
Code de Conduite pour l'Administration électorale éthique et professionnelle

Série des Codes de Conduite

INTERNATIONAL
IDEA
INSTITUTE FOR
DEMOCRACY AND
ELECTORAL
ASSISTANCE

Ce Code de conduite a été rédigé durant le premier semestre de 1996. Il a fallu faire de la recherche et colliger, analyser et synthétiser différents codes et documents sur la question, ce qui a permis la formulation et la rédaction d'une liste de normes minimales universelles. Une fois la version provisoire du Code distribuée, un long et méticuleux processus de consultation des Commissions électorales et des grands organismes d'observation s'est déroulé pendant douze mois. Le Code a reçu un accueil très favorable, et de nombreux pays et organismes internationaux l'ont adopté et mis en pratique.

Copyright © Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale (International IDEA). Les demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction totales ou partielles de la présent publication doivent être envoyées à:

**Services d'Information, International IDEA S-103 34
Stockholm, Suède.**

International IDEA encourage la diffusion de ses travaux et répond aux demandes avec diligence. L'Institut publie ce Code en arabe, anglais, russe et espagnol.

Mise en pages: Eduard Cehovin

International IDEA Série des Codes de Conduite, 2

ISSN: 1403-123X

ISBN: 91-89098-15-3

Imprimé par Bröderna Carlssons Boktryckeri AB, Varberg 1998

Introduction

1. Le présent Code de conduite vise à aider les administrateurs d'élections grâce à des lignes directrices générales sur leurs activités.
2. Les administrateurs d'élections se trouvent confrontés à des circonstances et à des cas si différents dans leur travail qu'il ne serait pas pratique d'essayer d'établir une règle fixe pour chaque cas. Toute personne qui se sert de ce Code de conduite devrait plutôt l'appliquer de façon souple, en faisant preuve de bon sens, afin de répondre à chaque cas particulier.
3. Le présent Code de conduite comprend deux parties :

PARTIE UN

La fonction de l'administration électorale

Cette partie comprend un bref résumé des fonctions, des objectifs et des principes d'éthique fondamentaux de l'administration électorale.

PARTIE DEUX

Lignes directrices sur l'administration électorale

Cette partie comprend une déclaration complète des principes d'éthique fondamentaux à la base de l'administration électorale, avec une explication et des lignes de conduite pour les mettre en pratique.

La fonction de l'administration électorale

4. D'après la *Déclaration universelle des droits de l'homme*:

“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.”¹

Les concepts exposés dans la *Déclaration universelle* ont été par la suite incorporés dans d'autres documents internationaux, notamment:

le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*;

la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*;

la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*; et

la *Convention européenne des droits de l'homme*.

5. Dans son *Élections libres et régulières - droit international et pratique*, Goodwin - Gill indique:

“L'expérience et les pratiques récentes des États confirment la nécessité d'un contrôle du processus électoral ... [et] d'une responsabilité institutionnalisée pour la mise en œuvre par des fonctionnaires électoraux impartiaux ...”²

Un mécanisme de contrôle jouissant de la confiance des partis et de l'électorat est particulièrement crucial dans les situations de transition, par exemple au passage d'un système à parti unique à un système pluraliste, ou de toute autre manière lorsque l'impartialité des autorités administratives est sujette à caution."

"L'institutionnalisation effective des droits électoraux et politiques fondamentaux contraint les États

- à instaurer un système électoral approprié,
- à respecter leurs obligations internationales en matière de droits individuels, [et] ...
- à instaurer un mécanisme impartial et/ou équilibré efficace pour la gestion des élections législatives."³

6. L'organisme ou le mécanisme impartial ou équilibré qui est créé pour gérer les élections législatives se verra attribuer bon nombre de fonctions spécifiques, notamment:

- (i) la tenue d'élections et de référendums;
- (ii) l'établissement ou la tenue des listes électorales;
- (iii) la sensibilisation du public aux questions électorales par la réalisation de programmes d'information et d'éducation civique, en particulier pour les femmes, les jeunes, les analphabètes et les minorités défavorisées;
- (iv) la formation de fonctionnaires électoraux;
- (v) l'information des candidats, partis politiques et autres personnes intéressées sur le processus électoral;

- (vi) la nécessité de veiller à ce que les femmes et les minorités participent pleinement au processus électoral;
- (vii) l'établissement d'une réglementation sur le processus électoral;
- (viii) l'application de la loi électorale;
- (ix) la recherche sur les principes directeurs des élections et les questions connexes;
- (x) la fourniture d'information et de conseils sur les questions électorales au gouvernement, au corps législatif et aux organes de l'exécutif;
- (xi) la participation à la coopération et à l'assistance internationale.

7. La légitimité et l'acceptabilité générales d'une élection dépendent de nombreux facteurs, l'un des plus déterminants étant l'intégrité de l'administration électorale. Le public évaluera le caractère légitime d'une élection tant d'après l'intégrité réelle de son administration que d'après l'apparence d'intégrité du processus électoral. C'est pourquoi la manière dont l'administration électorale s'acquitte de ses tâches est invariablement l'objet d'une attention soutenue de la part des candidats, des partis politiques et des observateurs d'élections.

Lignes directrices sur l'administration électorale

8. Afin de garantir tant l'apparence que l'intégrité réelle du processus électoral, l'administration électorale doit se conformer aux principes d'éthique fondamentaux suivants:

- 1 l'administration électorale doit démontrer qu'elle respecte la loi;
- 2 l'administration électorale doit être indépendante et neutre;⁴
- 3 l'administration électorale doit être transparente;
- 4 l'administration électorale doit être exacte;
- 5 l'administration électorale doit être au service des électeurs.

Ce qui suit constitue un exposé détaillé de ces principes.

PRINCIPE D'ÉTHIQUE 1 L'administration électorale doit démontrer qu'elle respecte la loi

9. Le succès d'une élection tient, en grande partie, à la mesure dans laquelle elle est reconnue comme légitime et obligatoire par les participants au processus politique. L'expression juridique claire de décisions importantes qui touchent l'intérêt commun donne le degré de certitude nécessaire pour qu'apparaisse un consensus entre tous les participants du processus quant à son administration. Si l'administration électorale n'est pas conforme à

la loi électorale, ne la met pas en œuvre équitablement et n'explique pas clairement les raisons de ses décisions, le consensus des participants risque d'être miné, ce qui peut ensuite compromettre l'appui au processus électoral.

10. L'administration électorale et les administrateurs d'élections doivent donc :

- (i) observer les lois du pays;
- (ii) dans le cadre juridique du pays, veiller à ce que les lois électorales soient appliquées pleinement et impartialement;
- (iii) veiller à ce que les partis, les candidats, les électeurs et les autres participants au processus électoral soient traités de manière juste et équitable, dans le cadre juridique du pays et en toutes circonstances.

PRINCIPE D'ÉTHIQUE 2

L'administration électorale doit être indépendante et neutre

11. Pour qu'une élection réussisse, les participants au processus doivent estimer que les administrateurs d'élections s'acquitteront de leurs fonctions de façon neutre sur le plan politique. Si les personnes qui gèrent les élections sont jugées partiales, la crédibilité du processus électoral dans le public sera menacée au point de nuire, de façon irrémédiable, à la confiance dans le processus. Les administrateurs d'élections doivent donc s'acquitter de leurs fonctions de façon strictement indépendante et neutre sur le plan politique.

12. Parfois, un pays peut juger opportun de désigner des représentants d'un parti ou d'une tendance politique comme administrateurs d'élections. Dans ce cas, bien que les administrateurs aient été choisis du fait de leur identité politique, ils doivent accomplir leurs tâches d'une manière strictement indépendante et neutre sur le plan politique.

13. Les administrateurs d'élections doivent:

- (i) agir de manière strictement neutre et non partisane dans leurs relations avec les partis politiques, les candidats, les électeurs, la presse ou les médias;
- (ii) s'abstenir de tout acte dénotant ou pouvant être perçu comme dénotant un soutien partisan à un candidat, parti politique, personnage politique ou tendance politique;
- (iii) faire preuve à tout moment d'une conduite irréprochable, d'un excellent jugement et de la plus grande réserve;
- (iv) révéler toute relation qui pourrait entraîner un conflit d'intérêts avec leur rôle d'administrateurs d'élections;
- (v) ne pas accepter de dons provenant de partis politiques, d'organismes ou de personnes participant au processus électoral;
- (vi) écarter toute influence inopportune, et, sauf si la loi ou la coutume l'exigent, ne pas accepter des directives concernant l'administration électorale;
- (vii) s'abstenir de toute activité non autorisée, y compris les activités privées, susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts, réel ou perçu comme tel, avec leur rôle d'administrateurs d'élections;

- (viii) s'abstenir de toute activité, y compris les activités privées, qui pourrait donner une impression de sympathie pour un candidat, un parti politique, un personnage politique ou une tendance politique;
- (ix) s'abstenir d'exprimer des opinions sur des questions susceptibles de devenir des thèmes électoraux;
- (x) s'abstenir de communiquer avec les électeurs sur des questions de nature partisane;
- (xi) s'abstenir de porter ou d'afficher les symboles d'un parti ou couleurs de nature partisane.

14. L'administration électorale doit respecter chacune de ces lignes de conduite dans la mesure où elles peuvent viser tant une personne qu'une organisation.

PRINCIPE D'ÉTHIQUE 3

L'administration électorale doit être transparente

15. Pour qu'une élection réussisse, les participants au processus électoral doivent pouvoir accepter les décisions de l'administration électorale. Une telle acceptation découle en très grande partie de la possibilité pour les participants au processus de se convaincre que les décisions ont été prises de manière appropriée. Pour ce faire, ils doivent avoir accès à l'information sur laquelle les décisions sont fondées.

16. Bien entendu, chaque élection donne lieu à la production d'un grand volume de données,

d'importantes bases de données et de nombreux documents. Il n'est généralement pas possible de prendre des dispositions permettant à chacun d'examiner tous les documents ou d'en prendre une copie.

Toutefois, les administrateurs d'élections doivent être prêts :

- (i) à justifier leurs décisions;
- (ii) à rendre accessible l'information sur laquelle chaque décision est fondée;
- (iii) à permettre un accès effectif et raisonnable aux documents et renseignements pertinents, dans le cadre des lois électorales et des lois sur l'accès à l'information du pays.

17. De plus, l'administration électorale et les administrateurs d'élections doivent :

- (i) veiller à ce que les agents des partis politiques et les candidats puissent exercer pleinement et efficacement les droits que leur confère la loi;
- (ii) lorsqu'il est opportun de le faire, compte tenu des circonstances, tenir des consultations avec les participants au processus électoral, soit sur une base régulière, soit à l'occasion de décisions particulières;
- (iii) fournir, en réponse à des demandes raisonnables, des explications sur les décisions prises dans le cadre du processus électoral ou au cours des activités courantes de l'administration électorale;
- (iv) établir un système permettant aux intéressés d'avoir accès, en temps opportun, à tous les éléments

d'information, documents et bases de données essentiels utilisés dans le processus électoral ou au cours des activités courantes de l'administration électorale;

- (v) révéler de leur propre initiative toute irrégularité dont ils ont connaissance dans l'administration électorale.

PRINCIPE D'ÉTHIQUE 4

L'administration électorale doit être exacte

18. Il découle de la discussion du principe d'éthique 3 que, pour que les participants estiment que les décisions des administrateurs d'élections soient satisfaisantes, l'information sur laquelle sont fondées les discussions doit être exacte et accessible. Si l'information est inexacte ou non fiable, elle peut miner la confiance, tant dans les décisions de l'administration que dans sa compétence générale.

19. Les administrations électorales et les administrateurs d'élections doivent accomplir leurs tâches selon les critères les plus rigoureux d'exactitude de l'information et d'objectivité de l'analyse. En particulier, ils doivent:

- (i) veiller à ce que l'information soit recueillie, compilée et publiée de manière systématique, claire et sans ambiguïté;
- (ii) dans le cadre juridique du pays, faire ce qu'il faut pour veiller à ce que l'information compilée, utilisée ou publiée soit solidement fondée dans les faits.

PRINCIPE D'ÉTHIQUE 5

L'administration électorale doit être au service des électeurs

20. Compte tenu du cadre juridique du pays et des circonstances, les administrations électorales et les administrateurs d'élections doivent s'efforcer de faire en sorte que tous les électeurs bénéficient de services de la meilleure qualité possible, afin de leur permettre d'exercer leurs droits le plus commodément possible. En particulier, ils doivent :

- (i) faciliter, dans la mesure du possible, la participation aux élections;
- (ii) veiller à une bonne compréhension du processus électoral par les électeurs;
- (iii) faire de leur mieux pour que puissent voter les personnes ayant des besoins spéciaux, notamment les aveugles, les handicapés physiques, les analphabètes ou les habitants de régions éloignées.

¹ Article 21, alinéa 3 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

² Traduit par International IDEA.

³ Guy S. Goodwin-Gill, *Élections libres et régulières - droit international et pratique*, Interparliamentary Union, Genève, 1994, pp. 12-14, 87.

⁴ Il n'y a pas beaucoup de différence entre "indépendante" et "neutre". Toutefois, les Commissions électorales consultées ont laissé entendre que l'importance de cette différence valait la peine d'être soulignée.