



Directive

11 Mai 2012

Principes et types de l'assistance électorale de l'Organisation des Nations Unies

Approuvé par : *B. Lynn Pascoe, Coordonnateur des Nations Unies pour
l'assistance électorale*
Le : 11 May 2012
Contact : *Équipe des politiques et de la mémoire institutionnelle
Division de l'assistance électorale
Département des affaires politiques*
Date de révision : *[10 Mai 2014]*

DIRECTIVE concernant Les principes et les types de l'assistance électorale

Sommaire :

- A. Objet**
- B. Portée**
- C. Raison d'être**
- D. Principes**
- E. Terminologie et définitions**
- F. Références**
- G. Suivi et application**
- H. Dates**
- I. Interlocuteur**
- J. Genèse**

ANNEXE

Annexe – Cadre normatif international : Droits et principes concernant les opérations électorales

A. OBJET

La présente directive présente les différents types d'assistance électorale qu'apporte généralement l'ONU ainsi que les principes régissant cette assistance. Elle a pour objet de garantir la concordance et la cohérence à l'intérieur de tout le système des Nations Unies.

B. PORTÉE

La présente directive vaut pour toutes les entités du système des Nations Unies qui fournissent une assistance électorale. Aux fins du présent texte, on entend par « Organisation des Nations Unies » et « ONU » tous les départements, fonds, programmes, entités, fonds d'affectation spéciale, commissions, missions de maintien de la paix, missions politiques spéciales, missions de consolidation de la paix et autres organes.

C. RAISON D'ÊTRE

Le Coordonnateur des Nations Unies pour l'assistance électorale (ci-après dénommé le « Coordonnateur »), qui dépend du Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, dirige le système relatif à l'élaboration, la publication et la diffusion des principes des Nations Unies en matière électorale. Ces principes sont définis comme constituant le cadre normatif et les règles qui s'appliquent à toutes les entités des Nations Unies fournissant une assistance électorale. La présente directive a été conçue dans le cadre des efforts déployés par le Coordonnateur pour concevoir un ensemble complet de principes en matière électorale applicables à l'échelle du système.

D. PRINCIPES

D1. Cadre normatif international : droits et principes liés aux opérations électorales

La Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît que « toute personne a droit à participer à la conduite des affaires de son pays, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis » et que « 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 ».

Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme protègent aussi un certain nombre de droits fondamentaux dont l'exercice est une condition de la bonne conduite des opérations électorales. Le droit de participer à des élections libres et honnêtes implique d'autres droits, y compris le droit à la liberté d'expression, le droit à la liberté d'opinion et le droit de réunion pacifique.

Ces droits et principes sont consacrés par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres instruments de droit international qui sont présentés plus en détail dans l'Annexe A.

L'assistance électorale de l'ONU doit être conforme à ces droits et normes et viser à développer leur application tout en suivant les divers principes énoncés dans la présente directive, entre autres le respect de la souveraineté nationale et du contexte local.

D2. Conditions préalables à l'assistance électorale de l'ONU

Avant que l'ONU apporte une assistance électorale quelconque, il faut que deux conditions soient remplies : premièrement, cette assistance doit reposer entièrement sur un mandat du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale ou une demande officielle émanant d'un État Membre ou d'un territoire et, deuxièmement, une évaluation des besoins doit être faite par le Coordonnateur pour l'assistance électorale en consultation avec les entités intéressées de l'ONU.

Demande ou mandat

- L'ONU doit d'abord recevoir une demande officielle d'assistance électorale faite par écrit par le gouvernement ou avoir un mandat de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité.
- Les demandes d'assistance doivent être faites suffisamment à l'avance de sorte que l'ONU ait le temps d'évaluer la demande et de réunir les conditions nécessaires à la fourniture de l'assistance. Plus l'ONU dispose de temps pour répondre à la demande, mieux elle pourra l'examiner et fournir une assistance;
- Les demandes d'assistance électorale peuvent être présentées par le chef de gouvernement ou le ministre des affaires étrangères. Dans certains cas, les demandes faites par d'autres entités, par exemple un ministère participant à la fourniture d'une assistance électorale ou la commission électorale, peuvent aussi être considérées comme recevables. Les demandes ne peuvent pas être faites par des groupes parlementaires, ni la société civile ou d'autres groupes.

Évaluation par le Coordonnateur des Nations Unies pour l'assistance électorale

- Le Coordonnateur, au nom du Secrétaire général, doit examiner toutes les demandes d'assistance électorale avant que le système des Nations Unies ne fournisse cette assistance ou ne prenne le moindre engagement à son sujet.
- Si l'assistance est fournie en vertu d'un mandat de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité, le Coordonnateur n'évalue pas son bien-fondé mais définit ses

paramètres conformément à ce mandat. Dans les autres cas, le Coordonnateur décide d'abord s'il convient que l'ONU fournisse une assistance électorale et ensuite en définit les paramètres.

- Les besoins sont évalués par la Division de l'assistance électorale en tant qu'elle est chargée d'appuyer le Coordonnateur, en coordination avec les entités appropriées des Nations Unies. Ces évaluations doivent avoir pour résultat un rapport et des recommandations sur lesquels le Coordonnateur fera reposer sa décision. Les projets et programmes d'assistance électorale correspondront aux paramètres définis par l'évaluation des besoins.
- La décision du Coordonnateur sera transmise à l'État Membre et aux principaux fournisseurs de l'assistance.

Des informations détaillées sur la méthode d'évaluation des besoins sont données dans la Directive concernant les **évaluations des besoins en matière électorale faites par l'Organisation des Nations unies** (FP/02/2012). La présente directive doit donc être considérée en même temps que celle-ci.

D3. Types d'assistance électorale fournis par l'ONU

Formes actuelles d'assistance

L'assistance électorale fournie par l'ONU revêt les six formes principales suivantes, dont les deux premières requièrent un mandat de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité :

- a) Organisation et conduite d'élections;
- b) Validation;
- c) Assistance technique;
- d) Groupes d'experts;
- e) Appui opérationnel à des observateurs internationaux;
- f) Appui à la création d'un climat favorable.

a) Organisation et conduite d'opérations électorales

Si l'ONU a pour mandat d'organiser et de conduire une élection ou un référendum, elle se charge du rôle normalement joué par les autorités électorales nationales. En pareil cas, elle est entièrement responsable des opérations. Ce mandat nécessite que soient mis en place un cadre législatif, les modalités et les mesures administratives nécessaires à la tenue d'élections, une structure institutionnelle et l'administration effective des opérations électorales.

En raison du principe fondamental selon lequel c'est l'État Membre qui doit prendre en main ses propres opérations électorales, l'ONU est très rarement chargée de ce type d'assistance et a peu de chances de l'être sauf dans des situations particulières postérieures à un conflit ou à la décolonisation dans lesquelles les capacités institutionnelles nationales sont généralement insuffisantes.

Ce type de mandat n'est possible que s'il a été défini dans une résolution du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale qui doit reposer sur l'accord du gouvernement intéressé à la cession de cette activité souveraine à l'ONU.

Exemples : L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) a été chargée d'organiser et de conduire des élections nationales dans ce pays en mai 1993 dans le cadre de l'Accord sur un règlement politique global du conflit cambodgien. Il a été demandé à l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO) d'organiser des élections pour toutes les administrations locales en avril 1997 en coopération avec les autorités croates. La Mission des Nations Unies au Timor oriental (MINUTO) a été chargée d'organiser et de conduire la consultation populaire en 1999. Ultérieurement, en 2001 et 2002, des élections présidentielles et législatives ont été organisées et

conduites par l'ONU au titre du mandat confié à l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO).

b) Validation d'une opération électorale

Lorsqu'il s'agit de valider une opération électorale, il est demandé à l'ONU de valider la crédibilité de l'ensemble ou d'une partie des opérations électorales qui ont eu lieu sous la conduite de l'autorité nationale chargée des élections. À ce propos, on parle aussi de « vérification » et les deux substantifs, « validation » et « vérification » ont été appliqués dans le passé pour désigner ce type d'assistance.

En pareil cas, il est demandé à l'ONU de faire une déclaration finale attestant de la crédibilité des élections. Pour que l'ONU puisse le faire, il faut que les opérations de validation s'étendent à tous les aspects pertinents des opérations électorales conduites par les autorités nationales. Il faut donc que l'ONU soit impliquée très tôt dans les élections. En entreprenant ses activités, elle peut recommander des solutions pour améliorer les opérations. Selon le type de mandat, le responsable de la validation disposera de plusieurs outils pour encourager et assurer le respect de ses recommandations.

Les missions de validation doivent reposer sur un mandat du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale et sont rarement autorisées. Cette forme d'assistance se termine par une déclaration selon laquelle les opérations électorales ont été légitimes. Il s'agit donc d'un mandat très délicat qui n'est envisagé que dans des conditions limitées et exceptionnelles, généralement uniquement lorsqu'il est jugé absolument nécessaire de contribuer à la stabilité politique ou de préserver un processus de paix. La prudence est de mise lorsque l'ONU est chargée de valider des élections dans des cas où l'assistance technique électorale est fournie par le système des Nations Unies pour empêcher des conflits d'intérêts. Ce n'est que lorsqu'elle en est expressément chargée par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité que l'ONU doit simultanément valider des élections et fournir une assistance technique à un même pays.

Exemple : Des missions de vérification ont eu lieu principalement au début des années 90 en Angola, à El Salvador, en Haïti, au Nicaragua, au Mozambique et en Afrique du Sud. Des opérations de validation ont eu lieu en Côte d'Ivoire en 2010 et 2011 et au Timor Leste en 2007.

c) Assistance technique

L'assistance technique est de loin la forme la plus fréquente que revêt l'assistance électorale des Nations Unies. Elle peut être fournie sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale comme constituant une composante d'une mission de maintien de la paix ou d'une mission politique plus vaste, ou sur demande expresse faite par le gouvernement par l'intermédiaire d'une entité des Nations Unies.

L'assistance technique est constituée par l'assistance juridique, opérationnelle et logistique qui est fournie pour établir ou améliorer le droit électoral, de même que les opérations et les institutions qui concernent les élections. Elle peut s'étendre à tout ou partie de l'opération électorale. Elle peut insister sur une seule élection ou durer et s'appliquer à un certain nombre d'élections selon le mandat ou la demande et l'évaluation des besoins. L'assistance technique de l'ONU insiste principalement sur l'administration et les institutions électorales mais elle peut aussi concerner un certain nombre d'autres parties prenantes et institutions. Les questions et incidences liées à l'égalité des femmes et aux droits de la personne humaine sont systématiquement prises en compte dans tous les éléments de l'assistance électorale technique fournie par toutes les composantes du système des Nations Unies.

Les types d'assistance technique que l'ONU entreprend de fournir dans un pays sont déterminés par le Coordonnateur, à l'issue de l'évaluation des besoins au cours de laquelle il convient d'examiner dûment si d'autres organismes apportent ou peuvent apporter une assistance technique, s'il existe une demande claire émanant du pays ou s'il est nécessaire que l'Organisation s'engage dans un domaine précis.

Les principaux types d'assistance technique de l'ONU sont, entre autres, les suivants :

1/ Assistance technique aux autorités électorales du pays : Dans cette forme d'assistance, l'ONU déploie du personnel qui travaille avec un organisme de gestion électorale et fournit assistance et conseils au sujet d'aspects quelconques d'une opération électorale aux membres de la commission électorale ou autre organe chargé des élections et au pouvoir exécutif. Cette assistance vise principalement à renforcer les institutions électorales, développer les capacités d'information et de vulgarisation à destination du public et aider à planifier, préparer et conduire les élections et les référendums. Les conseils peuvent être fournis généralement dans les domaines ci-après :

- Droit et règlements électoraux
- Conception du système électoral
- Planification et administration de l'élection
- Établissement du budget et gestion financière de l'élection
- Délimitation des circonscriptions
- Logistique et fonctionnement
- Définition des modalités électorales
- Formation du personnel électoral
- Inscription des électeurs sur les listes électorales (et registres d'état civil en tant qu'ils ont un rapport avec cette inscription)
- Scrutin et comptage
- Éducation civique et éducation des électeurs
- Rapports avec les partis politiques et les observateurs
- Élargissement de la participation à tous (principalement pour que les femmes et d'autres groupes sous-représentés participent davantage à l'élection, entre autres par des mesures temporaires spéciales)
- Vulgarisation et contacts avec les médias
- Respect des conditions réglementaire applicables aux médias (si l'organisme de gestion électorale en est chargé)
- Enregistrement des partis politiques (si l'organisme de gestion électorale en est chargé)
- Inscription des candidats
- Règlement des différends de nature électorale
- Achat du matériel nécessaire à l'élection
- Sécurité de l'élection
- Perfectionnement du personnel des organes chargés d'administrer l'élection
- Réforme électorale (cadre juridique, systèmes, circonscriptions électorales, gestion électorale, etc.)
- Mise en place de processus électoraux durables

Dans de rares cas, des membres du personnel de l'ONU peuvent être déployés en tant que membres (votant ou non) d'un organisme de gestion électorale.

Exemples : Ce type d'assistance est de loin le plus courant et a été apporté à plus de 100 États Membres

2/ Appui opérationnel : l'ONU peut fournir un appui direct à l'autorité d'un pays chargée des élections en ce qui concerne la planification, la logistique et les opérations. Cette assistance peut inclure des conseils au sujet du contrôle des mouvements ou un appui et une coordination opérationnels, l'utilisation de moyens de transport, l'entreposage de matériel électoral névralgique, des installations de coordination des opérations et une infrastructure concernant les technologies de l'information et de la communication. Elle est généralement fournie dans le cadre d'une opération du Département des opérations de maintien de la paix ou du Département des affaires politiques, lorsque ces départements sont présents dans le pays, ou par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ou le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) dans d'autres cas, avec l'appui d'autres partenaires spécialisés des

Nations Unies et elle est normalement associée à la fourniture d'assistance technique ou de conseils.

3/ Appui matériel : L'ONU peut aider les autorités nationales au sujet des achats, de l'administration des biens ainsi que de la remise et de la planification durable du matériel électoral. Au besoin, elle peut appuyer des partenaires nationaux au sujet d'éléments critiques de l'infrastructure électorale du pays particulièrement après un conflit ou une catastrophe lorsque les pouvoirs publics ont besoin d'un appui particulier. De plus en plus, elle apporte des conseils consultatifs concernant les achats aux autorités électorales nationales pour qu'elles développent leurs capacités d'entreprendre leurs propres processus d'achat en temps utile et dans de bonnes conditions.

4/ Appui financier et appui à l'administration sur place : L'ONU appuie les partenaires nationaux pour les services de décaissement et de comptabilité des ressources financières liées à la conduite d'une opération électorale.

5/ Mobilisation et coordination des ressources financières pour l'appui électoral : l'ONU peut fournir une assistance aux autorités nationales en collectant des fonds, en mettant en place et en gérant le panier de fonds et en apportant son assistance aux autorités nationales en matière de budgétisation.

6/ Formation de l'appareil judiciaire : l'ONU peut fournir une formation aux autorités judiciaires lorsqu'elles sont chargées de recevoir et d'examiner les plaintes et les infractions au droit électoral.

7/ Appui aux forces de sécurité : Les activités dans ce domaine peuvent relever de plusieurs catégories : la fourniture de conseils, d'un appui ou d'une formation aux institutions nationales de sécurité au sujet de la démarche à suivre pour évaluer les risques pour la sécurité et concevoir des plans ou stratégies en matière de sécurité, pour assurer la sécurité pendant l'opération électorale conformément aux normes internationales, la coordination avec les militaires internationaux et les intervenants en matière de sécurité, ou dans des cas rares, la fourniture de services de sécurité électorale par la police des Nations Unies, ou par des experts de la sécurité militaires ou civils.

8/ Formation et encadrement des médias et respect des règles par les médias : les activités dans ce domaine peuvent consister, entre autres, à inciter les médias qui traitent de l'élection à adopter des codes de conduite et des règlements et à les respecter, à conseiller l'organisme de gestion électorale sur les moyens de faire respecter le cadre réglementaire par ces médias (si l'organisme de gestion électorale en est chargé), ou encore à former les médias pour qu'ils rendent compte des élections selon les règles de la profession, de manière équilibrée et complète, en tenant compte de l'égalité des femmes, à renforcer la communication entre les autorités électorales et les médias et à veiller à ce que les médias traitent de l'élection dans sa totalité.

9/ Assistance technique concernant la politique et les finances liées à la campagne : L'assistance de ce type peut être fournie aux organes qui ont été chargés de veiller au respect du cadre réglementaire relatif aux finances de la campagne. Elle peut servir à mettre en place des mécanismes et modalités, officiels ou non, permettant de surveiller et faire appliquer les dispositions. Les mécanismes non officiels peuvent inclure des codes de conduite de la campagne spécialement liés à son financement et les mécanismes officiels peuvent servir notamment à donner des conseils sur la création et l'utilisation de mécanismes de surveillance (pour déterminer les niveaux des dépenses) et des mécanismes qui sanctionnent les violations des règles et règlements.

10/ Assistance technique pour l'enregistrement des entités politiques : L'assistance de ce type peut être fournie aux organes chargés d'enregistrer les entités politiques, souvent pour préparer la participation politique. Dans certains cas, le destinataire de cette assistance est l'organisme de gestion électorale, dans d'autres un parti politique particulier ou des organes d'enregistrement des entités.

11/ Développement des capacités des organismes de la société civile : l'ONU peut apporter une assistance technique et matérielle aux organismes de la société civile qui participent aux activités visant à rendre le processus électoral plus crédible et honnête; parmi ces organismes on peut citer :

Des groupes d'observateurs du pays considéré : L'ONU peut apporter une assistance technique et matérielle spécialement conçue pour renforcer la capacité des groupes d'observateurs du pays à suivre le déroulement des opérations électorales. Elle peut consister en une assistance technique, entre autres pour la mise au point de méthodes d'observation des élections, un appui logistique, le financement, un appui consultatif ou une formation directe des groupes d'observateurs du pays et la constitution de réseaux avec d'autres groupes de la société civile et d'autres groupes d'observateurs. En fournissant cette assistance, l'ONU devrait veiller à ne pas apparaître comme observant l'opération électorale elle-même et ne devrait donc pas avoir d'activités qui pourraient donner à penser qu'elle le fait, en particulier elle ne doit pas participer au déploiement proprement dit de la mission d'observation, fournir une assistance pour la rédaction des rapports ou participer au travail des observateurs du pays. Elle doit aussi s'assurer que les groupes qui doivent être appuyés sont choisis principalement parmi ceux qui sont perçus comme objectifs, impartiaux, neutres et indépendants et, si possible, l'appui devrait aller à plus d'un groupe. La prudence est de mise lorsque ces activités sont entreprises en rapport avec une assistance technique plus générale aux projets de l'organisme de gestion électorale pour éviter de donner l'impression qu'il existe des conflits d'intérêts.

Des organismes de la société civile qui encouragent la participation : l'ONU peut aussi fournir une assistance technique et matérielle aux organismes de la société civile qui encouragent la participation, y compris celle de groupes particuliers, entre autres les groupes sous-représentés, les groupes de femmes et les personnes handicapées.

Des organismes de la société civile qui appuient les stratégies de prévention des conflits : l'ONU peut aussi fournir une assistance technique et matérielle aux organismes de la société civile qui appuient le déroulement pacifique de l'opération électorale par des initiatives visant principalement à prévenir et gérer les conflits et à rendre l'opération transparente et conforme aux règles.

L'appui aux organismes de la société civile doit être conçu et fourni de manière transparente, dans l'impartialité et autant que possible l'équité, selon un mode politiquement neutre et perçu comme tel.

12/ Implication avec les partis politiques : L'assistance doit être fournie selon les recommandations de la mission d'évaluation des besoins, qui reposent sur une évaluation des risques qui pourraient être dus au travail avec des partis politiques dans un certain contexte et dépendent nécessairement de la situation politique dans le pays considéré. Les activités dans ce domaine doivent insister sur les éléments suivants :

Initiatives thématiques multipartites visant entre autres l'autonomisation politique des femmes, la défense des droits électoraux des personnes handicapées ou la prévention des conflits, particulièrement sous forme de transfert de connaissances ou de développement de capacités des partis par des groupements multipartites (le plus souvent par des séminaires et des ateliers).

Appui à la constitution de cadres juridiques ou institutionnels liés aux partis politiques et aux opérations électorales, y compris des mesures tenant compte de l'égalité des femmes et des hommes.

Initiatives concernant le dialogue entre les partis particulièrement celles qui facilitent un dialogue continu entre partis pour qu'ils se parlent et s'attaquent aux questions d'actualité (éventuellement dues au conflit).

Renforcement de la communication entre les autorités électorales et les partis politiques.

Élaboration d'un code de conduite par un encouragement aux partis pour qu'ils créent, adoptent et respectent un code de conduite pendant la période des élections.

Dans certains cas, l'ONU peut appuyer l'ouverture de centres offrant des ressources aux partis politiques ou d'autres moyens de fournir l'appui d'une infrastructure et de matériel aux partis, entre autres par la mise à leur disposition d'ordinateurs et d'autres fournitures de bureau. Une telle fourniture doit être strictement réglementée mais, lorsqu'elle a lieu, elle doit l'être de manière strictement neutre et équilibrée.

L'ONU ne devrait jamais fournir de financement direct aux partis politiques et devrait généralement s'abstenir de toute activité électorale liée plus étroitement au développement de capacités des partis politiques, par exemple elle ne devrait pas former les partis aux méthodes de collecte de fonds ni au développement de sections ou de bases locales. Des exceptions pourraient être faites lorsqu'il s'agit d'appuyer des partis qui veulent développer des sections de femmes ou de jeunes ou de les aider à faire appliquer leurs règlements internes de sorte qu'ils favorisent la participation de tous.

L'appui aux parlementaires élus ne relève pas de l'assistance électorale de l'ONU ; cependant des entités du système des Nations Unies en apportent un dans le cadre de l'assistance plus générale à la gouvernance.

Comme il est de règle pour tout l'appui aux opérations électorales, l'engagement avec les partis politiques doit être conçu et avoir lieu dans la transparence, d'une manière impartiale et équitable qui soit perçue comme politiquement neutre.

13/ Coordination de l'assistance électorale internationale : Dans la plupart des cas où l'ONU apporte une assistance électorale, un certain nombre d'autres acteurs internationaux font de même. Si les autorités nationales le demandent, l'ONU peut jouer un rôle en créant et éventuellement dirigeant une structure de coordination entre d'autres organisations internationales et régionales qui appuient ou fournissent une assistance électorale afin de garantir l'homogénéité des conseils, de réduire les doubles emplois et d'éviter les lacunes.

d) Groupes d'experts

Dans des cas particuliers et relativement rares, à la demande d'un État membre, l'ONU a nommé un groupe d'experts politiques ou électoraux pour suivre l'opération électorale et faire rapport à son sujet. Ces nominations impliquent qu'une petite équipe d'experts soit déployée pour suivre et examiner certaines phases de l'opération électorale conduite par les autorités nationales. En se fondant sur ses propres observations ainsi que sur celles d'autres parties prenantes internationales et nationales, le groupe d'experts évalue la conduite politique et technique globale des élections, conformément à son mandat, et peut, par l'intermédiaire du Coordonnateur des Nations Unies pour l'assistance électorale, présenter un rapport interne au Secrétaire général.

En entreprenant cette activité, le groupe d'experts doit être discret et impartial et s'employer principalement à évaluer les modalités et processus électoraux. Le groupe d'experts doit normalement ne pas exprimer publiquement ses vues sur l'opération électorale et, au contraire, remettre ses conclusions au Secrétaire général ou au Coordonnateur des Nations Unies. Selon ce que décide celui-ci, une ou plusieurs recommandations du groupe d'experts visant des améliorations peuvent être communiquées aux autorités nationales ou rendues publiques.

Les groupes d'experts ne publient pas normalement de déclaration ou d'évaluation mais, dans des cas particuliers, ils peuvent faire des déclarations publiques à titre de mesure de confiance et jouer un rôle plus visible.

Un groupe d'experts peut aussi jouer un rôle politique ou de bons offices en ce qu'il peut jouer au besoin un rôle d'édification de la confiance et de navette diplomatique. C'est particulièrement le cas lorsqu'il est dirigé par du personnel diplomatique de haut rang, par d'anciens chefs d'État par exemple.

Aucune résolution de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité n'est nécessaire; néanmoins, il faut une demande du gouvernement.

La prudence est de mise si l'ONU déploie un groupe d'experts dans un pays où le système fournit une assistance électorale technique pour empêcher un conflit d'intérêts. Les groupes d'experts doivent s'attacher à surveiller ou à être perçus comme surveillant non pas cette assistance technique mais seulement l'opération électorale administrée par les autorités nationales. Il ne faut pas qu'un conflit d'intérêts apparaisse entre les entités des Nations Unies. Toute évaluation de la fiabilité générale de l'évaluation doit, en règle générale, rester confidentielle, à moins que le Coordonnateur ou le Secrétaire général ne juge utile de la rendre publique dans une situation donnée.

Exemples : Une assistance de ce type a été fournie au Népal en 2008 et pour le référendum de 2011 au Soudan.

e) Appui opérationnel à des observateurs internationaux

À la demande de l'État Membre, l'ONU peut mettre en place un petit secrétariat pour appuyer les observateurs internationaux des élections invités par le gouvernement. Sont fournies au titre de cet appui toutes les activités administratives nécessaires à la mission, et entre autres : le recrutement de personnel, l'achat d'installations de bureau, de véhicules et d'autres éléments logistiques, ainsi que d'autres services comme les réunions d'information sur le système électoral et la situation politique, l'établissement de plans de déploiement et de listes de pointage et une aide à l'établissement de déclarations par les groupes d'observateurs. L'objectif principal est de contribuer à ce que l'observation de l'élection se déroule correctement et donne des résultats.

Pour plus de cohérence, les réunions d'information regroupent l'ensemble des observateurs qui sont invités à partager leurs conclusions, sans toutefois y être tenus. Ainsi, chaque observateur qui fait partie, individuellement ou avec d'autres, du groupe général des observateurs peut avoir une appréhension plus complète de l'opération électorale et préparer des évaluations sur la base d'un nombre de données plus grand que ce que fourniraient des observations individuelles. Les organismes peuvent publier des évaluations conjointes ou distinctes.

Parce que l'ONU risque d'être perçue à tort comme intervenant directement dans l'observation proprement dite et les déclarations en découlant, il convient de respecter les principes suivants :

- L'ONU ne doit accepter de fournir un appui opérationnel que si un État Membre le demande;
- Ni l'ONU ni le gouvernement n'oblige des groupes d'observateurs à participer à cet effort;
- L'ONU doit rester discrète pendant toute cette activité et empêcher que son logo ou son nom n'apparaisse dans le moindre article (y compris maillots, couvre-chefs, autocollants pour véhicules, etc.) lié aux activités des observateurs ni dans le moindre de leurs rapports ou déclarations;
- L'ONU ne doit pas signer les rapports des observateurs ni donner d'opinion quelconque sur l'opération électorale ni autrement chercher à influencer les conclusions et déclarations des observateurs. Celles-ci doivent indiquer clairement qu'elles ne représentent ni les vues ni les opinions de l'ONU;
- Les membres du personnel des Nations Unies ne doivent pas être accrédités en qualité d'observateurs et ne doivent apparaître dans les bureaux de vote que le jour de l'élection si une bonne raison justifie leur présence selon ce que décide le Représentant spécial du Secrétaire général ou le coordonnateur résident, en consultation avec le Coordonnateur.

L'assistance de ce type peut être fournie parallèlement à l'assistance technique de l'ONU et ne nécessite pas de mandat du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. Cependant la mission doit être prudente lorsque ces activités sont entreprises en conjonction avec des projets d'assistance technique pour éviter que des conflits d'intérêts n'apparaissent. Si possible, une entité des Nations Unies qui fournit une assistance technique à un pays ne doit pas en même temps fournir une assistance à des observateurs internationaux dans ce même pays, rôle qui peut toutefois être assumé par une autre entité du système.

Exemples : Ce type d'assistance a d'abord été essayé en Éthiopie et au Kenya en 1992 puis a été fourni à de nombreux pays.

f) Appui à la création de conditions favorables

Le mandat des missions de la Division des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires politiques inclut souvent des dispositions qui concernent la création de conditions favorables à diverses tâches habituellement énoncées dans le mandat. Dans les pays pour lesquels existe un tel mandat, ces missions peuvent offrir leurs bons offices et jouer un rôle politique pour contribuer à la création d'un climat favorable à la tenue d'élections.

Dans certains cas, il est demandé au personnel de l'ONU, entre autres à celui qui est chargé des politiques, de suivre l'opération électorale, y compris le jour de l'élection, pour évaluer les conditions politiques et faire rapport au Siège.

Par la présence de leurs composantes militaires et civiles et de leur composante de police, les missions du Département des opérations de maintien de la paix peuvent aussi contribuer à stabiliser la situation en matière de sécurité, ce qui est indispensable pour créer les conditions d'une élection, au besoin en collaboration avec d'autres entités et en faisant appel aux ressources d'autres entités.

De par son mandat, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) peut aussi décider de surveiller la situation des droits de l'homme dans un pays avant, pendant ou après une élection afin d'œuvrer à instaurer des conditions favorables à des élections inspirant la confiance et de garantir le respect des normes internationales applicables.

En vertu de son mandat, l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) peut aussi décider de surveiller la situation relative à la participation des femmes avant, pendant ou après une élection pour stimuler l'instauration de conditions favorable à des élections ouvertes à tous et garantir le respect des normes internationales et nationales applicables.

Dans des conditions particulières, par exemple dans les pays en transition ou dans ceux où le risque de violence est élevé, le Département des affaires politiques, en tant qu'il dirige les opérations de maintien de la paix et la diplomatie préventive, peut aussi apporter son assistance sous forme de médiation, de prévention des conflits et de bons offices. En appuyant la réduction et la maîtrise de la violence liée à l'élection, il peut avoir à déployer du personnel ou des experts de l'ONU dans le pays pour appuyer les efforts d'assistance électorale de l'Organisation. Ce personnel peut être celui de l'ONU, en particulier celui du Département, celui du PNUD, des conseillers pour la question de développement et de paix du PNUD/du Département ou d'autres experts déployés auprès du Coordonnateur résident/Représentant résident. Au sujet de la question de la violence sexiste et des élections, ONU-Femmes doit être consulté dans les situations de transition et si le risque de violence liée aux élections est élevée. Dans les situations transitoires et celles où le risque de violence liée aux élections est élevé, les programmes en cours du système des Nations Unies, et en particulier ceux du PNUD, qui insistent sur la gouvernance et la prévention des conflits et l'édification de la paix peuvent contribuer à atténuer les tensions et les risques en appuyant la création d'un climat favorable. Le Représentant spécial, le Représentant exécutif ou d'autres représentants du Secrétaire général et, en dehors des missions, le Coordonnateur résident/Représentant résident, en leur qualité de représentants du Secrétaire général, peuvent jouer un rôle de médiation, de prévention des conflits et de bons offices, en coordination étroite avec le Département des affaires politiques

En outre, le Département des affaires politiques a créé un Groupe de l'appui à la médiation, qui fournit ses services à l'ensemble du système ainsi qu'aux États Membres et aux organisations régionales. Il apporte une assistance technique, logistique et financière pour les activités de médiation. Il comprend une équipe en attente d'experts de la médiation qui peuvent être déployés dans les 72 heures et qui possèdent des compétences spécialisées thématiques dans des domaines très divers, y compris la conception des opérations, le partage du pouvoir, les questions liées aux ressources naturelles, les constitutions, l'égalité des femmes et les arrangements de sécurité.

Les considérations d'égalité des sexes sont particulièrement importantes après les conflits. En application de la Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, la programmation de l'assistance électorale devrait demander l'assistance de conseillers pour la problématique hommes-femmes nommés dans le cadre d'opérations de l'ONU et d'experts de l'égalité des sexes inscrits dans d'autres fichiers de l'Organisation .

Enfin, ce type d'appui peut inclure une coopération, parfois par l'intermédiaire des bureaux régionaux du Département des affaires politiques, avec des acteurs régionaux ou internationaux qui appuient l'instauration de conditions favorables aux élections. Ces types de coopération peuvent prendre la forme de visites ou déclarations conjointes, ou d'une participation à des groupes de médiation ou de bons offices (groupes internationaux de contact par exemple).

Dans certains cas, ces types d'activité, particulièrement celles qui concernent les droits de l'homme, l'égalité des sexes et la surveillance des conditions politiques, risquent d'être perçus comme une observation faite par l'ONU. Pour cette raison, il importe que les entités intéressées du système qui fournissent ces types d'assistance mettent l'accent sur le mandat qui leur est propre, qu'il concerne les droits de la personne humaine, les droits des femmes ou l'appui politique et l'appui à la médiation, et qu'elles s'abstiennent de toute tâche classique d'observation des élections, y compris l'observation du scrutin et le comptage dans les bureaux de vote.

En général, il ne faut pas que des déclarations publiques concernant la validité de l'opération électorale et particulièrement les résultats de l'élection soient faites et, en tout état de cause, de telles déclarations nécessitent l'approbation du coordonnateur.

Formes passées d'assistance

Dans le passé, l'ONU a aussi fourni d'autres types d'assistance qu'elle a abandonnés depuis de nombreuses années et qui sont envisagés uniquement dans de rares cas. Les deux types d'assistance ci-après nécessitent un mandat de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité :

- a) La supervision;
- b) L'observation.

a) Supervision d'une opération électorale

Dans une opération de supervision des élections, l'ONU doit approuver et valider chaque phase progressive d'une opération pour attester de sa fiabilité d'ensemble. Si l'ONU n'est pas satisfaite des modalités électorales ou de leur application dans une phase particulière, l'organisme de gestion électorale qui conduit les opérations doit agir selon les recommandations de l'Organisation et apporter les adaptations nécessaires. Dans de telles opérations, le déroulement de l'élection dépend de l'attestation de l'ONU à chaque phase.

Une telle assistance est très rarement fournie. Elle ne doit l'être qu'avec un mandat du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale car elle suppose que le gouvernement cède effectivement sa souveraineté dans ce domaine. Elle doit généralement l'être uniquement dans le contexte de la décolonisation, à la demande du gouvernement intéressé.

Exemple : Les dernières élections supervisées par l'ONU sont celles qui ont eu lieu en Namibie en 1989.

b) Observation

L'observation d'élections par l'ONU inclut le déploiement d'une mission chargée d'observer chaque phase de l'opération électorale et de faire rapport au sujet de sa crédibilité au Secrétaire général.

La mission enregistre et réunit ses observations pour établir une déclaration d'ensemble à l'intention et au nom du Secrétaire général. Le résultat est un rapport général qui met en relief les qualités et les défauts de l'opération et recommande des améliorations. Les missions d'observation produisent généralement une déclaration publique de l'ONU concernant la qualité de l'élection, bien que dans certains cas elle puisse présenter un rapport interne au Secrétaire général.

Les missions d'observation de l'ONU ont généralement des activités à grande échelle s'étendant à un nombre suffisant de bureaux de vote pour produire une déclaration fondée et leur organisation est donc complexe. Par exemple, le mieux est d'envoyer des observateurs pour une activité de longue durée plusieurs mois avant l'élection pour qu'ils puissent observer l'inscription des électeurs, les conditions de la campagne ainsi que d'autres opérations et situations préélectorales.

En raison de l'impact qu'une déclaration de l'ONU peut avoir sur la crédibilité d'une élection, les missions d'observation ne sont envoyées que si le gouvernement en a officiellement demandé une et si l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité les ont autorisées par une résolution. Pour éviter que des conflits d'intérêts n'apparaissent, en principe l'ONU ne devrait pas observer les élections dans les pays où elle fournit une assistance électorale technique. Les deux modes d'assistance ne peuvent être fournis simultanément que si l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité l'a expressément prévu et que deux services différents de l'ONU sont chargés l'un de l'observation et l'autre de l'assistance technique. En général, d'autres organisations ont un avantage comparé dans ce domaine et l'ONU n'exerce plus cette activité.

Exemple : Ce type d'assistance est extrêmement rare. La dernière mission d'observation officielle de l'ONU a eu lieu à Fidji en 2001.

Variations et combinaisons possibles de différents types d'assistance

Les différents types d'assistance admettent des variations. Dans le cadre général défini plus haut, les modalités d'assistance peuvent être adaptées, combinées ou modifiées pour répondre aux besoins particuliers d'un gouvernement demandeur. Les variations ou combinaisons doivent cependant toutes suivre les mêmes principes et refléter les paramètres définis dans l'évaluation des besoins.

Un certain nombre de types différents d'assistance peuvent aussi être combinés à tout moment dans un même pays. Comme il a déjà été signalé, une attention particulière doit être accordée en pareil cas pour éviter l'apparition de conflits d'intérêts. En particulier, si une entité des Nations Unies fournit une assistance technique, elle doit autant que possible s'abstenir d'apporter d'autres types d'assistance, concernant par exemple l'observation, l'appui opérationnel aux observateurs internationaux, la supervision ou la vérification/validation.

D4. Principes de l'assistance électorale de l'ONU

La pratique suivie par les Nations Unies pour fournir une assistance électorale a évolué avec le temps à la suite d'un certain nombre de changements. On peut citer à ce sujet l'évolution de l'Organisation, des demandes et des exigences des États Membres, l'accroissement du nombre des autres institutions actives dans le domaine et leur implication, les changements socioéconomiques, l'évolution des législations et du droit international, diverses résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale et une meilleure connaissance des pratiques optimales ainsi que des enseignements de l'expérience.

Ces types d'assistance électorale de l'ONU et les conditions dans lesquelles ils sont fournis continueront sans aucun doute à évoluer et dépendront toujours du contexte particulier.

Néanmoins, quel que soit ce contexte et la situation, l'ONU doit respecter le droit international et les normes internationales applicables et être guidée par un certain nombre de principes dans sa fourniture d'une assistance électorale.

Le coordonnateur pour l'assistance électorale a reçu pour mission de l'Assemblée générale de veiller à ce que l'assistance de l'ONU respecte ces principes.

1. Souveraineté nationale et appropriation par le pays

La résolution de l'Assemblée générale A/RES/163 du 20 décembre 2011 réaffirme qu'il incombe aux États Membres d'organiser et de tenir des élections en veillant à ce qu'elles soient libres et régulières et qu'ils peuvent, dans l'exercice de leur souveraineté, demander une assistance.

L'ONU ne doit donc fournir une assistance électorale que si un État Membre le demande ou si elle est décidée par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale. Pour garantir le respect de la souveraineté nationale, si le mandat de la mission électorale découle d'une résolution du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, l'ONU doit cependant encourager le pays à demander séparément une assistance électorale en tant qu'expression de sa volonté que l'ONU soit associée à l'opération électorale.

L'assistance électorale de l'ONU doit aussi stimuler l'appropriation de l'opération électorale par le pays. Pour cela, le personnel de l'ONU qui fournit l'assistance électorale peut, ce faisant, proposer des options à l'État Membre et aux autorités électorales mais il doit respecter leurs décisions.

Ce principe connaît une exception lorsque l'ONU a reçu du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale mandat pour organiser, certifier ou surveiller une opération électorale.

2. Assistance objective, impartiale, neutre et indépendante

La résolution de l'Assemblée générale A/RS/66/163 réaffirme que l'assistance électorale fournie par l'ONU doit rester objective, impartiale, neutre et indépendante.

Ceci signifie, entre autres, que l'ONU ne fournit pas une assistance qui risquerait de favoriser un groupe politique particulier ou d'en désavantager un autre et respecte la libre expression de la volonté du peuple. Dans l'accomplissement de sa tâche, le personnel de l'ONU ne sollicite ni n'accepte aucune instruction ou indemnisation de source extérieure.

3. Vaste appui national à la participation de l'ONU

Selon le principe de souveraineté énoncé ci-dessus, l'ONU doit évaluer si sa participation bénéficie d'un vaste appui national avant de déclencher son opération d'assistance.

Pendant l'évaluation des besoins, l'ONU doit évaluer l'appui dont bénéficie sa fourniture d'assistance électorale avec autant d'interlocuteurs que possible, y compris les institutions de l'État, les groupes d'opposition, les organismes de la société civile, les groupes de femmes, les personnes handicapées, les jeunes et les groupes minoritaires et autres groupes habituellement sous-représentés ou marginalisés. Il convient de définir les paramètres de l'assistance électorale à partir de ces conclusions, en se souvenant que l'accent peut être mis davantage sur certaines activités, et de continuer à vérifier que l'implication de l'ONU dans l'assistance électorale est largement appuyée au niveau national.

L'assistance électorale de l'ONU doit insister sur le fait que l'opération électorale est dans les mains, non seulement de l'État et des autorités électorales nationales, mais aussi de l'ensemble de la société civile qui y participera, aura un impact sur les élections ou sera concernée par les conséquences de cette opération

4. Assistance reposant sur les besoins

La résolution de l'Assemblée générale A/RES/66/163 recommande que l'Organisation continue de fournir des conseils techniques et autres formes d'assistance aux États et aux institutions électorales qui en font la demande, afin de contribuer au fonctionnement démocratique en se fondant sur une évaluation des besoins de l'État demandeur et en tenant compte de l'évolution de ces besoins.

L'assistance électorale de l'ONU doit reposer entièrement sur une évaluation des besoins. Ces évaluations sont faites sous la conduite de la Division de l'assistance électorale, en consultation avec les entités appropriées du système. Les modalités de ces évaluations sont exposées en détail dans la directive « *Évaluations des besoins en matière d'assistance électorale de l'ONU* » (FP/02/2012)

5. Assistance reposant sur des normes mais n'imposant aucune prescription pour respecter le contexte local

Les démocraties présentent toutes, certes, des caractéristiques communes mais la résolution de l'Assemblée générale A/RES/66/163 réaffirme qu'il n'existe pas de modèle tout prêt de la démocratie.

L'assistance électorale est fournie étant entendu qu'il n'existe pas de modèle ou de solution unique. Une analyse complète du contexte national social, économique et politique, associée à une analyse approfondie des besoins doit indiquer le type de conseils à fournir. Autant que possible, les options et les conséquences de chacune d'elles doivent être présentés aux fins d'examen.

Divers acteurs de l'ONU fournissent des conseils consultatifs en matière électorale aux États Membres et à d'autres parties prenantes, conformément à leur mandat, y compris au sujet des options, des enseignements de l'expérience et d'une comparaison des fournitures passées d'assistance, selon les principes de l'ONU concernant les élections. L'ONU doit s'abstenir généralement de toute prescription mais cela ne l'empêche pas de conseiller l'État demandeur au sujet du respect des engagements internationaux et régionaux de celui-ci ainsi que des normes et principes applicables aux élections ainsi que de la nécessité pour elles d'être transparentes et fondées sur la participation, ce qui aura des chances de les rendre plus crédibles.

Au sujet des services consultatifs en matière électorale qui seraient prescriptifs, il convient de consulter le Département des affaires politiques lorsqu'il n'existe pas de principe de l'ONU en la matière ou que les principes ne sont pas clairs, ou dans les situations de conflit armé, d'instabilité politique accrue, de troubles sociaux ou de risque accru pour la réputation de l'Organisation.

6. 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 avoir une conduite politiquement neutre et à être perçue comme telle et s'assurer que son assistance contribue au pluralisme politique et à la stabilité à long terme et n'est pas mise à profit par des groupements politiques quelconques ou pour légitimer des opérations électorales ne permettant pas le pluralisme politique ou une véritable concurrence.

L'assistance vise à faciliter une participation politique maximale et à contribuer à une stabilité politique durable. Il convient donc de tenir dûment compte du contexte politique et des moyens d'obtenir la participation de tous les groupements politiques et de tous les points de vue, de promouvoir la participation, entre autres de groupes marginalisés, d'établir des mécanismes adéquats de règlement des différends et de promouvoir l'acceptation des résultats.

Une analyse du risque, s'étendant aux risques pour l'organisation et à une analyse de la prévention et de l'atténuation des conflits doit être incluse dans toutes les activités des missions d'évaluation des besoins et descriptifs de projet.

7. Intégration

En application de la décision du Secrétaire général 2010/23 (séance du Comité des politiques du 12 octobre 2010), l'assistance électorale dans le cadre de missions de maintien de la paix ou d'édification de la paix ou de missions politiques spéciales doit être fournie de manière pleinement intégrée dès le début, que la mission soit structurellement intégrée ou non. De plus, en règle générale et sous réserve des indications existantes concernant l'intégration, les composantes électorales des missions structurellement intégrées doivent faire rapport aux Représentant spécial du Secrétaire général ou au chef de mission par l'intermédiaire du Représentant spécial adjoint, qui est aussi le Coordonnateur résident.

En l'absence de mission, des mécanismes effectifs doivent être mis en place pour assurer la coordination, la cohérence, l'uniformité et la collaboration et éviter les doubles emplois en matière d'assistance électorale de l'ONU.

8. Objectif plus général et plus durable

La résolution de l'Assemblée générale A/RES/66/163 recommande que l'Organisation continue de fournir son assistance électorale pendant toute la durée du cycle électoral, y compris avant et après les élections, selon qu'il conviendra, sur la base d'une évaluation des besoins et selon l'évolution des besoins de l'État Membre demandeur, afin de contribuer à renforcer le fonctionnement démocratique.

L'assistance électorale sera donc fournie par l'ONU dans une perspective à long terme qui insiste sur la mise en place d'institutions et de processus nationaux durables et crédibles et visera à ce que les opérations électorales futures soient entièrement administrées par l'État demandeur.

L'assistance ainsi orientée facilitera et favorisera la compréhension, par les autorités électorales aussi bien que par toutes les autres parties prenantes, de la nature plus générale des ces opérations électorales, y compris de toutes leurs composantes et phases, les rapports entre les questions politiques, sociales et économiques, le rôle de toutes les parties prenantes et les considérations et objectifs tant à court qu'à long terme.

En plus d'insister sur des événements électoraux particuliers, l'assistance devrait aider les autorités électorales et d'autres parties prenantes à déterminer les besoins futurs et la façon dont on peut y répondre tout en développant de plus en plus les capacités nationales et la stabilité institutionnelle et politique et, en même temps, en réduisant progressivement l'assistance extérieure. C'est la raison pour laquelle, tout en veillant à ce l'objectif ne soit pas perdu de vue à long terme, l'assistance de l'ONU doit fournir une indication temporelle particulière, au-delà de laquelle une nouvelle demande devra être présentée (sauf en cas de mandat du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale).

9. Perspective d'égalité des sexes

L'article 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dispose que les États Parties doivent prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie publique du pays et, en particulier, garantir aux femmes, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de vote dans toutes les élections et référendums publics et le droit d'éligibilité à tous les organes publiquement élus.

L'assistance électorale de l'ONU tiendra compte des obstacles et limites que rencontrent les femmes pour participer aux élections, y compris les limites financières, celles qui ont trait à la sécurité, la discrimination reposant sur des idées reçues concernant les femmes et les limites imposées par les soins à donner aux enfants et un emploi dans le secteur non structuré, et elle

devra pleinement tenir compte de l'égalité dans tous les aspects de l'assistance électorale, entre autres en :

- Considérant les besoins particuliers des femmes et des filles dans l'élaboration et la conception des politiques dans tous les domaines;
- Faisant le bilan des impacts différents des systèmes électoraux sur la participation politique des femmes et leur représentation dans les organes élus;
- Évaluant rigoureusement les avantages que pourraient présenter des mesures spéciales temporaires dans le contexte particulier du pays;
- Intégrant les perspectives, apports et expériences des organisations de femmes dans l'élaboration des politiques et des programmes.

Les considérations liées à l'égalité des sexes sont particulièrement importantes dans les situations postérieures à des conflits. Selon la résolution du Conseil de sécurité 1325 (2000), la programmation de l'assistance électorale devrait se faire avec l'intervention des conseillers de l'égalité des sexes qui sont affectés aux opérations de l'ONU et des experts de cette égalité dans des secteurs particuliers qui figurent dans d'autres fichiers de l'Organisation.

10. Large participation, y compris des groupes sous-représentés ou marginalisés

En apportant son assistance électorale et en reconnaissant qu'il existe dans tout processus électoral de nombreuses parties prenantes, nationales et aussi internationales, et qu'elle doit essayer de répondre aux besoins, demandes et exigences de chacun, l'ONU doit fournir cette assistance afin, en définitive, de faciliter l'expression de la volonté du peuple. L'assistance doit donc principalement viser à faciliter et promouvoir le suffrage universel égal, ce qui implique des conseils sur la manière d'atteindre cet objectif au sens général et aussi des interventions ciblées pour répondre à des besoins ou des groupes particuliers.

Afin de faciliter et promouvoir ainsi le suffrage universel égal, l'assistance électorale de l'ONU vise à accroître la participation aux opérations électorales des groupes sous-représentés ou marginalisés. Parmi ces groupes on peut citer les femmes, les jeunes, les minorités, les personnes handicapées et d'autres populations vulnérables parce qu'elles sont pauvres ou analphabètes.

Cette assistance électorale doit appuyer la définition de politiques et la mise en œuvre de mesures appropriées pour accroître la participation des groupes sous-représentés ou marginalisés aux opérations électorales, y compris des mesures spéciales pour les opérations électorales proprement dites, des mesures spéciales temporaires et des programmes à long terme.

11. Rapport coût-efficacité

La résolution de l'Assemblée générale A/RES/66/163 reconnaît que l'assistance électorale renforce les mécanismes électoraux des pays en développement, en particulier quand elle prend la forme de technologies électorales adéquates, viables et économiques. Cette assistance doit être économique pour les États Membres et les donateurs et viser à contribuer à la durabilité à long terme des opérations électorales dans le pays bénéficiaire, compte tenu de ses autres obligations et besoins en matière de développement et dans le domaine budgétaire.

Pour définir les domaines visés par l'assistance, l'ONU doit toujours consulter d'autres fournisseurs d'assistance électorale et coordonner son action avec eux pour éviter les doubles emplois, accroître les synergies et veiller à ce qu'il n'y ait pas de lacune dans l'assistance internationale. Dans ces consultations et cette coordination, l'ONU cherchera à identifier les domaines où elle-même et d'autres organismes ont un avantage comparé et, en convenant des attributions sur cette base, s'emploiera à fournir une assistance ayant un bon rapport coût-efficacité et à répondre effectivement aux besoins.

12. Durabilité

La résolution de l'Assemblée générale A/RES/66/163 constate aussi qu'il importe que les ressources affectées à l'organisation d'élections nationales et locales bien conduites et transparentes soient suffisantes et recommande que les États Membres fournissent des ressources adéquates pour ces élections.

En concevant les programmes d'assistance et en fournissant des conseils, il convient de tenir compte de ce qu'à long terme, le pays lui-même aura besoin d'administrer et de financer toutes les opérations électorales. L'ensemble de l'assistance et des conseils, particulièrement au sujet des systèmes à utiliser (pour l'inscription des électeurs par exemple) ou des programmes à mettre en œuvre (entre autres pour financer des groupes de la société civile), doit inclure des conseils sur les conséquences et les coûts à long terme.

L'ONU doit toujours fournir son assistance électorale de sorte qu'elle ait comme but intrinsèque une administration entièrement assurée par l'État Membre. Le développement de capacités et le transfert des connaissances doivent constituer l'un des principaux objectifs de toute assistance électorale de l'Organisation. Le tutorat par des pairs, la formation et le développement de capacités doivent donc être au cœur de tout programme d'assistance électorale.

Dès le début, autant que possible, l'ensemble de la planification de l'assistance électorale de l'ONU doit envisager une stratégie de désengagement de l'Organisation, y compris un projet de calendrier jusqu'à l'arrêt ultime de cette assistance.

E. TERMINOLOGIE ET DÉFINITIONS

F. RÉFÉRENCES

Documents de référence normatifs ou documents d'importance supérieure

Textes de droit international indiqués dans l'Annexe
Résolution de l'Assemblée générale A/RES/66/163
Rapport du Secrétaire général du 19 août 2011 sur l'affermissement du rôle des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation

Directives apparentées

Directive concernant l'évaluation des besoins en matière électorale faite par l'Organisation des Nations Unies (FP/02/2012)

G. SUIVI ET APPLICATION

Le Coordonnateur pour l'assistance électorale est chargé d'assurer la coordination dans le cadre du système au sujet de l'assistance électorale et donc apportera son aide pour que les principes définis dans le présent document soient respectés

Les dirigeants des programmes et projets d'assistance électorale seront aussi chargés de veiller au respect de la présente directive par tout le personnel électoral de l'ONU dépendant d'eux.

H. DATES

La présente directive est entrée en vigueur le 11 mai 2012. Elle sera revue tous les deux ans ou selon les besoins

I. INTERLOCUTEUR

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

J. GENÈSE

La présente directive a été établie par l'Équipe des politiques et de la mémoire institutionnelle, Division de l'assistance électorale, Département des affaires politiques, le 1^{er} mai 2012.

Les membres du Mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale des Nations Unies ont été consultés avant son adoption

SIGNÉ :



11/5/2012

DATE : 11 mai 2012

Annexe : Cadre normatif international : Droits et principes liés aux opérations électorales

Droits et principes

Les principes internationaux relatifs aux élections reconnaissent et protègent le droit de tout citoyen de participer à la conduite des affaires publiques, le droit de voter et d'être élu et le droit d'accéder aux fonctions publiques. Ces droits sont inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Déclaration universelle des droits de l'homme dit que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics.

Les principaux droits et principes relatifs aux opérations électorales sont les suivants :

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.*

L'observation générale 25 du Comité des droits de l'homme sur le droit à participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à un accès égal aux fonctions publiques donne d'autres indications sur l'interprétation de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Non discrimination

Aussi bien la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 2) que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 2) disposent que les droits énoncés s'exercent sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, d'opinion politique ou d'autres opinions, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou autre.

En particulier, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dispose que :

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;

D'autres déclarations et traités internationaux reconnaissent aux femmes l'exercice de ces droits dans des conditions d'égalité et interdisent la discrimination fondée sur le sexe. Ces déclarations et traités reconnaissent aussi que les femmes rencontrent des obstacles structurels à leur participation politique aux élections et que des mesures spéciales sont nécessaires dans certains contextes pour que les femmes aient des possibilités égales et soient traitées dans des conditions d'égalité. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes est particulièrement importante à ce sujet.

Article 4

1. L'adoption par les États Parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints.

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 d'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 de gouvernement;

Autodétermination

On peut dire que la notion d'élections démocratiques est enracinée dans le principe fondamental de l'autodétermination. Ce droit fondamental est reconnu par la Charte des Nations Unies (art. premier, par. 2) ainsi que dans l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le droit à l'autodétermination est particulièrement important parce que son exercice est une condition essentielle pour que les différents droits de l'homme soient effectivement garantis et respectés ainsi que défendus et renforcés. En vertu de ce droit, chacun est libre de déterminer son

statut politique et de poursuivre librement son développement économique, social et culturel¹. La Charte souligne en outre l'importance de l'autodétermination des territoires non autonomes et des Territoires sous tutelle (art. 73 b) et 76 b). Donc, bien que les élections ne constituent pas le seul moyen par lequel les peuples ont exprimé et exercé leur droit à l'autodétermination, leur rôle historique à ce sujet est clair.

Participation politique

Un certain nombre d'instruments internationaux, sans nécessairement mentionner expressément des élections, reflètent les principales préoccupations qui sont à la base de la notion d'élections démocratiques. Celles-ci s'expriment diversement comme représentant le droit des peuples à déterminer librement leur statut politique, le droit de toutes les composantes de la société de participer activement à la définition et au succès des buts de développement, et le droit de chacun à participer à la vie politique de son pays.

Plus précisément, la Convention sur les droits politiques des femmes vise à faire appliquer le principe de l'égalité de droit des hommes et des femmes énoncé dans la Charte des Nations Unies et à rendre égaux le statut des hommes et celui des femmes dans l'exercice des droits politiques. Conformément aux dispositions de la Charte et de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

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.

Le rôle de ces droits dans l'obtention de l'indépendance par les pays coloniaux est précisé dans la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (art. 5) qui dispose que le transfert de tous pouvoirs aux peuples de ces territoires a lieu conformément à leur volonté et leurs vœux librement exprimés.

Droits et principes fondamentaux

La Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme protègent un certain nombre de droits et principes dont l'exercice est une condition essentielle de toute opération électorale digne de ce nom. Sont particulièrement importants, pour l'exercice des droits de participation garantis dans l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la liberté d'expression, d'information, de réunion, d'association et de circulation, la liberté de ne pas faire l'objet de coercition, d'obligation ou d'intimidation, une surveillance indépendante des scrutins et du comptage des voix, le respect et la mise en œuvre des résultats, ainsi que l'accès aux tribunaux en cas de besoin².

¹ Voir Observation générale n° 12 du Comité des droits de l'homme sur le droit à l'autodétermination des peuples (art. premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques), vingt et unième session, 1984.

² Pour plus de détails, voir l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme sur le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu et le droit d'accéder aux fonctions publiques.