

CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME



SÉRIE DE FORMATION PROFESSIONNELLE N° 2

Droits de l'homme et élections

*Guide des élections : aspects juridiques, techniques
et relatifs aux droits de l'homme*



NATIONS UNIES

CORE/OHCHR/TS/2

CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME
Genève



SÉRIE DE FORMATION PROFESSIONNELLE N° 2

Droits de l'homme et élections

*Guide des élections : aspects juridiques, techniques
et relatifs aux droits de l'homme*



NATIONS UNIES
New York et Genève, 1994

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

*

* *

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*

* *

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur des documents publiés est autorisée. Toutefois, en pareil cas, il est demandé que mention soit faite de la source et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité soit communiqué au Centre pour les droits de l'homme, Organisation des Nations Unies, 1211 Genève 10 (Suisse).

HR/P/PT/2

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.94.XIV.5

ISBN 92-1-254114-3

ISSN 1020-4636

L'accent devrait être mis spécialement sur les mesures propres à contribuer à la création et au renforcement d'institutions ayant des activités en rapport avec les droits de l'homme, au renforcement d'une société civile pluraliste et à la protection des groupes qui ont été rendus vulnérables. À ce propos, l'assistance apportée aux gouvernements qui le demandent pour la tenue d'élections libres et régulières, notamment l'assistance concernant les aspects des élections touchant les droits de l'homme et l'information du public sur le processus électoral, revêt une importance particulière.

DÉCLARATION DE VIENNE ET PROGRAMME D'ACTION
(Partie II, par. 67)

AVANT-PROPOS

Le Centre pour les droits de l'homme est heureux de proposer ce guide sur les droits de l'homme et les élections, le deuxième de sa série de publications destinées à la formation professionnelle. Cette publication est sans précédent par la présentation détaillée qu'elle donne des normes et des différentes questions relatives à la conduite d'élections libres et régulières. En tant que telle, nous espérons qu'elle sera un outil pratique et utile pour les gouvernements, les organisations non gouvernementales, les enseignants et tous ceux qui s'intéressent aux élections.

Le Centre pour les droits de l'homme s'occupe d'assistance électorale, avec son programme de services consultatifs et d'assistance technique, depuis 1990. Il a déjà fourni une assistance électorale à la Roumanie (1990-1992), à l'Albanie (1991), au Lesotho (1991-1993), à l'Érythrée (1992), à l'Angola (1992), au Cambodge (1992), au Malawi (1992-1993) et à l'Afrique du Sud (1993). Le Centre a en outre établi des directives pour l'analyse des lois et des procédures électorales, élaboré un projet de directives pour l'évaluation, du point de vue des droits de l'homme, des demandes d'assistance électorale, et mené un certain nombre d'activités d'information ayant trait aux droits de l'homme et aux élections.

Si le Centre s'intéresse aux élections, c'est qu'il reconnaît que celles-ci constituent elles-mêmes un aspect important des droits de l'homme. Premièrement, parce qu'elles permettent au peuple d'exprimer sa volonté politique. Deuxièmement, parce que, pour être véritablement libres et régulières, conformes aux normes internationales, elles doivent être conduites dans un climat respectueux des droits fondamentaux de l'homme. Il doit être évident que des élections libres et régulières exigent bien d'autres choses que des urnes, des listes et des affiches électorales.

Les activités d'assistance électorale représentent pour le Centre un moment dans le déroulement du processus de démocratisation, et le Centre est disposé à compléter sa participation aux processus électoraux par d'autres formes d'assistance qui peuvent être déterminantes pour la consolidation démocratique post-électorale et pour l'établissement d'un processus de démocratisation durable. En donnant suite à ses activités d'assistance électorale, le Centre peut ainsi informer les États des autres formes d'aide qu'il est en mesure de leur fournir dans le cadre de son programme de services consultatifs et d'assistance technique en vue de favoriser une transition démocratique.

Le Centre entretient dans ce domaine des liens de coopération étroits et solides avec le Groupe de l'assistance électorale et le Programme des Nations Unies pour le développement, ce qui lui a permis de renforcer son rôle en matière d'assistance électorale. Pour l'Organisation des Nations Unies, l'assistance électorale est une véritable entreprise à l'échelle du système, qui tire parti des compétences et des capacités complémentaires de différents organismes.

La récente augmentation de la demande pour une assistance électorale de l'ONU a trouvé son expression à la fois dans les demandes des États eux-mêmes et dans les recommandations de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui, dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, a préconisé qu'une assistance soit fournie à la demande des gouvernements pour la conduite d'élections libres et régulières, y compris une assistance en ce qui concerne les aspects des élections relatifs aux droits de l'homme et l'information à propos des élections. La publication de ce guide est un moyen pour le Centre d'essayer de répondre à cette exigence clairement formulée de la communauté internationale.

Le présent guide a été établi par le personnel du Centre pour les droits de l'homme et a bénéficié de l'examen et des commentaires de plusieurs de nos partenaires dans le domaine électoral. Le Groupe de l'assistance électorale et le Programme des Nations Unies pour le développement ont tous deux formulé des remarques utiles sur des projets de rédaction antérieurs. Le Centre a d'autre part organisé à

Genève, du 28 au 30 avril 1993, une réunion d'experts pour examiner le guide. Des spécialistes des droits de l'homme et des élections venant de chacune des régions du monde et de quelques-unes des principales organisations non gouvernementales agissant dans ce domaine ont apporté des recommandations précieuses pour la rédaction du guide. Le Centre remercie chacun de ces spécialistes pour leur contribution, notamment M. Fakhruddin Ahmed (Bangladesh), M. Felipe González-Roura (Argentine), M. Alioune Badara Sène (Sénégal), M. Mirsolov Sevlieski (Bulgarie), M. Anders Johnson (Union interparlementaire) et M. Malamine Kourouma (Commission internationale de juristes).

Le Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme
Organisation des Nations Unies
Centre pour les droits de l'homme,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ibrahima Fall', written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

Ibrahima FALL

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Avant-propos	v
Abréviations	ix
Note concernant les citations	ix
Instruments internationaux cités dans le présent guide	x
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	1-6 1
<i>Chapitres</i>	
I. PARTICIPATION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES À DES PROCESSUS ÉLECTORAUX : VUE D'ENSEMBLE	7-18 2
II. NORMES DES NATIONS UNIES RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME CONCERNANT LES ÉLECTIONS EN GÉNÉRAL	19-26 4
A. Normes de base	19-21 4
B. Non-discrimination	22-23 4
C. Autodétermination	24 4
D. Participation politique	25 4
E. Autres droits fondamentaux de l'homme	26 5
III. EXAMEN DÉTAILLÉ DES CRITÈRES INTERNATIONAUX	27-99 6
A. Élections libres	28-62 6
1. La volonté du peuple	28-29 6
2. Les garanties de la liberté	30 6
3. Droits indispensables	31-60 6
a) Liberté d'opinion	33-34 6
b) Liberté d'expression et d'information	35-40 7
c) Liberté de réunion	41-43 8
d) Liberté d'association	44-45 8
e) Indépendance de la magistrature	46-47 8
f) Principe de non-discrimination	48-51 9
g) États d'exception	52-60 10
4. Scrutin secret	61 10
5. L'essence d'une élection libre	62 11
B. Élections régulières	63-70 11
1. Suffrage égal, universel et non discriminatoire	64-65 11
2. Non-discrimination et mesures positives	66-67 11
3. À chacun une voix	68-69 12
4. Garanties juridiques et techniques	70 12
C. Périodicité et calendrier électoral	71-75 12
1. Périodicité	71-72 12
2. Report des élections	73-74 12
3. Le calendrier électoral	75 13

<i>Chapitres</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
D. Élections honnêtes	76-93	13
1. Honnêteté des procédures	76	13
2. Honnêteté des effets	77-78	13
3. Un choix véritable	79-81	13
4. Égalité d'accès aux fonctions publiques	82-86	14
5. Un choix informé	87-92	14
6. Questions juridiques et techniques	93	15
E. Autres conditions	94-99	15
1. Le rôle de la police et des forces de sécurité	94-97	15
2. Le rôle des observateurs	98-99	15
IV. ÉLÉMENTS COMMUNS DES LOIS ET DES PROCÉDURES ÉLECTORALES	100-131	16
A. Administration des élections	101-102	16
B. Découpage des circonscriptions électorales	103-104	16
C. Inscription des électeurs	105-106	16
D. Nominations, partis et candidats	107-108	16
E. Vote, dépouillement et communication des résultats	109-112	17
F. Plaintes, demandes d'invalidation et recours	113-114	17
G. Respect des droits fondamentaux de l'homme	115-117	17
H. Infractions, sanctions et maintien de l'ordre	118-119	17
I. Accès aux médias et réglementation des médias	120-123	18
J. Information et éducation des électeurs	124-125	18
K. Observation et vérification	126-128	18
L. Textes juridiques de base	129-131	19
CONCLUSION	132	20

ANNEXES

I. Principes internationaux relatifs aux droits de l'homme concernant les élections	21
II. Projet de principes généraux relatifs à la liberté et à la non-discrimination en matière de droits politiques	23
III. Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes : cadre d'action future	25
IV. Dispositions pertinentes de certains instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme ..	26

ABRÉVIATIONS

OUA	Organisation de l'unité africaine
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

*

* *

NOTE CONCERNANT LES CITATIONS

Dans les citations, les mots ou les passages en italique suivis d'un astérisque ne figuraient pas en italique dans le texte original.

INSTRUMENTS INTERNATIONAUX
cités dans le présent guide

ABRÉVIATION

Recueil *Droits de l'homme : Recueil d'instruments internationaux*, vol. I (2 parties), *Instruments universels* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.XIV.1); vol. II, *Instruments régionaux* (à paraître).

Source

INSTRUMENTS UNIVERSELS

La Charte internationale des droits de l'homme :

Déclaration universelle des droits de l'homme	Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale en date du 10 décembre 1948; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 1.
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1966, annexe; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 8.
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1966, annexe; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 20.
Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et culturels	Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1966, annexe; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 41.
Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort	Résolution 44/128 de l'Assemblée générale en date du 15 décembre 1989, annexe; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 46.
Convention sur les droits politiques de la femme	Résolution 640 A (VII) de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1952, annexe; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 164.
Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux	Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1960, <i>Recueil</i> , vol. I, p. 55.
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	Résolution 2106 A (XX) de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 1965, annexe; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 66.

	<i>Source</i>
Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	Résolution 2263 A (XXII) de l'Assemblée générale en date du 7 novembre 1967; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 145.
Proclamation de Téhéran	<i>Acte final de la Conférence internationale sur les droits de l'homme, Téhéran, 22 avril-13 mai 1968</i> (publication des Nations Unies, n° de vente : F.68.XIV.2), chap. II; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 51.
Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social	Résolution 2542 (XXIV) de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1969; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 513.
Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid	Résolution 3068 (XXVIII) de l'Assemblée générale en date du 30 novembre 1973, annexe; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 80.
Code de conduite pour les responsables de l'application des lois	Résolution 34/169 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1979, annexe; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 316.
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	Résolution 34/180 de l'Assemblée générale en date du 18 décembre 1979, annexe; <i>Recueil</i> , vol. I, p. 150.

INSTRUMENTS RÉGIONAUX

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Rome, 4 novembre 1950)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 213, p. 221; <i>Recueil</i> , vol. II.
Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Paris, 20 mars 1952)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 213, p. 221; <i>Recueil</i> , vol. II.
Convention américaine relative aux droits de l'homme (« Pacte de San José de Costa Rica ») [San José, 22 novembre 1969]	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1144, p. 123; <i>Recueil</i> , vol. II.
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Nairobi, 26 juin 1981)	OUA, document CAB.LEG/67/3/Rev.5; <i>Recueil</i> , vol. II.

INTRODUCTION

1. Prendre part à la conduite des affaires publiques est un droit fondamental de l'homme de plus en plus prisé dans le monde entier. L'humanité, à différents moments de son histoire et avec des succès divers, a cherché les moyens de faire participer les individus aux décisions collectives. Aujourd'hui, prendre part à la direction des affaires publiques est considéré comme un droit de l'homme essentiel dans toutes les régions du monde.

2. Sur le plan universel, le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques est proclamé et garanti par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et est reconnu dans beaucoup d'autres traités et déclarations. Sur le plan régional, les systèmes africain, européen et américain des droits de l'homme ont reconnu ce droit fondamental, qui a été consolidé lors de réunions telles que la Conférence d'Arusha sur la participation populaire en Afrique, tenue en février 1990. La récente intensification, dans le monde entier, du combat que les hommes mènent, en courant souvent de grands risques personnels, pour des élections libres et régulières, montre combien ce droit est devenu important pour tous les individus. Les pays et les peuples de la planète reconnaissent à présent que des élections libres et régulières constituent une étape décisive sur la voie qui mène à la démocratisation et sont indispensables pour permettre l'expression de la volonté populaire, qui est le fondement même de l'autorité des pouvoirs publics.

3. Certes, la démocratie ne se réduit pas à la tenue d'élections périodiques. En 1991, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a déclaré à cet égard :

Les élections, en soi, ne sont pas la marque de la démocratie, pas plus qu'elles ne l'instaurent. Elles ne sont pas une fin mais une simple étape, si importante, voire essentielle, soit-elle, sur la voie qui mène à la démocratisation des sociétés et à la réalisation du droit de participer à la direction des affaires publiques de son pays, prévu dans les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il serait regrettable de confondre la fin et les moyens et d'oublier que la démocratie signifie bien plus que le simple fait d'exprimer périodiquement un suffrage, et s'applique à l'ensemble du processus de la participation des citoyens à la vie politique de leur pays¹.

4. Outre qu'il s'agit d'un droit de l'homme en soi, le droit des citoyens de prendre part à la conduite des affaires publiques, en particulier par la voie des élections, exige, pour être exercé efficacement, la jouissance d'un certain nombre d'autres droits protégés sur le plan international. Ce sont notamment les droits à la liberté d'opinion, d'expression, d'association et de réunion pa-

cifique et à la liberté de ne pas faire l'objet de menaces ni d'intimidation. Tous ces droits, y compris le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, doivent pouvoir être exercés également par tous, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Enfin, un gouvernement démocratique — garantissant des élections libres et régulières — est lui-même un élément essentiel pour la pleine jouissance d'un grand nombre de droits de l'homme. En 1991, l'Assemblée générale des Nations Unies a souligné que

des élections périodiques et honnêtes sont un élément nécessaire et indispensable des efforts soutenus visant à protéger les droits et intérêts des administrés et que, comme le montre l'expérience pratique, le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est un facteur crucial de la jouissance effective par tous d'un grand nombre d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, y compris les droits politiques, économiques, sociaux et culturels².

5. Les exigences de la démocratie politique ne peuvent pas, d'autre part, être séparées d'autres facteurs importants de la vie d'un pays. L'appui aux processus de démocratisation doit aller beaucoup plus loin. En 1990, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a formulé la mise en garde suivante :

...nous ne pouvons pas ignorer que, si la démocratie est une condition nécessaire de la reconnaissance des droits fondamentaux de l'homme, elle n'est pas en soi suffisante pour assurer la jouissance effective de ces droits. En fait, une démocratie politique authentique a peu de chances de survivre et la stabilité risque fort de s'avérer illusoire si elles ne s'accompagnent pas de justice sociale. Cette justice, pour la consolider, a besoin de l'appui de ceux qui, à juste titre, l'encouragent mais qui, une fois qu'elle est établie, l'abandonnent à son sort³.

6. Pour organiser des élections libres et régulières, les pays sollicitent parfois une assistance internationale afin de se conformer aux normes internationales en matière de droits de l'homme et d'établir et de renforcer les infrastructures juridiques, techniques et matérielles nécessaires. On examinera dans le présent guide les principes internationaux fondamentaux relatifs aux droits de l'homme concernant la conduite d'élections libres et régulières et le droit de prendre part à la direction des affaires publiques. On verra comment l'Organisation des Nations Unies, notamment le Centre pour les droits de l'homme, aide les pays à appliquer ces principes en matière électorale sur les plans juridique, technique et relatif aux droits de l'homme.

² Résolution 46/137 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1991, par. 3.

³ Voir la déclaration faite par le Secrétaire général à la réunion de Paris de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Communiqué de presse SG/SM/1155 (19 novembre 1990).

¹ Voir le rapport du Secrétaire général A/46/609 et Corr. 1, par. 76.

I. — PARTICIPATION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES À DES PROCESSUS ÉLECTORAUX : VUE D'ENSEMBLE

7. L'Organisation des Nations Unies, par l'intermédiaire de ses différents organes subsidiaires, a participé à la conduite d'élections, de plébiscites et de référendums nationaux dès sa création. Elle a commencé son travail dans ce domaine avec l'observation officielle des élections coréennes de 1948. Depuis, elle a poursuivi sans relâche cette activité qui constitue un aspect fondamental de ses programmes relatifs à la décolonisation, à la résolution des conflits et aux droits de l'homme.

8. Les bénéficiaires de ces efforts ont notamment été les peuples d'une trentaine de territoires sous tutelle et de territoires non autonomes, allant du Togoland, en 1956, aux Palaos, Territoire sous tutelle des Îles du Pacifique, en 1990. Ils ont aussi compté des États indépendants impliqués dans des conflits internationaux et d'autres États désireux de régler démocratiquement des conflits internes et d'étendre le champ des droits de l'homme. C'est ainsi que, avec des degrés d'engagement divers, l'Organisation des Nations Unies a contribué à la conduite de consultations populaires libres et régulières en Namibie (1989), au Nicaragua (1990), en Haïti (1990), au Cambodge (1991-1993), en Angola (1992), en Roumanie (1990-1992), en Albanie (1991), au Lesotho (1991-1992), au Malawi (1993) et dans un grand nombre d'autres pays et territoires.

9. Avec la fin de la guerre froide et l'apparition d'une tendance générale à la démocratisation, les normes destinées à assurer des élections libres et régulières ont suscité un évident regain d'intérêt. Dans ce contexte, la communauté internationale a redoublé d'efforts pour renforcer l'efficacité du principe d'élections libres et régulières et pour fournir une assistance aux pays souhaitant mener de telles élections.

10. Pour faciliter la participation croissante de l'Organisation des Nations Unies à des processus électoraux, le Secrétaire général, conformément à la résolution 46/137 de l'Assemblée générale, a chargé le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques (Département des affaires politiques) de coordonner les activités d'assistance électorale. Le Groupe de l'assistance électorale a été créé pour aider le centralisateur à remplir sa mission. Le Groupe joue un rôle clef dans l'examen des demandes d'assistance, qui passent toutes par lui. Lorsqu'il reçoit une demande d'assistance électorale, le Groupe, en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme et d'autres organismes compétents du système des Nations Unies, procède généralement à une mission d'évaluation des besoins afin de déterminer le type d'assistance requis et fournit un appui pour les phases initiales de l'élaboration du projet. Dès qu'un projet ou une mission devient opérationnel,

son exécution incombe entièrement à l'organisation compétente, même si le Groupe continue de fournir un appui et d'assurer la coordination des activités tout au long de son déroulement.

11. L'intervention de l'ONU commence le plus souvent au moment où l'Organisation reçoit une demande formelle d'assistance d'un gouvernement. Elle procède alors à l'envoi d'une mission d'évaluation des besoins dans le pays, qui examinera soigneusement, en consultation avec le gouvernement, les partis politiques, les organisations non gouvernementales et d'autres acteurs, tous les éléments — infrastructurels, juridiques, politiques, matériels, financiers et relatifs aux droits de l'homme — nécessaires pour conduire des élections. Le rapport de cette mission formera la base de la participation de l'ONU.

12. Les différentes formes de participation de l'Organisation des Nations Unies à des processus électoraux peuvent être classées en plusieurs catégories⁴. La première consiste en l'organisation et la supervision des élections, l'ONU organisant en fait chaque aspect du processus électoral. La deuxième est la surveillance des élections, qui comprend l'accréditation d'un représentant spécial du Secrétaire général confirmant la validité de certains aspects essentiels du processus électoral. Le troisième type de participation est la mission de vérification : le processus électoral est organisé et administré par un organe national, et l'Organisation des Nations Unies est priée de donner son avis en ce qui concerne le degré de liberté et de régularité du processus.

13. Dans les trois cas considérés, l'Organisation des Nations Unies intervient généralement dans le cadre de missions de maintien de la paix de grande envergure. Il s'agit toujours de circonstances exceptionnelles devant répondre à certains critères stricts pour une participation de l'ONU. Les cinq conditions suivantes doivent notamment être réunies :

a) Une demande expresse a été reçue de l'État concerné;

b) La participation de l'Organisation des Nations Unies bénéficie d'un large appui auprès de l'opinion publique;

c) Les délais sont suffisants pour que l'ONU puisse mener une mission étendue;

d) La situation a manifestement une dimension internationale;

⁴ Voir le rapport du Secrétaire général A/47/668 et Corr. 1, par. 63.

e) Une décision favorable a été prise par un organe compétent de l'ONU (c'est-à-dire par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité)⁵.

14. Lorsque certaines de ces conditions ne sont pas réunies, en particulier lorsque les délais ne permettent pas d'entreprendre une mission complète, l'Organisation des Nations Unies peut décider d'intervenir de l'une des deux manières suivantes. La première consiste à organiser une mission pour suivre étroitement le processus électoral et à faire rapport au Secrétaire général sur ses résultats. Dans certains cas, le Centre pour les droits de l'homme ou le Groupe de l'assistance électorale peuvent mettre à la disposition de la mission du personnel spécialisé. La seconde manière est de coordonner et d'appuyer l'action d'observateurs internationaux appartenant à d'autres organisations. Ni l'une ni l'autre de ces deux interventions ne peut être considérée comme une mission étendue de conduite des élections ni n'implique un avis officiel sur le degré de liberté et de régularité du processus électoral. Néanmoins, elles assurent un certain niveau de présence de l'Organisation des Nations Unies qui peut contribuer à accroître la confiance de la population dans le processus électoral et à améliorer la qualité des élections⁶.

15. Un autre type de participation de l'Organisation des Nations Unies est la fourniture d'une assistance technique pour les aspects matériels, infrastructurels, juridiques et relatifs aux droits de l'homme des élections. L'octroi d'une assistance technique entre clairement dans les attributions actuelles du PNUD, du Centre pour les droits de l'homme et du Département du développement économique et social si bien qu'aucun nouveau mandat n'est nécessaire pour ce qui est exclusivement de l'assistance technique. Les services consultatifs et l'assistance technique concernant les aspects juridiques, techniques et relatifs aux droits de l'homme d'élections démocratiques n'impliquent aucune participation de l'Organisation des Nations Unies dans la conduite des élections et ne comprennent pas non plus d'élément d'observation. Ils peuvent donc souvent être fournis rapidement à la demande d'un gouvernement sans que

⁵ Ibid., par. 53.

⁶ Ibid., par. 61-62.

cette demande ait besoin d'être examinée par un organe directeur de l'Organisation des Nations Unies.

16. Le PNUD, le Centre pour les droits de l'homme et le Département du développement économique et social fournissent donc des conseils et une assistance au sujet de toute une série de questions électorales, notamment en ce qui concerne des questions capitales en matière de droits de l'homme, l'organisation des modalités d'inscription sur les listes électorales, l'identification des citoyens à l'aide de documents plus appropriés, l'informatisation des listes électorales, l'amélioration du fonctionnement de l'administration électorale, l'établissement d'institutions pour le traitement des contentieux et des réclamations, le traitement électronique des données électorales, les techniques de dénombrement des voix, l'assistance juridique et logistique, l'instruction civique et l'éducation des électeurs, les communications radiophoniques et l'information. Enfin, s'il y a lieu, de vastes programmes de coopération technique peuvent être mis en œuvre à ces fins.

17. Les normes des Nations Unies relatives aux droits de l'homme en matière électorale sont vastes et peuvent donc être appliquées dans le cadre de systèmes politiques très divers. L'assistance électorale de l'Organisation des Nations Unies ne cherche pas à imposer un modèle politique quelconque. Elle est au contraire fondée sur l'idée qu'il n'existe aucun système politique ni méthode électorale qui convienne à tous les peuples et à tous les États. Si les exemples comparatifs sont utiles pour l'édification d'institutions démocratiques qui répondent aux préoccupations nationales tout en étant conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme, la meilleure formulation pour chaque juridiction sera au bout du compte celle qui aura été définie par les besoins particuliers, les aspirations et les réalités historiques du peuple concerné, dans le cadre des normes internationales.

18. Enfin, l'activité de l'Organisation des Nations Unies dans ces domaines est menée conformément aux principes fondamentaux de l'égalité souveraine des États et du respect de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique, tels qu'ils sont énoncés dans la Charte des Nations Unies. Il s'ensuit qu'une assistance n'est fournie que lorsqu'elle est demandée par les autorités nationales et qu'elle bénéficie de l'appui de la population du pays concerné.

II. — NORMES DES NATIONS UNIES RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME CONCERNANT LES ÉLECTIONS EN GÉNÉRAL

A. — Normes de base

19. Les normes internationales en matière électorale concernent trois droits fondamentaux : le droit de prendre part à la direction des affaires publiques; le droit de voter et d'être élu; et le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques. La Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit en outre que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics. Les normes en question s'énoncent comme suit :

Déclaration universelle des droits de l'homme

Article 21

1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Article 25

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

20. On trouvera à l'annexe I du présent guide le texte des normes internationales de base relatives aux droits de l'homme concernant les élections.

21. Les organismes des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme ont apporté des précisions à ces normes internationales. En 1962, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a adopté le projet de principes généraux relatifs à la liberté et à la non-discrimination en matière de droits politiques⁷, qui a apporté quelques

éclaircissements quant à la signification des termes utilisés dans la Déclaration universelle. Plus récemment, en 1989, la Commission des droits de l'homme a adopté un cadre d'action future pour le renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes⁸.

B. — Non-discrimination

22. La Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 2) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 2) prévoient l'une et l'autre que la jouissance des droits énumérés se fait sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

23. D'autres déclarations internationales et traités prévoient que les femmes jouissent de ces droits dans des conditions d'égalité, et proscrivent la discrimination fondée sur la race⁹.

C. — Autodétermination

24. On peut dire que la notion d'élections démocratiques est enracinée dans le concept fondamental de l'autodétermination. Ce droit essentiel est reconnu dans la Charte des Nations Unies (Art. 1, par. 2) et à l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Charte souligne en outre l'importance de l'auto-détermination en ce qui concerne les territoires non autonomes et les territoires sous tutelle (Art. 73, b, et 76, b). Ainsi donc, si les élections ne sont pas le seul moyen que les peuples ont utilisé pour exprimer et exercer leur droit à disposer d'eux-mêmes, leur rôle historique à cet égard est incontestable.

D. — Participation politique

25. Plusieurs instruments internationaux, sans mentionner expressément les élections, rendent cependant compte des principaux éléments sur lesquels repose la notion d'élections démocratiques. Ils sont définis soit comme le droit des peuples à déterminer librement leur

⁷ Voir annexe II.

⁸ Voir annexe III.

⁹ Voir section B de l'annexe I.

statut politique¹⁰, soit comme le droit de tous les éléments de la société de participer activement à la définition et à la réalisation des buts communs du développement¹¹, soit encore comme le droit de chacun de participer à la vie politique de son pays¹². Le rôle de ces droits dans l'accèsion à l'indépendance des pays coloniaux est défini dans la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (art. 5), qui prévoit que le transfert des pouvoirs aux

¹⁰ Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, article 2; Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article premier, commun aux deux Pactes.

¹¹ Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social, art. 5, c.

¹² Ce droit est énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels. Il est repris, en substance, à l'article 5 de la Proclamation de Téhéran, à l'article 5, c, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à l'article II, c, de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime

peuples doit se faire conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés¹³.

E. — Autres droits fondamentaux de l'homme

26. La Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme protègent un certain nombre de droits humains fondamentaux dont la jouissance est déterminante pour la valeur du processus électoral. Particulièrement importants en période d'élections sont le droit à la liberté d'expression, d'information, de réunion, d'association et de circulation, ainsi que le droit général de ne pas faire l'objet de mesures d'intimidation. Chacun de ces droits est examiné dans le chapitre III ci-dessous.

d'apartheid, et à l'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

¹³ Des extraits des instruments internationaux pertinents sont reproduits à l'annexe I.

III. — EXAMEN DÉTAILLÉ DES CRITÈRES INTERNATIONAUX

27. Les normes internationales relatives aux droits de l'homme contiennent un certain nombre de critères fondamentaux à satisfaire pour la tenue d'élections libres et régulières. On examinera ces critères en détail dans ce chapitre.

A. — Élections libres

1. *La volonté du peuple*

28. La Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit que toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants *librement choisis* (art. 21). Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels stipulent que, en vertu de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les peuples déterminent *librement* leur statut politique (article premier commun aux deux Pactes). Ce droit est réaffirmé dans la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (art. 5), qui prévoit également que la volonté et les vœux *librement* exprimés des peuples doivent régir le transfert des pouvoirs en leur faveur.

29. La Charte des Nations Unies manifeste des préoccupations identiques, notamment en ce qui concerne les territoires sous tutelle et les territoires non autonomes. Elle prescrit d'aider les populations des territoires non autonomes dans le développement de leurs *libres* institutions politiques (art. 73, *b*). S'agissant des territoires sous tutelle, la Charte précise qu'une des fins essentielles du régime de tutelle est de favoriser une évolution vers la capacité des territoires à s'administrer eux-mêmes, compte tenu, notamment, des aspirations *librement* exprimées des populations intéressées (art. 76, *b*). Bien que concernant expressément les territoires sous tutelle et non autonomes, ces notions de liberté sont restées des principes directeurs pour l'activité de l'Organisation en matière électorale, qui, à présent, vise principalement à aider des États indépendants.

2. *Les garanties de la liberté*

30. Les instruments internationaux pour la promotion et la protection des droits de l'homme existants dans le cadre du système des Nations Unies sont, on le voit, remplis d'exhortations tendant à assurer que la participation politique populaire soit « libre ». Bien que ces instruments n'indiquent pas (et d'ailleurs ne pourraient pas

indiquer) de méthode précise pour assurer une telle liberté, l'idée au fond est claire. Pour être libre, la participation aux élections doit avoir lieu dans un climat caractérisé par l'absence d'intimidation et par le respect d'un grand nombre de droits fondamentaux de l'homme. À cet effet, les obstacles qui s'opposent à une pleine participation des citoyens doivent être écartés et ceux-ci doivent être assurés que leur participation aux élections n'entraînera pour eux aucun préjudice personnel. La formule particulière permettant de créer un tel climat est indiquée, article par article, dans la Charte internationale des droits de l'homme.

3. *Droits indispensables*

31. Si chacun des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et précisés dans les deux Pactes internationaux contribuera à créer le climat voulu, certains d'entre eux acquièrent une importance supplémentaire dans le contexte électoral. Il convient à cet égard de mentionner en particulier les droits à la liberté d'opinion et d'expression ainsi qu'à la liberté d'information, de réunion et d'association, l'indépendance des procédures judiciaires et la protection contre la discrimination. La propagande politique, l'éducation des électeurs, les réunions et les rassemblements politiques ainsi que les organisations partisans sont autant d'éléments habituels du processus électoral qui doivent tous fonctionner sans entraves déraisonnables pour que les élections se déroulent librement.

32. De même, les procédures judiciaires doivent être à l'abri de la corruption et des influences partisans pour permettre l'exécution des fonctions électorales nécessaires que constitue l'examen des demandes d'invalidation, des contestations et des plaintes. En outre, les élections ne pourront pas être régulières si l'on n'assure pas une participation égale pour tous au moyen de mesures non discriminatoires. Enfin, les lois en vigueur susceptibles de décourager la participation politique doivent être abrogées ou suspendues. Le climat des élections doit être un climat de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et se caractériser par l'absence de facteurs d'intimidation. Le respect de tout un ensemble de droits de l'homme énumérés dans la Déclaration universelle et dans les deux Pactes internationaux est essentiel pour la conduite d'élections libres et régulières.

a) *Liberté d'opinion*

33. Les droits à la liberté d'opinion, d'expression et d'information sont protégés par l'article 19 du Pacte in-

ternational relatif aux droits civils et politiques, dont le texte est le suivant :

Article 19

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix;

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;

b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

34. Le droit à la liberté d'opinion est garanti au paragraphe 1 de l'article 19. Ce droit est absolu et ne peut être restreint ni entravé d'aucune manière¹⁴. La liberté absolue d'exprimer une opinion politique est impérative dans le contexte électoral puisque l'affirmation authentique de la volonté populaire est impossible dans un climat où cette liberté est absente ou restreinte d'une quelconque façon.

b) Liberté d'expression et d'information

35. Les droits à la liberté d'expression et d'information sont garantis au paragraphe 2 de l'article 19 du Pacte. Sur le plan du contenu, toute forme d'idée subjective ou d'opinion susceptible d'être transmise est protégée par cet article. En outre, bien que l'article ne se limite pas à un seul moyen d'expression (il recouvre les formes d'expression culturelles, artistiques et autres), son importance pour l'expression politique est évidente¹⁵. Le processus électoral est un mécanisme dont l'objet même est l'expression de la volonté politique du peuple. Le droit d'exprimer des idées partisans doit donc être fermement protégé en période d'élections.

36. Le droit à la liberté d'expression est toutefois partiellement limité par les dispositions du paragraphe 3 de l'article 19. Cependant, pour invoquer les facteurs limitatifs énumérés au paragraphe 3, un État ne peut se borner à affirmer qu'il était nécessaire de restreindre la liberté d'expression pour des raisons de sécurité natio-

nale ou pour quelque une des autres raisons indiquées¹⁶. En d'autres termes, les limitations prévues dans l'article en question ne l'ont pas été pour fournir aux États une excuse pour l'imposition de restrictions à la liberté d'expression. Tout obstacle à la liberté d'expression doit être prévu par la loi et être nécessaire à l'une des fins précisées dans l'article. En examinant des cas de ce type, le Comité des droits de l'homme a considéré qu'un État devait apporter des preuves précises, y compris des renseignements détaillés concernant l'acte d'accusation et des copies des procès-verbaux des audiences, montrant qu'il y avait une menace réelle et sérieuse contre la sécurité nationale ou l'ordre public¹⁷. Limiter la possibilité pour un État de se prévaloir du paragraphe 3 est essentiel dans le contexte d'élections, qui exige que la diffusion de toutes les informations soit autorisée dans la plus large mesure possible afin d'assurer que les électeurs soient pleinement informés. Si les électeurs ne sont pas bien informés, il est impossible de garantir que les élections traduiront réellement la volonté du peuple.

37. S'agissant de la sauvegarde de la morale publique, les États jouissent d'un plus grand pouvoir d'appréciation. Cela s'explique par l'absence de tout critère universellement applicable¹⁸. Toutefois, cela ne devrait pas constituer une menace en période électorale puisqu'une participation politique pacifique ne saurait, en toute objectivité, être considérée comme mettant en péril la moralité publique.

38. Un fait particulièrement important, cependant, est le pouvoir accru qu'ont les États de réglementer la liberté d'expression lorsqu'il s'agit d'activités ou d'expressions visant à la destruction d'autres droits reconnus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁹. Les États sont, par exemple, autorisés à réglementer les appels à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence²⁰. De même, les États peuvent réglementer les activités des partis politiques dont la ligne politique est contraire à l'un des droits de

¹⁶ Voir *Alba Pietraroia c. Uruguay* (44/1979), *Comité des droits de l'homme, Sélection de décisions prises en vertu du protocole facultatif, Pacte international relatif aux droits civils et politiques (de la deuxième à la seizième session)* [publication des Nations Unies, numéro de vente F.84.XIV.2] (ci-après désignée comme *Sélection de décisions...*, vol.1), p. 81, par. 15.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Voir *Leo Hertzberg et autres c. Finlande* (61/1979), *Sélection de décisions...*, vol. 1, p. 127.

¹⁹ Voir paragraphe 1 de l'article 5.

²⁰ Le paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit que tout appel de cette nature est interdit par la loi. Voir *J.R.T et le W. G. Party c. Canada* (104/1981), *Sélection de décisions du Comité des droits de l'homme prises en vertu du protocole facultatif, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, volume 2, de la dix-septième à la trente-deuxième session (octobre 1982-avril 1988)* [publication des Nations Unies, numéro de vente F.89.XIV.1] (ci-après désignée comme *Sélection de décisions...*, vol. 2), p. 26.

¹⁴ Voir Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme et UNITAR, *Manuel relatif à l'établissement des rapports sur les droits de l'homme présentés en application de six instruments internationaux de base relatifs aux droits de l'homme* (numéro de vente F.91.XIV.1), p. 82, commentaire sur l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁵ Voir la décision du Comité des droits de l'homme dans l'affaire *John Ballantyne et Elizabeth Davidson, et Gordon McIntyre c. Canada* (359/1989 et 385/1989) [CCPR/C/47/D/359/1989 et 385/1989/Rev.1].

l'homme énumérés dans le Pacte²¹. Il est en fait essentiel de restreindre les activités de ce type en période électorale pour assurer qu'il n'existe aucune force dans le milieu politique qui puisse chercher à intimider les électeurs ou tel ou tel acteur de la vie politique ou à violer les droits fondamentaux d'un groupe quelconque.

39. En somme, tant que chacun ne se sentira pas libre de s'exprimer et ne pourra effectivement propager, sans crainte, toute information politique légitime dans le dialogue national, on ne pourra pas garantir que les élections expriment véritablement la volonté du peuple.

40. Les exigences de la liberté d'expression et d'information auront bien entendu des incidences importantes s'agissant de l'accès équitable aux médias et de l'usage responsable des médias. Ces incidences sont examinées plus loin dans la section D.5 (Un choix informé) et dans la section I du chapitre IV (Accès aux médias et réglementation des médias).

c) Liberté de réunion

41. Le droit de réunion pacifique est garanti par l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont le texte est le suivant :

Article 21

Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui.

42. Pour mériter la protection de l'article 21, une réunion doit être pacifique. Tant qu'une réunion se déroule de manière non violente, elle ne peut être interrompue qu'en application des strictes limitations indiquées dans l'article. Là encore, il faut une réelle nécessité pour qu'un État recoure aux restrictions prévues. De plus, ces restrictions ne sont autorisées que si elles sont imposées « conformément à la loi ». Autrement dit, aucun agent de l'État ne peut arbitrairement entraver le déroulement d'une réunion pacifique. Pour ce faire, il doit être autorisé par la loi, et la législation en question doit respecter les normes internationales énoncées plus haut.

43. Aucune restriction au droit de réunion ne peut aller au-delà de la nécessité de protéger les intérêts publics indiqués, et les moyens les moins restrictifs doivent être employés²². Il convient en outre de noter que les pouvoirs publics ont le devoir de protéger les manifestants eux-mêmes. Le droit de réunion doit être respecté dans la mesure où les manifestations publiques et les rassemblements politiques font partie intégrante du processus électoral et constituent un mécanisme efficace pour la diffusion de l'information politique.

²¹ Voir *M. A. c. Italie* (117/1981), *Sélection de décisions...*, vol. 2, p. 33.

²² Voir *Manuel relatif à l'établissement des rapports sur les droits de l'homme...* (voir note 14 plus haut), p. 83, commentaire sur l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

d) Liberté d'association

44. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit le droit pour toute personne de s'associer librement avec d'autres. La portée de ce droit est vaste et inclut clairement le droit de constituer des organisations politiques et d'y adhérer. Le droit à la liberté d'association est très étroitement lié au droit à la liberté de réunion reconnu à l'article 21 du Pacte. Par conséquent, le paragraphe 2 de l'article 22 autorise le même type de restrictions que ce qu'autorisent les articles 19 et 21 (sécurité nationale, sûreté publique, ordre public, protection de la santé ou de la moralité publiques, ou protection des droits et des libertés d'autrui). L'article 22 prévoit également des garanties procédurales similaires à celles que prévoit l'article 21, à savoir que les restrictions imposées doivent être prévues par la loi et doivent être nécessaires dans une société démocratique pour la protection des intérêts publics²³.

45. En outre, le champ d'application de l'article 22 est limité par l'article 5²⁴. En d'autres termes, le droit à la liberté d'association ne peut être interprété comme impliquant une activité qui porterait atteinte à l'un quelconque des autres droits énoncés dans le Pacte. Comme pour le droit de réunion, il est essentiel que le droit de s'associer librement soit respecté puisque la possibilité de constituer des organisations politiques et d'y adhérer est l'un des moyens les plus importants pour la population de participer au processus démocratique.

e) Indépendance de la magistrature

46. En rapport avec la protection de ces droits indispensables, il importe que la magistrature s'acquitte pleinement de ses fonctions et soit indépendante. La magistrature est la principale institution nationale chargée de protéger la légalité à la fois pendant et entre les périodes électorales. Il faut en outre, pour que la population dispose de moyens efficaces pour formuler des plaintes et des contestations concernant le processus électoral, garantir que la magistrature soit totalement à l'abri de toute influence ou contrôle partisan. Parmi les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature on peut citer :

a) L'indépendance de la magistrature est garantie par la Constitution ou la législation nationale;

b) Les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement, sans restrictions et sans être

²³ *Ibid.*, p. 83, commentaire sur l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

²⁴ Le paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte se lit comme suit :

« 1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte. »

Voir *M. A. c. Italie* (117/1981), *Sélection de décisions...*, vol. 2, p. 35, par. 13.3.

l'objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes;

c) Les magistrats ont le pouvoir exclusif de déterminer si une affaire dont ils sont saisis relève de leur compétence;

d) Les décisions des tribunaux ne sont pas sujettes à révision. Ce principe est sans préjudice du droit du pouvoir judiciaire de procéder à une révision et du droit des autorités compétentes d'atténuer ou de commuer des peines imposées par les magistrats, conformément à la loi;

e) Les magistrats ont le droit et le devoir de veiller à ce que les débats judiciaires se déroulent équitablement et à ce que les droits des parties soient respectés;

f) Les États ont le devoir de fournir les ressources nécessaires pour que la magistrature puisse s'acquitter normalement de ses fonctions²⁵.

47. Ces principes établissent un mécanisme de sécurité garantissant que la conduite des élections est régie par la légalité et non par tel ou tel politicien ou organe extérieur. Lorsque la magistrature fonctionne conformément à ces principes, non seulement elle sert l'important objectif qu'est le règlement pacifique des différends, mais en outre elle protège le processus électoral du parti pris et de la fraude. Il va de soi que le rôle de la magistrature complète mais ne remplace pas le rôle d'organismes électoraux indépendants.

f) Principe de non-discrimination

48. Enfin, le principe de non-discrimination doit être respecté de sorte que chacun puisse participer dans des conditions égales au processus électoral. Ce droit est garanti par la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 2 et 7). Il est défini plus précisément au paragraphe 1 de l'article 2 et dans les articles 3 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui s'énoncent comme suit :

Article 2

1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

²⁵ Voir les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, *Septième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Milan, 26 août-6 septembre 1985 : rapport établi par le Secrétariat* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.86.IV.1), chap. 1, sect. D.2. Ces Principes fondamentaux ont été approuvés par l'Assemblée générale dans les résolutions 40/32 et 40/146 en date du 29 novembre et du 13 décembre 1985, respectivement.

Article 3

Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent Pacte.

Article 26

Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

49. Conformément à l'article 26 du Pacte, les États ont à la fois une obligation positive, qui consiste à empêcher la discrimination, et une obligation négative, qui consiste à s'abstenir de toute discrimination. Aucune limitation n'est prévue à ces principes. Certains types de mesures positives sont toutefois autorisés s'ils sont de nature correctrice et appliqués pour remédier à une discrimination passée²⁶.

50. Une discrimination qui n'est pas autorisée ne peut jamais être justifiée, même si elle est envisagée dans le but de protéger la sécurité nationale²⁷. En fait, une loi qui n'est pas conforme aux normes internationales en matière de protection égale n'est pas justifiable, même si elle l'aurait été sans son élément discriminatoire²⁸. L'article 26 prévoit en outre une protection égale de la loi dans tous les domaines où un État partie légifère, qu'il s'agisse ou non de domaines expressément protégés dans le Pacte²⁹.

51. On ne saurait trop insister sur l'importance, en période d'élections, d'un climat dénué de discrimination. Chacun doit avoir également accès à toutes les manifestations électorales. Un climat dans lequel la discrimination est tolérée facilite en outre l'intimidation et la manipulation des électeurs, phénomènes incompatibles avec la conduite d'élections libres.

²⁶ Dans l'affaire *Rubén D. Stalla Costa c. Uruguay* (198/1985) [*Sélection de décisions...*, vol. 2, p. 232], le Comité des droits de l'homme a considéré qu'une loi donnant la préférence, pour l'admission dans la fonction publique, aux personnes qui avaient été licenciées par le gouvernement militaire précédent ne constituait pas une violation de l'alinéa c de l'article 25 du Pacte, en raison de son caractère réparateur.

²⁷ Pour les mesures qui ne doivent pas être considérées comme discriminatoires, voir le principe XI du projet de principes généraux relatifs à la liberté et à la non-discrimination en matière de droits politiques (voir annexe II ci-après).

²⁸ Voir *S. Aumeeruddy-Cziffra et autres c. Maurice* (35/1978), *Sélection de décisions...*, vol. 1, p. 69. Cette communication concernait un statut d'immigration à Maurice qui s'appliquait aux époux étrangers de femmes mauriciennes mais non aux épouses étrangères d'hommes mauriciens. Le Gouvernement mauricien avait essayé de justifier ce statut en invoquant des raisons de sécurité nationale, affirmant en substance que les hommes étrangers risquaient davantage que les femmes étrangères d'être une menace pour la sécurité nationale. Des violations des articles 2 (para. 1), 3 et 26 du Pacte ont été constatées.

²⁹ Voir *S. W. M. Broeks c. les Pays-Bas* (172/1984), *Sélection de décisions...*, vol. 2, p. 205; *L. G. Danning c. les Pays-Bas* (180/1984), *ibid.*, p. 215; et *F. H. Zwaan-de Vries c. les Pays-Bas* (182/1984), *ibid.*, p. 220.

g) *États d'exception*³⁰

52. Les périodes de transition démocratique suivent souvent des situations d'exception, déclarées ou non. Dans la mesure où les législations d'exception et autres dispositions exceptionnelles limitant les droits fondamentaux seront généralement en contradiction avec la conduite d'élections libres, les États qui envisagent de mener des élections devront soigneusement examiner ces lois en vue de les abroger ou de les suspendre pendant le temps de la campagne électorale. En fait, toute loi en vigueur qui restreint la jouissance normale de la liberté d'expression, d'information, de réunion, d'association, etc. doit être considérée comme incompatible avec la conduite d'élections libres et régulières.

53. Dans tous les cas, les États doivent adopter une législation précisant clairement à quel point l'ordre constitutionnel peut être modifié pendant un état d'exception. L'état d'exception ne doit être proclamé que conformément à la loi et autorisé seulement en cas de danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation, lorsque les mesures compatibles avec la constitution et les lois en vigueur sont manifestement insuffisantes pour faire face à la situation.

54. Les normes internationales en la matière exigent en outre que l'état d'exception soit officiellement proclamé avant l'application de toute mesure d'exception. De telles mesures doivent être strictement requises par les exigences de la situation et ne doivent pas être incompatibles avec les autres obligations imposées par le droit international. Elles ne doivent pas non plus entraîner de discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

55. Par ailleurs, selon les normes internationales, aucune dérogation n'est autorisée en ce qui concerne le droit à la vie; l'interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; l'interdiction de l'esclavage, de la traite des esclaves et des pratiques similaires à l'esclavage; et l'interdiction d'emprisonner quelqu'un pour manquement à une obligation contractuelle.

56. Nul, même pendant un état d'exception, ne peut être condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier.

57. Il ne peut pas non plus être dérogé au droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique. Enfin, le droit de toute personne à la liberté de pensée,

de conscience et de religion ne peut souffrir aucune dérogation. Chacun de ces principes doit être consacré dans la loi suprême du pays.

58. Il convient d'autre part de considérer les travaux informatifs du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les états d'exception. Parmi les recommandations formulées par le Rapporteur spécial, on peut noter ce qui suit : l'indépendance et le bon fonctionnement de la magistrature doivent être protégés; aucune mesure prise en application de l'état d'exception ne doit restreindre la compétence des tribunaux pour ce qui est d'examiner la légalité de l'état d'exception ou de mener des actions en justice destinées à protéger tous les droits dont l'exercice n'est pas touché par la proclamation de l'état d'exception. En outre, les organes législatifs nationaux ne peuvent pas être dissous en période d'état d'exception et tous les membres des organes législatifs doivent jouir des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de leur mandat.

59. De même, conformément aux travaux du Rapporteur spécial, lorsqu'un état d'exception a pris fin, tous les efforts possibles doivent être faits pour que les personnes dont les droits ont été affectés par les mesures prises en application de cet état d'exception en recouvrent la pleine jouissance, y compris le droit de participer au processus politique, et pour les indemniser pour le préjudice subi.

60. Par ailleurs, nul ne doit être soumis à une forme quelconque de discrimination en raison de son rôle dans toute activité ou expression rendue illégale par l'état d'exception. Et aucune disposition prise à la suite de la proclamation de l'état d'exception ne doit restreindre le droit qu'a toute personne qui estime avoir été victime, en période d'état d'exception, d'une violation d'un des droits que lui reconnaît la loi de chercher à obtenir réparation devant les tribunaux une fois que la situation d'exception a pris fin. Cela comprend le droit de voir rapidement statuer sur son recours. Dans tous les cas, l'État doit veiller à faire en sorte qu'aucun effet négatif sur la participation politique ne subsiste après qu'un état d'exception a pris fin.

4. *Scrutin secret*

61. Le scrutin secret est un moyen reconnu de longue date de protéger le vote contre l'intimidation. Le principe selon lequel les élections doivent se dérouler au scrutin secret a d'abord été énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui dispose que les élections doivent avoir lieu « au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote » (art. 21, par. 3). Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques va plus loin en demandant de manière décisive que les élections aient lieu « au scrutin secret » (art. 25, al. b). Ce principe découle de la conviction qu'à la communauté internationale que, pour être véritablement libres, les procédures doivent garantir le caractère absolument confidentiel du contenu du vote. Cela va de la conception des bulletins et des isoloirs aux dispositions juridiques établissant que nul ne peut être contraint, par une autorité judiciaire ou gouvernementale, de dé-

³⁰ Voir le projet de principes à suivre pour la rédaction des textes légaux relatifs aux états d'exception soumis à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités à sa quarante-troisième session (E/CN.4/Sub.2/1991/28/Rev.1, annexe I).

voiler le contenu de son vote³¹. Des efforts d'éducation en direction des électeurs doivent également être entrepris sur la question afin que le public ait confiance dans ces garanties.

5. *L'essence d'une élection libre*

62. Ce qui détermine en dernier ressort si une élection est libre, c'est la mesure dans laquelle elle facilite la pleine expression de la volonté politique du peuple concerné. C'est en fin de compte cette volonté qui, selon la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 21, par. 3), est le fondement même de l'autorité publique.

B. — Élections régulières

63. La nécessité que les élections soient régulières est également une norme internationale aisément identifiable. Toute mesure susceptible de limiter ou de contre-carrer la volonté du peuple constituera bien entendu une violation de la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 21, par. 3) et entachera les élections d'irrégularité.

1. *Suffrage égal, universel et non discriminatoire*

64. Le critère de régularité se trouve énoncé directement dans tout un ensemble d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme adoptés après la Déclaration universelle des droits de l'homme. Nombre de ces dispositions portent sur la question de savoir qui doit être autorisé à prendre part aux élections. En l'occurrence, la Déclaration universelle (art. 2 et art. 21, par. 3) comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 2 et art. 25, al. b) prévoient que le suffrage doit être non discriminatoire, égal et universel. L'universalité du suffrage implique que le groupement raisonnablement le plus vaste possible d'électeurs se voient garantir le droit de participer aux élections. Conformément au projet de principes généraux relatifs à la liberté et à la non-discrimination en matière de droits politiques adopté par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités en 1962³², toute élection ou consultation au scrutin direct se fait sur la base d'une liste électorale générale où est inscrit tout ressortissant remplissant les conditions requises (principe V, al. c).

65. Les conditions raisonnablement requises se limitent en général à des questions d'âge minimal, de nationalité et de capacité mentale. Les travaux du Comité des droits de l'homme fournissent de nombreuses orientations en ce qui concerne la délimitation des restrictions raisonnables. Lors de leurs délibérations menées en ap-

plication du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les membres du Comité ont considéré que les limitations ci-après des droits de vote n'étaient pas autorisées :

a) Les conditions économiques, fondées sur l'obtention d'une assistance publique, la possession de biens ou le revenu³³;

b) Les exigences excessives en matière de résidence³⁴;

c) Les restrictions sur le droit de vote des citoyens naturalisés³⁵;

d) Les exigences linguistiques³⁶;

e) L'exigence d'instruction³⁷;

f) Les limitations excessives sur le droit de vote des personnes condamnées³⁸.

En outre, si des restrictions sont autorisées pour les personnes reconnues coupables d'infraction électorale, elles doivent être limitées dans le temps³⁹.

2. *Non-discrimination et mesures positives*

66. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale interdit toute discrimination raciale affectant le droit de voter ou d'être candidat aux élections et demande expressément l'application d'un suffrage universel et égal (art. 5, al. c). Trois autres instruments interdisent la discrimination à l'égard des femmes ou l'exclusion de celles-ci du processus politique. Il s'agit de la Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (art. 4), de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 7) et de la Convention sur les droits politiques de la femme (art. I à III). Enfin, s'agissant du caractère équitable et égal de la participation, la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid interdit de prendre des mesures, législatives ou autres, destinées à empêcher un groupe racial ou plusieurs groupes raciaux de participer à la vie politique du pays (art. II, al. c).

67. Certaines mesures de nature positive adoptées dans le cadre d'élections ne sont pas considérées comme discriminatoires si elles remplissent certaines conditions. Dans le principe XI du projet de principes généraux⁴⁰, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a déclaré que certaines mesures ne devaient pas être considérées comme discriminatoires. Il s'agit des mesures législatives ou réglementaires visant :

³³ Voir CCPR/C/SR.161 (1979) et rectificatif; et CCPR/C/SR.251 (1980) et rectificatif.

³⁴ Le Comité a expressément considéré qu'il était excessif d'exiger sept ans de résidence. [Voir CCPR/C/SR.265 (1981) et rectificatif.]

³⁵ Voir CCPR/C/SR.597 (1985) et rectificatif.

³⁶ Voir CCPR/C/SR.161 (1979) et rectificatif.

³⁷ Voir CCPR/C/SR.118 (1978) et rectificatif.

³⁸ Voir CCPR/C/SR.711 (1987) et rectificatif.

³⁹ Voir CCPR/C/SR.724 (1987) et rectificatif.

⁴⁰ Voir annexe II.

³¹ Voir le principe VI du projet de principes généraux relatifs à la liberté et à la non-discrimination en matière de droits politiques (annexe II ci-après).

³² Voir annexe II.

4. Égalité d'accès aux fonctions publiques

82. Un système qui respecte certains droits politiques connexes sera le cadre le mieux approprié pour assurer que les électeurs se voient offrir un choix véritable. Les normes internationales prévoyant un accès sans restriction aux fonctions publiques, notamment, contribuent à cet objectif. La Déclaration universelle dispose que toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays (art. 21). Des restrictions déraisonnables sur la présentation des candidatures seraient incompatibles avec ce droit, tout en empiétant sur le droit des individus à choisir. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques précise ce principe, disposant que tout citoyen a le droit d'être élu et d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays (art. 25, al. b et c).

83. Les droits d'accéder aux fonctions publiques et de se présenter aux élections, de même que le droit de vote, ne tolèrent aucune discrimination fondée sur la race, le sexe, la religion ou d'autres classifications arbitraires de ce type. Le Pacte permet de soumettre l'accès aux fonctions publiques à certaines conditions, mais celles-ci se limitent à des conditions de base raisonnables, comme l'âge minimal et la capacité mentale. Le compte rendu des débats qui ont eu lieu lors de l'élaboration de ces dispositions est clair quant à cette interprétation⁴⁷.

84. Les restrictions raciales concernant l'accès aux fonctions publiques sont interdites par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 5, al. c) et par la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (art. II, al. c). La discrimination fondée sur le sexe dans ce domaine est interdite par la Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (art. 4, al. a et c), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 7, al. a et b) et la Convention sur les droits politiques de la femme (art. II et III). L'application combinée de toutes ces dispositions assure le plus large groupement raisonnablement possible de candidats pour une élection, garantissant ainsi un choix véritable pour les électeurs ainsi que le droit individuel de se présenter aux élections et d'accéder aux fonctions publiques.

85. Le Comité des droits de l'homme a reconnu que la privation de certains droits politiques est une sanction prévue dans la législation de quelques pays. Toutefois, dans l'affaire *Alba Pietraroia c. Uruguay* (44/1979), le Comité, se référant au principe de la proportionnalité, a considéré qu'une sanction aussi sévère que la privation de tous droits politiques pendant quinze ans devrait être expressément justifiée⁴⁸.

86. Le Comité a également examiné la portée du droit à une représentation spécifique dans l'affaire *Grand Chef Donald Marshall et autres* (société tribale

mickaqué) c. *Canada* (205/1986)⁴⁹. Dans sa décision, le Comité a déclaré que l'article 25, a du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne pouvait pas être interprété comme assurant un droit absolu de fixer les modalités de participation à la direction des affaires publiques et que « le système juridique et constitutionnel de l'État partie [devait] fixer les modalités de cette participation »⁵⁰. Il s'agit d'un principe général utile s'agissant de la participation politique, qui montre l'importance du respect des principes juridiques de chaque État. Il convient de noter toutefois que cette affaire concernait un processus constitutionnel, et non des élections proprement dites. Pour ce qui est des élections, les directives internationales sont beaucoup plus nombreuses.

5. Un choix informé

87. La notion de libre choix contient implicitement celle de choix informé. Comme on l'a vu, pour être honnêtes, les élections doivent traduire la volonté politique du peuple. Les électeurs ne peuvent formuler ni exprimer cette volonté s'ils n'ont pas accès à des informations sur les candidats, les partis et le processus électoral. Des programmes d'information bien organisés et non partisans à l'intention des électeurs et la diffusion sans entrave de la propagande politique sont donc des éléments essentiels pour assurer des élections honnêtes.

88. Une instruction civique non partisane doit viser à informer les électeurs de toutes les modalités (« qui, quoi, quand, où et comment ») de l'inscription et du vote. Elle doit aussi contribuer à informer la population sur des questions telles que : pourquoi on doit voter et quelles garanties existent pour protéger le droit de participer avec confiance au processus électoral.

89. Les informations à l'intention des électeurs doivent être accessibles à tous les membres de la société, quels que soient leur langue et leur niveau d'instruction. Le matériel éducatif doit donc être multimédia et multilingue, et adapté à la culture de groupes sociaux divers.

90. Les activités d'instruction civique doivent en outre comprendre une formation spéciale à l'intention de certains groupes professionnels qu'il convient de préparer à leurs rôles respectifs dans le processus électoral. Il peut s'agir notamment des agents chargés de l'inscription des électeurs et du vote, du personnel de police et de sécurité, des médias, des partis politiques.

91. L'accès aux moyens d'information de masse doit également être garanti aux partis politiques et aux candidats, et équitablement réparti. Ce qui suppose non seulement l'attribution de temps d'antenne et d'espace dans les journaux à tous les partis et candidats, mais aussi une équité au niveau de l'emplacement du texte ou du moment de la diffusion (c'est-à-dire diffusion à une heure de grande écoute ou en fin de soirée, ou publication en première page ou en page intérieure).

⁴⁷ Voir, par exemple, les comptes rendus analytiques des 363^e à 367^e séances de la Commission des droits de l'homme, tenues lors de sa neuvième session, en 1953 (E/CN.4/SR.363-E/CN.4/SR.367).

⁴⁸ *Sélection de décisions...*, vol. 1, p. 82, par. 16.

⁴⁹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, Quarante-septième session, Supplément n° 40 (A/47/40)*, annexe IX, sect. A.

⁵⁰ *Ibid.*, par. 5.4 et 5.5.

92. L'utilisation des médias pour la campagne électorale doit d'autre part être responsable s'agissant de la teneur des propos diffusés, de sorte qu'aucun parti ne fasse de déclarations fausses, diffamatoires, racistes ou constituant une incitation à la violence. Les promesses irréalistes ou insincères de même que les faux espoirs entretenus par un usage partisan des médias sont également à proscrire. On trouvera d'autres informations sur l'accès aux médias et la réglementation en la matière dans le chapitre IV ci-dessous.

6. Questions juridiques et techniques

93. Enfin, il importe de noter qu'il ne suffit pas, pour assurer l'honnêteté des élections, d'annoncer une politique favorisant un large accès aux fonctions publiques et de proclamer son adhésion aux normes internationales. Un certain nombre de mesures techniques et juridiques sont également nécessaires sur le plan de l'exécution pratique. Plusieurs de ces questions sont considérées plus loin dans le chapitre IV. Il s'agit d'un domaine dans lequel les services consultatifs et l'assistance technique peuvent jouer un rôle capital.

E. — Autres conditions

1. Le rôle de la police et des forces de sécurité

94. La police et les forces de sécurité jouent un double rôle dans le déroulement des élections. La bonne administration de la justice en période électorale exige de concilier, d'une part, la nécessité d'assurer la sécurité électorale et le maintien de l'ordre et, d'autre part, la nécessité de ne pas faire obstacle aux droits des citoyens et d'assurer un climat exempt d'intimidation. Le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale en 1979 impose à tous les représentants de la loi le devoir de servir la collectivité (article premier). Cette notion implique nécessairement que les forces de sécurité doivent s'efforcer de faire en sorte que tous les citoyens bénéficient d'élections qui soient régulières sur le plan administratif et à l'abri de toutes forces perturbatrices cherchant à contrarier la libre expression de la volonté populaire.

95. De même, le Code de conduite prévoit que « les responsables de l'application des lois doivent respecter et protéger la dignité humaine et défendre et protéger les droits fondamentaux de toute personne » (art. 2). Cela concerne non seulement le droit de prendre part aux élections mais tous les droits de l'homme. Les services de police qui ne respectent pas les droits fondamentaux de l'homme risquent de créer un climat d'intimidation qui troublera les électeurs et compromettra ce faisant l'authenticité du résultat des élections.

96. Le Code de conduite dispose en outre que les responsables de l'application des lois « doivent s'opposer vigoureusement à tous actes de corruption et les combattre » (art. 7). Cela implique explicitement le devoir d'empêcher les tentatives de fraude électorale, d'usurpation d'état civil, de corruption, d'intimidation ou tous autres actes susceptibles de compromettre l'authenticité du résultat des élections. Le Code de conduite prévoit également que les responsables de l'application des lois « ne doivent commettre aucun acte de corruption » (art. 7). Ceci est extrêmement important étant donné le rôle négatif que, dans certains pays, les forces de police et de sécurité ont pu jouer par le passé dans le processus électoral. Pour que les forces de sécurité restent impartiales, le rôle de la police en matière de sécurité des élections doit être subordonné à celui des fonctionnaires électoraux.

97. Dans tous les cas, toute présence policière dans les lieux d'inscription électorale ou de vote doit être discrète, professionnelle et disciplinée. De façon générale, il convient à cet effet d'affecter dans un lieu donné le nombre minimal de policiers et d'agents de sécurité requis pour assurer la sécurité. Ces agents ne doivent jamais être placés de manière à gêner un accès autorisé, intimider les électeurs ou les dissuader de prendre part aux élections.

2. Le rôle des observateurs

98. Le Cadre d'action future pour renforcer l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes adopté par la Commission des droits de l'homme en 1989⁵¹ prévoit que « les institutions nationales devraient garantir l'universalité et l'égalité du suffrage ainsi que l'impartialité de l'administration » (sect. III). Il se peut que le pays hôte doive pour cela « inviter des observateurs ou demander la fourniture de services consultatifs. Dans l'un ou l'autre cas, ou dans les deux, il pourra s'adresser aux organisations régionales ou aux organismes des Nations Unies » (sect. IV). Le recours à des observateurs peut être un bon moyen de vérifier l'authenticité du résultat des élections. La présence d'observateurs diminuera en outre les risques d'intimidation ou de fraude. De plus, des observateurs neutres et objectifs peuvent inspirer un sentiment de confiance dans l'électorat et accroître ainsi non seulement le désir des électeurs de participer au processus électoral mais aussi leur aptitude à exprimer librement leur volonté politique dans l'isoloir sans crainte de représailles.

99. Pour maximiser les avantages que peut apporter la présence d'observateurs impartiaux, ceux-ci doivent être légalement autorisés à circuler librement et à accéder à toutes les manifestations électorales et être protégés contre tout préjudice et toute ingérence dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Il importe en outre que les observateurs soient assez nombreux pour que leur présence soit manifeste et admise par les électeurs.

⁵¹ Voir annexe III.

IV. — ÉLÉMENTS COMMUNS DES LOIS ET DES PROCÉDURES ÉLECTORALES

100. La démarche de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne la fourniture de services consultatifs et d'une assistance technique pour la conduite d'élections démocratiques est avant tout pratique. L'objet de cette coopération est d'aider les États à organiser des élections qui soient libres et régulières, qui se déroulent dans un climat respectueux des principes relatifs aux droits de l'homme et qui soient acceptées comme légitimes par tous les secteurs de la société. À ces fins, les services consultatifs et l'assistance technique mettent l'accent sur le détail des aspects juridiques, techniques et relatifs aux droits de l'homme de la conduite d'élections démocratiques. Ces éléments fondamentaux sont établis dans la constitution et la législation nationales de la plupart des États, assurant que les élections sont menées conformément aux principes du droit. Ils recouvrent les différentes questions examinées ci-dessous.

A. — Administration des élections

101. Les dispositions législatives doivent assurer la mise en place d'une structure administrative objective, impartiale, indépendante et efficace. Les dispositions relatives à la nomination, à la rémunération, aux fonctions, aux pouvoirs, aux qualifications et à la structure hiérarchique du personnel électoral doivent donc faire l'objet d'une grande attention. À tous les niveaux, ce personnel doit être à l'abri des partis pris et des pressions politiques. Il convient d'établir une structure unique de responsabilité en dernier ressort. Cela est important quel que soit le type d'administration choisi. Ainsi, certains États adopteront une hiérarchie coiffée par un responsable des élections, tandis que d'autres opteront pour une commission électorale représentant équitablement les partis ou dotée d'une neutralité reconnue, ou pour une combinaison des deux.

102. Quelle que soit la structure adoptée, des garanties juridiques doivent être établies pour préserver l'administration électorale des partis pris et de la corruption. Il est impératif que tous les agents électoraux reçoivent à l'avance une formation adéquate. Toutes les activités électorales, y compris le processus de prise de décisions, le processus juridique et l'organisation des différentes manifestations, doivent être menées en toute transparence.

B. — Découpage des circonscriptions électorales

103. La délimitation des circonscriptions électorales doit se faire conformément au principe international de

l'égalité du suffrage. Elle ne doit pas viser à affaiblir ou à déprécier les votes de tel ou tel groupe ou région.

104. Des procédures régulières à cet effet tiendront compte de divers éléments : données des recensements disponibles, intégrité territoriale, répartition géographique, topographie, etc. Les bureaux de vote doivent être répartis de manière à garantir l'égalité d'accès dans chaque circonscription.

C. — Inscription des électeurs

105. S'il est prévu de procéder avant le vote à l'inscription des électeurs, le processus doit être soigneusement élaboré pour assurer l'équité et l'efficacité des dispositions concernant les conditions d'inscription sur les listes électorales, les exigences en matière de résidence, les listes et les registres, et les moyens prévus pour contester ces pièces. Les listes électorales doivent pouvoir être consultées par toutes les parties intéressées. S'il n'est pas prévu d'inscription avant le vote, d'autres mesures doivent être prises pour empêcher les votes doubles et le vote de personnes ne remplissant pas les conditions requises pour voter (par exemple, avec l'utilisation d'une encre indélébile).

106. Les facteurs interdisant de s'inscrire sur les listes électorales ne doivent pas représenter une discrimination non autorisée et doivent être limités de façon à assurer l'admission maximale raisonnable d'individus au suffrage. Les procédures doivent permettre une large participation et ne doivent pas empêcher, par des obstacles techniques inutiles, la participation de personnes remplissant par ailleurs les conditions requises. Il convient, par exemple, d'autoriser l'inscription à l'avance des jeunes qui atteindront la majorité électorale avant le jour des élections mais après la clôture des listes électorales. La clôture des listes doit intervenir le plus tard possible afin de faciliter au maximum l'inscription des électeurs.

D. — Nominations, partis et candidats

107. Les lois et les procédures électorales doivent empêcher que les candidats ayant l'appui du gouvernement bénéficient d'un avantage injuste. Les dispositions relatives aux conditions à remplir par les candidats doivent être claires et ne pas entraîner de discrimination à l'égard des femmes ou de tel ou tel groupe racial ou ethnique. Les décisions de rejet de candidatures doivent pouvoir faire l'objet d'un réexamen indépendant.

108. Les partis politiques ne doivent pas se heurter à des restrictions déraisonnables s'agissant de leur participation aux élections ou de leur campagne électorale. Les noms des partis et leurs emblèmes doivent être protégés sur le plan juridique. Les procédures concernant la désignation des représentants des partis, le moment et le lieu des nominations et le financement de la campagne électorale doivent être clairement établies par la loi. Le calendrier électoral doit par ailleurs prévoir suffisamment de temps pour la conduite de la campagne électorale et des activités d'information.

E. — Vote, dépouillement et communication des résultats

109. Pour bien se dérouler, des élections libres et régulières doivent être réglementées par des dispositions détaillées en ce qui concerne la forme des bulletins de vote, la conception des urnes et des isolements, et le mode de scrutin. Ces dispositions doivent empêcher les pratiques frauduleuses et assurer le respect du secret du scrutin.

110. Les bulletins de vote doivent être rédigés avec une clarté absolue et être identiques dans toutes les langues. La forme des bulletins doit en outre tenir compte de la diversité des niveaux d'instruction dans le pays. Des dispositions relatives au vote par procuration et par correspondance doivent être élaborées pour favoriser la participation la plus large possible sans compromettre la sécurité électorale. Les électeurs ayant des besoins particuliers doivent être pris en considération, notamment les handicapés, les personnes âgées, les étudiants, les appelés, les travailleurs (y compris les travailleurs émigrés qui se trouvent hors du pays), le personnel consulaire et diplomatique, et les détenus ayant conservé leur droit de vote.

111. Chaque bureau de vote doit disposer de matériel de vote en quantité suffisante. Les agents délégués au scrutin auront besoin de directives claires pour l'admission et l'identification des électeurs habilités à voter. Les questions qu'il est permis de poser aux électeurs dans les lieux de vote doivent être expressément prévues par la loi pour empêcher l'intimidation, l'abus de pouvoir et la discrimination. Des dispositions doivent régir la présence d'observateurs.

112. Les parties concernées doivent pouvoir officiellement assister à titre d'observateurs au dépouillement des votes. Tous les bulletins distribués, non distribués et altérés doivent être systématiquement décomptés. Les procédures concernant le compte des voix, la vérification, la communication des résultats et la conservation des documents officiels doivent être sûres et équitables. Des procédures doivent être prévues pour un nouveau décompte, en cas de contestation des résultats. Enfin, l'établissement de procédures de vérification différentes et indépendantes, par exemple un dépouillement parallèle des votes, peut être un bon moyen de contribuer à assurer la confiance de la population dans les résultats du vote et son acceptation de ces résultats.

F. — Plaintes, demandes d'invalidation et recours

113. La loi doit prévoir la possibilité de contester le résultat des élections et de demander réparation pour les parties lésées. Elle doit préciser le champ d'application du recours, la marche à suivre pour entamer une procédure de recours et les pouvoirs de l'organe judiciaire indépendant compétent en la matière. Doivent également être décrits, le cas échéant, les divers niveaux de recours possibles.

114. L'effet d'irrégularités sur le résultat des élections doit être prévu par la loi. Toute personne se plaignant d'un refus de voir reconnaître son droit de vote ou d'autres droits politiques doit pouvoir former un recours devant une autorité indépendante et obtenir réparation.

G. — Respect des droits fondamentaux de l'homme

115. Les garanties relatives à la liberté d'expression, d'opinion, d'information, de réunion, de circulation et d'association acquièrent une importance plus grande en période d'élections. Les élections doivent se dérouler dans un climat respectueux des droits de l'homme et des libertés fondamentales et marqué par l'absence de facteurs d'intimidation.

116. Les lois en vigueur qui sont susceptibles de décourager la participation politique doivent être abrogées ou suspendues, de même que les lois d'urgence ou autres dispositions d'exception qui restreignent les droits fondamentaux. Des mesures exceptionnelles ne peuvent être imposées que si elles sont strictement requises par les exigences de la situation, et ces mesures ne doivent pas viser à corrompre ou à retarder indûment le processus politique.

117. Le respect d'un grand nombre de droits de l'homme énumérés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels est essentiel pour la conduite d'élections libres et régulières.

H. — Infractions, sanctions et maintien de l'ordre

118. La législation électorale nationale doit aussi protéger le processus politique contre la corruption, l'abus de pouvoir, l'obstruction, l'abus d'autorité, l'usurpation d'état civil, la concussion, la manipulation, l'intimidation et toutes les autres formes de pratiques illégales et de corruption. Les poursuites, les procédures et les sanctions doivent respecter les normes internationales relatives aux droits de l'homme en matière d'administration de la justice.

119. Les décisions concernant le maintien de la paix et de l'ordre dans les lieux de vote doivent être prises en conciliant le souci de sécurité avec l'effet d'intimidation que la présence de forces policières, militaires ou de sécurité risque d'avoir. Les fonctionnaires électoraux doivent être habilités à maintenir l'ordre dans les lieux de vote. La responsabilité civile et pénale doit être imposée pour les abus de pouvoir, les négligences et les agissements coupables commis par les fonctionnaires chargés des élections.

I. — Accès aux médias et réglementation des médias

120. Les dispositions assurant un accès équitable aux médias pour les candidats et les partis constituent un point important de la loi électorale. Cela est particulièrement évident lorsque les principaux moyens d'information sont contrôlés par l'État. Les dispositions régissant les moyens d'information doivent prévoir des garanties contre la censure politique, contre l'octroi au gouvernement d'un avantage injuste et contre l'inégalité d'accès aux médias pendant la campagne électorale.

121. Un accès équitable aux médias suppose non seulement qu'il y ait égalité au niveau du temps et de l'espace attribués, mais aussi que l'on prête attention aux horaires de diffusion (par exemple, diffusion à une heure de grande écoute ou en fin de soirée) ainsi qu'à l'emplacement choisi dans les journaux (par exemple, publication en première page ou en page intérieure). Une utilisation équitable des médias suppose la responsabilité de toutes les personnes et de tous les partis qui diffusent des messages ou communiquent des informations au moyen des médias (c'est-à-dire que ceux-ci doivent diffuser des informations véridiques, faire preuve de professionnalisme et s'abstenir de faire des promesses irréalisables et de susciter de faux espoirs).

122. Un bon moyen d'assurer une diffusion équitable et responsable en période d'élections est de charger un organe indépendant de surveiller les émissions politiques, la diffusion des programmes d'éducation civique et l'attribution de temps d'antenne aux différents partis politiques, ainsi que de recevoir les plaintes concernant l'accès aux médias, l'équité et la responsabilité, et d'y donner suite. Cette fonction pourrait être assurée par des organes représentatifs de transition, par l'administration électorale ou par une commission des médias indépendante.

123. L'adoption d'un code de conduite des médias contribuerait à assurer une diffusion et une publication électorales responsables. Une telle méthode de réglementation des moyens d'information (à savoir, l'auto-réglementation) serait sans doute préférable à des mesures législatives ou administratives, qui risquent de poser la question d'une censure illégale et d'empiéter sur les droits à la liberté d'information et d'expression.

J. — Information et éducation des électeurs

124. Il convient de prévoir le financement et l'administration de campagnes d'éducation et d'information objectives et impartiales à l'intention des électeurs. Cette éducation civique est particulièrement essentielle pour les populations qui ont peu ou qui n'ont pas l'expérience d'élections démocratiques. La population doit être bien informée du lieu et de la date des élections ainsi que de la manière de voter, et savoir pourquoi il est important de voter. Elle doit avoir confiance dans l'intégrité du processus électoral et être sûre de son droit d'y prendre part.

125. La documentation doit être largement diffusée et être publiée dans les différentes langues nationales afin de contribuer à assurer la participation effective de tous les électeurs ayant le droit de voter. Des méthodes multimédias doivent être utilisées pour dispenser une éducation civique efficace à des personnes de niveaux d'instruction différents. Les campagnes d'éducation des électeurs doivent être menées sur l'ensemble du territoire du pays, y compris dans les régions rurales et isolées.

K. — Observation et vérification

126. La loi électorale doit prévoir largement des procédures pour l'observation et la vérification de la préparation des élections, du vote et du compte des voix par les représentants des partis politiques et les candidats. La présence d'observateurs impartiaux appartenant à des organisations non gouvernementales nationales et à des organisations internationales peut en outre contribuer à assurer la confiance de la population dans le processus électoral.

127. La présence d'observateurs doit être expressément autorisée par les lois et procédures électorales, et leur rôle clairement exposé dans des brochures d'information destinées au public. Qu'ils viennent du système des Nations Unies, d'organisations intergouvernementales régionales, d'organisations non gouvernementales ou appartiennent à des missions officielles d'autres États, les observateurs doivent bénéficier de la liberté de circulation et d'accès et être protégés contre tout préjudice et toute ingérence dans leurs fonctions officielles.

128. Il importe de prévoir assez d'observateurs pour assurer leur présence dans un nombre suffisant de lieux de vote et à un nombre suffisant de manifestations électorales. Les observateurs seront d'autant plus utiles que leurs activités seront coordonnées de façon efficace et indépendante. Pour que leur participation soit profitable, ils doivent en outre être présents dès le début du processus, recevoir une formation appropriée et être au fait de la culture locale.

L. — Textes juridiques de base

129. Des dispositions garantissant le droit fondamental à des élections périodiques libres et régulières, se déroulant au suffrage universel, égal et non discriminatoire et au scrutin secret, ainsi que le droit d'être élu et d'accéder aux fonctions publiques dans des conditions d'égalité, doivent être énoncées dans la constitution ou dans une autre loi organique de l'État.

130. Les textes juridiques de base concernant les droits à la liberté d'expression, d'opinion, d'information,

de réunion et d'association doivent également figurer dans la loi suprême du pays. La formulation des dispositions juridiques doit être claire, concise et suffisamment précise pour prévenir d'éventuels abus de pouvoir, discriminations ou empiètements sur les droits de s'exprimer librement et de participer pleinement aux élections. Ces textes doivent également être non sexistes, afin d'encourager la participation des femmes, et être traduits dans les langues de tous les groupes d'électeurs.

131. Des dispositions subsidiaires, y compris des réglementations et des instructions administratives claires et détaillées, doivent aussi être adoptées et satisfaire à ces conditions générales.

CONCLUSION

132. Le présent guide ne prétend nullement être un répertoire exhaustif des différentes questions se rapportant aux élections : il donne seulement une idée des éléments fondamentaux qui caractérisent des élections démocratiques modernes et de la complexité de leur conduite. Les services consultatifs et l'assistance technique de l'Organisation des Nations Unies, notamment ceux que fournissent le Centre pour les droits de l'homme, le PNUD et le Groupe de l'assistance électorale ainsi que d'autres institutions des Nations Unies, s'appuient sur l'expérience du personnel de l'Organisation, sur des recueils de lois électorales émanant de différentes juridictions, sur des listes d'experts et sur un réseau d'institutions et d'organisations non gouvernementales, pour aider les gouvernements à garantir, sous ses aspects juridiques, techniques et relatifs aux droits de l'homme, le droit fondamental à des élections libres et régulières. Dans le même temps, sachant que les périodes électorales sont souvent, pour les pays, une occasion unique de se pencher sur les questions plus vastes de la démocratie et des droits de l'homme, l'Organisation des Nations Unies est disposée à les aider dans ce domaine.

ANNEXES

Annexe I

PRINCIPES INTERNATIONAUX RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME CONCERNANT LES ÉLECTIONS

A. — Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques

1. DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME

Article 21

1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

Article 2

1. Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

2. De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté.

2. PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES

Article 25

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

Article 2

1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

2. Les États parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.

3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à :

a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles;

b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel;

c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié.

B. — Égalité et non-discrimination

1. CONVENTION INTERNATIONALE SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE

Article 5

Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les États parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants :

...
c) Droits politiques, notamment droit de participer aux élections — de voter et d'être candidat — selon le système du suffrage universel et égal, droit de prendre part au gouvernement ainsi qu'à la direction des affaires publiques, à tous les échelons, et droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques;

2. CONVENTION SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES

Article 7

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit :

a) De voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics et être éligibles à tous les organismes publiquement élus;

b) De prendre part à l'élaboration de la politique de l'État et à son exécution, occuper des emplois publics et exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement;

c) De participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays.

3. CONVENTION SUR LES DROITS POLITIQUES DE LA FEMME

Article premier

Les femmes auront, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de vote dans toutes les élections, sans aucune discrimination.

Article II

Les femmes seront, dans des conditions d'égalité avec les hommes, éligibles à tous les organismes publiquement élus, constitués en vertu de la législation nationale, sans aucune discrimination.

Article III

Les femmes auront, dans des conditions d'égalité, le même droit que les hommes d'occuper tous les postes publics et d'exercer toutes les fonctions publiques établis en vertu de la législation nationale, sans aucune discrimination.

C. Le droit à l'autodétermination

1. CHARTE DES NATIONS UNIES

Article 1

Les buts des Nations Unies sont les suivants :

...

2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde;

3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion;

...

Article 73

Les Membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte et, à cette fin :

...

b) de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement;

...

Article 76

Conformément aux buts des Nations Unies, énoncés à l'Article I de la présente Charte, les fins essentielles du régime de tutelle sont les suivantes :

...

b) favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction; favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle;

c) encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, et développer le sentiment de l'interdépendance des peuples du monde;

...

2. DÉCLARATION SUR L'OCTROI DE L'INDÉPENDANCE AUX PAYS ET AUX PEUPLES COLONIAUX

Article 2

Tous les peuples ont le droit de libre détermination; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel.

Article 5

Des mesures immédiates seront prises, dans les territoires sous tutelle, les territoires non autonomes et tous autres territoires qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance, pour transférer tous pouvoirs aux peuples de ces territoires, sans aucune condition ni réserve, conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés, sans aucune distinction de race, de croyance ou de couleur, afin de leur permettre de jouir d'une indépendance et d'une liberté complètes.

3. PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES ET PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Article premier (commun aux deux Pactes)

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

...

Annexe II

PROJET DE PRINCIPES GÉNÉRAUX RELATIFS À LA LIBERTÉ ET À LA NON-DISCRIMINATION EN MATIÈRE DE DROITS POLITIQUES^a

PRÉAMBULE

Considérant que les peuples du monde ont affirmé dans la Charte des Nations Unies leur résolution de proclamer à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites, de favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

Considérant que la Charte mentionne au nombre des buts des Nations Unies la nécessité de développer et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

Considérant que la Déclaration universelle des droits de l'homme, reprenant en le précisant le principe de la non-discrimination, proclame que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés énoncés dans ladite Déclaration, sans distinction aucune, notamment d'opinion politique, et prévoit qu'il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante,

Considérant que les intérêts de la majorité étant souvent méconnus quand le pouvoir politique est aux mains d'une minorité, le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est une condition indispensable pour permettre à tous de jouir effectivement des autres droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels,

Considérant que l'exercice des droits politiques est directement lié au respect de la liberté d'opinion et d'expression et de la liberté de réunion et d'association pacifique,

Considérant que lesdits droits ne peuvent être effectivement garantis que dans un monde où les principes de la Charte, en particulier le principe de la libre détermination des peuples, et les principes exprimés dans la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux contenue dans la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960, recevront une pleine application,

En conséquence, les principes généraux suivants sont proclamés pour que soit reconnu à chacun le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays et les autres droits politiques connexes, ainsi que pour empêcher la discrimination dans la jouissance de ces droits :

I. — Droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes

Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes; en vertu de ce droit, ils déterminent leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel.

^a Annexé à la résolution 1 (XIV) adoptée par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités à sa quatorzième session, en 1962; voir le rapport de la quatorzième session (E/CN.4/830-E/CN.4/Sub.2/218), par. 159.

II. — Droits politiques des ressortissants d'un pays

a) Tous les ressortissants d'un pays peuvent se prévaloir dans ledit pays de la plénitude des droits politiques, égaux pour tous, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

b) Nul ne peut se voir refuser une nationalité ni en être privé si cette mesure est destinée à lui refuser ses droits politiques ou à l'en priver.

c) Les conditions d'âge, la durée de résidence et autres conditions imposées par la loi en ce qui concerne l'exercice d'un droit politique quelconque doivent être les mêmes pour tous les ressortissants d'un pays ou, le cas échéant, les habitants d'une unité politique du pays.

III. — Liberté d'opinion et d'association

La liberté d'opinion et d'expression et la liberté de réunion et d'association pacifiques sont essentielles à la jouissance des droits politiques. Ces libertés, de même que l'accès aux facilités et moyens nécessaires à leur exercice, doivent être assurés à toute personne en tout temps.

IV. — Universalité du suffrage

Tout ressortissant a le droit de voter dans toute élection nationale, référendum ou plébiscite organisé dans son pays ainsi que dans toutes consultations populaires du même ordre organisées dans l'unité politique ou administrative dudit pays où il a sa résidence. Le droit de vote ne doit pas être subordonné à la faculté de lire et écrire, ou d'autres conditions touchant le niveau d'études.

V. — Égalité du suffrage

a) Tout ressortissant d'un pays a, dans des conditions d'égalité, le droit de vote dans toutes les élections et autres consultations populaires s'il remplit les conditions requises; chaque vote a la même valeur.

b) Lorsque le vote se fait par circonscriptions, celles-ci doivent être constituées d'une manière équitable répondant le plus exactement et le plus complètement possible à la volonté de tous les électeurs.

c) Toute élection ou consultation populaire, au scrutin direct, se fait sur la base d'une liste électorale générale où est inscrit tout ressortissant remplissant les conditions requises.

VI. — Secret du vote

a) Tout électeur doit pouvoir voter dans des conditions assurant le secret de son vote ou de ses intentions.

b) Aucun électeur ne peut être contraint, en justice ou autrement, de dire comment il a exprimé son suffrage ou comment il a l'intention de le faire, et nul ne doit tenter d'obtenir d'un électeur, par des voies directes ou autres, des renseignements sur la manière dont il a voté ou à l'intention de le faire.

VII. — Périodicité des élections

Les élections à toutes les fonctions publiques électives ont lieu à intervalles raisonnables, de façon que la volonté du peuple puisse être, en tout temps, le fondement de l'autorité publique.

VIII. — Caractère honnête des élections et autres consultations populaires

a) Tout électeur est libre de voter pour le candidat ou la liste de candidats de son choix lors de toute élection à des fonctions publiques et il ne peut être contraint de voter pour un candidat ou une liste de candidats déterminés.

b) Tout électeur est libre de voter pour ou contre toute proposition soumise à un plébiscite, un référendum ou autre consultation populaire.

c) Les élections et autres consultations populaires, ainsi que la préparation et la révision périodique des listes électorales, sont surveillées par des autorités dont l'indépendance et l'impartialité sont assurées et dont les décisions peuvent faire l'objet de recours devant l'autorité judiciaire ou toute autre instance indépendante et impartiale.

d) La libre expression, par des moyens pacifiques, de l'opposition politique doit être assurée ainsi que l'organisation et le libre fonctionnement des partis politiques et le droit de présenter des candidats aux élections.

IX. — Accès aux fonctions publiques électives

a) Tout ressortissant est éligible dans des conditions d'égalité à toute fonction publique élective dans son pays ou dans toute unité politique ou administrative dudit pays dans laquelle il réside.

b) La mesure dans laquelle cette règle s'applique aux personnes dont l'élection peut entraîner un conflit entre leurs devoirs ou intérêts personnels et les intérêts de l'ensemble de la collectivité est déterminée par la loi.

X. — Accès aux fonctions publiques non électives

a) Tout ressortissant doit pouvoir être nommé dans des conditions d'égalité à toute fonction publique non élective dans son pays, ou dans toute unité politique ou administrative dudit pays dans laquelle il réside.

b) La mesure dans laquelle cette règle s'applique aux personnes dont la nomination ou l'affectation à une fonction publique non élective peut entraîner un conflit entre leurs devoirs ou leurs intérêts personnels et les intérêts de l'ensemble de la collectivité est déterminée par la loi.

c) Toute nomination à un poste de fonctionnaire de carrière doit avoir lieu dans des conditions d'objectivité et d'impartialité.

XI. — Mesures qui ne doivent pas être considérées comme discriminatoires

Ne sont pas considérées comme discriminatoires les mesures législatives ou réglementaires visant :

a) Les conditions raisonnables à remplir pour l'exercice du droit de vote ou du droit d'accéder à des fonctions publiques électives;

b) Les qualifications raisonnables exigées pour être nommé à un emploi public, découlant de la nature des fonctions;

c) Un délai raisonnable pour l'exercice, par les naturalisés des droits politiques, à condition qu'elles s'accompagnent d'une politique libérale de naturalisation;

d) Sous réserve qu'elles ne restent en vigueur qu'aussi longtemps qu'elles répondent à un besoin et seulement dans la mesure où elles sont nécessaires, les dispositions spéciales prises pour assurer :

i) La représentation satisfaisante d'un groupe de la population d'un pays dont les membres, pour des raisons politiques, économiques, religieuses, sociales, historiques ou culturelles, ne peuvent en fait exercer leurs droits politiques dans les mêmes conditions que le reste de la population;

ii) La représentation équilibrée des différents groupes de la population d'un pays.

XII. — Limitations

Les droits et libertés énoncés ci-dessus ne peuvent, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes des Nations Unies. Ils ne sont soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de l'ordre public, de la morale et du bien-être général dans une société démocratique. Toute limitation qui pourra être imposée devra être compatible avec les buts et principes des Nations Unies.

XIII. — Garantie constitutionnelle

Le meilleur moyen de garantir les droits et libertés proclamés ci-dessus est de les inscrire dans la constitution ou dans d'autres lois fondamentales, qui ne pourront pas être abrogées ni modifiées au moyen de la procédure législative ordinaire.

XIV. — Recours à des tribunaux indépendants

Tout déni ou violation de ces droits et libertés pourra faire l'objet, de la part de la personne ou des personnes lésées, d'un recours devant des tribunaux indépendants et impartiaux.

XV. — Application des principes

Ces principes s'appliqueront à tous les pays indépendants et aux pays qui se trouvent sous domination étrangère.

Annexe III

RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DU PRINCIPE D'ÉLECTIONS PÉRIODIQUES ET HONNÊTES : CADRE D'ACTION FUTURE^a

I. — LA VOLONTÉ DU PEUPLE EXPRIMÉE PAR DES ÉLECTIONS PÉRIODIQUES ET HONNÊTES COMME FONDEMENT DE L'AUTORITÉ DES POUVOIRS PUBLICS

- A. Suffrage universel et égal.
- B. Droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.
- C. Droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.
- D. Nécessité d'un vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote, garantissant la libre expression de la volonté des électeurs.
- E. Importance du droit à la liberté de réunion pacifique.
- F. Importance du droit à la liberté d'association.
- G. Importance du droit à la liberté d'opinion et d'expression, y compris le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen.

- H. Droit des ressortissants d'un État de changer leur système de gouvernement par des moyens constitutionnels appropriés.

II. — ACTIVITÉS DES CANDIDATS À DES FONCTIONS PUBLIQUES

- A. Octroi à tous les citoyens de chances égales de devenir candidats.
- B. Droit des candidats de faire valoir leurs vues politiques, individuellement ou en coopération avec d'autres.

III. — ASPECTS OPÉRATIONNELS : INSTITUTIONS NATIONALES

Les institutions nationales devraient garantir l'universalité et l'égalité du suffrage ainsi que l'impartialité de l'administration. Il est nécessaire d'assurer, en particulier, un contrôle indépendant, une inscription appropriée des électeurs, un scrutin fiable et des méthodes de prévention de la fraude électorale et de règlement des différends.

IV. — ACTIVITÉS DE COOPÉRATION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Il se peut que le pays hôte souhaite inviter des observateurs ou demander la fourniture de services consultatifs. Dans l'un ou l'autre cas, ou dans les deux, il pourra s'adresser aux organisations régionales ou aux organismes des Nations Unies.

^a Résolution 1989/51 de la Commission des droits de l'homme en date du 7 mars 1989, annexe [Documents officiels du Conseil économique et social, 1989, Supplément n° 2 (E/1989/20), chap. II, sect. A].

Annexe IV

DISPOSITIONS PERTINENTES DE CERTAINS INSTRUMENTS RÉGIONAUX RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME

A. — Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques

1. CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Article 13

1. Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, et ce, conformément aux règles édictées par la loi.

2. Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays.

3. Toute personne a le droit d'user des biens et services publics dans la stricte égalité de tous devant la loi.

2. CONVENTION AMÉRICAINE RELATIVE AUX DROITS DE L'HOMME

Article 23. Droits politiques.

1. Tous les citoyens doivent jouir des droits et facultés ci-après énumérés :

a) De participer à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus;

b) D'élire et d'être élus dans le cadre de consultations périodiques authentiques, tenues au suffrage universel et égal, et par scrutin secret garantissant la libre expression de la volonté des électeurs; et

c) D'accéder, à égalité de conditions générales, aux fonctions publiques de leur pays.

2. La loi peut réglementer l'exercice des droits et facultés mentionnés au paragraphe précédent, et ce exclusivement pour des motifs d'âge, de nationalité, de résidence, de langue, de capacité de lire et d'écrire, de capacité civile ou mentale, ou dans le cas d'une condamnation au criminel prononcée par un juge compétent.

3. PROTOCOLE ADDITIONNEL N° 1 À LA CONVENTION EUROPÉENNE RELATIVE AUX DROITS DE L'HOMME^a

Article 3

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

^a Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

B. — Égalité et non-discrimination

1. CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Article 2

Toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Article 3

1. Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi.

2. Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi.

2. CONVENTION AMÉRICAINE RELATIVE AUX DROITS DE L'HOMME

Article 1. Obligation de respecter les droits

1. Les États parties s'engagent à respecter les droits et libertés reconnus dans la présente Convention et à en garantir le libre et plein exercice à toute personne relevant de leur compétence, sans aucune distinction fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la situation économique, la naissance ou toute autre condition sociale.

2. Aux effets de la présente Convention, tout être humain est une personne.

Article 24. Égalité devant la loi

Toutes les personnes sont égales devant la loi. Par conséquent elles ont toutes droit à une protection égale de la loi, sans discrimination d'aucune sorte.

3. CONVENTION EUROPÉENNE RELATIVE AUX DROITS DE L'HOMME^a

Article 14

La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

C. — Le droit à l'autodétermination

CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME
ET DES PEUPLES

Article 19

Tous les peuples sont égaux; ils jouissent de la même dignité et ont les mêmes droits. Rien ne peut justifier la domination d'un peuple par un autre.

Article 20

1. Tout peuple a droit à l'existence. Tout peuple a un droit imprescriptible et inaliénable à l'autodétermination. Il détermine librement son statut politique et assure son développement économique et social selon la voie qu'il a librement choisie.
2. Les peuples colonisés ou opprimés ont le droit de se libérer de leur état de domination en recourant à tous moyens reconnus par la communauté internationale.
3. Tous les peuples ont droit à l'assistance des États parties à la présente Charte, dans leur lutte de libération contre la domination étrangère, qu'elle soit d'ordre politique, économique ou culturel.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу : Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
