait pour tâche de renforcer la présence internationale pendant les phases de la campagne, du vote et du dépouillement.

2.1. Le cadre institutionnel de la coordination

2.1.1. Le Groupe Commun des Observateurs Internationaux (JIOG)

- En application des principes posés, l'ensemble des pays, Organisations internationales et régionales, ainsi que les ONG, invités par le Gouvernement Royal du Cambodge à venir observer les élections, qu'ils aient décidé d'utiliser les services du Secrétariat de l'Assistance Electorale des Nations Unies, ou d'organiser leur propre coordination, comme l'Union Européenne, (voir infra), ont décidé de procéder à la mise place d'une structure de coordination politique de leurs activités d'observation, formalisée par la création, avec l'aide de l'ONU, d'un « Groupe commun des observateurs internationaux » (JIOG), rassemblant la quasi totalité des observateurs internationaux.

- La mission impartie au Groupe était de procéder à l'observation du déroulement des élections législatives du 26 juillet 1998 et à faire état de ses constats et appréciations par voie de presse. Ses prises de position étaient adoptées selon la règle du consensus, puis rendues publiques (sauf celles à usage interne), sous forme de communiqués de presse, lus par le porte-parole attitré du Groupe, S.E. l'Ambassadeur Sven LINDER, de Suède, chef des observateurs de l'Union Européenne, à l'occasion de conférences de presse regroupant de très nombreux médias nationaux et internationaux (télévisions, radios, journaux). Quatre (4) communiqués ont ainsi été publiés, les 17, 24, 27 et 29 juillet 1998, en anglais. Une version, en français, des communiqués des 24 et 27 juillet a, toutefois été préparée et distribuée quelques jours plus tard. (voir annexes).

Le Groupe se voyait, également, reconnaître la compétence de saisir le Comité Electoral National de toute irrégularité constatée pendant le déroulement du processus électoral.

- Ce Groupe, symbole de la présence, au Cambodge, de la communauté internationale, au cours des élections du 26 juillet 1998, regroupait, avec le statut de membres, toutes les délégations d'observateurs internationaux, œuvrant dans le cadre de la coordination générale et officielle de l'ONU. Il a tenu sa première réunion le 1^{er} juin 1998, à Phnom Penh, en présence des chefs ou représentants désignés de vingt six délégations (voir liste en annexe).

- Le principe ayant été posé, au cours de ses premières réunions, en se fondant sur la nécessité de préserver une garantie de sérieux et de qualité à l'observation du scrutin, que seules les délégations, présentes ou représentées, au Cambodge, depuis le mois de juin, au minimum, pourraient bénéficier de la plénitude de la qualité de membre, se traduisant par la participation aux réunions hebdomadaires et à la prise de décisions, la délégation de l'Organisation Internationale de La Francophonie relevant de la catégorie des « observateurs à court terme », n'a pu, de ce fait, et en dépit des termes de l'entente initiale, disposer de la plénitude des attributs de membre du Groupe commun, et, à ce titre, et prendre part aux réunions.

- De même, le principe avait été établi que les délégations d'observateurs émanant des ONG, (« National Democratic Institute », (NDI) ; « International Republican Institute », (IRI) ; « International Foundation for Electoral Systems », (IFES) ; « Volunteer Observers of the Cambodian Elections », (VOCE)), ne seraient pas autorisées à participer auxdites réunions.

- Pour mener à bien ses travaux, le Groupe commun, s'est, par ailleurs, scindé en :

- un comité restreint, composé des chefs des délégations d'observateurs des Philippines, de l'Australie, du Canada, de la Chine, de l'Union Européenne, du Japon et des Etats Unis d'Amérique, à l'effet, d'une part, d'assister le porte-parole dans ses tâches et, d'autre part, de siéger, en tant que de besoin, si des réunions des situations d'urgence ou de crise se présentaient et qu'il n'était pas possible de convoquer et de réunir à temps tous les membres du JIOG.

- un comité de rédaction, en vue de la préparation des communiqués de presse.

2.1.2. Le Secrétariat de l'Assistance Electorale des Nations Unies (UNEAS)

- Conformément, également, aux dispositions prévues dans le mémorandum, déposé par son Secrétaire Général, l'ONU a créé (avril 1998) et installé (mai 1998), au Cambodge, une structure ad hoc, le « Secrétariat de l'Assistance Electorale des Nations Unies » (UNEAS), dont le financement (900 000 \$) a été assuré par une partie des fonds collectés par le PNUD auprès de la communauté internationale, afin de couvrir les dépenses électorales. La date de cessation de ses activités, et, en conséquence, de sa suppression, en tant que structure ad hoc, avait été fixée au 15 août 1998.

- La mission de l'UNEAS, secrétariat technique, a consisté à organiser l'observation internationale des élections législatives du 26 juillet, au Cambodge, ses prestations s'adressant aux délégations qui acceptaient d'intégrer cette coordination. L'UNEAS a, ainsi, coordonné les équipes d'observation de nombreux pays, d'ONG et d'Organisations internationales et régionales, d'Asie, d'Amérique, d'Océanie et d'Europe, soit 220 observateurs internationaux, déployés en cent dix (110) équipes, grâce à son soutien technique.

- Pour sa part, l'Union Européenne, invitée, comme de nombreux de ses pays membres, par le Gouvernement cambodgien, à contribuer à l'organisation du scrutin législatif et à son observation, avait conclu avec celui-ci un accord financier, en janvier 1998, selon lequel elle s'engageait à prendre en charge, intégralement, l'opération d'établissement des listes électorales, d'une part, et, d'autre part, à envoyer des observateurs, pour le « long terme » et le « court terme », afin d'observer le déroulement de l'inscription des électeurs sur les listes électorales, ainsi que celui du vote et du dépouillement. Elle a décidé de créer, à cette fin, sa propre structure de coordination technique (EUOU), grâce à laquelle elle a pu déployer au Cambodge 15 observateurs « long terme » et environ 200 observateurs (100 équipes) « court terme », venant de ses 15 pays membres.

- Le Secrétariat de l'Assistance Electorale a coordonné et soutenu les activités du JIOG, en général, et, en particulier, pour :

- établir un programme de déploiement des observateurs internationaux, organiser la logistique nécessaire (transports, communications, sécurité, etc.) et entreprendre toute initiative à même de favoriser un bon déroulement de l'observation des élections et de promouvoir des relations harmonieuses entre les différentes délégations d'observateurs internationaux ;

- collecter les informations indispensables au déploiement des observateurs (cartes routières, documents électoraux divers, itinéraires des équipes à déployer, listes d'adresses utiles, etc) et élaborer les documents pédagogiques pour la formation des observateurs, ainsi que les grilles d'observation ;
- organiser les sessions de formation et les séances de concertation, pour tous les observateurs du JIOG, à Phnom Penh, ainsi que la tenue de conférences de presse communes, notamment celle du lendemain du scrutin ;
- établir un fichier informatisé des observateurs (identité, nationalité, organisme de parrainage, adresse et coordonnées téléphoniques, dates d'arrivée et de départ, lieu de déploiement, etc.) ;
- veiller à ce que toutes les mesures de sécurité soient prises pour protéger les observateurs membres du JIOG ;
- et enfin, apporter toute l'assistance, au JIOG, dans le cadre de la préparation d'un rapport exhaustif de l'observation des élections.

- Le soutien logistique, mis gratuitement en place, par le Secrétariat de l'Assistance électorale, au profit des équipes intégrées, estimé à 2 400 \$, soit 14 500 FF, par observateur, comprenait la fourniture des éléments suivants :

- véhicule avec chauffeur, interprète, carburant et assurance,
- équipement radio,
- séances de formation et mallette d'observateur,
- trousse de premier secours médical,
- accès au système de sécurité.

- Enfin, sur le plan du fonctionnement, le Secrétariat de l'Assistance Electorale a disposé d'une équipe de 25 fonctionnaires et consultants internationaux, recrutés spécialement pour la durée de sa mission. Ils étaient répartis à Phnom Penh, où se trouvait le siège de la structure, mais également dans des bureaux régionaux (4), situés dans des provinces (Phnom Penh, pour les provinces du Sud et du Nord-Est ; Battambang ; Siem Reap ; Kompong Cham).

De fait, l'UNEAS a été le véritable maître d'œuvre, sur le plan technique, de l'observation internationale, la cellule de l'Union Européenne ayant, elle-même, bénéficié de certaines des activités et documents réalisés par cette structure. C'est ainsi que le manuel de l'observateur, rédigé par l'UNEAS, a constitué le document de référence, pour tous les observateurs, aussi bien pendant les sessions de formation que pendant toutes les phases de l'observation proprement dite.

2.1.3. Le Représentant personnel du Secrétaire Général au Cambodge

Il convient enfin de signaler, outre la présence au Cambodge, déjà évoquée ci-dessus, d'une représentation du PNUD, du Centre des Nations Unies pour les Droits de l'Homme (Office du Haut Commissaire) et du Secrétariat de l'Assistance Electorale, que le Secrétaire Général de l'ONU avait désigné M. Lakhan MEHROTRA, de l'Inde, pour être son Représentant personnel au Cambodge. A ce titre, ce haut fonctionnaire a joué un rôle politique dans la tenue des élections législatives de 1998, en assurant, entre autres, la coordination des activités des organes de l'ONU au Cambodge.

Le Secrétariat a facilité, avec efficacité, la coordination technique, ainsi que les activités de la coordination politique. Les informations obtenues par les observateurs internationaux et par les agents du Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies au Cambodge pour les droits de l'homme et celui du Représentant personnel du Secrétaire Général de l'ONU au Cambodge étaient rassemblées, analysées, puis transmises au Groupe commun, lequel en tenait compte dans le cadre de la préparation de ses prises de position sur la conduite des élections. Les documents d'observation, grilles et fiches de synthèse, élaborés par le Secrétariat, ont été utilisés par tous les observateurs membres du Groupe commun.

2.2. Les règles de l'observation et les méthodes de travail des observateurs internationaux

2.2.1. Les principes et règles juridiques

Les observateurs qui avaient accepté, comme la délégation francophone, d'opérer sous la coordination de l'ONU, et qui, de ce fait, avaient acquis la qualité de membres du JIOG, s'étaient engagés à respecter les règles fixées par l'ONU, d'une part, et celles relatives au statut de l'observateur, déterminé, notamment, par le législateur cambodgien, d'autre part.

2.2.1.1. Le corpus onusien

- Les principes essentiels consistaient à :

- Utiliser, au mieux, les ressources matérielles et humaines disponibles, en évitant, notamment, les chevauchements et les doubles emplois,
- Assurer la plus large couverture géographique possible, impliquant la répartition des équipes d'observation, coordonnées par l'UNEAS, à travers tout le pays, dans des conditions de transport et d'hébergement parfois difficiles,
- Garantir la liberté de circulation et d'action des observateurs,
- Constituer des équipes multinationales,
- Veiller à ce que les observateurs travaillent par équipes de deux personnes, pour des raisons tenant à la sécurité et à la méthodologie.

- Obligations de l'observateur international
 - L'observateur était appelé à :
 - * agir en toute objectivité et impartialité ;
 - * procéder à une observation effective, à la fois sur les lieux de vote et de dépouillement, du déroulement des opérations électorales et élaborer un rapport fidèle ;
 - * pratiquer la non-ingérence dans les opérations de vote et de se comporter de façon digne et respectueuse des lois du pays hôte.
 - Tous les membres du Groupe commun devaient demander leur accréditation, en tant qu'observateurs, au Comité Electoral National, par l'intermédiaire du Secrétariat de l'Assistance électorale.
 - Les observateurs étaient tenus de participer, avant leur déploiement, aux séances de formation organisées par l'UNEAS, à laquelle ils avaient, par ailleurs, l'obligation de faire rapport, en premier lieu, étant entendu qu'ils conservaient la faculté de rendre compte, ultérieurement, et selon les modalités prescrites, aux autorités qui les avaient mandatés. De même, ils devaient apporter leur contribution à la préparation du communiqué final commun du JIOG du 27 juillet et attendre qu'il soit publié, avant de diffuser leurs propres communications éventuelles. Ils étaient, enfin, tenus de respecter, scrupuleusement, les consignes du plan de sécurité des Nations Unies.

2.2.1.2. Les règles nationales

- La loi sur l'élection des députés a prévu une réglementation de l'observation des élections, tant internationale que nationale, tout à fait conforme aux standards internationaux.
- Le Comité Electoral National a, quant à lui, adopté une « Réglementation de l'observation du processus électoral », qui contient, entre autres, un véritable code de conduite de l'observateur. Parmi la liste des 25 droits et obligations de l'observateur international, on relève, notamment :
 - la liberté de circuler sur tout le territoire, sauf pour des motifs de sécurité ;
 - le libre accès aux Commissions Electorales (Comité Electoral National ; Commissions provinciales et Commissions communales) ;
 - le droit d'accompagner les agents électoraux chargés de l'acheminement des documents électoraux (urnes, bulletins, résultats de dépouillement, etc.) jusqu'aux divers lieux de traitement (Commissions communales, Commissions provinciales et Comité Electoral National) ;
 - l'obligation de non-ingérence dans le déroulement des opérations électorales ;
 - l'obligation de rapporter les observations avec exactitude, etc.

Ces différentes normes juridiques tant nationales qu'internationales encadrant l'observation internationale des élections législatives du 26 juillet 1998, de même que les méthodes de travail utilisées, ont, sans nul doute, contribué au déroulement de ces consultations dans l'ordre, la quiétude, la confiance et l'impartialité.

2.2.2. Les méthodes utilisées par l'UNEAS, pour assister les observateurs internationaux

2.2.2.1. Formation

- Dans le souci, à la fois de dispenser une « mise à niveau » sur le système électoral cambodgien et son contexte politique, social et sécuritaire, et de donner aux observateurs internationaux une véritable formation aux techniques d'utilisation, d'une part, du matériel de radiocommunication, et d'autre part, des grilles d'observation conçues pour la circonstance, le Secrétariat de l'Assistance électorale a organisé deux sessions de formation, identiques dans leur contenu, mais permettant de faire, ainsi, face aux problèmes d'emploi du temps, de langue de travail, etc., posés par des observateurs issus de pays et de continents différents :
 - la première a eu lieu les 15 et 16 juillet 1998 et a regroupé les observateurs arrivés, à Phnom Penh, au plus tard le 14 juillet,
 - la seconde s'est tenue les 20 et 21 juillet et concernait les observateurs qui n'ont pas assisté à la première session.

Chaque session comprenait des exposés, en langue anglaise, sur des sujets aussi variés que le processus démocratique, le rôle des organes de l'ONU au Cambodge, la législation électorale, les droits de l'Homme au Cambodge, l'observation, le déploiement, les mines, la sécurité, les communications, etc. Ces exposés étaient donnés par des fonctionnaires des organes des Nations Unies opérant au Cambodge, dont l'UNEAS. Des produits audiovisuels étaient parfois utilisés, à titre d'appui. Des séances de travaux pratiques, notamment pour l'apprentissage de l'utilisation des appareils de communication, ont, également, été organisées et ont nécessité la formation de petits groupes d'observateurs, ainsi que la présence de plusieurs moniteurs.

2.2.2.2. Concertation

Une séance de travail, commune à tous les observateurs, a complété et clos ces deux sessions : elle a porté sur le déploiement et a permis l'affectation des interprètes, des véhicules, des matériels radio et, particulièrement, des listes des bureaux de vote, avec itinéraire précisé, bureaux que les équipes d'observateurs devaient impérativement visiter dans l'ordre indiqué.

2.2.2.3. Documentation

Les formulaires d'observation conçus pour le JIOG, et donc utilisés par tous les observateurs internationaux, étaient au nombre de cinq (voir en annexe) :

- deux imprimés pour le rapport sur le vote,
- deux imprimés pour le rapport sur le dépouillement,
- un imprimé pour le rapport d'incident.

- Concernant les deux imprimés pour le rapport sur le vote, intitulés « rapport sur le déroulement du vote » et « synthèse des réponses sur le déroulement du vote », le premier se présentait sous forme de questions, au nombre de 52, toutes importantes, dont 12 considérées comme primordiales. Le deuxième formulaire, utilisable pour dix bureaux de vote, consistait en une grille de réponses, par des « oui » et des « non », aux questions posées dans le précédent imprimé et qui devaient être comptabilisées.

Après la clôture du scrutin, fixée à 16h, et avant 18h, chaque équipe d'observateurs était appelée, en utilisant la communication radio, à faire part de ses réponses aux 12 questions principales, au personnel de l'UNEAS qui lui avait été indiqué à cet effet. Le formulaire complété devait être remis, plus tard, aux agents de l'UNEAS, de manière à être exploité en vue du rapport final de l'observation.

- La même procédure s'appliquait pour le rapport sur le dépouillement, dont les deux imprimés, intitulés « rapport sur le processus du dépouillement » et « synthèse des réponses sur le processus du dépouillement », étaient conçus dans le même esprit (questions, au nombre de 31, dont 10 étaient primordiales, et réponses, par oui ou non, à comptabiliser).

Le lendemain du jour du scrutin étant consacré au dépouillement, chaque équipe d'observateurs devait, toujours par le moyen de la radio mobile, entrer en contact, entre 16h et 18h, avec les agents de l'UNEAS, afin de répondre aux 10 questions essentielles, comme elle l'avait fait, la veille, pour le vote.

- Un imprimé portant « rapport concernant un incident », s'ajoutait aux quatre autres imprimés et devait permettre à tout observateur, témoin d'un incident sérieux, ayant un impact sur l'intégrité du processus électoral, d'en dresser un « procès-verbal », à l'attention du responsable régional de l'UNEAS de la zone observée.

2.2.2.4. Conseils et recommandations

- Certaines recommandations concernaient l'interprète et le chauffeur du véhicule, qui ne devraient pas, par un comportement politique affiché, nuire aux activités de l'équipe d'observateurs qu'ils devaient assister, d'autres encourageaient le port des insignes du JIOG (T-shirt et casquette) et l'indispensable carte d'accréditation. Certains conseils portaient sur les visites à faire, aux membres des bureaux de vote, aux représentants de partis politiques, aux autres observateurs, et les observateurs devaient, également, procéder au repérage préalable des bureaux de vote qu'ils devaient visiter le jour du scrutin.

- Le jour des élections, il était recommandé aux observateurs de ne pas faire de communications sur les élections aux media, d'arriver au premier bureau de vote avant 6h30, de passer un minimum de 30 minutes dans chaque bureau, d'arriver au dernier bureau de vote avant 15h30 et d'assister au transport de l'urne au Centre Communal de dépouillement (CCC), avec toutes les personnes autorisées et le personnel du bureau de vote. Il était même conseillé aux observateurs de rester toute la nuit du 26 au 27 juillet 1998 dans le bâtiment où étaient gardées les urnes avant le dépouillement.

- Les mêmes recommandations étaient données pour le suivi des opérations de dépouillement, pour lesquelles il fallait « être extrêmement vigilant », puis achever sa mission en assistant au transport des résultats et des bulletins et autres pièces justificatives au siège de la Commission Electorale Provinciale (PEC), toujours en compagnie des personnes autorisées et du président du CCC.

Ces recommandations se sont révélées, pour certaines, fort utiles car les observateurs internationaux n'étaient pas toujours au fait des réalités historiques, politiques, sociales et juridiques du Cambodge ni des traditions de ses populations. Le souci de perfection avait même conduit les agents de l'UNEAS à insérer, dans le manuel de l'observateur, un petit lexique de quelques mots khmer.

Il convient de signaler, toutefois, comme pour celles du Groupe commun (voir supra), que pour les activités et les documents de l'UNEAS, seul l'anglais était utilisé.

3. Implication de la délégation de La Francophonie dans la coordination internationale

- L'expertise électorale de La Francophonie, acquise au cours d'une dizaine d'années d'expérience dans l'espace francophone, sous forme à la fois d'assistance électorale et de missions d'observation, soit autonomes, soit coordonnées avec des partenaires internationaux ou nationaux, soit conjointes, comme en 1998, à l'occasion des dernières missions d'observation, aux Seychelles, avec le Commonwealth, et au Togo, avec l'OUA, a facilité l'insertion des observateurs francophones au sein du dispositif déployé par les Nations Unies au Cambodge.

- Du fait de cette intégration, même non pleine et entière, (voir supra), les observateurs francophones ont pu observer le déroulement des élections législatives du 26 juillet 1998 avec beaucoup plus de facilités et d'aisance que s'ils avaient été totalement indépendants, dans la mesure où la délégation a bénéficié de toutes les prestations offertes par le Secrétariat de l'Assistance électorale, que ce soit pour l'accréditation, la formation, la documentation et le petit matériel (« mallette de l'observateur ») : documents sur les élections, textes cambodgiens, manuel de l'observateur, grilles d'observation assorties de notices explicatives, programme de la session de formation et d'information ; stylos, crayon, gomme, taille-crayon, surligneur, bloc-notes ; moustiquaire, insignes de l'observateur du JIOG, ou, enfin, le déploiement (voir infra).

- Les membres de la mission ont collaboré avec le personnel du Secrétariat et ont contribué, par leurs témoignages, à l'observation du scrutin et de son dépouillement. Bien qu'ils n'aient pas participé aux réunions du Groupe Commun, ni aux travaux de rédaction des communiqués d'observation, les observateurs francophones se sont fait un devoir de s'informer, quotidiennement, du fonctionnement de cette coordination politique, et d'en analyser les communiqués. C'est ainsi qu'ils ont pu pleinement adhérer, en toute conscience, aux considérations et conclusions portées dans ces communiqués, qui correspondaient à leurs propres constats, consignés dans le prérapport d'observation remis au Secrétariat de l'Assistance électorale.

IV. L'OBSERVATION

1. L'état des préparatifs de la consultation du 26 juillet 1998

1.1. Le calendrier des élections

Afin de respecter la date du 26 juillet 1998, fixée par la loi du 26 décembre 1997, pour la tenue des élections législatives, et d'organiser le scrutin en conséquence, un calendrier électoral a été mis en place, par la loi du 8 avril 1998 additive à la loi du 26 décembre 1997. Il comprenait les éléments suivants :

Installation des bureaux d'inscription des électeurs	20 avril 1998
Début des opérations d'inscription des électeurs	27 avril 1998
Fin de l'enregistrement des partis politiques et des candidats	7 mai 1998
Affichage de la liste préliminaire des partis politiques participants et de leurs candidats	8 mai 1998
Fin de l'inscription des électeurs	23 mai 1998
Affichage de la liste officielle des partis politiques présentant des candidats	12 juin 1998
Ouverture de la campagne électorale	25 juin 1998
Affichage de la liste électorale officielle et de la liste officielle des candidats	25 juin 1998
Affichage de la liste des bureaux de vote	26 juin 1998
Installation des bureaux	
Fin de la campagne électorale	24 juillet 1998
Jour de l'élection	26 juillet

Toutefois, l'état d'avancement des préparatifs électoraux et certaines difficultés rencontrées ont conduit les Autorités chargées de la préparation des élections à modifier, en partie, et à compléter, ce calendrier, ainsi qu'il suit :

Début de l'enregistrement des partis politiques et des candidats	28 mars 1998
Installation des bureaux d'inscription des électeurs	27 avril 1998
Fin de l'enregistrement des partis politiques et des candidats	7 mai 1998
Elaboration de la liste préliminaire des partis politiques	8 mai 1998
Annonce (et affichage) de l'ouverture des bureaux d'inscription	12 mai 1998
Début des opérations d'inscription des électeurs (affichage progressif des listes électorales préliminaires)	18 mai 1998
Publication de la liste officielle des partis admis au scrutin	12 juin 1998
Fin de l'inscription des électeurs	15 juin 1998
Affichage des dernières listes électorales préliminaires	18 juin 1998
Ouverture de la campagne électorale	25 juin 1998
Affichage des listes électorales officielles	23 juillet 1998
Fin de la campagne électorale, à minuit	24 juillet 1998
Jour du scrutin	26 juillet 1998
Dépouillement dans les Centres Communaux	27 juillet 1998
Remise des bulletins aux Commissions Electorales Provinciales (PEC)	28 juillet 1998
Consolidation des résultats	28-29 juillet 1998
Proclamation des résultats	1 ^{er} août 1998

1.2. Le coût et le financement des élections législatives

1.2.1. Le coût des élections (en dollars USA)

Le coût réel des élections a été revu à la hausse par rapport aux prévisions initiales. Le premier budget, d'un montant estimé à 26.997.000 dollars, a, en effet, été porté au montant de 27.922.548 dollars, soit 168 millions de francs français.

Les postes de dépenses ont été établis comme suit :

N°	Intitulé rubrique	Montant initial	Montant corrigé
A	Opération d'inscription des électeurs/ Listes électorales	7,575 millions \$	6,789 millions \$
B	Centre national informatique	1,560 million \$	1,250 million \$
C	Opérations de vote et de dépouillement	4,135 millions \$	8,135 millions \$
D	Communications	2,013 millions \$	1,387 million \$

E	Commissions Electorales (nationales, provinciales et communales) : – salaires, indemnités – fonctionnement	5,355 millions \$ 5,288 millions \$	5,059 millions \$ 4,573 millions \$
F	Comité Electoral National (octobre/décembre 1998)	0,300 million \$	0,300 million \$
G	Imprévus	1 million \$	0,200 million \$
	Totaux	26,997 millions \$	27,922 millions \$

1.2.2. Le financement des élections (en dollars USA)

Ce financement a été assuré, pour partie, par le Gouvernement du Cambodge, pour une somme de 6,151 millions \$, prélevée sur le budget général, et, pour l'autre partie, par les contributions des partenaires au développement.

– l'Union Européenne, dont la contribution totale a été de 8,406 millions \$, a financé la quasi-totalité de l'opération d'inscription des électeurs et des listes électorales (6,226 millions \$), et une partie des charges des Commissions électorales (2,180 millions \$) ;

– le Japon a fourni une somme totale de 9,247 millions \$, se répartissant, d'une part, en assistance matérielle directe (tout le matériel de communication, soit 1,387 million \$ et les véhicules et matériels de bureau des Commissions électorales, soit 1,860 million \$) et, d'autre part, en contribution financière au « Trust Fund » du PNUD pour le Cambodge (6 millions \$) ;

– les contributions de la Communauté internationale, via le PNUD, à la suite de l'appel lancé par le Secrétaire Général de l'ONU (16 pays ont ainsi versé 10,482 millions \$ au Fonds, créé pour la circonstance), se sont réparties comme suit:

Numéro	Pays	Montant, en dollars USA
1	Allemagne	75 000
2	Australie	77 235
3	Belgique	270 270
4	Canada	568 229
5	Chine République Populaire	50 000
6	Corée (Sud)	51 774
7	Danemark	869 565
8	Etats Unis Amérique	400 000
9	France	330 000
10	Grande Bretagne	500 000
11	Irlande	13 880
12	Japon (1)	3 000 000
	Japon(2)	3 000 000
13	Norvège	535 999

14	Nouvelle Zélande	106 220
15	Pays Bas	150 000
16	Suède	484 253
Total		10 482 425

– Sur ces 10,482 millions \$, le PNUD a prélevé la somme de 994 000 \$ à titre de frais de gestion. Puis, sur les 9,5 millions \$ restants, 900 000 \$ ont été affectés au fonctionnement de l'UNEAS et 500 000 \$ aux programmes d'éducation civique des électeurs (répartis entre le Comité Electoral National, et les ONG nationales : COMFREL, COFFEL et NICFEC) ; les 8,1 millions \$ restants ont été versés au NEC pour l'organisation du scrutin.

1.3. Bilan de l'observation des préparatifs

Le Groupe Commun des Observateurs Internationaux a présenté son analyse de la situation des préparatifs dans un communiqué publié le 24 juillet, dont le texte est reproduit en annexe.

2. L'observation du scrutin

2.1. Déploiement des observateurs

2.1.1. Organisation du déploiement

Dans le but de procéder à une observation significative et crédible, la norme qui avait été retenue consistait à faire visiter, par les observateurs internationaux, sous coordination de l'ONU, douze pour cent des 11.699 bureaux de vote, le jour du scrutin.

Le Secrétariat de l'Assistance Electorale ayant réparti ses 220 observateurs en 110 équipes, et l'Union Européenne, en 100, chaque équipe était, ainsi, tenue de visiter, dans les règles de l'art, et au maximum, une dizaine de bureaux de vote pendant la journée du scrutin, pour atteindre, voire dépasser les 12% de couverture.

Le déploiement des 110 équipes des Nations Unies s'est effectué de façon à ce que toutes les régions du pays soient visitées et que toutes les circonscriptions électorales (23, provinces et municipalités confondues), soient observées, par plusieurs équipes, soit de la coordination de l'UNEAS, soit de celle de l'EUOU, soit, cas le plus fréquent, des deux coordinations techniques.

2.1.2. Déploiement des équipes francophones

Pour sa part, la délégation de La Francophonie a été répartie en trois (3) équipes qui ont été composées et déployées ainsi qu'il suit :

Equipe	Composition	Secteur Observé	Province (Nombre Sièges Députés)
1	M. Bastide (Porte parole de la Délégation) M. Mayaki (Coordonateur)	District de Russey Keo	Phnom Penh (Douze Sièges)
2	Mme Marechal M. Pejo (Coordination)	Takhmau	Kandal (Onze Sièges)
3	Mme Nobs M. Panaitescu	Rolear Phier	KAmpong Chnang (Quatre Sièges)

- L'équipe n° 3 a, comme toutes les équipes de l'intérieur du pays, quitté Phnom Penh, les 23 juillet, alors que les deux autres équipes, évoluant dans la périphérie de la capitale, ont conservé leur logement en hôtel, qu'elles rejoignaient en fin de journée.

- Conformément aux recommandations de l'UNEAS, qui, en ce sens, également, rencontrent les principes et pratiques des missions francophones, les équipes d'observateurs ont procédé, à partir du 23 juillet, à des visites de repérage et de familiarisation, sur la base des itinéraires précis fournis par l'UNEAS, des sites des bureaux de vote qui les concernaient. Elles ont également rendu visite aux membres des commissions électorales (CEC et PEC), ainsi qu'à ceux des bureaux de vote, qu'ils ont trouvés en pleine activité (préparation des lieux de vote). Ils ont pu observer la fin de la campagne électorale

qui a été très animée dans la capitale (cortèges de plus de cent véhicules bondés de passagers militants, haranguant les spectateurs le long de leurs trajets).

- Sur la base des constats de l'observation du scrutin et du dépouillement, opérés, ainsi, par chacune des équipes de La Francophonie, des éléments de synthèse ont été dégagés qui ont servi à la rédaction, d'une part, du pré-rapport francophone d'observation, et, d'autre part, de certaines parties du présent rapport, toutes informations enrichies des échanges avec les autres délégations, intégrées dans les documents produits par les structures de l'ONU.

2.2. Organisation matérielle du scrutin

2.2.1. Nombre et composition des bureaux de vote

Les bureaux de vote, au nombre de 11.699, étaient principalement situés dans des écoles, des lieux de culte (pagodes et mosquées), ou autres (usines). La sécurité était assurée par des officiels identifiables par des brassards bleus, postés d'une part aux alentours proches des locaux électoraux et, d'autre part, dans un périmètre de 200 mètres autour des bureaux de vote.

Chaque bureau était constitué d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire, d'un commis et d'un contrôleur de file d'attente. Chaque parti politique était autorisé à y détacher un représentant politique. Dans la mesure où 39 partis pouvaient avoir des candidats, le président du bureau de vote avait la faculté d'instituer une rotation entre les différents représentants des partis politiques, afin de répondre aux exigences de l'exiguïté des locaux. En outre, quatre observateurs indépendants accrédités par le Comité Electoral National étaient autorisés à assister aux opérations électorales à l'intérieur des bureaux, les observateurs internationaux ayant primauté sur les observateurs nationaux en cas de dépassement de ce quota. Trois ONG ont bénéficié d'une priorité pour l'accès aux lieux de vote et de dépouillement : COMFREL, COFFEL et NICFEC.

A l'extérieur de chaque bureau de vote, le numéro du bureau correspondant au numéro inscrit sur la carte électorale de chaque citoyen, était lisiblement indiqué sur le fronton de l'entrée. Les listes électorales étaient placardées à l'extérieur du bureau de vote. Il en était de même pour la procédure de vote et la mise en garde contre toute intimidation, résumées en deux affiches réalisées sous forme de bandes dessinées.

2.2.2. Fonctionnement des bureaux de vote

Selon les statistiques de l'UNEAS, élaborées grâce aux communications radio intervenues entre les équipes d'observateurs et les agents de cette structure dans les Comités de bases le jour même du scrutin :

- 97,5% des bureaux observés avaient ouvert à l'heure, c'est à dire à 7h ;
- 91,3% des bureaux avaient fermé à l'heure, à savoir 16h ;
- le matériel électoral était complet, les équipes d'observateurs ayant répondu, à 97,9 %, dans ce sens. Ce matériel était composé, d'une part, de matériel dit « essentiel », c'est-à-dire sans lequel le vote ne pouvait avoir lieu (urnes, scellés des urnes, bulletins de vote, liste électorale/registre d'émargement, encre indélébile, cachet, tampon encreur), selon les instructions du Comité et, d'autre part, de matériel dit « non essentiel » (l'isoloir, par exemple, qui est un élément indispensable, mais, qu'à défaut du modèle recommandé, une natte ou un tissu peuvent remplacer, tout en garantissant le secret du vote ; les formulaires imprimés pouvant tenir lieu de procès-verbaux ; les stylos et autre petit matériel de secrétariat, etc.). Il convient de signaler, que l'encre indélébile était de très bonne qualité (plus de 4 jours de « résistance » au nettoyage), que les urnes étaient neuves, en aluminium et démontables et que les isoloirs étaient en carton-pâte et démontables.

Les membres des bureaux de vote avaient tous reçu une formation et disposaient d'un manuel complet et très détaillé (disponible en khmer et en anglais), spécialement préparé par la direction de la formation du Comité Electoral National, à leur intention.

Ils étaient d'ailleurs présents, à 99,7 % le jour du scrutin, et en ce concerne leurs performances, leur professionnalisme a été constaté et apprécié puisque les observateurs ont estimé, à 90 %, que les opérations de vote s'étaient bien déroulées et qu'il n'avait pas été noté d'incidents susceptibles d'entacher l'intégrité du processus.

Les agents chargés de la sécurité des lieux de vote étaient, également, présents (96% des réponses, en ce sens, des équipes du JIOG).

2.3. Le déroulement du scrutin

Les opérations d'ouverture du scrutin ont fait l'objet d'une observation dans 671 bureaux de vote, celles de la clôture du scrutin, dans 289 bureaux. Le nombre des bureaux visités pendant la journée du vote s'est approché, pour sa part, de 2000.

Les équipes de La Francophonie, quant à elles, ont observé 34 bureaux de vote.

2.3.1. L'électeur

Le nombre moyen d'électeurs inscrits par bureau de vote était de 600. Pendant les opérations d'inscription sur les listes électorales, 5,4 millions de Cambodgiens s'étaient manifestés et avaient accompli cette formalité. Les cartes d'électeur étaient, alors, et aussitôt, établies et remises directement aux électeurs, le même jour. Ces opérations se sont déroulées sur

les mêmes lieux qui, le jour du scrutin, constituaient les lieux de vote, cette façon de faire diminuant les risques d'erreur et de perte de temps. L'électeur, dont la carte était perdue, volée ou détruite pouvait, après avoir fait une déclaration, obtenir un certificat de vote, document qui lui permettait d'accomplir son devoir civique le jour du scrutin.

2.3.2. La procédure de vote

A l'ouverture du scrutin, soit 7 h, de très nombreux électeurs attendaient déjà dans la quasi totalité des lieux de vote.

Le contrôleur de la file d'attente, à l'entrée du bureau, donnait priorité aux personnes âgées, aux femmes enceintes et aux handicapés. Il vérifiait la trace éventuelle d'encre indélébile sur les doigts du votant. Il vérifiait les quatre derniers chiffres de la carte d'enregistrement pour s'assurer que l'électeur pouvait voter dans ce bureau. Il attribuait un ticket numéroté et autorisait les électeurs à entrer dans le bureau un par un. Il n'autorisait pas plus de quatre votants en même temps dans le bureau et s'assurait qu'il n'y avait pas plus d'un votant devant la table du secrétaire et devant celle du vice-président.

Le secrétaire examinait à nouveau les doigts du votant pour y déceler des traces éventuelles d'encre indélébile. Il examinait la carte d'électeur ou le certificat de vote – délivré préalablement par l'autorité compétente sur présentation de la carte d'identité en cas de perte de la carte électorale – pour s'assurer de sa validité. Il cherchait le nom du votant sur le registre électoral et, lorsque ce nom était trouvé, plaçait une marque à côté du nom sur le registre. Il rendait alors la carte à l'électeur et le dirigeait vers le vice-président assis à ses côtés.

Le vice-président détachait le bulletin de vote de format A3 de couleur noire et blanche, regroupant l'ensemble des noms et logos de partis prédéfinis. Il y apposait un cachet, le pliait en quatre dans le sens de la hauteur et le donnait au votant. En outre, il devait indiquer la procédure à l'électeur : « ceci est un bulletin de vote : allez derrière l'isoloir et avec le crayon fourni, mettez une marque dans la case correspondant au parti de votre choix, repliez le bulletin en quatre, de manière à ce que la marque soit à l'intérieur, dirigez-vous ensuite vers l'urne, déposez votre bulletin dans l'urne ; le commis essuiera votre index droit et y appliquera de l'encre indélébile, vous laisserez votre doigt sécher pendant trente secondes, puis quitterez le bureau de vote ».

Le commis s'assurait que le votant déposait son bulletin plié dans l'urne. Il lui essuyait l'index droit (ou le gauche si le doigt droit était amputé), avec un tissu et recouvrait soigneusement l'extrémité du doigt avec l'encre indélébile en s'assurant que la base de l'ongle était correctement couverte. Il expliquait au votant qu'il s'agissait de l'empêcher de voter une deuxième fois et lui demandait de laisser sécher l'encre trente secondes avant de sortir.

La fermeture des bureaux était fixée à 16 heures. Dès le vote terminé, le Président remplaçait le couvercle de l'urne, plaçait les deux cadenas et posait deux scellés en plastique. Il s'assurait que les isoloirs étaient démontés et que les bouchons étaient vissés fermement sur les bouteilles d'encre indélébile. Le secrétaire notait les numéros des scellés sur l'imprimé du Comité. Le Président demandait au secrétaire de remplir le tableau afin de totaliser le nombre de bulletins utilisés et non utilisés. Le vice-président comptait le nombre de bulletins non valides et celui des bulletins non utilisés ; le secrétaire reportait les nombres, additionnait les nombres de bulletins non valides et non utilisés, soustrayait ce nombre du nombre de bulletins reçus de la Commission électorale communale (CEC), totalisait le nombre d'électeurs en fonction des marques sur le registre et reportait ce nombre. Ensuite, après de nouveaux comptages, si nécessaire, trois exemplaires du procès-verbal étaient remplis et signés par le Président, le secrétaire et les représentants des partis politiques.

Enfin, le président plaçait dans un sac prévu à cet effet (sac « A »), une copie du procès-verbal, le registre électoral, l'enveloppe regroupant les bulletins non valides, l'enveloppe regroupant les bulletins inutilisés, les talons des bulletins, les réclamations et plaintes s'il y en avait. Dans deux enveloppes distinctes, clairement identifiées, le Président déposait les deuxième et troisième exemplaires du procès-verbal, à destination respective de la CEC et de la Commission électorale provinciale (PEC).

Une fois l'urne scellée, le Président invitait les autres membres du Bureau, les représentants des partis et les observateurs, à assister à la préparation de l'urne et du procès-verbal de transport. Dans un grand sac imperméable de couleur bleue, prévu à cet effet (sac « B »), étaient placés l'urne, le sac « A » et les deux enveloppes pour la CEC et la PEC.

Le matériel électoral restant était minutieusement rangé afin d'être livré, en même temps que le sac « B », à la CEC, à savoir, les isoloirs, le tampon et le tampon encreur, les bouteilles d'encre indélébile. Enfin, l'ensemble du matériel était transporté à la CEC, escorté par les membres du Bureau, les représentants des partis, les observateurs et les forces de sécurité, si le temps le permettait avant la nuit. Dans le cas contraire, l'urne restait sur place et n'était transportée au centre communal de dépouillement que le lendemain matin à 6h. De toute manière, quelle que fût la localisation de ce matériel, ce dernier restait gardé toute la nuit par certaines de ces mêmes personnes, avant que le dépouillement ne commence le lendemain du scrutin.

Le peuple cambodgien s'est rendu aux urnes avec empressement, de bonne heure, provoquant, parfois, une certaine confusion à l'entrée des bureaux de vote, confusion qui a néanmoins été peu à peu maîtrisée au cours de la matinée. Avant midi, 80 à 90 % des électeurs avaient voté dans les bureaux observés. La délégation a été frappée par la volonté et la fierté affichées par le peuple cambodgien dans l'exercice de son droit de vote. Dans l'ensemble des provinces observées, le déroulement du scrutin s'est déroulé sans incident et le secret du vote a été respecté.

2.4. Le dépouillement du scrutin

Le jour suivant les élections, la vérification des bulletins, ainsi que leur décompte, se sont poursuivis sans interruption jusqu'à ce que tous les bulletins soient comptés. Après avoir vérifié que les scellés étaient toujours en place, le Président de la Commission Electorale Communale, au centre communal de dépouillement, brisait les sceaux et ouvrait les sacs « B », en présence des membres des bureaux de vote de la commune, des représentants des partis et des observateurs nationaux et internationaux.

Chaque président de bureau était responsable de la vérification des bulletins de son bureau, le secrétaire, du report des informations et le commis, du comptage. Sur le procès-verbal de vérification étaient indiqués le nombre des bulletins reçus, non valides, inutilisés, ainsi que le nombre d'électeurs ayant voté. Ce document était signé par les représentants des partis.

Après avoir vérifié devant les personnes présentes que les sceaux des urnes étaient intacts, que leurs numéros étaient les mêmes que ceux enregistrés sur le procès-verbal de vote, le président de la Commission communale brisait les sceaux de chaque urne ; puis la déverrouillait, l'ouvrait et vidait son contenu entre le vice-président et le commis. Il demandait ensuite au commis de compter les bulletins sans les déplier et de les mettre en piles de 25. Il demandait également au secrétaire de noter le nombre de bulletins comptés par le commis dans le procès-verbal de vérification. En cas de différence dans les chiffres recensés, un nouveau comptage était effectué.

Une fois les bulletins de tous les bureaux de sa commune vérifiés, le président de la Commission communale mélangeait les bulletins d'au moins trois bureaux (éloignés les uns des autres) et les répartissait également entre les bureaux. Il expliquait la différence entre un bulletin valide et un bulletin nul et distribuait à chaque vice-président et à chaque secrétaire des feuilles de comptage, en s'assurant qu'ils avaient bien compris la procédure.

Ensuite, pour chaque bulletin, un commis prenait un bulletin de la pile, le déplaçait et donnait à son vice-président qui le transmettait, après étude, au président de son bureau. Ce dernier, à son tour, étudiait le bulletin et annonçait le numéro du parti politique marqué par l'électeur, puis, plaçait le bulletin sur une pile correspondant à celle du parti. A ce moment, le vice-président et le secrétaire portaient, chacun, une marque sur leur feuille de comptage à côté du parti choisi par l'électeur, après l'avoir montré à l'assistance.

A l'issue de ce triage, le président du bureau demandait au vice-président et au secrétaire de totaliser le nombre de votes pour chaque parti sur la feuille de comptage, puis le vice-président et le commis comptaient le nombre de bulletins sur chaque pile afin de s'assurer que le total était le même sur la feuille de comptage. Le secrétaire complétait la feuille de résultats de la table. Les membres du bureau de vote attachaient des élastiques autour des bulletins pour chaque parti et autour des bulletins nuls. Le président plaçait alors les bulletins attachés, la feuille de résultats et la feuille de comptage dans le sac, puis remettait le sac au président de la Commission communale. On a pu constater des cas de confusion entre le sac et l'urne dans un bureau de dépouillement communal, sans qu'ils soient considérés comme ayant une incidence sur la procédure du scrutin.

Ensuite, le secrétaire de la Commission électorale remplissait la feuille de travail de consolidation des résultats en utilisant la feuille de comptage de chaque bureau de vote, copiait et totalisait le nombre de bulletins pour chaque parti, ainsi que le nombre de bulletins nuls. Le secrétaire de la Commission préparait alors deux autres copies de ce document, l'une affichée au bureau de la Commission et l'autre, conservée pour les archives. Enfin, le secrétaire de la CEC remplissait la feuille de résultats, par parti, et préparait trois copies supplémentaires à destination du Comité Electoral National, de la Commission Electorale Provinciale et de la Commission Communale.

Les documents électoraux, une fois dûment emballés, étaient ensuite transportés à la Commission Provinciale, escortés par des membres de la Commission communale de certains bureaux de vote, des représentants des partis, d'observateurs nationaux et internationaux et de membres de la sécurité.

Le dépouillement observé s'est opéré dans la transparence et la minutie. Il a tout d'abord confirmé ce que les files d'attente laissaient entrevoir au début de la matinée, à savoir un taux de participation particulièrement élevé, dépassant les 90 %, concourant à légitimer ces élections.

3. Les constats de l'observation internationale

Comme il l'avait annoncé à l'occasion de la publication de son communiqué du 24 juillet 1998, le Groupe Commun des Observateurs Internationaux a rendu public, dès le 27 juillet, au lendemain du vote, sous forme de communiqué de presse, son évaluation des opérations de vote et de dépouillement.

Ce document, élément central de l'observation internationale, sous la coordination de l'ONU, est joint en annexe. La délégation francophone tient à faire connaître son entière adhésion à ses développements et conclusions, ses propres constats lui ayant permis d'arriver au même résultat qui, d'ailleurs, est aussi celui de tous les observateurs internationaux que ses membres ont pu rencontrer après le scrutin.

CONCLUSIONS

Les conclusions qui peuvent être tirées des élections législatives du 26 juillet 1998 et de leur observation, par la Communauté internationale, sont nombreuses et importantes. Parmi celles privilégiées par les observateurs, membres de la délégation de La Francophonie, il convient de relever les éléments suivants :

1. la bonne organisation des opérations électorales menées sous la direction du Comité Electoral National. C'est la première fois, en effet, que les Cambodgiens organisaient, sous leur propre responsabilité, des élections démocratiques. Or, les observateurs internationaux ont salué à la fois l'organisation et le déroulement de cette consultation, impliquant, à tous les niveaux, des opérations nombreuses et très codifiées.

A ce titre, la délégation a été extrêmement impressionnée par la qualité et le sérieux du personnel électoral et la minutie avec laquelle il a effectué son travail. Elle tient à rendre un hommage appuyé au Comité Electoral National qui a dispensé, en amont du scrutin, une formation exemplaire à ses cadres et a contribué, de manière déterminante, à ce que le peuple cambodgien puisse s'exprimer librement.

2. le haut degré de civisme des électeurs et, d'une manière générale, des citoyens cambodgiens, qui, et en dépit des drames récents qu'a connus leur pays, ayant engendré des pertes importantes en vies humaines et des mouvements de population, le peuple cambodgien s'est fortement impliqué dans toutes les étapes du processus électoral :

- inscriptions massive sur les listes électorales (plus de 98 % des électeurs se sont faits inscrire)
- déroulement, assez calme, dans son ensemble, de la campagne électorale,
- affluence importante dans les bureaux de vote, le jour du scrutin, entraînant un taux de participation exceptionnel (plus de 90 %).

C'est pourquoi, nonobstant les déclarations de certains partis politiques, selon lesquels des fraudes massives et des irrégularités importantes auraient entaché le scrutin du 26 juillet et son dépouillement, que les observateurs internationaux et nationaux, pour leur part, n'avaient pas constatées, et pour lesquelles des preuves n'avaient pas été apportées, la délégation estime que l'on peut considérer que les électeurs cambodgiens ont profité, pleinement de cette consultation pour exprimer leurs choix réels, en toute liberté.

3. concernant l'organisation et le fonctionnement de la coordination de l'observation internationale, il faut souligner et saluer l'efficacité et la fiabilité des méthodes utilisées (voir supra). Pendant tout son séjour, la délégation de La Francophonie a pu mesurer, par ailleurs, la disponibilité et le professionnalisme des agents de l'UNEAS, qu'il s'agisse des agents d'encadrement ou du Chef de l'UNEAS, M. Jacques Carrio et de son adjoint chargé de la logistique, M. Francisco COBOS, qu'elle souhaite remercier vivement pour leur appui et leur collaboration.

• De ce fait, et du point de vue des observateurs de l'Organisation Internationale de La Francophonie, il paraîtrait souhaitable, pour l'avenir, de pallier les quelques insuffisances constatées lors de cette première mission, en vue de l'amélioration du fonctionnement de telles structures de coordination, d'une part, et de la pleine et entière participation de l'Organisation Internationale de la Francophonie, d'autre part à savoir :

- les critères stricts, posés pour bénéficier de la plénitude des avantages de la qualité de membre du Groupe Commun des Observateurs Internationaux, qui auraient pu être mieux précisé dès les premiers contacts entre la Francophonie et le Secrétariat de l'Assistance Electorale ;
- la constitution d'équipes d'observation, exclusivement francophones, répartition qui aurait gagné en promouvant une véritable multilatéralisation, intégrant les membres de la mission dans le groupe de 200 observateurs de l'ONU ;
- l'environnement linguistique des activités de la coordination, dont on aurait pu souhaiter qu'il fût moins univoque, de manière à mieux respecter des règles de travail, même si l'utilisation exclusive de l'anglais pouvait s'expliquer, compte tenu du contexte géographique, les observateurs francophones ayant, toutefois, eu à cœur de surmonter cet obstacle en apportant leur contribution à l'ensemble d'un dispositif s'imposant comme performant.

• Sur la base de cette première expérience, les observateurs francophones recommandent :

- l'association, plus en amont, de la Francophonie, aux différentes étapes de mise en place du système de coordination, impliquant une présence sur le terrain d'une plus longue durée, tous éléments confirmant la pertinence du principe inscrit dans les « Principes Directeurs », d'une invitation à observer, chaque fois que possible, suffisamment à l'avance ;
- un effort encore plus soutenu, en vue d'une médiatisation adéquate et diversifiée, gage de la visibilité de la présence francophone.

4. Sur le plan technique, la mission francophone, ayant pu constater, dans le cadre du dispositif électoral, en vigueur, l'efficacité de la méthode consistant à mener, de façon concomitante, l'inscription sur les listes électorales et l'établissement et la distribution des cartes d'électeur, d'où une économie de temps et de ressources financières, estime que cette démarche mériterait d'être plus analysée et, éventuellement, proposée, avec sans doute avec des aménagements, liés notamment aux moyens et au contexte local, à d'autres pays francophones. Ce système, en effet, semble propre à éviter une partie des difficultés liées à la non disposition, en temps, des cartes d'électeur, facteur récurrent de suspicion quant à la fiabilité du scrutin dans de nombreux pays. Par ailleurs, la mission a pu prendre la mesure des équipements qui seraient nécessaires pour la pleine efficacité du Conseil Constitutionnel (bureautique et documentation), besoins qui pourraient être pris en compte, en vue d'un appui institutionnel de La Francophonie.

5. La délégation se félicite de l'extrême courtoisie avec laquelle elle fut accueillie dans tous les bureaux de vote visités. Elle a eu le sentiment que la présence des observateurs internationaux était attendue et confortait le déroulement d'élections libres et démocratiques.

Les observateurs de La Francophonie tiennent, enfin, à remercier les Instances de La Francophonie qui, en les mandatant pour observer le scrutin du 26 juillet au Cambodge, leur ont permis d'assister, et de participer un tant soit peu, à une expérience humaine, politique, démocratique, à la fois positive et enrichissante, dans le cadre particulièrement agréable d'un pays attachant et aux populations accueillantes.

ANNEXES

ANNEXE I

COMMUNIQUE D'ARRIVEE

A la requête du Gouvernement Royal du Cambodge, adressée à Son Excellence Monsieur Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire Général de La Francophonie, une mission d'observation de La Francophonie est arrivée, à Phnom Penh, le 19 juillet 1998 dans le cadre des élections législatives du 26 juillet 1998.

Cette mission de six (6) membres est composée d'une parlementaire et d'experts venant de la Belgique, du Mali, de la Roumanie et de la Suisse. Elle est assistée par deux fonctionnaires de La Francophonie (Assemblée Parlementaire de La Francophonie et Agence de La Francophonie).

La mission francophone est appelée à œuvrer dans le cadre de la coordination des activités des observateurs internationaux, confiée au Secrétariat de l'Assistance Electorale des Nations Unies (UNEAS) au Cambodge. Pour ce faire, les observateurs francophones ont acquis la qualité de membres du Groupe Commun d'Observateurs Internationaux (JIOG).

La mission participera au déploiement des observateurs internationaux en envoyant des équipes d'observateurs dans certaines régions du pays.

Appelée à rester plusieurs jours au Cambodge, la mission compte rencontrer les autorités politiques et administratives provinciales et locales, les membres des Commissions électorales provinciales et communales, les représentants des partis politiques et les candidats, et toute institution et personne susceptibles de faciliter l'accomplissement de son mandat. Elle participera à l'évaluation de l'élection et à la préparation d'un communiqué final, commun aux observateurs internationaux, et adressera un rapport à Son Excellence Monsieur Boutros Boutros-Ghali.

Phnom Penh, le 21 juillet 1998.

ANNEXE II

DECLARATION DU GROUPE COMMUN D'OBSERVATEURS INTERNATIONAUX

Le Groupe Commun d'Observateurs Internationaux représente les observateurs de près de quarante pays et groupes régionaux de pays du monde entier. Ces observateurs se sont rendus au Cambodge à l'invitation du Gouvernement royal du Cambodge afin de suivre le processus électoral dans la perspective des élections parlementaires de dimanche. Ce groupe comprend à la fois des observateurs de long terme et des observateurs de court terme, certains des premiers ayant été déployés dans différents endroits du Cambodge depuis le tout premier jour de l'inscription sur les listes électorales, le 18 mai. C'est déterminés à remplir leur mission d'observateurs internationaux de la manière la plus impartiale, la plus constructive et la plus efficace possible que les membres du GCOI sont venus au Cambodge, démontrant de la sorte leur ferme engagement en faveur du développement de la démocratie dans un pays qui a pendant si longtemps souffert des effets dévastateurs du génocide, des luttes intérieures et d'une violence largement répandue.

Le GCOI estime que ces données historiques doivent être prises en compte dans son évaluation des élections cambodgiennes de 1998, ainsi que le fait que c'est la première fois depuis plusieurs décennies que les Cambodgiens eux-mêmes assument la responsabilité d'organiser des élections multipartites et démocratiques. Des critères rigoureux sont de toute évidence requis pour n'importe quelle élection. Dans le même temps, aucun processus électoral ne peut être isolé de son contexte historique. Ce fait ne saurait être négligé lorsque le GCOI portera son appréciation sur le processus électoral de 1998 au Cambodge.

Jusqu'à présent, le GCOI a pu observer deux phases principales de ce processus : la procédure d'inscription sur les listes électorales, qui s'est achevée à la fin juin, et la campagne électorale, qui se termine aujourd'hui.

En ce qui concerne l'inscription sur les listes électorales, le GCOI estime généralement encourageants la manière dont elle a été conduite ainsi que les résultats obtenus, bien que le processus ait connu sa part de difficultés. Toutefois, celles-ci semblent, pour la plupart, avoir été d'ordre pratique et technique. Le très grand nombre de personnes inscrites, quelque 95% ou plus de la population totale ayant le droit de voter, envoie un signal clair aux dirigeants cambodgiens aussi bien qu'à la communauté internationale que les Cambodgiens sont déterminés à saisir cette occasion pour décider de leur propre avenir politique. Dans l'ensemble, le GCOI considère que les résultats de la phase d'inscription sur les listes électorales peuvent constituer une base satisfaisante pour les élections. La période de la campagne électorale comporte, elle aussi, un certain nombre d'éléments encourageants. Il apparaît qu'une campagne active a été conduite partout dans le pays, au cours de laquelle les partis en lice ont, dans une large mesure, pu tenir leurs réunions, faire connaître leurs programmes et mener toute autre activité politique connexe. Aucun incident sérieux ne s'est produit lors des réunions et rassemblements politiques publics. La présence de grandes organisations non-gouvernementales nationales compétentes, qui ont d'importantes responsabilités en matière d'éducation civique et de surveillance des élections, est un autre facteur d'encouragement, de même que l'existence d'une presse écrite pluraliste.

N'en demeurent pas moins des sujets de préoccupation. Des assassinats non élucidés, qui ont été commis dans un climat d'impunité, ainsi qu'il a été rapporté aux observateurs du GCOI et par les Nations Unies, n'ont pas jusqu'ici connu de suites. Cet élément doit être pris en considération dans les délibérations du GCOI, de même que les nombreux cas d'intimidation d'électeurs et de responsables des partis qui ont été signalés à l'attention du GCOI, notamment aux niveaux de la commune et du village. Des tentatives ont été menées pour affaiblir la confiance des électeurs dans le secret du scrutin. En certains lieux, les préjugés ethniques ont été mis en avant. L'accès inégal aux médias électroniques avant la campagne électorale a peut-être aussi influencé négativement le climat politique dans lequel les élections vont être tenues. L'accroissement soudain et massif du nombre d'observateurs nationaux apparemment sans formation qui ont été accrédités est un sujet de préoccupation sérieux et persistant.

Afin de réduire les risques d'intimidation le jour de l'élection, l'article 99 de la loi électorale devrait être strictement appliqué de manière à assurer que les responsables des communes et des villages, de même que toute autre personne non autorisée, ne seront pas admises à l'intérieur des bureaux de vote sinon pour déposer leur bulletin.

En dépit de ces préoccupations sérieuses, le GCOI s'estime en droit de penser que des conditions raisonnables existent pour que l'élection du dimanche 26 juillet soit largement représentative de la volonté du peuple cambodgien. Cette conclusion dépend naturellement des conditions de déroulement du vote et du dépouillement, qui devront s'exercer d'une manière qui n'altère pas l'expression de cette volonté, dans le respect du droit de chaque électeur d'exprimer librement son choix par un vote secret.

Le GCOI voudrait saisir cette occasion pour souligner encore que le scrutin est secret, et exhorte chacun à respecter ce fait et à se rappeler que selon l'article 95 de la loi électorale, c'est un délit grave que de chercher à connaître comment un électeur a voté.

Les conclusions définitives du GCOI sur le processus électoral dépendront de la pleine acceptation du suffrage des électeurs, moyennant l'adoption par tous les partis d'un comportement approprié dans la période suivant les élections, sans tentative de remise en cause des résultats originaux. Si les résultats sont respectés de cette manière, le Cambodge aura fait un grand pas en avant sur la voie de son développement démocratique.

Le GCOI voudrait aussi souligner qu'il importe que la police et les forces de sécurité restent neutres, agissent pacifiquement et avec retenue, et prennent toutes mesures pour assurer la sécurité de tous les observateurs nationaux et internationaux.

Enfin, le GCOI tient à exprimer le vœu sincère que le jour de l'élection, dimanche 26 juillet, le jour du dépouillement; lundi 27 juillet, de même que la période très importante qui suivra jusqu'à l'installation des candidats élus seront exempts de toute sorte de violence de nature à perturber le processus électoral et à influencer de manière négative son évaluation définitive.

Phnom Penh, le 24 juillet 1998

ANNEXE III

COMMUNIQUE DE PRESSE DU GROUPE COMMUN D'OBSERVATEURS INTERNATIONAUX (GCOI)

Dans sa déclaration du vendredi 24 juillet, deux jours avant le scrutin, le Groupe Commun d'Observateurs Internationaux a procédé à une évaluation du processus électoral au Cambodge à la veille des élections, en s'intéressant à la procédure d'inscription sur les listes électorales et à la période de la campagne électorale. Un certain nombre de facteurs encourageants, de même que certaines préoccupations sérieuses, ont été relevés.

Le temps est désormais venu de présenter l'évaluation du GCOI sur les procédures de vote et de décompte des voix, fondée sur les rapports reçus de presque 500 observateurs internationaux du GCOI qui se trouvaient sur le terrain. Une déclaration récapitulative sera présentée ultérieurement, lorsque ces observateurs auront fait état de leurs observations après leur retour à Phnom Penh et que l'ensemble de leurs rapports auront été analysés de manière approfondie.

Le GCOI estime que l'atmosphère générale et les règles de procédures suivies le jour du vote et le jour du décompte des voix, lors de ces élections de 1998 organisées par les Cambodgiens eux-mêmes, représentent un véritable succès et un pas en avant si on les compare à celles qui ont prévalu lors des élections législatives cambodgiennes de 1993. Le GCOI salue et applaudit le Comité électoral national et, à travers lui, tout le personnel électoral du pays, pour le travail accompli en si peu de temps et dans des conditions difficiles.

Par ailleurs, le GCOI souhaite féliciter chaleureusement les observateurs nationaux compétents, tels que ceux de COMFREL, COFFEL et NICFEC, pour le dévouement dont ils ont fait preuve dans leurs activités liées au processus électoral.

Les rapports reçus jusqu'à présent par le GCOI sont dans l'ensemble encourageants. Le climat qui a régné le jour des élections et le jour du décompte des voix a été pacifique et calme. D'une manière générale, le scrutin a été conforme aux normes démocratiques et il apparaît qu'à cette occasion les gens se sont sentis en mesure de voter sans crainte de représailles. A l'exception de l'attaque honteuse de dimanche matin à Anlong Veng, avec des pertes déplorables de vies humaines, aucun cas sérieux de violence n'a été rapporté ni, pour l'instant, d'irrégularité sérieuse qui aurait pu avoir des effets sensibles sur l'intégrité du scrutin. Le très grand nombre d'électeurs inscrits qui se sont rendus aux urnes a, une fois encore, démontré clairement aussi bien aux responsables cambodgiens qu'à la communauté internationale que les Cambodgiens ont opté pour la démocratie et qu'ils sont déterminés à décider par eux-mêmes de leur propre avenir politique.

Dans ce contexte, l'impression du GCOI est que ce qui a été observé le jour des élections et le jour du décompte des voix est un processus qui a été libre et équitable dans une mesure lui permettant de refléter de façon crédible la volonté du peuple cambodgien. En fin de compte, les tentatives d'intimidation de certains éléments de la population cambodgienne ne semblent pas avoir eu d'incidence sensible sur le déroulement ou le climat du scrutin.

Le GCOI va continuer d'observer le processus électoral de la façon la plus approfondie possible. Nous voudrions souligner de nouveau que les droits de l'homme doivent être respectés dans ce processus et qu'aucune violation de ces principes ne saurait être acceptée par la communauté internationale.

Le GCOI estime que tous les partis devraient accepter et honorer les résultats de l'élection sans tenter de les remettre en cause.

Le GCOI voudrait aussi souligner que ses conclusions définitives sur le processus électoral dépendront de la pleine acceptation du suffrage des électeurs, moyennant l'adoption par tous les partis d'un comportement approprié dans la période suivant les élections, et du déroulement satisfaisant du décompte des voix et des procédures applicables en matière de recours et d'appels. Si les résultats sont respectés de cette manière, les élections législatives de 1998 marqueront une étape majeure dans le développement démocratique de ce pays.