

Nations Unies



Coordonnateur des Nations Unies
pour les activités d'assistance électorale
Ref. FP/01/2015

Directive

4 août 2015

Conduite du personnel des Nations Unies dans les centres électoraux et aux alentours

Approuvée par : *Jeffrey Feltman, Coordonnateur des Nations Unies
pour les activités d'assistance électorale*

Date d'approbation : *4 août 2015*

Contact : *Équipe des politiques et de la mémoire institutionnelle,
Division de l'assistance électorale,
Département des affaires politiques*

Date de révision : *Deux ans après la date d'approbation, ou plus tard s'il y a lieu*

A. OBJECTIF

1. La présente directive définit la politique des Nations Unies relative à la conduite du personnel des Nations Unies, dont les agents en tenue, dans les centres électoraux et aux alentours, en particulier le jour du scrutin. Elle souligne avant tout ce dont le personnel des Nations Unies doit s'abstenir de faire ou de dire afin d'éviter des malentendus. Elle s'applique en particulier aux membres du personnel des Nations Unies qui n'ont pas à s'acquitter de tâches relatives aux élections. La directive a pour objectif de garantir la cohérence des activités et déclarations de l'ONU, d'assurer le respect de la souveraineté nationale et de veiller à ce que le public perçoive l'ONU comme une organisation indépendante et impartiale.

B. CHAMP D'APPLICATION

2. La présente directive s'applique aux activités menées par l'ensemble du système et du personnel des Nations Unies pendant des élections, en particulier le jour du scrutin (compte étant tenu des circonstances particulières mentionnées ci-dessous). Aux fins de cette directive, le terme ONU renvoie à l'ensemble du système des Nations Unies, c'est-à-dire tous les départements, fonds, programmes, entités, organismes, fonds d'affectation spéciale, commissions, missions de maintien de la paix, missions politiques spéciales, missions de consolidation de la paix, équipes de pays et autres organes des Nations Unies. Elle s'applique également aux missions consultatives ou aux services de durée limitée, et couvre toutes les situations, notamment lorsque l'ONU fournit une assistance électorale ou lorsqu'elle assure une présence mais sans fournir d'assistance électorale. L'expression « Personnel des Nations Unies » est définie ci-dessous.

3. La présente directive doit être lue en parallèle avec la politique électorale existante de l'ONU, en particulier les directives suivantes : Principes et types de l'assistance électorale de l'Organisation des Nations Unies (FP/01/2012); Assistance électorale des Nations Unies : supervision, observation, groupes d'experts et validation (FP/01/2013); Assistance de l'ONU aux observateurs électoraux internationaux (FP/03/2012); et Déclarations et commentaires publics des Nations Unies en contexte électoral (FP/02/2014). Les avis déontologiques formulés par la présente directive à l'intention des membres du personnel des Nations Unies, notamment en ce qui concerne leurs activités politiques, font référence aux textes suivants : dispositions pertinentes de la Charte de l'ONU; Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies; Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux figurant dans le document ST/SGB/2002/13; autres textes administratifs propres à différentes entités des Nations Unies; et directives publiées par les bureaux de la déontologie compétents des entités des Nations Unies.

C. JUSTIFICATION

4. Le Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale est le principal responsable, à l'échelle du système, de l'élaboration, de la publication et de la diffusion de la politique électorale de l'ONU. Par politique électorale, on entend le cadre normatif et les principes directeurs s'appliquant à toutes les entités des Nations Unies qui apportent une assistance électorale. La présente directive a été mise au point dans le cadre des efforts menés par le Coordonnateur pour définir un ensemble complet de politiques électorales s'appliquant à tout le système des Nations Unies.

5. La présente directive a le souci majeur d'éviter que les acteurs nationaux n'aient l'impression que l'ONU participe à l'observation d'élections quand ce n'est pas le cas. L'observation électorale de l'ONU nécessite un mandat donné par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité. Elle suppose le déploiement d'une mission chargée d'observer chacune des phases d'un processus électoral et de faire rapport au sujet de leur crédibilité au Secrétaire général. En général, cette activité d'observation consiste notamment à procéder à la collecte systématique de données et à effectuer une analyse sur une période suffisamment longue, à partir de méthodes normalisées et d'un échantillon représentatif des bureaux de vote ouverts le jour du scrutin. Cette activité incombe à un personnel qualifié. Les missions d'observation donnent généralement lieu à une déclaration publique de l'ONU qui recense les points forts et les faiblesses de l'élection (toutefois, un rapport interne peut dans certains cas être soumis au Secrétaire général). Les textes et politiques de l'ONU en matière électorale n'autorisent

nulle activité d'observation et de supervision des élections à titre « accessoire ». En outre, pour ne pas créer de conflits d'intérêts, l'ONU n'observe généralement pas les élections dans les pays où elle fournit par ailleurs une assistance électorale technique. Les missions d'observation électorale de l'ONU sont rares.

6. La présence du personnel des Nations Unies dans un centre électoral peut aisément être mal comprise et mal interprétée, et risque de faire croire que l'ONU y joue un rôle d'observateur officiel et a pour mission par exemple d'évaluer la « qualité » du processus, voire d'intervenir en cas d'irrégularités. Les déclarations formulées par le personnel des Nations Unies sur les activités électorales risquent d'exacerber ces attentes. Plus grave, des partis ou des candidats rivaux pourraient détourner ces déclarations à des fins politiques.

7. Le risque de malentendus est au plus fort autour de la date du scrutin, et à l'intérieur ou aux alentours des bureaux de vote, ainsi que dans les autres lieux accueillant les activités électorales menées par les autorités nationales. Outre les bureaux de vote, ces lieux sont les centres de dépouillement, les entrepôts où est stocké le matériel électoral, les centres d'opérations, les centres de résultats et les centres média électoraux (appelés collectivement « centres électoraux » dans la présente directive).

8. Il est tenu compte dans la présente directive que les entités des Nations Unies peuvent être investies de mandats connexes touchant les élections, comme la défense et la protection de tous les droits de l'homme, et la responsabilité d'aider au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il est également tenu compte du fait que certaines entités peuvent avoir des obligations en matière d'établissement de rapports internes, notamment sur les faits nouveaux relatifs à une élection. La présente directive n'entend aucunement porter atteinte à ces mandats ni affaiblir les obligations établies.

D. POLITIQUE GÉNÉRALE

D1. PRINCIPES

9. **Principes** : plusieurs principes régissent l'assistance électorale de l'ONU et, de manière générale, la participation de l'Organisation à la tenue d'élections nationales. Ces principes, tels qu'énoncés dans la Directive relative aux Principes et types de l'assistance électorale de l'Organisation des Nations Unies, doivent tous être respectés durant les opérations électorales. Les principes ci-après sont particulièrement importants :

- **Souveraineté et appropriation nationale.** À moins d'en être expressément chargée par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale, l'ONU s'abstient d'organiser, de certifier, de superviser ou d'observer des opérations électorales. De préférence, l'assistance électorale de l'ONU encourage et soutient l'appropriation nationale des processus électoraux. Bien qu'elle encourage et aide les États Membres à honorer leurs obligations et engagements internationaux, l'ONU ne formule généralement aucun commentaire sur la validité des opérations électorales ou sur la légitimité des résultats. Il revient à d'autres, en particulier aux citoyens de l'État Membre concerné, de déterminer si le processus est digne de foi et si les résultats traduisent la volonté de la population. À ce propos, une véritable élection est en fin de compte celle dont les résultats reflètent le ou les choix librement exprimé(s) par le peuple.
- **Objectivité, impartialité, neutralité et indépendance.** Toute l'assistance électorale de l'ONU repose sur ces principes. Le comportement de tous les membres du personnel des Nations Unies – quels que soient leurs rôles – doit les respecter dans la mesure où leur conduite peut avoir une incidence sur la manière dont est perçue l'intégrité de l'Organisation.
- **Perspective politique et gestion d'un conflit lié à une élection.** Les élections sont fondamentalement des événements politiques par lesquels le pouvoir politique est attribué selon les décisions des citoyens à l'issue d'opérations électorales. L'assistance électorale de l'ONU doit donc tenir compte de ce fait et de ses incidences. L'ONU doit veiller à être une organisation politiquement neutre et être perçue comme telle, et s'assurer que son assistance contribue au pluralisme politique et à la stabilité à long

terme sans être détournée par des groupes politiques quelconques ou utilisée pour légitimer des opérations électorales ne permettant pas le pluralisme politique ou une véritable concurrence.

D2. ORIENTATIONS DIRECTRICES

10. Compte tenu des points sensibles signalés ci-dessus, l'ensemble du personnel des Nations Unies doit éviter de donner l'impression que l'ONU observe une élection si elle n'en a pas mandat. Le personnel ayant mission électorale chargé d'un mandat d'assistance technique doit également savoir que sa mission, qui diffère d'une mission d'observation, peut donner lieu à des malentendus.

11. Ainsi, autour de la date du scrutin, le personnel des Nations Unies ne devrait pas avoir accès aux centres électoraux et à leurs alentours (sauf exceptions visées au paragraphe 13 ci-dessous). De manière générale, le personnel qui n'a pas mission électorale n'a pas pour rôle d'observer les opérations électorales conduites par des agents électoraux du pays, ni d'y assister. Cette règle s'applique également au voisinage immédiat des bureaux de vote, dans la mesure où ceux-ci sont souvent aménagés dans des lieux publics, comme les écoles, et attirent de nombreux électeurs ou adhérents qui ont l'habitude de se regrouper juste à l'extérieur.

12. Le personnel électoral de l'ONU qui fournit une assistance technique et qui peut devoir être présent dans certains centres électoraux doit limiter sa présence au strict nécessaire, en consultation avec l'organisme de gestion électorale, et ainsi rester discret.

13. Certaines situations particulières sont toutefois à considérer :

- a) Les gouvernements ou les autorités électorales demandent parfois aux entités des Nations Unies de visiter les bureaux de vote le jour du scrutin ou d'assurer d'autres activités de « témoin » ou de surveillance du déroulement des élections. Ils espèrent souvent ainsi qu'une présence de l'ONU améliorera la confiance du public ou que l'Organisation entérinera les opérations électorales. L'entité concernée avertira alors le Chef de mission (généralement un représentant spécial du Secrétaire général si l'on se trouve dans le cadre d'une mission de maintien de la paix ou d'une mission politique) ou le Coordonnateur résident, selon le cas, qui transmettra la demande ou l'invitation au Coordonnateur des Nations Unies par l'intermédiaire de la Division de l'assistance électorale. Le Coordonnateur des Nations Unies examinera ces demandes au cas par cas en consultation avec le Représentant spécial du Secrétaire général ou le Coordonnateur résident et l'entité des Nations Unies concernée. Le Coordonnateur des Nations Unies consultera le Représentant spécial du Secrétaire général ou le Coordonnateur résident sur les divers choix qui s'offrent, notamment l'envoi d'une petite équipe composée de membres du personnel électoral/politique chargés de suivre les opérations électorales et de faire rapport au Coordonnateur des Nations Unies. Cette possibilité est envisageable en particulier lorsque le Secrétaire général est en mesure d'user de ses bons offices pour apaiser tout éventuel conflit, ou lorsque le Représentant spécial du Secrétaire général ou le Coordonnateur résident souhaite maintenir une distinction entre les travaux de la mission ou de l'équipe de pays des Nations Unies et l'activité demandée.
- b) Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), entité chef de file de l'ONU en matière de droits de l'homme, peut assurer par ses propres moyens un suivi des droits de l'homme et fournir une assistance technique sur ces questions en contexte électoral, en particulier par l'envoi sur le terrain de spécialistes des droits de l'homme. Le HCDH peut décider de déployer des spécialistes des droits de l'homme pour évaluer les aspects correspondants des opérations électorales, et fournir des avis pertinents et une aide à ses interlocuteurs nationaux et internationaux sur les questions connexes liées aux droits de l'homme. Les activités de l'ONU en rapport avec les élections et avec les questions relatives aux droits de l'homme en contexte électoral devront être cohérentes et complémentaires. En période d'élections, il importe de prendre des décisions fermes et rapides sur les questions relatives aux droits de l'homme, en consultation, dans la mesure du possible, avec les entités compétentes (la direction de

- l'ONU dans le pays visé et, le cas échéant, la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques ou le Cabinet du Secrétaire général).
- c) Les entités des Nations Unies peuvent également très bien autoriser des membres du personnel à participer à des activités qui n'exigent la délivrance d'aucune accréditation de la part des autorités électorales du pays concerné et qui ne supposent pas d'avoir accès aux centres électoraux mais qui visent plutôt à livrer un aperçu général du déroulement du jour du scrutin. Il en sera souvent ainsi par exemple des opérations de paix des Nations Unies et des activités continues menées par leurs sections des affaires politiques et civiles. L'autorisation préalable du Chef de mission ou du Coordonnateur résident, selon le cas, sera alors nécessaire ainsi que le respect des dispositions de l'ONU en matière de sécurité. Aucune accréditation n'est à solliciter auprès des autorités électorales du pays pour ce type d'activités car celles-ci ne devraient pas nécessiter d'accéder aux centres électoraux. Les informations obtenues grâce à ces activités ne sauraient être utilisées pour effectuer des déclarations sur la qualité de l'élection.
 - d) Le Conseil de sécurité peut donner mandat aux membres des composantes militaire et de police des missions de maintien de la paix des Nations Unies de contribuer directement à assurer la sécurité lors des élections (notamment la protection du matériel et des centres électoraux) et d'aider l'État hôte en le conseillant et en renforçant ses capacités. Les membres des composantes militaire et de police des Nations Unies pourront alors avoir accès aux centres électoraux dans les limites de leur mandat de sécurité.
 - e) Aucune raison ne s'oppose à l'accès de fonctionnaires des Nations Unies à un centre média ou à d'autres lieux similaires généralement utilisés par les autorités nationales pour informer le public sur les opérations électorales, pourvu que leur démarche relève clairement de leurs fonctions officielles (étant entendu que ces centres s'adressent d'abord à un public national et que toute présence de l'ONU doit ainsi y demeurer discrète). Rien non plus ne s'oppose à la présence de fonctionnaires des Nations Unies dans les lieux publics qui accueillent des rassemblements politiques, des campagnes ou des activités d'éducation civique, pourvu encore une fois que leurs fonctions officielles l'exigent, la prudence habituelle étant toutefois de mise en cas de participation à des événements de grande affluence.

14. En cas d'incertitude sur les situations signalées ci-dessus et situations similaires, le premier contact à qui s'adresser sera soit le Représentant spécial du Secrétaire général soit le Coordonnateur résident, selon le cas. Dans le cadre des missions, le Représentant spécial du Secrétaire général est le représentant le plus important de l'ONU dans le pays. Il ou elle représente le Secrétaire général et parle au nom de l'ONU. Hors du cadre des missions, le Coordonnateur résident est généralement le représentant le plus important de l'ONU dans le pays. Il ou elle représente alors le Secrétaire général ainsi que l'équipe de pays des Nations Unies collectivement, et parle au nom de l'ONU.

15. Une accréditation délivrée en bonne et due forme par les autorités nationales est toujours requise en cas d'octroi de l'accès aux centres électoraux dans les circonstances visées par la présente directive. Durant le processus d'accréditation, il importe encore une fois d'éviter tout malentendu : à moins que l'ONU n'ait reçu expressément mandat d'observer une élection, tout membre du personnel des Nations Unies dont la présence a été approuvée dans les centres électoraux aux termes de la présente directive (notamment le personnel ayant mission électorale fournissant une assistance technique) sollicitera une accréditation en qualité d'invité (spécial) (ou toute autre qualité appropriée), et non en tant qu'observateur. Les spécialistes des droits de l'homme du HCDH font l'objet de procédures distinctes pour obtenir une accréditation et le droit de circuler librement en vue de s'acquitter des fonctions qui leur ont été confiées, en accord avec le gouvernement des pays hôtes. Les membres du personnel des Nations Unies accrédités pour accéder aux centres électoraux prendront connaissance des procédures de base et se conformeront aux normes de conduite attendues d'eux par l'organisme de gestion électorale.

16. Les membres du personnel des Nations Unies présents dans les centres électoraux ou aux alentours (dans les situations approuvées ou visées par la présente directive) sont susceptibles d'entrer en contact avec de multiples acteurs : représentants des médias, agents des partis, observateurs, scrutateurs, électeurs et autres. Il est aussi probable qu'on les interroge sur leur rôle et qu'on leur demande de se prononcer sur les opérations électorales. Dans ce cas, les demandes d'information émanant des médias seront renvoyées aux autorités compétentes de l'ONU. On

trouvera d'autres précisions à ce sujet dans la directive relative aux déclarations et commentaires publics des Nations Unies en contexte électoral (FP/02/2014).

17. Pour les questions n'émanant pas des médias, il importe de faire preuve de transparence et d'éviter tout soupçon. Si les circonstances le justifient, le personnel des Nations Unies donnera une explication succincte et strictement factuelle de la mission qui lui est impartie dans le pays concerné, en s'abstenant de toute évaluation ou appréciation aussi bien positive que négative des opérations électorales. Les membres du personnel des Nations Unies déclineront leur nom et indiqueront leur appartenance à l'ONU. Ils s'exprimeront en toute neutralité sur le rôle joué par l'Organisation dans le contexte électoral. Par exemple, ils insisteront sur le fait que ce rôle se fonde sur un mandat donné par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ou bien fait suite à une demande émanant des autorités nationales (selon le cas), et souligneront que l'ONU agit exclusivement pour aider les autorités nationales et améliorer des opérations électorales crédibles. Dans l'ensemble, les réponses aux questions seront brèves, diplomatiques et factuelles, et renverront, pour tout complément d'information, soit aux porte-paroles autorisés de l'ONU soit aux autorités nationales compétentes. Le personnel des Nations Unies prendra garde à ne pas donner l'impression d'observer, de contrôler, de superviser ou d'évaluer l'élection, et ne fera aucune mention de ces activités (excepté bien entendu lorsqu'un mandat lui aura été confié à cette fin).

18. Les électeurs, les agents, les observateurs et autres peuvent être amenés à formuler des inquiétudes ou des plaintes auprès du personnel des Nations Unies concernant l'élection, en particulier sur des fraudes présumées commises durant le scrutin ou le dépouillement. Le personnel des Nations Unies refusera poliment de recevoir ces plaintes et de promettre d'y donner suite. Il renverra le plaignant aux dispositifs prévus par le pays, à savoir essentiellement les scrutateurs, les autorités de police ou toute procédure d'appel judiciaire. Le personnel du HCDH chargé du suivi de la situation des droits de l'homme en contexte électoral pourra se doter de ses propres procédures internes de traitement des plaintes pour violation présumée.

19. Le personnel des Nations Unies s'abstiendra de toute intervention dans les opérations électorales¹ même lorsqu'il estimera que des fraudes ont été commises. Tout incident et infraction sera de préférence signalé(e) immédiatement au chef de l'équipe d'assistance électorale des Nations Unies dans le pays ou, à défaut, au Représentant spécial du Secrétaire général ou au Coordonnateur résident. Le personnel ayant mission électorale pourra discrètement soulever la question avec ses homologues au sein de l'organisme de gestion électorale dans la mesure du possible. Dans tous les cas, les incidents de sécurité seront signalés et traités conformément aux règles de sécurité en vigueur de l'ONU. Toute violation des droits de l'homme sera également portée à l'attention de la direction de l'ONU dans le pays et du HCDH.

E. TERMINOLOGIE ET DÉFINITIONS

Aux fins de la présente directive :

« Centres électoraux » : tous endroits et lieux où les autorités nationales mènent des activités électorales, notamment les bureaux de vote, les centres de vote, les centres de dépouillement, les entrepôts, les centres d'opération, les centres de résultats, les centres de saisie des données et les centres média électoraux.

« Personnel des Nations Unies » : toutes personnes, rémunérées ou non, engagées par le système des Nations Unies pour fournir des services pour le compte de l'Organisation, notamment les membres du personnel, les consultants, les vacataires, les agents en tenue, les Volontaires des Nations Unies, les fonctionnaires détachés et les stagiaires.

¹ Le terme « intervention » s'entend de toute action tendant directement à interrompre, bloquer ou orienter les mesures prises par les acteurs du pays impliqués dans une élection, ou tous autres moyens visant à modifier de manière directe et active le cours des opérations électorales.

F. RÉFÉRENCES

Références normatives ou supérieures

- Déclaration universelle des droits de l'homme
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

Politiques connexes ou directives concernant les élections

- Directive : « Principes et types de l'assistance électorale de l'Organisation des Nations Unies » (FP/01/2012)
- Directive : « Évaluations des besoins en matière électorale faites par l'Organisation des Nations Unies » (FP/02/2012)
- Directive : « Assistance de l'ONU aux observateurs électoraux internationaux » (FP/03/2012)
- Directive : « Assistance électorale des Nations Unies : supervision, observation, groupes d'experts et validation » (FP/01/2013)
- Directive : « Assistance électorale des Nations Unies : conception et réforme des systèmes » (FP/02/2013)
- Directive : « Promotion de la participation électorale des femmes et de leur participation à la vie politique grâce à l'assistance électorale des Nations Unies » (FP/03/2013).
- Directive : « Déclarations et commentaires publics des Nations Unies en contexte électoral » (FP/02/2014)

G. SUIVI ET CONFORMITÉ

Le Coordonnateur est chargé d'assurer la coordination en matière d'assistance électorale au sein du système des Nations Unies et contribuera ainsi à veiller au respect des principes énoncés dans le présent document.

Les responsables des programmes et projets d'assistance électorale des Nations Unies seront également chargés de veiller à ce que l'ensemble du personnel ayant mission électorale placé sous leur direction respecte la présente directive.

H. DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR

La présente directive a pris effet le 1^{er} juillet 2015.

I. CONTACT

Équipe des politiques et de la mémoire institutionnelle, Division de l'assistance électorale, Département des affaires politiques.

J. HISTORIQUE

Directive rédigée par l'Équipe des politiques et de la mémoire institutionnelle de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques en mars-juin 2015.

Des membres du mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale des Nations Unies ont été consultés avant l'adoption de la présente directive.

SIGNATURE :

DATE : 4 août 2015.