

CODES DE CONDUITE POUR LES ÉLECTIONS

Etude établie pour l'Union interparlementaire

par

Guy S. Goodwin-Gill

1998

CODES DE CONDUITE
POUR LES ÉLECTIONS

Guy S. Goodwin-Gill

Union interparlementaire

Genève

1998

© Union interparlementaire 1998

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est mis en vente, à condition qu'il ne soit prêté, revendu ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

ISBN 92-9142-040-9

Publié par

L'UNION INTERPARLEMENTAIRE

B.P.438

1211 Genève 19

Suisse

Réalisé avec le concours financier de
l'Agence suédoise de coopération internationale au développement

Mise en page, impression et reliure par ATAR, Genève, Suisse
Couverture conçue par Aloys Robellaz, Les Studios Lolos» Carouge, Suisse
Traduit en français par M^{mc} Mercedes Neal, Vétraz-Monthoux, France

Table des matières

AVANT-PROPOS	vii
PRÉFACE ET REMERCIEMENTS	ix
INTRODUCTION	1
1.1 Droit international, obligations et application	1
1.2 Buts d'un Code de conduite pour les élections	3
1.3 Codes de conduite et promotion «d'élections pacifiques»	4
PRATIQUE ET PROBLÈMES	7
2.1 Elections et financement	7
2.1.1 Financement: aspects divers	9
2.1.2 Financement et code de conduite	16
2.1.3 L'argent et les moyens de communication	19
2.1.4 Conclusions préliminaires	20
2.2 Elections et médias	21
2.2.1 Le rôle des médias	22
2.2.2 Accès aux médias	23
2.2.3 Equilibre et partialité dans les médias	25
2.2.4 Responsabilité des médias et codes de conduite	29
2.2.5 Respect des règles	32
2.2.6 Conclusions préliminaires	33
2.3 Observation d'élections	33
2.3.1 Observation d'élections et droit international	34
2.3.2 Observateurs nationaux	36
2.3.3 Mandats	36
2.3.4 Responsabilités et méthodes	39
2.3.5 Les droits et la conduite des observateurs internationaux	43
2.3.6 Conclusions préliminaires	46
2.4 Elections et pratiques régulières en matière de campagne électorale	46
2.4.1 La responsabilité des partis politiques et des candidats	48
2.4.2 Restrictions en matière d'activité et de discours politiques	50
2.4.3 Conclusions préliminaires	55
2.5 L'institutionnalisation du processus électoral	56
2.5.1 Les commissions électorales en tant que «bonne pratique»	58

2.5.2	Promouvoir l'intégrité du système	60
2.5.3	Conclusions préliminaires	61
3.	CODE DE CONDUITE: PORTÉE POTENTIELLE ET CONTENU	63
3.1	La portée potentielle d'un code de conduite	65
3.2	Le contenu potentiel d'un code de conduite	67
	MODÈLE DE CODE DE CONDUITE POUR LES ÉLECTIONS	69
	ANNEXES: CODES DE CONDUITE POUR LES ÉLECTIONS	79
	BIBLIOGRAPHIE CHOISIE	145

Avant-propos

«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.»

Énoncé en 1948 dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ce principe a été non seulement repris mais développé par l'Union interparlementaire. Pour l'organisation mondiale des Parlements, l'élément clé de l'exercice de la démocratie est, certes, la tenue à intervalles périodiques d'élections libres et régulières permettant l'expression de la volonté populaire; mais il est également essentiel que ces élections soient tenues de telle sorte que tous les électeurs puissent choisir leurs représentants dans des conditions d'égalité et de transparence qui stimulent la concurrence politique.

Par delà l'affirmation de ce principe général, l'Union a aussi voulu contribuer à sa mise en pratique. C'est pourquoi elle a confié au Professeur Guy S. Goodwin-Gill l'élaboration d'un ouvrage qu'elle a publié en 1994 sous le titre *«Elections libres et régulières: droit international et pratique»*. Se fondant sur cette étude, le Conseil de l'Union interparlementaire a adopté la même année, à Paris, une *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*.

Depuis leur publication, l'étude et la Déclaration ont fait l'objet de plusieurs tirages et ont été diffusées par milliers dans le monde entier, ce qui témoigne de ce qu'elles sont venues combler une attente largement ressentie. Il est avéré que le contenu de la Déclaration a été une source d'inspiration lors de réformes électorales dans plusieurs pays et a servi de référence pour de nombreuses opérations de supervision et d'observation d'élections.

Tout récemment, l'Union interparlementaire a souligné combien était essentiel le droit de constituer des partis politiques et de mener des activités politiques*. Elle a estimé également que l'organisation, les activités, la gestion financière, le financement et l'éthique des partis doivent être dûment réglementés, de façon impartiale, pour garantir la régularité du processus démocratique.

* *Déclaration sur la démocratie*, adoptée par le Conseil interparlementaire en septembre 1997 au Caire.

Une nouvelle fois, l'Union a souhaité dépasser la simple affirmation de principes et offrir des outils pour l'amélioration des législations nationales et de la pratique des acteurs politiques. C'est pourquoi elle a donné mandat au Professeur Goodwin-Gill de poursuivre le travail qu'il avait mené précédemment avec une grande compétence.

Aujourd'hui l'Union est heureuse de présenter le résultat de ses recherches. Intitulé «Codes de conduite pour les élections», cet ouvrage couvre un très large champ; il passe en revue non seulement les problèmes pratiques mais les solutions qui leur sont apportées en ce qui concerne le financement des élections, leur couverture par les médias, l'observation d'élections, la campagne électorale et l'institutionnalisation du processus électoral. Combinant harmonieusement le droit et la pratique, l'étude propose également un code de conduite modèle et reproduit en annexe un grand nombre de textes ayant servi de codes dans différents pays.

Dans son introduction, l'auteur a très justement remercié tous ceux dont la contribution a enrichi cette étude, remerciements auxquels l'Union interparlementaire entend s'associer. L'Union souhaite exprimer ici sa reconnaissance à l'Agence suédoise de coopération internationale au développement laquelle, par son concours financier substantiel, a rendu possible la publication de cet ouvrage.

Avec cette œuvre du Professeur Goodwin-Gill, les gouvernements, les instances chargées de l'organisation d'élections, les partis politiques et les candidats eux-mêmes disposent désormais d'une précieuse source de référence. L'Union en sait gré à l'auteur et espère avoir ainsi apporté une contribution substantielle à la promotion de processus électoraux efficaces, intègres et transparents qui rapprocheront les peuples de l'idéal démocratique.

Pierre Cornillon
Secrétaire général
Union interparlementaire

Préface et remerciements

Le lecteur, même s'il est peu averti, constatera que cette brève étude reprend l'un des thèmes évoqués dans *Elections libres et régulières: droit international et pratique*, publié par l'Union interparlementaire en 1994. Cet ouvrage était essentiellement consacré à un examen de la pratique dans les pays en transition, de la guerre à la paix ou d'un système de parti unique à un système pluraliste. Il s'agissait d'une étude «ponctuelle» réalisée à un moment où les élections et leurs dimensions internationales suscitaient un intérêt particulier qui, avec la *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières* que le Conseil interparlementaire a adoptée en mars 1994, a aussi contribué au débat sur la démocratie et la démocratisation.

Dans le même temps, cependant, le Conseil interparlementaire a voulu aller plus loin et élargir aux démocraties établies l'examen de certains aspects relatifs aux élections. Il s'agit de dépasser le cadre législatif et administratif, et de se concentrer sur la *conduite* des élections et le *comportement* au cours des élections. Si les élections *libres* sont avant tout une question de forme, les élections *régulières* sont souvent une question de fond. Cette étude s'inscrit donc dans le cadre d'un processus continu d'examen d'un certain nombre de préoccupations actuelles, dont la corruption (une étude des normes de déontologie dans la vie publique suivra); les conséquences néfastes de l'argent sur le processus électoral; la responsabilité (et l'irresponsabilité) des médias; et les pratiques régulières et irrégulières lors des campagnes électorales, telles que la publicité négative.

L'Union interparlementaire est aussi préoccupée que bien d'autres organisations par le désintérêt croissant et le cynisme grandissant du public à l'égard du processus démocratique et de la vie politique en général. L'Union n'est pas un organe «législatif», mais elle encourage la coopération, fournit une assistance technique, des ressources et un savoir-faire, et participe à l'élaboration de normes. Dans cette optique, l'Union est la tribune où les parlementaires peuvent promouvoir des principes et des pratiques au nom des parlements, ainsi que des formes représentatives de gouvernement en général. On espère que, à l'instar de l'Etude et de la Déclaration sur les élections libres et régulières, le présent ouvrage et le modèle de code de conduite qui lui est annexé contribueront au débat sur les normes et créeront ou confirmeront certaines attentes sur l'administration des processus électoraux et la participation aux élections.

Une fois encore, c'est avec un immense plaisir que j'ai travaillé avec l'Union interparlementaire. J'apprécie tout particulièrement l'intérêt personnel et le soutien sans faille que Pierre Cornillon, Secrétaire général de

l'Union, a apporté à ce travail, ainsi que les encouragements constants, l'engagement et les commentaires pertinents d'Anders B. Johnsson, Secrétaire général adjoint de l'Union. Leur soutien m'a été des plus précieux.

Cette étude a bien sûr bénéficié de la contribution de nombreuses personnes et organisations participant aux élections et aux processus de démocratisation. Une réunion sur l'observation électorale et l'administration des élections, organisée à Varsovie en avril 1997 par le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (ODIHR) de l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe, a été pour moi l'occasion de recueillir des informations et de développer des idées. Que l'Ambassadeur Audrey F. Glover, alors Directeur de l'ODIHR, Eric Rudenshiold, Directeur des programmes pour l'Assemblée parlementaire de POSCE, le personnel de PODIHR et les nombreux participants avec lesquels j'ai pu échanger des vues soient ici remerciés.

De nombreuses autres personnes ayant une grande expérience du domaine électoral ont fait de précieux commentaires sur un premier projet de cette étude. L'International Federation for Election Systems (IFES) a aimablement et efficacement organisé une réunion d'étude à Washington en juin 1997. Richard W. Soudriette, Président de PIFES, a apporté son chaleureux soutien au projet, et je suis reconnaissant à ses collègues Jeff Fischer, George Jones et Ray Kennedy, pour les avis qu'ils ont exprimés et à Sandra Shuster pour le soutien logistique. Je remercie aussi Richard Smolka, Rédacteur en chef de *Election Administration Reports*, Dave Merkel, International Republican Institute, et Pat Merloe, National Democracy Institute, pour leurs contributions, ainsi que Quentin Wendt qui a rempli les fonctions de rapporteur. L'IFES reste une ressource précieuse, et les connaissances pratiques de son personnel ont été fréquemment utilisées dans le texte qui suit. Je suis reconnaissant à Didier Maus, Directeur de l'Institut international pour l'administration publique (IIAP) et à Georges Bergougous du Conseil constitutionnel (Service juridique), qui m'ont tous deux communiqué leurs observations détaillées sur différents aspects de la loi et de la pratique françaises.

Malgré la diversité des contributions à cette étude, les opinions exprimées sont les miennes et j'assume seul la responsabilité de toute erreur et de toute omission.

Guy S. Goodwin-Gill
Wolfson Collège, Oxford
Octobre 1997

1. INTRODUCTION

1.1 Droit international, obligations et application

L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 établit les principes fondamentaux des «droits électoraux», qui sont ensuite développés dans l'article 25 du Pacte de 1966 sur les droits civils et politiques et qui incluent, notamment, «le droit *et la possibilité*» de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal, et au scrutin secret. A ces droits formels, s'ajoutent les droits politiques et le droit de faire campagne qu'énonce le Pacte de 1966 et qui sont essentiels à un «processus électoral qui ait un sens»;¹ article 19 (le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions, et le droit à la liberté d'expression); article 21 (le droit de réunion pacifique); et article 22 (le droit à la liberté d'association). Avec le droit collectif à des élections libres et régulières, ces droits sont le fondement juridique de l'aspiration à un gouvernement représentatif. Toutefois, ils constituent un cadre *pratique* incomplet pour l'application efficace des obligations internationales.

Le Commentaire général du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur l'article 25, par exemple, met en évidence les domaines dans lesquels une orientation reste nécessaire, en soulignant à plusieurs reprises que la norme du «caractère raisonnable» est invoquée pour justifier les conditions ou restrictions qui sont imposées en matière de droits politiques, qu'il s'agisse du vote, des candidatures, des conflits d'intérêts, des dépenses électorales, ou du découpage des circonscriptions.²

Les élections libres et régulières, qu'elles soient partie intégrante des démocraties établies ou d'un processus de démocratisation, ne doivent pas être évaluées uniquement en fonction de ce qui arrive le jour du scrutin. Les évaluations doivent aller au-delà des questions de droit et de forme, prendre en considération la société politique dans son ensemble, y compris la nature du système électoral, les droits des électeurs, l'inscription sur les listes électorales, l'organisation et le financement des partis, le choix des candidats, les dépenses électorales, l'éducation des électeurs, la conduite des campagnes électorales et la réalité des droits politiques traditionnels. En outre, pour

¹ Larry Garber et Clark G/b*on, *Review of United Nations Electoral Assistance IW2-93* (août 1993), 58; et Franck, T., «The Emerging Right to Démocratie Governance», 86A7//.46(1992), al. 61: «the essential preconditions for an open electoral process».

² Comité des droits de l'homme, «Commentaire général adopté par le Comité des droits de l'homme en application de l'article 40, paragraphe 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques», addendum, «Commentaire général No. 25(57)»: Doe. ONU CCPR/c/21/Rev.1/Add.7. 27 août 1996, para. 4. 10. 15-17, 19-21.

apprécier si une élection a été libre et régulière ou pas, il faut analyser l'éventail des choix afin de déterminer s'il offre des possibilités suffisantes; si un parti ou un groupe a été empêché de participer à la poursuite des objectifs électoraux ou soumis à des restrictions arbitraires, s'est vu interdire l'accès aux médias ou n'a pas eu la possibilité de faire connaître ses opinions; et si l'élection s'est déroulée dans un climat général de sécurité, dans lequel l'électorat a pu exprimer son choix sans crainte ou intimidation, dans le secret, et en ayant confiance dans le système dans son ensemble.

Le résultat constituera un indicateur de conformité ou de non-conformité avec les obligations internationales. D'autres situations, cependant, comportent des éléments d'appréciation, et il s'agit de savoir comment déterminer l'étendue des écarts acceptables par rapport à la norme. Dans la mesure où le droit international se préoccupe des *résultats* plutôt que des transgressions «techniques», un Code de conduite peut établir les normes non contraignantes nécessaires à l'aune desquelles les actes et les acteurs pourront être jugés. Néanmoins, tous les codes ne sont pas de cette nature car certains sont «légifères», par exemple par la Commission électorale agissant sur prescription; dans ce cas, leur caractère contraignant provient moins d'un accord entre les partis que de leur origine juridique.³

Des codes de conduite dont *conviennent* les parties à une élection sont acceptés dans un nombre croissant de situations potentiellement tendues. Souvent, ils ont servi de base pratique à un vote pacifique et ont contribué à susciter un sentiment de confiance dans le processus démocratique, en tant que mécanisme de mise en place d'un gouvernement représentatif et de réalisation d'un changement pacifique. Dans un cas, quasi unique en son genre, l'adhésion au Code de conduite était l'une des conditions imposées pour participer aux élections.⁴ En l'occurrence, le Code assurait à tous les partis la liberté de faire campagne, insistait sur l'interdiction de recourir à la violence et à l'intimidation lors des rassemblements politiques. En particulier, il imposait aux partis l'obligation de communiquer régulièrement les uns avec les autres, et définissait les modalités de ces communications.

Dans la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, adoptée à l'unanimité lors de sa session de mars 1994 à Paris, le Conseil interparlementaire invitait instamment les Etats à adopter les dispositions politiques et institutionnelles nécessaires pour garantir la réalisation progressive et la consolidation des objectifs démocratiques. Faisant fond sur l'expérience pratique, il recommandait aux Etats d'«inciter les partis, les

* L'auteur est reconnaissant à Didier Maus pour ses éclaircissements sur ce point.

⁴ Voir an. 7, Annexe al' *Accord sur un règlement politique global du conflit cambodgien* 3EILM 180(1992). D'autres exemples de codes de conduite sont donnés dans les Annexes ci-après.

candidats et les médias à adopter un code de conduite régissant la campagne électorale et le scrutin proprement dit».⁵

1.2 Buts d'un Code de conduite pour les élections

«...l'Etat doit adopter les dispositions politiques et institutionnelles nécessaires pour garantir la réalisation progressive et la consolidation des objectifs démocratiques, y compris par l'institution d'un mécanisme neutre, impartial ou équilibré d'administration des élections. Ce faisant, il doit notamment, inciter les partis, les candidats et les médias à adopter un code de conduite régissant la campagne électorale et le scrutin proprement dit...»

Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, 4(2)

Les codes de conduite peuvent favoriser la régularité et donner une apparence de régularité à l'administration d'une élection. Les codes complètent les *règles*. Ils peuvent aussi apporter ce que dans un autre contexte on a appelé «une légère touche de réglementation».⁶ Les dispositions d'un code, quel qu'il soit, dépendront nécessairement du contexte politique et social particulier, et des besoins à satisfaire; en général, cependant, le contenu d'un code sera évalué sur la base des critères aptes à favoriser des élections libres et régulières.

En bref, un code de conduite peut être considéré comme un outil qui contribue à la *liberté* et à la *régularité*; à un choix *réel*, à un processus *représentatifs, crédible*; à la *transparence* et *Vobligation de rendre compte*; à *l'intégration*; à l'atténuation des *conflits*, et à l'émergence et la consolidation d'une *culture politique démocratique*.¹ S'il est réellement appliqué, un Code de conduite encourage la consultation et le débat entre les partis, dans l'intérêt d'une «bonne élection».⁸ Plus généralement, il contribue à promouvoir un sentiment de confiance parmi les candidats, ainsi que les aspirations de l'électorat.

¹ Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, Conseil interparlementaire, 154^e session, Paris, 26 mars 1994; texte reproduit dans Goodwin-Gill G.S., *Elections libres et régulières: Droit international et pratique*. Union interparlementaire, Genève 1994, x.

⁵ Baldwin, R., *Rules and Government*, Clarendon Press, Oxford, 1995. 159.

⁷ Comme le soulignait récemment l'ancien Secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Boutros-Ghali, l'appui à une culture de démocratie... a beaucoup contribué à garantir le respect des résultats électoraux et à faire en sorte que tous les groupes concernés apportent un large soutien à la poursuite de politiques démocratiques après un premier référendum ou une première élection: Secrétaire général des Nations Unies, «Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider des démocraties nouvelles ou rétablies»; doc. ONU A/51/761, 20 décembre 1996, para. 43.

⁸ Naturellement, d'autres avantages peuvent découler du processus de démocratisation; comme cela a été constaté, les institutions et les processus démocratiques orientent les intérêts concurrents vers les sphères du discours et offrent les moyens de parvenir à un compromis qui peut être respecté par tous les participants aux débats, limitant ainsi le risque que les différences ou les litiges n'aboutissent à un conflit armé ou à la confrontation. Secrétaire général, doc. ONU A/51/761, note 7 ci-dessus, para. 17.

Les règles relatives à la conduite d'élections libres et régulières peuvent être efficacement appliquées, complétées et respectées par le biais d'un code de conduite. Certains affirment que, si les règles permettent en grande partie de garantir qu'une élection est «libre», un code de conduite est essentiel pour en assurer la «régularité». Dans la pratique, les deux options réglementaires débordent largement l'une sur l'autre et il est difficile, dans certaines situations, de déterminer si une règle est préférable à une disposition d'un code ou vice-versa. Dans certaines situations, le rôle de la loi est clair - par exemple, interdire la violence ou l'incitation à la violence; un Code peut réitérer les règles opportunes et aussi aller plus loin, c'est-à-dire, préciser les types de comportement à éviter, promouvoir un climat de tolérance et de coopération et souligner que la campagne électorale doit porter sur les programmes et non sur la personnalité des candidats.⁹

1.3 Codes de conduite et promotion «d'élections pacifiques»

Même si l'autorégulation n'est pas un vain mot dans un climat de confiance mutuelle, aucune loi et aucun code ne s'appliquent d'eux-mêmes. Il est donc nécessaire de prévoir un mécanisme de surveillance, qui peut être un organe impartial et indépendant comme une commission électorale ou toute autre institution acceptée par les partis. Par définition, un code est un ensemble de *principes* destinés à *guider* ceux qui participent à une élection. Sa formulation sera probablement ambiguë, ou semblera ne pas prendre en compte toutes les éventualités. Des personnes raisonnables agissant de bonne foi peuvent en interpréter erronément les termes, bien que la tension et les émotions que provoquent une élection conduisent souvent les partis et les candidats à «déplacer les limites» pour s'assurer le plus d'avantages possibles. Dans certains cas, des sanctions peuvent s'imposer;¹⁰ dans d'autres, les partis peuvent réagir de façon positive aux conseils qui sont donnés.

Les élections de 1996 en Inde ont montré qu'une commission électorale active et indépendante peut donner un nouvel élan aux normes à travers l'application des lois électorales et d'un code de conduite. Contrairement aux élections précédentes, celles de 1996 au Lok Sabha ont été marquées par l'absence totale d'inscriptions, de bannières, d'affiches et d'annonces par haut-parleurs. La Commission électorale a détaché une armée de cameramen,

** Le Code qui a été adopté pour les élections de 1997 au Pakistan, par exemple, reproduit en langage clair bon nombre des infractions qui sont définies dans Loi sur la représentation populaire. En outre, il donne des exemples de comportements à éviter, par exemple, qualifier un candidat de «traître»; voir ci-après Annexe 3.

*** Voir ci-dessous, section 2.5.

qui ont filmé les réunions politiques," et les partis ont dû accorder une place accrue au porte-à-porte.¹²

Dans bien d'autres cas, une commission électorale ou l'organe équivalent a joué un rôle important, moins parce qu'elle avait réglé des litiges que parce qu'elle avait évité qu'ils ne surgissent en obligeant ou incitant les partis à se réunir régulièrement. En effet, un processus de règlement des litiges peut être évalué, notamment, en fonction des «solutions» qu'il apporte: il doit non seulement favoriser la mise en place d'un processus électoral efficace et productif, mais aussi faire en sorte que celui-ci soit accepté et considéré comme adéquat pour choisir le parlement et le gouvernement dans une culture donnée. A cet égard, la nécessité d'un système de règlement «pacifique» des différends semble exiger le consensus (à la fois sur le processus et sur les résultats), plutôt que la «confrontation» - des problèmes se poseront toujours si le système de règlement des différends repose à l'excès, ou de manière trop flagrante, sur les mécanismes ordinaires de règlement des litiges au sein de la société (tribunaux, décrets, sanctions, mesures coercitives). Dans ce contexte, «pacifique» ne signifie pas seulement parvenir rapidement et efficacement à une solution. Il s'agit aussi de susciter ou d'enraciner un sentiment de confiance dans l'ensemble du système.

Cela conduit à s'interroger sur la nature d'un conflit électoral et les ressemblances et différences qu'il présente avec les autres conflits «civils». Même si des droits et devoirs sont parfois en jeu, le règlement des différends exige peut-être un autre vocabulaire, et une approche fondée sur des «droits» n'est peut-être pas la meilleure base d'une classification. Il est important que les structures régissant le règlement des conflits électoraux reposent sur au moins une hypothèse de départ et un objectif, à savoir, l'indépendance et l'impartialité. Dans certaines situations, ces structures doivent contribuer activement au règlement des différends, ne serait-ce que pour éviter la confrontation. Un code de conduite, surtout s'il encourage les contacts entre les partis, les candidats et les administrateurs, présente à cet égard certains avantages.

¹ *Times of India News Service*, 11 avril 1996. La Commission électorale a interdit également la projection des films où figuraient des acteurs politiquement engagés. Elle a aussi été critiquée pour excès de zèle pour avoir, par exemple, interdit les exportations de coton, au motif que celles-ci pourraient influencer sur les électeurs des régions cotonnières: *Tunes of India News Service*, 12, 18 avril 1996.

¹² *Times of India News Service*, 17 avril 1996.

2. PRATIQUE ET PROBLEMES

2.1 Elections et financement

«L'Etat doit adopter, conformément à sa procédure constitutionnelle, les dispositions législatives et autres mesures nécessaires pour garantir les droits et le cadre institutionnel permettant la tenue, à intervalles réguliers, d'élections honnêtes, libres et régulières, en conformité avec les obligations contractées en vertu du droit international. L'Etat doit en particulier... prendre des dispositions pour la création et libre activité des partis politiques, régler le cas échéant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, garantir la séparation de l'Etat et des partis et établir des conditions équitables de concurrence pour les élections législatives...» *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(1)

«L'Etat doit prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir la transparence du processus électoral dans son ensemble...» *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(7)

Dans le monde en développement, ou dans les pays de transition d'un système de parti unique à un système pluraliste, le financement des campagnes électorales et le financement public des partis politiques apparaissent généralement comme des mesures *habilitantes*, destinées à frayer la voie à la participation électorale et/ou à équilibrer ou rééquilibrer la compétition¹³. Dans certaines démocraties développées, par ailleurs, les contributions privées, notamment celles des entreprises ou des syndicats, sont considérées comme une menace potentielle pour le processus démocratique car elles ne visent que trop souvent à servir des priorités législatives ou politiques particulières. Le financement public des partis politiques et des dépenses électorales, avec ou sans financement privé contrôlé, peut alors être utilisé. Néanmoins, l'objectif est fondamentalement le même: assurer un équilibre plus ou moins équitable entre les candidats en lice.

L'expérience récente aux Etats-Unis est révélatrice de ce qui peut arriver quand les contrôles sont limités, ne sont pas appliqués ou ne sont pas applicables. Dans ce cas, le support supplante le message, et les candidats peuvent être marginalisés par des forces publicitaires inconnues censées servir leurs intérêts. L'argent (et ce qu'il peut acheter en termes de présence dans les médias, de démarchage par téléphone et autres) se substitue au débat public.

¹³ Cf. Merloe, P. «Electoral Campaigns and Pre-Election Issues: The 'Level Playing Field' and Démocratie Elections». National Démocratie Institute, Washington, D.C., 1994.

C'est quand les sources de ce financement ne sont pas connues, ou sont difficiles à identifier que le défi posé au processus démocratique est le plus grand.

Ces dernières années, l'Assemblée générale des Nations Unies a régulièrement souligné que le financement, sous ses différentes formes, peut déséquilibrer un processus électoral au point de porter préjudice au principe de l'autodétermination. C'est pourquoi, s'appuyant sur l'obligation que fait la Charte «de respecter le droit des autres à disposer d'eux-mêmes et à déterminer librement leur statut politique et assurer librement leur développement économique, social et culturel», l'Assemblée générale a réaffirmé en 1995 que :

toute activité qui vise, directement ou indirectement, à une ingérence dans le libre déroulement de processus électoraux nationaux, notamment dans les pays en développement, ou qui est destinée à modifier les résultats de ces processus, viole l'esprit et la lettre des principes établis dans la Charte et dans la Déclaration sur les principes du droit international relatifs aux relations amicales et à la coopération entre les Etats, conformément à la Charte des Nations Unies...

En outre, l'Assemblée générale demande instamment à tous les Etats de s'abstenir de financer ou de fournir, directement ou indirectement, toute forme de soutien déclaré ou secret aux partis ou groupes politiques, et de prendre des mesures de nature à porter atteinte aux processus électoraux dans un pays.¹⁴

Il est évident que les conditions économiques et sociales peuvent renforcer ou affaiblir le soutien au processus démocratique, et atténuer ou exacerber les tensions ethniques ou intercommunautaires.¹⁵ Il n'est donc pas étonnant que des organisations comme l'OSCE aient insisté sur la nécessité, pour les pays qui ont engagé un processus de réforme, de parvenir à un accord sur «les objectifs, les méthodes et le rythme des initiatives économiques et politiques à travers l'utilisation des institutions démocratiques».¹⁶ Consciente de l'importance du pluralisme politique, l'OSCE insiste à plusieurs reprises sur le droit de créer des partis et la nécessité de donner à ces partis les garanties légales requises «pour leur permettre de se mesurer sur la base d'une égalité de

* Résolution No. 50/172 de l'Assemblée générale, «Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux», 22 décembre 1995. para. 3,5,7.

" Cf. Assemblée parlementaire de l'OSCE, Déclaration de Stockholm, 9 juillet 1996. Ch. 3 (Démocratie. droits de l'homme et questions humanitaires), para. 71.

¹⁶ [ibid., Ch. 2 (Affaires économiques, science, technologie et environnement), para. 38, 50.

traitement devant la loi et les autorités». ¹⁷ Il est implicitement reconnu que les considérations financières sont déterminantes, même si les problèmes inhérents ne sont qu'effleurés dans des déclarations simples, telles que «le financement des partis politiques doit être transparent»; ou chaque Etat doit veiller à ce «qu'aucun obstacle d'ordre juridique ou administratif ne s'oppose au libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination pour tous les groupes ou groupements politiques et toutes les personnes désirant participer à des élections». ¹⁸

2.1.1. Financement: aspects divers

Etant donné la diversité de l'organisation politique dans les démocraties en place ou naissantes, il peut être difficile d'aller au-delà d'un accord sur le principe très général selon lequel les systèmes de financement doivent être «transparents», et des mécanismes non précisés de «freins et contrepoids» - qui seront très probablement le produit de cultures politiques particulières - sont indispensables.

Dans une certaine mesure, chaque société doit définir elle-même l'objectif ou le but du financement des partis politiques, par opposition à la «vie politique» (y compris l'éducation civique) en général. Certains postulats sur le financement assuré par le secteur privé ou les entreprises sont propres à certaines cultures, et ce financement n'est en aucune manière invariablement lié à la perspective d'un gain direct. ¹⁹ Le financement joue un rôle essentiel dans les situations de transition d'un système de parti unique à un système de pluralisme politique, où il est primordial de rétablir l'équilibre entre les groupes d'opposition et ceux qui ont longtemps tenu les rênes du pouvoir, pour que les électeurs soient mieux informés et donc plus à même de faire un choix. ²⁰ L'International Crisis Group, chargé d'évaluer la campagne électorale en Republika Srpska en août 1996, notait que l'OSCE ayant versé quelque 600.000 DM à chaque coalition d'opposition, l'argent n'était plus en soi un obstacle majeur à la campagne politique. Toutefois, l'argent seul ne permettrait pas de surmonter le problème de l'accès aux médias les plus importants ou celui d'un environnement généralement hostile en matière de communications. ²¹ Par ailleurs, lors des élections présidentielles de mars 1996 au Zimbabwe, seul le parti du président sortant a pu, aux termes de la

¹⁷ Para. 16, «Code de conduite relatif aux aspects politico-démocratiques de la coopération», approuvé par l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, Stockholm, 9 juillet 1996; soumis au Conseil ministériel et au Sommet de l'OSCE à Lisbonne, décembre 1996, et recommandé pour adoption.

¹⁸ Para. 16, 33, «Code de conduite relatif aux aspects politico-démocratiques de la coopération», annexé à la Déclaration de Stockholm, juillet 1996, note 17ci-dessus.

¹⁹ Cependant, voir ci-dessous les commentaires sur la pratique récente aux Etats-Unis d'Amérique.

²⁰ Voir *Elections libres et régulières*. 62-66

²¹ International Crisis Group Bosnia Project, «Electioneering in Republika Srpska», août 1996.

Constitution, bénéficiaire des aides publiques au financement de la campagne électorale.²² En Tanzanie et en Haïti, les subventions ont été versées tardivement.²³

A cause de la diversité des problèmes qui se posent dans ce domaine, il est plus difficile d'adopter un ensemble de règles universelles. Un excès de réglementation risque en effet d'inciter les entreprises, les syndicats et les groupes d'intérêt à verser leurs contributions politiques, non plus aux candidats et aux partis, mais à des instituts de recherche et des «comités d'action» sur lesquels il sera impossible d'exercer un contrôle.

La pratique dans certains pays fait la lumière sur les préoccupations et les réponses qui y sont apportées.²⁴ Les subventions au titre des dépenses électorales, par exemple, peuvent être liées à l'obligation de faire régulièrement des déclarations de revenus, d'avoirs et de dépenses; les contributions politiques sont parfois l'objet - le plus souvent à l'intérieur de certaines limites - d'exonérations fiscales; il est parfois interdit d'accepter les contributions de certains individus ou groupes;²⁵ le total des dépenses ne peut dépasser un plafond donné; et toutes les contributions ou les contributions supérieures à un montant prescrit doivent être divulguées.²⁶ Le droit belge, par exemple, fait interdiction aux entreprises et aux syndicats de verser des contributions et stipule que les contributions des particuliers *ne sont pas* exonérées d'impôt.²⁷ Au Canada, il n'y a pas de restrictions quant au montant que peut recevoir le représentant officiel d'un candidat, mais aucun candidat

²² Rotberg, Robert I, «Democracy in Africa: The Ballot doesn't Tell Ail», *Christian Science Monitor*, 1^{er} mai 1996.

²³ Commonwealth Observer Group, *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania, 29 October 1995*, (1996), 15; OEA/Unité pour la promotion de la démocratie. «Establishment of the Electoral Observer Mission of the Organisation of American States», nov. 1995.

²⁴ L'information qui suit sur la pratique en Europe est en partie tirée de «Financement des partis politiques: Législation» (1994), une série à l'usage du Groupe de projet du Conseil de l'Europe, «Droits de l'homme et démocratie véritable» et des réunions connexes, dont l'Atelier européen sur le financement des partis politiques, Turku/Abo, Finlande, 17-18 mai 1995.

²⁵ Aux Etats-Unis, sont interdites les contributions des non-ressortissants ou des résidents non permanents; les contributions effectuées au nom d'un tiers; les contributions en espèces d'un montant supérieur à 100 dollars; les contributions versées directement aux candidats par les entreprises ou les syndicats. De nombreuses allégations relatives aux finances et au financement des campagnes électorales ont été faites au lendemain des élections américaines de 1996; d'aucuns ont affirmé que les partis démocrate et républicain avaient collecté un volume considérable de contributions dont ils n'ont pas rendu compte, et que les deux partis ont largement tiré profit des activités promotionnelles indirectes de divers groupes. Un certain nombre d'actions judiciaires ont été engagées, par exemple, contre le principal syndicat d'enseignants de l'Etat de Washington, au prétexte qu'il avait illégalement utilisé les cotisations des enseignants à des fins politiques et qu'il n'avait pas fait état de ses activités électorales: *Seattle Times*, 12 février 1997.

²⁶ Cf. mandat de la Commission de l'Ontario sur le financement électoral, Canada; Loi sur le financement des élections; Loi sur les élections municipales.

²⁷ Loi du 4 juillet 1989 «relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques»: *Moniteur beige*, 20 juillet 1989, 206. Une loi française de 1995 interdit aux entreprises de participer au financement des campagnes électorales et limite les contributions individuelles à 50.000F; un chèque doit être établi pour les dons d'un montant supérieur à 1.000F: voir Camby, Jean-Pierre, *Le financement de la vie politique en France*. (1995), 55-9.

et aucun parti enregistré ne peut recevoir ou utiliser les contributions d'une personne qui n'a pas la nationalité canadienne ou qui ne réside pas au Canada, d'une entreprise ou d'une association qui ne mène pas d'activités au Canada, d'un syndicat qui ne représente pas des travailleurs canadiens, d'un parti politique étranger, d'un gouvernement étranger ou d'un agent d'un gouvernement étranger. Les contributions ne peuvent être versées qu'au représentant officiel, toute contribution d'un montant supérieur à 100 dollars doit être divulguée, les contributions anonymes d'un montant inférieur à 100 dollars doivent être classées par catégories (par exemple, personnes physiques ou morales), et les contributions «anonymes» de plus de 100 dollars doivent être soit classées en fonction du montant, du nom et de la catégorie, soit remises au Receveur général du Canada, par le biais de *Elections Canada*.^{2*} Les dons individuels continuent de constituer le gros des contributions.²⁹

Ailleurs, le financement public peut être lié à la notion *d'effort*, le montant des subventions étant fonction, par exemple, des effectifs d'un parti. Dans le système fortement réglementé des Etats-Unis, les donateurs peuvent verser des contributions en espèces aux partis et aux candidats, mais les entreprises, les syndicats, les banques nationales et les ressortissants étrangers ne sont pas autorisés à apporter une participation financière directe aux campagnes électorales.³⁰ Toutefois, ils peuvent créer des «comités d'action politique», à travers lesquels les dons seront acheminés jusqu'aux candidats.³¹

En Autriche, le principe du financement public remonte à 1975. Une somme fixe d'environ 3 millions de schillings autrichiens est versée à tous les partis politiques ayant au moins trois représentants au Parlement. Il s'y ajoute un montant variable, qui est calculé en fonction de l'importance du parti, c'est-

^{2M} Elections Canada, *Election Handbook for Candidates, their Official Agents and Auditors*, Ottawa, 1993.

^{2J} Les 2.156 candidats inscrits ont reçu 160.944 contributions représentant un total de 42.210.219 dollars. La majorité des donateurs étaient des particuliers, représentant un total de 131.245 contributions, soit 17.565.542 dollars, soit encore 41,6%. Viennent ensuite les sociétés d'affaires et les entreprises commerciales (23,4%), les organisations politiques telles que les associations nationales (18,7%) et les partis politiques inscrits (11,6%): Elections Canada, *Contributions et dépenses des partis politiques et des candidats inscrits, 35^e Election générale*, Ottawa 1993. Voir aussi Seidle, F. Leslie, éd. *Issues in Party and Election Finance in Canada*, Research Studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 5, Toronto, Dundurn Press, 1991.

³⁰ Voir, en général, Cantor, Joseph E., Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, «Campaign Financing in Fédéral Elections: A Guide to the Law and its Opérations», 8 août 1986; mise à jour, 15oct. 1993.

³¹ Les particuliers peuvent verser une contribution de 1.000 dollars au plus à chaque candidat, et de 20.000 dollars à un parti national par élection; les comités d'action politique (PAC), peuvent verser 5.000 et 15.000 dollars respectivement. Une brève étude des contributions et de l'influence des comités d'action politique est présentée dans, notamment, Cantor, «Campaign Financing in Fédéral Elections», note 30 ci-dessus; Kalb, D. & Salant, J.D., «Donations by Pro-Israel PACs in Decline on Capitol Hill», *Congressional Quarterly*, 16 mars 1996, 719; «1995 Campaign Finance Totals», *ibid.*, 6 avril 1996, 954; Salant, J., «Freshmen Embrace Capitol Ways as They Go for PAC Donations», *ibid.*, 20 avril 1996, 1068. Voir aussi Weiser, Benjamin & McAllister, Bill, «The Linle Agency That Can't. Election-Law Enforcer is Weakby Design, Paralyzed by Division», *Washington Post*, 12 février 1997.

à-dire du nombre des suffrages recueillis lors des élections précédentes.³² Une autre contribution aux dépenses électorales a été créée en 1989. Elle est calculée sur la base du nombre des suffrages recueillis et de la représentation au Parlement; un financement supplémentaire peut être obtenu au titre de ce que l'on appelle les «clubs parlementaires» des partis participant à une élection, ou de l'éducation politique et des activités journalistiques.

En Belgique, la loi de 1989 relative aux dépenses électorales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité des partis politiques, définit les revenus et les dépenses, fixe le plafond des dépenses pour les élections législatives et provinciales, et détermine la base de calcul de la subvention annuelle due à chaque parti représenté à la Chambre et au Sénat par au moins un membre, laquelle doit être versée à l'institution à but non lucratif désignée par le parti.³³

La loi bulgare de 1990 sur les partis politiques définit les sources de financement autorisées: droits d'inscription et cotisations des membres; dons et legs; recettes issues des activités d'affaires; et subventions de l'Etat. Elle interdit certains types de contributions, notamment les dons anonymes, ainsi que les dons d'organisations et d'Etats étrangers, d'institutions, d'entreprises ou d'organisations. Le financement public des activités électorales et politiques est déterminé par la représentation parlementaire.

Le Parlement danois a promulgué en 1986 la Loi sur les subventions aux partis politiques, etc., aux termes de laquelle les partis politiques et les candidats indépendants bénéficient, pour les élections générales, d'une subvention de cinq couronnes danoises par suffrage obtenu et par année.³⁴ Auparavant, les syndicats apportaient un soutien financier au parti social-démocrate, tandis que les entreprises étaient les bailleurs de fonds des partis dits bourgeois. Les possibilités offertes aux autres partis étaient limitées, ce qui mettait en question l'équité de la situation entre les quelques formations politiques qui disposaient d'un financement stable et toutes les autres; s'ajoutaient à cela des problèmes de principe, le financement de l'activité politique étant assuré à travers les cotisations syndicales obligatoires, sans tenir compte des souhaits individuels. La diminution du nombre des adhérents,

* «Bundesgesetz vom 2. Juli 1975 über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlverbund politischer Parteien (Parteingesetz)», art. II.

" Loi du 4 juillet 1989 «relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques», *Moniteur belge*, 20 juillet 1989, 206, art. 4. 16, 22.

¹⁴ Voir Pedersen, M.N. et Bille, «Public Financing and Public Control of Political Parties in Denmark», in Wiberg, Matti, *The Public Purse and Political Parties, Political Financing of Political Parties in Nordic Countries*. Association finlandaise de sciences politiques. 1991, 147-72. Les auteurs constatent incidemment que, «les partis étaient considérés comme l'anathème au Parlement danois pendant les premières décennies de l'ère démocratique... La première constitution démocratique - celle de 1X49 - proclamait que 'les membres du parlement doivent agir selon leur conscience et ne sont pas liés par les orientations données par leurs électeurs'».

que les partis ont enregistré dans les années 50 et 60, a favorisé la mise en place d'un système de financement public qui, selon quelques commentateurs, a permis aux pouvoirs publics d'exercer un certain contrôle sur les partis.³⁵ Qui plus est, d'aucuns considèrent que le système danois, fondé sur la représentation et les suffrages obtenus, n'est «neutre» que dans la mesure où il préserve les différences existantes.³⁶

En application de la loi hongroise, des subventions sont versées aux partis représentés au Parlement, sur la base des suffrages recueillis. La loi établit également qu'aucun parti ne peut accepter une contribution de l'Etat, ou d'un Etat étranger, et que tous les dons anonymes doivent être reversés à des fondations d'intérêt public. Des sanctions sont prévues en cas de non-respect de la loi; les contributions illégales doivent être remises à l'Etat et tout parti ayant contrevenu aux règles peut perdre une partie de sa subvention égale au montant de la contribution illégale.³⁷

Au Portugal, la loi autorise le financement public et privé, le premier comprenant les subventions aux partis et au titre des campagnes électorales, ainsi que les allocations attribuées par le Parlement européen aux termes de la Loi de la Communauté européenne.³⁸ En Espagne, la loi de 1987 prévoit elle aussi un financement public et privé. Le financement public des campagnes électorales est lié au nombre des suffrages et des sièges que chaque parti a obtenus aux élections législatives précédentes; un financement est accordé également aux groupes parlementaires du Congrès, du Sénat et des chambres régionales. Enfin, les partis représentés au Congrès national reçoivent des subventions annuelles, dont le montant est fonction du nombre des suffrages et des sièges obtenus lors des élections précédentes à cette Chambre.³⁹ Le financement privé comprend les cotisations des membres, les contributions (soumises à certaines limites et conditions), les legs, les revenus du capital et des prêts.⁴⁰

En Suède, la Loi 1972:625 sur l'assistance financière aux partis politiques prévoit que des subventions sont versées à tout parti ayant obtenu un nombre significatif de votes lors de deux élections, ainsi qu'aux partis non représentés qui ont recueilli plus de 2,5% des suffrages lors de l'élection la plus récente. Diverses autres contributions sont également prévues.

** Ibid.. 166.

* Ibid.

" Loi XXXIII (1989) sur les partis politiques, telle que modifiée par la Loi LXII (1990), la Loi XLIV (1991) et la Loi LXXI (1992).

^y Loi 72/93, 30 novembre 1993; Loi 77/88, 1^{er} juillet 1988; Décret législatif régional 9/86/A, 10 mars 1986 (Adores); Décret législatif régional 24/89/M, 7 septembre 1989 (Madère).

^w Voir Loi fondamentale 3/87; Loi fondamentale 5/85.

⁴¹ La Loi fondamentale 9/91 établit le délit de trafic d'influence et vise à garantir que les contributions privées aux partis politiques ne sont pas faites moyennant des avantages liés à l'activité publique,

Une commission parlementaire helvétique a publié, en 1988, un rapport soulignant que les partis politiques étaient dans une situation difficile et qu'ils étaient confrontés aux défis posés par «les associations d'intérêts, les médias et d'autres formes nouvelles d'action politique».⁴¹ Concernant la *promotion* des partis, le rapport attirait l'attention sur les dangers inhérents à l'inégalité des chances, par exemple, lorsque la dépendance à l'égard de quelques généreux donateurs se substitue à l'indépendance des partis. Il définissait les trois principes qui, dans un système démocratique, doivent orienter l'aide de l'Etat aux partis politiques:⁴² la «démocratie politique», dans laquelle les partis font le lien entre les citoyens et les organes de l'Etat et qui ne doit pas être compromise par une apparence de communauté d'intérêts entre l'Etat et les partis; la «liberté des partis», un droit fondamental, qui émane de la liberté d'association en général et qui inclut la liberté de création et la liberté d'action; et «l'égalité des partis», qui présuppose que tous les partis bénéficient d'un même soutien de l'Etat. Ce principe est au cœur du problème car l'aide de l'Etat doit-elle soutenir et promouvoir l'égalité formelle, l'égalité matérielle ou bien l'égalité des chances ?

Une étude récente sur le Royaume-Uni concluait que «la limitation légale des dépenses électorales aux termes de la Loi sur les trafics d'influence de 1883 et celles qui ont suivi a été une réussite spectaculaire: les candidats qui se présentent aux élections et font campagne n'ont pas besoin de ressources financières importantes, et les règles sont généralement respectées».⁴³ Les partis politiques sont financés de façon indépendante, et aucune restriction autre que celles qu'impose la loi générale ne gouverne la collecte de fonds. Lors d'une élection générale, le candidat désigne un agent qui est responsable devant la loi de toutes les dépenses de campagne engagées dans la circonscription du candidat. Les dépenses des candidats sont limitées à un montant de base, auquel s'ajoute une somme donnée par électeur inscrit éligible.⁴⁴ En revanche, les partis politiques peuvent engager des dépenses illimitées, sous réserve que celles-ci ne visent pas à soutenir un candidat donné. Cela suscite une préoccupation croissante.⁴⁵ Aucune assistance financière en tant que telle n'est fournie au titre des dépenses électorales, mais les partis bénéficient d'une aide en nature considérable, notamment de temps

⁴¹ Conseil fédéral. Rapport sur l'aide aux partis politiques», 23 novembre 1988 (doc. 88.075).

⁴² Ibid., §§35,351-3.

⁴³ *Agenda for Change*. The Report of the Hansard Society Commission on Election Campaigns. Hansard Society, Londres. 1991,35.

⁴⁴ Section 75(1), Loi de 1983 sur la représentation populaire: «Aucune dépense ne sera engagée, en vue de promouvoir et d'obtenir l'élection d'un candidat et une élection, par une personne autre que le candidat, son agent électoral et les personnes agréées par écrit par l'agent électoral».

⁴⁵ Le Rapport de la Hansard Society Commission sur les campagnes électorales, *Agenda for Change*, Hansard Society, Londres 1991, 37-9, notait que cette publicité était largement considérée comme efficace, et donnait l'avantage au parti qui pouvait dépenser le plus. Il soulignait que le public était en majorité favorable à une limitation des dépenses.

d'antenne gratuit, de l'utilisation gratuite de salles pour les réunions électorales et de la franchise postale pour le courrier destiné aux électeurs.⁴⁶

En République fédérale d'Allemagne, tous les candidats sont financés par les partis politiques, qui eux reçoivent de l'Etat plus de 60 pour cent des fonds de campagne; les dons des entreprises sont autorisés (mais ne sont pas déductibles du revenu imposable) et, au-dessous d'un certain seuil, il n'est pas obligatoire de divulguer le montant des contributions. Les particuliers sont eux aussi une source de cotisations et de contributions, lesquelles sont déductibles du revenu imposable à concurrence de 6.000 marks.⁴⁷ La Loi sur les élections présidentielles russes de 1995 limitait le financement légal aux fonds que la Commission électorale centrale avait attribués à chaque candidat au titre de la campagne préélectorale; aux fonds propres du candidat, à concurrence de quelque 11.000 dollars; à \$Tautres fonds, assortis de limites diverses, y compris ceux qui avait été attribués au candidat par l'association électorale ou le groupe désignant les candidats; ainsi qu'aux contributions volontaires des particuliers et des entités légales. Le plafond des dépenses de campagne totales avait été fixé à environ 2,87 millions de dollars.^{48*}

Plusieurs commentateurs considèrent que les dons importants et anonymes favorisent la corruption, et devraient donc être déclarés. Par ailleurs, les contributions individuelles et d'un faible montant devraient pouvoir se faire sous le couvert de l'anonymat (en tant qu'expression du droit individuel à la vie privée), au même titre que l'exercice du droit de vote. Dans ce contexte, la considération la plus importante est la *transparence*; les entreprises, en particulier, devraient divulguer leurs contributions, et les partis politiques, leurs revenus.

**" Le Rapport de la Hansard Society signalait que, dans l'ensemble, l'opinion publique se prononçait contre une aide publique aux dépenses électorales: note 45 ci-dessus, 46.

⁴⁷ «Sechstes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994»: 1 *BGBI.* 1994, 142. L'art. 18 fixe une limite générale. Aucun parti politique ne peut recevoir une somme supérieure à celle qu'il a recueillie pendant l'année. Le montant de la subvention est évalué sur la base des suffrages obtenus, à raison de 1 mark par suffrage, plus 0,5 mark par mark obtenu sous forme de cotisation ou de don (jusqu'à 6.000 marks pour un particulier), plus 0,30 mark par suffrage valable, jusqu'à un maximum de 5 millions.

^{48*} OSCE, «Report on the Election of the President of the Russia Fédération, 16 June and 3 July 1996», 9-10. Les dépenses des candidats et de campagne ont été exprimées en salaires mensuels minima; par exemple, les contributions volontaires des particuliers ne devaient pas dépasser l'équivalent de 50 salaires mensuels minima (environ 11,36 dollars). On a affirmé que le président sortant avait dépassé les plafonds Fixés. La délégation de l'OSCE a considéré que le lien entre la campagne présidentielle et celle du maire de Moscou a peut-être constitué un moyen imaginatif de contourner les limites imposées en matière de financement de la campagne électorale. Elle a recommandé que la Commission électorale centrale contrôle et fasse respecter les règles Financières, et que le plafond des dépenses s'applique à tous les candidats. Voir aussi *FES, Europe and Asia Report*, 1 février 1997, qui souligne. en ce qui concerne les élections de 1995 et 1996 en Russie, que «une part considérable des sommes consacrées aux campagnes électorales n'est pas prise en compte», que «sommés très différentes sont évoquées en public», mais que «la seule caractéristique commune à ces sommes est qu'elles ne correspondent en rien aux chiffres qui sont cités dans les rapports officiels».

2.1.2 Financement et code de conduite

La mesure dans laquelle les contributions et les dépenses électorales sont conformes à la réglementation en vigueur dépendra à l'évidence de facteurs divers, propres à la culture légale et politique de chaque pays. Aux Etats-Unis, les contrôles, par ailleurs rigoureux, ont été neutralisés par la réticence des partis à limiter la collecte de fonds et les dépenses, et par la protection constitutionnelle dont jouit la liberté d'expression.⁴⁹ A l'échelon institutionnel, l'attitude des partis se reflète dans la Commission électorale fédérale (FEC), l'agence que le Congrès a établie pour réglementer les aspects financiers du processus électoral. Souvent, les divisions partisans la conduisent dans une impasse. En outre, la Commission, où les représentants des deux partis siègent à parité, ne peut pas véritablement agir de manière indépendante.⁵⁰ Toutefois, les élections de 1996 ont favorisé l'apparition de nouveaux mouvements en faveur d'une réforme du financement des campagnes électorales. Il est proposé, en particulier, d'imposer des limites obligatoires et volontaires, les secondes étant assorties de mesures incitatives.⁵¹

En Inde aussi, un débat a eu lieu à la mi-1996 sur la nécessité de faire obligation aux partis politiques de tenir une comptabilité en bonne et due forme, et de subir des vérifications comptables sous l'autorité de la Commission électorale; il est envisagé également d'interdire les dons des entreprises aux partis. Cependant, la question du financement de l'Etat s'est révélée plus délicate.⁵² La justification rationnelle des limitations révèle néanmoins que certaines perceptions sont communes à l'ensemble de l'éventail démocratique.

En ce qui concerne l'approche canadienne, par exemple, on a dit que:

L'équité impose de restreindre l'accès aux messages partisans payants dans les médias pour limiter le coût des campagnes électorales. Les restrictions

⁴⁹ Cf. Ayworthy, T., «Capital Intensive Politics», dans Seidle, Leslie F., *Issues in Party and Election Finance in Canada*, note 29 ci-dessus, qui remarque que si la limitation des dépenses peut empiéter sur la liberté, des dépenses illimitées sont une atteinte flagrante au principe de l'égalité. Il considère aussi que le droit canadien ne va pas assez loin, par exemple, pour contrecarrer l'influence du gouvernement et des groupes d'intérêts.

⁵⁰ Voir Weiser & Me Alisier, *Washington Post*, note 31 ci-dessus. Avant les élections, la Commission électorale fédérale ne peut pas lancer d'enquêtes criminelles, imposer des sanctions ou requérir une injonction, pour mettre fin à une activité illicite.

⁵¹ Le projet de législation qui a été soumis au Congrès comprenait la Loi portant réforme du Financement des campagnes électorales de 1996: H.R. 3760; la Loi sur la réforme politique aux Etats-Unis: H.R. 3505; et H.R. 2566 et S. 1219 (les projets de loi Smith et McCain Feingold). Dans ces deux derniers cas, il est proposé de réduire les coûts de l'accès aux médias à titre d'incitation.

⁵² *The Hindu*, 29 août 1996.

générales de dépenses imposées pendant les campagnes électorales sont légitimes et nécessaires pour garantir l'égalité des chances de tous les candidats et partis politiques inscrits. Les remboursements partiels... et les crédits d'impôt sur le revenu au titre des contributions à caractère politique contribuent à encourager la participation et à promouvoir l'équité...⁵³

Jean-Pierre Camby constate que le financement des partis et des campagnes électorales touche à des aspects fondamentaux de la vie politique.⁵⁴ Il cite Yves Mény:

la démocratie, par principe, se règle sur le principe 'un homme, une voix', affirme le traitement égal de tous les citoyens, récuse l'argent en tant qu'élément discriminant.⁵⁵

Les principes de l'égalité, de l'égalité des chances en matière de participation à la vie publique, et de l'égalité de chaque vote sont tous remis en question par le poids de l'argent.⁵⁶ En France, les lois de 1988, 1990 et 1995 ont établi des plafonds de dépenses et brisé la spirale inflationniste en interdisant purement et simplement certaines des formes de propagande les plus onéreuses.⁵⁷ Elles ont ramené la campagne électorale à l'essentiel, et les candidats dans la campagne; comme l'a souligné un commentateur, «moins d'argent égale plus de qualité»⁵⁸.

Dans le même temps, de nombreux pays ont tenté, comme les Etats-Unis, de lutter contre l'impact des garanties constitutionnelles du processus démocratique. En France, par exemple, le Conseil constitutionnel a annulé une disposition qui limitait l'aide de l'Etat aux partis qui avaient recueilli au moins 5% des suffrages, «car ce seuil était de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions», et donc contraire aux articles 2 et 4

" *Strengthening the Foundation*, Annexe au Rapport du Directeur électoral du Canada sur les 35^e Elections générales, Ottawa, 1996, 55.

⁵⁴ Camby, Jean-Pierre. *Le financement de la vie politique en France*, Monlchrestien, Paris. 1995, 10.

" *Pouvoirs*, no. 65, p. 72.

* Camby cite aussi Jean-Claude Masclet: «Si tant qu'il n'existe pas de politique sans vertu, on peut convenir que la vertu passe aujourd'hui par la clarté dans la connaissance du financement de la vie politique et par des mesures qui, tel le financement public, assurent l'égalité dans la lutte des idées»: 'Le prix de la démocratie'. *Mélanges GW* «mer», < 1984), 120.

" Loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique; loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques; loi no. 95-65 du janvier 1995 sur le financement de la vie politique. Cf. ODIHR, *Final Report*, Bulgarian Presidential Election, 27 octobre et 3 novembre, qui évoque l'utilisation généralisée d'affiches en couleur et qui estime que les principaux candidats ne pouvaient que dépasser le seuil des dépenses autorisées.

⁵⁵ Millon, Charles, «Avant/après: ce qui a changé», in «L'argent des élections», *Pouvoirs*, no. 70, 1994, 103, 109, 111. Voir aussi, Doublet, Yves-Marie, «La législation de 1995 sur le financement de la vie politique», *Revue française de droit constitutionnel*, no. 22, 1995, 411.

de la Constitution, au principe de l'égalité et de la liberté d'activité des partis politiques.⁵⁹

Un autre argument fréquemment invoqué touche à la *transparence*. Constatant que la logique médiatique a aujourd'hui tendance à dominer la politique, Charles Millon souligne que «la clarification des relations entretenues par les élus et leurs sources de financement est un problème central. La baisse de la pression de l'argent sur les hommes politiques, c'est... le premier pas vers un recentrage indispensable de leur rôle et de leurs missions».⁶⁰ Dans *Guidelines on the financing of political parties*, élaboré à l'intention du Groupe de travail du Conseil de l'Europe, Pierre Koenig remarquait que, «Outre le principe de la liberté (de dépenses), le financement... est soumis au principe de la complète transparence».⁶¹ Dans une étude antérieure, il allait plus loin et laissait entendre que «par définition, les principes de la transparence et de l'égalité des partis en matière de sources de financement ne peuvent être entièrement garantis que pour le financement public».⁶²

Aux Etats-Unis, l'obligation de faire connaître les sources de financement répond aux exigences de la transparence. La législation des années 70 imposait aux candidats et aux comités de divulguer les recettes et les dépenses, une agence de contrôle indépendante (la Commission électorale fédérale - FEC) étant chargée de faire respecter la loi. Tous les candidats et partis politiques participant aux élections fédérales sont soumis à des exigences de divulgation uniformes, aux termes desquelles les contributions et les dépenses doivent être rendues publiques.⁶³ La Cour suprême des Etats-Unis a confirmé l'obligation de divulgation, au motif que, comme les limites imposées en matière de contributions, elles aident à combattre la corruption en diminuant la dépendance des candidats à l'égard des contributions importantes.⁶⁴

^w Décision No. 89-271 D.C. du 11 janvier 1990, citée par Camby, *Le financement de la vie politique en France*, 33-5.

⁶⁰ Millon, Charles, «Avant/après: Ce qui a changé», in «L'argent des élections». *Pouvoirs*, No. 70, 1994. 103: «(Les dérives provoquées par l'explosion des besoins de financement) sont en effet profondément liées à la logique médiatique qui tend à dominer la politique».

⁶¹ Conseil de l'Europe, Groupe de projet, «Droits de l'homme et démocratie véritable». Atelier européen sur le financement des partis politiques, Turku/Åbo, Finlande, 17-18 mai 1995. «Guidelines on the financing of political parties», élaboré par Pierre Koenig: CE doc. C AHDD(95)5, 7 mars 1995,4.

^{*2} «Funding of political parties», Etude préparée par Pierre Koenig: CE doc. CAHDD(94)45, 20 septembre 1994,4-5. Cf. Camby, *Le financement de la vie politique en France*, 48 «... on ne peut tout à la fois interdire aux partis de recevoir certains dons, souhaiter qu'ils fonctionnent bien, que leurs comptes soient transparents, et ne pas envisager un financement sur fonds publics».

^{'''} Ces données sont maintenant disponibles et régulièrement mises à jour sur le site Internet de la FEC: www.fec.gov

^M *Buckteyv. Valeo*, 424\ 1.51(1976); voir ci-dessous note 69.

2.1.3 L'argent et les moyens de communication

L'argent a pris une importance majeure dans la politique en raison des changements dans les moyens d'expression et de communication,⁶⁵ Les méthodes modernes de «marketing», comme les panneaux publicitaires, les affiches, la publicité directe, le démarchage par téléphone, etc., informent l'électeur mais tendent à uniformiser le débat. De ce fait, les problèmes ne font pas l'objet d'un débat, et les opinions des candidats ne sont pas prises en considération. De plus en plus, les candidats sont élus moins pour leur personnalité, que parce qu'ils représentent un parti donné. L'attention croissante des médias peut se traduire par une plus grande passivité des électeurs, en particulier à mesure que les idéologies reculent. Certains considèrent que les sondages ont remplacé la relation entre le candidat et l'électeur. Tout cela coûte de l'argent, et l'argent déforme le débat.⁶⁶

Les élections de 1996 aux Etats-Unis d'Amérique ont été placées sous le signe des dépenses, dont le montant total a été évalué à quelque 2,65 milliards de dollars.⁶⁷ Les limites en matière de contributions électorales, adoptées dans les années 1970, ont été tournées à travers la collecte de fonds dits «souples», qui ne sont pas soumis à déclaration puisqu'ils ne sont pas utilisés pour promouvoir ou combattre un candidat. Une grande partie de ces fonds a été utilisée pour financer ce que l'on a appelé «la publicité sur les enjeux».⁶⁸ En outre, le principe de la totale divulgation des contributions et des dépenses électorales a été neutralisé par les activités des «groupes d'intérêts», qui sont

^M Cf. Mitton, Charles, «Avant/après: ce qui a changé» in «L'argent des élections», *Pouvoirs*, No. 70, 1994, 103, 106.

** Ibid.

ⁿ⁷ Mareus, Ruth & Babcock, Charles R., «The System Cracks under the Weight of Cash: Candidates, Parties and Outside Interests Dropped a Record \$2.7 billion», *Washington Post*, 9 fév. 1997. Il s'agit là de la première série d'articles, qui incluait également Gugliotta, Guy & Chinoy, Ira, «Money-Machine: The Fund-Raising Frenzy of Campaign 96. Outsiders Made Erie Battle a National Battle», *Washington Post*, 10 fév. 1997; Pianin, Eric, «Money-Machine: The Fund-Raising Frenzy of Campaign 96. How Business Found Benefits in Wage Bill», *Washington Post*, 11 fév. 1997; et Weiser, Benjamin & McAllister, Bill, «The Utile Agency That Can't. Election-Law Enforcer is Weak by Design, Paralyzed by Division», *Washington Post*, 12 fév. 1997.

** Les particuliers, les entreprises et les syndicats peuvent verser autant d'argent dit «souple» qu'ils le souhaitent aux partis nationaux; celui-ci ne peut pas être dépensé directement au profit d'un candidat, mais il peut être utilisé pour couvrir des coûts «administratifs». De plus, les particuliers et les comités d'action politique peuvent verser des sommes d'un montant illimité pour ou contre un candidat, dans la mesure où les dépenses ne sont pas engagées en coordination avec le parti ou le candidat et qu'elles sont signalées à la Commission électorale fédérale. Selon Mareus & Babcock, *Washington Post* (note 67 ci-dessus), c'est le Comité national démocrate, et non l'équipe Clinton-Gore, qui a financé une série de publications préélectorales. Celles-ci n'ont donc pas été prises en compte dans l'enveloppe de 36 millions de dollars, le plafond de dépenses imposé aux candidats aux primaires. Les publications n'étant pas destinées à promouvoir des candidats en particulier, l'origine et le volume des fonds dépensés par des groupes externes n'ont pas été communiqués à la Commission électorale fédérale. Elles n'ont pas été financées par les «comités d'action politique» qui, eux, ne pouvaient pas accepter des contributions de plus de 5.000 dollars des particuliers. Le Comité national républicain aurait engagé une activité similaire, collectant des «sommées records auprès des entreprises pharmaceutiques, de télécommunication et du tabac désireuses de bénéficier d'un assouplissement de la réglementation fédérale»: Mareus & Babcock, *ibid.*

censés agir en toute indépendance des partis et qui ne sont donc pas liés par l'obligation redditionnelle. La Cour suprême des Etats-Unis a encouragé le phénomène quand elle a statué que les groupes d'intérêts pouvaient consacrer des montants illimités aux campagnes pour les élections au Congrès, dans la mesure où l'argent était affecté à des activités indépendantes des candidats.⁶⁹ Cela a favorisé une participation «extérieure» considérable aux activités électorales locales, souvent à la surprise des candidats eux-mêmes.⁷⁰ Aux Etats-Unis, le financement des campagnes électorales n'est en aucune manière le seul aspect du débat sur le processus démocratique et l'argent. Les contributions des entreprises ont été liées à l'agenda législatif. Pourtant, rares sont ceux qui admettent qu'une relation directe existe entre l'argent versé et les voix recueillies.⁷¹

2.1.4 Conclusions préliminaires

Il est probablement irréaliste d'espérer pouvoir totalement séparer des élections démocratiques des questions financières. Certes, le projet de loi sur le financement électoral proposé par le *Council on Governmental Ethics Laws* (COGEL - Conseil sur les lois relatives à l'éthique gouvernementale) reconnaît explicitement que les contributions financières sont une forme légitime de participation politique, mais il souligne aussi que «la puissance financière de certains individus ou organismes ne devrait pas les autoriser à exercer une influence disproportionnée ou dominante sur l'élection des candidats».⁷² Le projet de COGEL qui, même s'il concerne tout

⁶⁹ Dans *Buckley contre. Vateo* 424 U.S. 1 (1976), la Cour suprême des Etats-Unis a confirmé les *limites de contributions* et les *exigences de la divulgation* car elles servaient «l'intérêt vital du gouvernement», qui est de préserver l'intégrité du processus électoral sans porter indûment atteinte aux droits des citoyens et des candidats à participer au débat politique. Toutefois, elle a considéré que les *limites de dépenses* constituaient un obstacle indu à l'expression politique et ne servaient pas un intérêt supérieur, tel que la prévention de la corruption ou l'apparence de corruption. Cette décision a ouvert la voie à des dépenses électorales illimitées, les candidats, les particuliers et les groupes utilisant de façon illimitée des fonds personnels. Voir en général, Cantor, «Campaign Financing in Fédéral Elections», note 30 ci-dessus; Durbin, Thomas M., CRS Report for Congress, «First Amendment Issues and Major Supreme Court Décisions relating tout Campaign Finance Law», mis à jour le 15 septembre 1995.

⁷⁰ Gugliotta & Chinoy, *Washington Post* (note 67 ci-dessus), citent une campagne pour laquelle les candidats ont dépensé respectivement environ 417.000 et 1,2 million de dollars respectivement, et les intérêts extérieurs «au moins 1,4 million de dollars». La Loi électorale canadienne interdit à tout individu ou groupe autre que le candidat ou le représentant du candidat d'engager des dépenses publicitaires d'un montant supérieur à 1.000 dollars pour promouvoir directement ou critiquer un parti politique inscrit ou l'élection d'un candidat donné; voir sous-section 259.1(1), 259.2(2). Dans *Somerville contre le Procureur général du Canada*, le 5 juin 1996, la Cour d'appel de l'Alberta a statué que ces dispositions (et celles de la sous-section 213(10) interdisant la publicité pendant la période dite de black-out) violaient la liberté d'expression et d'association ainsi que le droit de vote, et n'étaient pas justifiées dans une société libre et démocratique.

⁷¹ Voir Pianin, *Washington Post*, note 67 ci-dessus. Au sujet des contributions importantes aux candidats et des influences indues, voir aussi Padgett, D., dans Seidle, Leslie F., éd., *Issues in Party/ and Election Finance in Canada*, voir note 29 ci-dessus; voir aussi Ewing, Keith D., *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*, Clarendon Press, Oxford, 1992; Linton, M., *Money and Votes*, Institute for Public Policy Research, Londres, 1994.

⁷² Council on Governmental Ethics Laws (COGEL). «A Model for Campaign Finance, Emics and Lobbying Régulation», (1991).

particulièrement les Etats-Unis, couvre aussi les préoccupations qui sont manifestées dans d'autres pays,⁷³ note que le coût croissant des élections conduit les candidats à demander des contributions plus conséquentes à des groupes «ayant des intérêts financiers» dans certains des dossiers soumis aux pouvoirs publics. Il en résulte que le public a le sentiment que les contributions influent sur le vote. En outre, la nécessité qu'ont les élus d'engager de plus en plus d'activités de collecte de fonds «les détourne des problèmes publics importants, encourage la corruption, et assure un avantage injuste à ceux qui sont en place...» Les intentions de la loi type proposée par COGEL sont clairement énoncées: «Veiller à ce que les individus et les groupes d'intérêts aient des chances égales et équitables de participer... Réduire l'influence des gros bailleurs de fonds ayant des intérêts financiers spécifiques. Aider les candidats sérieux à recueillir suffisamment de fonds pour faire connaître leurs vues et opinions de manière adéquate... Limiter les dépenses globales... Fournir une source neutre de financement électoral...»⁷⁴

2.2 Elections et médias

«Tout candidat à une élection et tout parti politique doit avoir la possibilité d'accéder dans des conditions d'égalité aux médias, en particulier aux médias de communication de masse, pour faire connaître ses vues politiques». *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 3(4)

«...l'Etat doit adopter les dispositions politiques et institutionnelles nécessaires pour garantir la réalisation progressive et la consolidation des objectifs démocratiques... Ce faisant, il doit notamment inciter les partis, les candidats et les médias à adopter un code de conduite régissant la campagne électorale et le scrutin proprement dit...» *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(2)

«En période électorale, l'Etat et ses organes doit donc garantir... que les partis et les candidats puissent librement faire connaître leurs vues à Télélectorat et qu'ils jouissent de l'égalité d'accès aux médias officiels et du service public; que les mesures nécessaires soient prises pour assurer une couverture non partisane de la campagne dans les médias officiels et du service public.» *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(3)

⁷³ Voir IFES, *Europe and Asia Report*. 7 février 1997, dans lequel M. Kalushin, membre de la Commission électorale russe, évoque des préoccupations communes à de nombreux pays, y compris les activités qui peuvent influencer sur le résultat d'une campagne électorale, mais qui ne sont pas soumises à la loi sur le financement électoral.

⁷⁴ Model Law for Campaign Finance, Ethics and Lobbying Regulation, §102. Alexander, Herbert E. & Corrado, Anthony, *Financing the 1992 Election*, M. E. Sharpe, Armonk, WY, 1995; révisé par Sharon Steward in *The Guardian* (Journal du COGEL), 1-3 mars 1996, qui indique que les Etats-Unis devraient envisager, entre autres choses, de mettre en place des «planchers sans plafonds», ce qui garantirait à tous les candidats sérieux un volume minimum de financement, sans pour autant limiter les sommes que les candidats peuvent dépenser.

«Pour que les élections soient libres et régulières, l'Etat doit prendre les mesures nécessaires afin de garantir que les partis et les candidats bénéficient de possibilités raisonnables de présenter leur plate-forme électorale.» *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(4)

2.2.1 Le rôle des médias

Comme la majorité des aspects du processus politique, l'importance relative des divers médias sera fonction des facteurs économiques, sociaux et culturels. Celle de la presse dépend du niveau d'instruction; celle de la radio ou de la télévision, du nombre d'appareils récepteurs, les panneaux sur les bords de route n'ont un impact que s'ils ont été installés le long de voies de circulation très fréquentées. La radio, par exemple, a joué un rôle essentiel lors des élections de 1996 au Bangladesh;⁷⁵ en Sierra Leone,⁷⁶ où le taux d'analphabétisme est d'environ 80 pour cent, la radio a été aussi «un moyen de communication d'une importance capitale», même si elle a finalement joué un rôle direct minime, ce qui «a créé un vide de l'information dans le pays... (et) a eu un effet délétère sur la nature du discours politique».⁷⁷ Lors des élections tanzaniennes de 1995, le *Commonwealth Observer Group* a constaté que les médias étaient notamment appelés à donner au public «les moyens... de faire un choix éclairé, et donc de participer pleinement au processus démocratique».⁷⁸ Bien que les journaux et la radio privés aient fait leur apparition en 1992, la plupart des habitants des zones rurales ont continué à écouter la radio officielle, qui est la source de 90 pour cent environ de l'information diffusée aux Tanzaniens. Aucune station de radio privée n'a une portée comparable, et la diffusion des journaux et la réception de la télévision sont limitées aux zones côtières.

Lors des élections en Bosnie-Herzégovine en 1996, en revanche, un sondage d'opinion a révélé que 46 pour cent de la population du territoire de la Fédération sous contrôle bosniaque considéraient la télévision comme sa principale source d'information, et que, en l'absence d'autres médias,

⁷⁵ Commonwealth Observer Group, *The Parliamentary Elections in Bangladesh, 12 June 1996*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 1997, 12-16.

⁷⁶ Commonwealth Observer Group, *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone, 26-27 February 1996*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 1996, 16. Toutefois, le Groupe a constaté que les médias écrits et électroniques avaient «subi un net recul» au cours des dernières années de régime autoritaire.

⁷⁷ Ibid., 32, «En l'absence d'une information digne de foi, le pays était la proie de la rumeur. Des bruits sans fondement réel ont rapidement été considérés comme des faits avérés... Pour que la nouvelle démocratie progresse en Sierra Leone, elle doit avoir un contenu politique. Le peuple... doit exprimer sa nouvelle motivation dans un discours constructif sur l'avenir du pays. Pour cela, il a besoin de médias revitalisés qui serviront de cadre à un débat public vigoureux.» Les événements de juin 1997 ont confirmé ces doutes résiduels sur la force de la culture et des institutions démocratiques locales.

⁷⁸ Commonwealth Observer Group, *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania, 29 October 1995*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, 1996, 17-18.

«l'influence de la télévision d'Etat était plus grande» encore en République Srpska et sur le territoire sous contrôle croate.⁷⁹ Il n'est pas étonnant que le Règlement de l'OSCE concernant les obligations des gouvernements à l'égard des médias en Bosnie-Herzégovine souligne que le journalisme est «un important service au public», et engage les gouvernements à ne pas imposer de sanctions aux journalistes, à ne pas les soumettre à des peines de détention, des actes de harcèlement ou des contraintes, dans l'exercice de leurs activités professionnelles légitimes.⁸⁰

La télévision a aussi été considérée comme un «moyen d'information clé» lors des élections présidentielles de 1996 en Arménie, «en raison du tirage limité de la presse écrite et du volume relativement réduit des fonds dont disposaient les candidats, qui ont dû faire usage des possibilités de propagande gratuite offertes par la télévision et la radio officielles». Le Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme a regretté, néanmoins, que les médias aient surveillé moins activement que d'autres le processus électoral.⁸¹

En plus d'informer, les médias sont de toute évidence appelés à jouer un rôle en matière d'éducation civique, même si cela n'est pas toujours le cas. La mission d'observation électorale de l'OEA en Haïti, en 1995, a considéré qu'une communication, une information et des explications opportunes auraient contribué à atténuer les tensions.⁸² De la même manière, le Protocole de Lusaka pour la paix en Angola reconnaissait «l'importance des médias dans l'amélioration du climat de tolérance et de confiance mutuelle» nécessaire pour la réconciliation nationale. Le droit d'accès à la presse, la radio et la télévision d'Etat était donc garanti aux partis politiques.⁸³

2.2.2 Accès aux médias

La réglementation peut contribuer à garantir l'accès des partis politiques à certains médias, tels que la radio et la télévision du service public, et exiger de la presse écrite qu'elle publie les messages politiques.⁸⁴ Aux Etats-Unis, les

⁷⁴ International Crisis Group, «Elections in Bosnia and Herzegovina», ICG Report, 22 septembre 1996, 19-24.

⁸⁰ Art. 126, Règlement concernant les obligations des gouvernements à l'égard des médias en Bosnie-Herzégovine. Voir aussi ci-dessous. Annexe I: Code de conduite pour les élections dans la Région sous administration transitoire des Nations Unies dans la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO), Partie IN.

⁸¹ OSCE, Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, «Final Report. Armenian Presidential Election, September 22, 1996».

⁸² Rapport final de la Mission d'observation électorale de l'OEA lors des élections législatives et municipales en Haïti (1995), s. 3.7.

⁸³ Protocole de Lusaka, Annexe 6, Point 11.4 de l'ordre du jour: Réconciliation nationale. Pt. 11.3.

⁸⁴ La notion d'«accès» soulève bien sûr d'autres questions telles que le temps d'antenne et les coûts,

chaînes de télévision et les stations de radio sont passibles de sanctions légales dans certaines circonstances. Par exemple, une chaîne de télévision ou une station de radio peut se voir retirer son autorisation si «elle refuse volontairement ou de manière répétée d'ouvrir son antenne ou de vendre un temps d'antenne raisonnable à un candidat légalement reconnu à un mandat électif fédéral.»⁸⁵ De la même manière, tout titulaire d'une licence qui ouvre son antenne à un candidat à des fonctions officielles doit «offrir les mêmes possibilités à tous les autres candidats (légalement reconnus)». Les chaînes de télévision et les radios ne sont pas tenues d'ouvrir leur antenne aux candidats, mais elles doivent, dans le cadre des émissions d'information, «agir dans l'intérêt du public et donner des possibilités raisonnables de débat entre des personnes ayant des opinions divergentes sur des questions d'importance».⁸⁶

La législation française différencie clairement l'accès aux médias audiovisuels de l'accès à la presse écrite. L'audiovisuel public est tenu de diffuser des émissions politiques sur la base de la stricte égalité, bien que des distinctions contestables soient faites entre les partis représentés à l'Assemblée nationale et d'autres, qui pourraient néanmoins présenter un nombre significatif de candidats. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut faire des recommandations aux médias privés, en leur rappelant les règles applicables de l'égalité de traitement. En ce qui concerne la presse écrite, cependant, le Conseil constitutionnel a toujours considéré que le principe de la liberté de la presse interdisait d'imposer le principe de l'égalité d'accès.⁸⁷

Toutefois, les rapports relatifs aux élections récentes donnent à penser que des mesures doivent être prises pour satisfaire aux normes recommandées. La télévision du Bangladesh «a décidé que les partis politiques présentant un minimum de trente candidats pourraient participer à une émission politique», les petits partis disposant de trente minutes et les plus grands de quarante minutes.⁸⁸ Malgré leur faible tirage, la presse écrite en Sierra Leone a offert aux candidats des possibilités équitables de propagande électorale, aux tarifs habituels.⁸⁹ A Saint-Kitts-et-Nevis, le Commonwealth Observer Group a

^w 47 U.S.C. §312(7). Cf. la disposition de la loi britannique aux termes de laquelle *tous* les candidats individuels doivent donner leur accord à la diffusion de reportages sur la campagne dans leur *circonscription*: section 93. Representation of the People Act. Destinée à empêcher un candidat de bénéficier d'un avantage dans les médias, cette disposition permet aux candidats d'exercer un droit de veto et fait obstacle à la couverture médiatique de groupes ou de catégories de candidats comme les femmes ou les minorités ethniques. La Hansard Society Commission on Election Campaigns a recommandé qu'elle soit abrogée: *Agenda for Change*, 52.

⁸⁶ 47 U.S.C. §15(a).

⁸⁷ L'auteur remercie Didier Maus d'avoir appelé son attention sur ces points.

⁸⁸ *The Parliamentary Elections in Bangladesh*, note 75 ci-dessus, 12-16. En ce qui concerne le temps d'antenne alloué aux partis politiques au Royaume-Uni, voir *Agenda for Change*, The Report of the Hansard Society Commission on Election Campaigns. Hansard Society, Londres, 1991, 52-3; au sujet des opinions du Parti travailliste et des Libéraux démocrates, *ibid.*, 83 et 90, respectivement.

^{**} *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone*, note 76 ci-dessus.

constaté que beaucoup restait à faire «pour assurer à tous les partis politiques un accès équitable à la radio et la télévision du service public, en développant des formules qui favorisent un débat public éclairé sur les questions politiques et une couverture équilibrée des campagnes électorales.»⁹⁰ En Tanzanie, la Commission électorale nationale a établi des directives en la matière, mais il semble que peu d'efforts aient été faits dans la pratique pour garantir un accès équitable aux médias.⁹¹ Par ailleurs, les observateurs des élections présidentielles russes de 1996 ont indiqué que «le cadre réglementaire de la couverture médiatique était détaillé et visait manifestement à l'équité».⁹² Il semble que l'égalité d'accès ait été assurée au Ghana,⁹³ mais en Haïti les autorités ont montré peu d'empressement à faciliter l'accès des candidats à leurs deux heures de temps d'antenne gratuites.⁹⁴

Les parties aux Accords de paix de Dayton ont fait en sorte de «veiller à établir les conditions nécessaires pour l'organisation d'élections libres et régulières, en particulier... la liberté d'expression et la liberté de la presse»,⁹⁵ mais dans son rapport d'août 1996, l'International Crisis Group constatait que «l'action des médias indépendants continue d'être entravée...(et) qu'il n'y a pas de médias indépendants en Republika Srpska».⁹⁶

2.2.3 Equilibre et partialité dans les médias

Comme pour les conditions formelles d'accès, la loi peut garantir la liberté de parole et la liberté d'expression mais elle n'est peut-être pas un moyen approprié de surmonter les défis que posent le harcèlement, l'intimidation et l'autocensure. Il est plus difficile encore de réglementer le ton et la qualité de

*⁹⁰ Commonwealth Observer Group, Secrétariat du Commonwealth, Londres 1996. *The General Election in Si Kits and Nf m*, 3 juillet 1995, 13.

•⁹¹ *The Union Presidential and Parliametary Elections in Tanzania*, note 78 ci-dessus, 15. Les modifications apportées à la Loi électorale en 1995 donnaient aux partis politiques participant à des élections et aux candidats à l'élection présidentielle le «droit d'utiliser» les services publics de radiodiffusion pendant la campagne officielle, et confiaient à la Commission électorale nationale le soin de coordonner l'exercice de ce droit.

*⁹² OSCE, «Rapport sur l'élection du Président de la Fédération de Russie, 16 juin et 3 juillet 1996», citant l'Institut européen pour les médias, «Conclusions préliminaires-Couverture médiatique des élections présidentielles russes», 17 juin 1996. En application de la loi, chaque candidat disposait, sur chacune des chaînes de télévision sous contrôle de l'Etat, de 30 minutes de temps d'antenne gratuit, attribuées par tirage au sort par la Commission électorale centrale: *ibid.*, 10. Voir aussi rapport du Comité norvégien d'Helsinki.

⁹³ National Démocratie Institute, «Ghana: Pre-Election Assesment», Accra, 19 nov. 1996. Aux termes de l'article 55 de la Constitution, l'Etat doit donner à tous les partis politiques la possibilité de présenter leurs programmes au public, en assurant l'égalité d'accès aux médias officiels et veillant à ce que tous les candidats à l'élection présidentielle bénéficient de la même couverture médiatique. La Commission nationale des médias qui, en application de la Constitution, avait pour mandat de garantir la liberté et l'indépendance de la presse, a promulgué des directives sur les exigences en matière de reportages politiques et d'égalité d'accès. *Ibid.*

⁹⁴ Rapport final de la Mission d'observation électorale de l'OEA, Elections législatives et municipales en Haïti (1995), s. 3.8.

⁹⁵ Annexe 3, art. 1(1).

⁹⁶ International Crisis Group, «Elections in Bosnia and Herzegovina», Sarajevo, 13 août 1996.

la *couverture*, y compris la manière dont les événements politiques sont rapportés, l'analyse des plates-formes et des campagnes politiques, et la critique des partis et des candidats. Comme le constate Patrick Merloe, «Une couverture médiatique partielle... peut modifier l'équilibre des forces politiques même quand l'accès direct aux moyens de diffusion a été relativement équitable».⁹⁷

Au Royaume-Uni, une étude sur les campagnes électorales, publiée en 1991, constatait que les deux principaux partis s'étaient vu refuser des publicités par des journaux du camp opposé, au motif qu'elles étaient trompeuses. La Hansard Society Commission a considéré que cette évolution était potentiellement préoccupante :

La partialité de la presse n'a rien de nouveau... Le parti pris est particulièrement flagrant dans la presse populaire: les articles favorables au parti ayant la préférence du quotidien occupent une place majeure, et les nouvelles défavorables ne sont pas publiées. En outre, les articles sont de plus en plus diffamatoires. Toutefois, il est essentiel de ne pas surestimer l'impact de la presse...⁹⁸

Côté positif, le Commonwealth Observer Group souligne dans l'un de ses rapports que la «télévision du Bangladesh a scrupuleusement assuré une couverture égale aux principaux partis pendant la campagne électorale... La plupart des journaux n'étaient pas ouvertement partisans... Un reportage sur les activités d'un dirigeant politique était suivi d'un reportage analogue sur un rival... A une ou deux exceptions près, les journaux en langues bangladaise et anglaise n'ont pas publié d'éditoriaux incitant les électeurs à voter pour tel ou tel parti. Certains... ont eu tendance à afficher leurs opinions dans leurs reportages et commentaires...»⁹⁹ En Sierra Leone, aussi, la couverture des élections a été plus impartiale : «Treize journalistes ont eu pour mission de couvrir la campagne électorale; chacun étant affecté à un parti à tour de rôle pour éviter les accusations de parti pris».¹⁰⁰ Au Royaume-Uni, les chaînes de télévision et les stations de radio ont élaboré «des conventions déontologiques pour la couverture de l'actualité et des affaires courantes, fondées sur

⁹⁷ Merloe, P., *Election Campaign Broadcasting in Transitional Democracies: Problems, Principles and Guidelines*, Article 19. 1994.

⁹⁸ *Agenda for Change*, The Report of the Hansard Society Commission on Election Campaign, Hansard Society, Londres. 1991, 49-50.

⁹⁹ *The Parliamentary Elections in Bangladesh*, voir note 75 ci-dessus, 16.

¹⁰⁰ *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone*, note 76 ci-dessus, 17. Cependant, pendant la campagne pour le second tour du scrutin, il a été constaté que le gouvernement exerçait une influence croissante sur le contenu des journaux radiodiffusés: *ibid.*, 32.

«Stopwatch Timing.»¹⁰¹ La couverture médiatique est proportionnelle au temps d'antenne accordé à chaque parti. Ce système, auquel adhèrent les chaînes de télévision et les stations de radio, peut constituer un indicateur fonctionnel d'impartialité, mais il tend à mesurer les mots en fonction de leur longueur plutôt que de leur poids et leur connotation.»¹⁰²

La couverture assurée par les médias du service public a été jugée «impartiale dans l'ensemble» à Saint-Kitts-et-Nevis, même si les activités du parti au pouvoir étaient généralement annoncées en priorité; les deux principaux journaux étaient des organes du parti et ont publié des articles «clairement partisans, pleins de commentaires et d'opinions parfois injurieux», plutôt que des articles factuels indépendants.¹⁰³ Ici, la question de l'approche a été posée par des groupes confessionnels et a été traitée dans un Code de conduite soulignant que les médias publics et privés devraient rapporter les faits de manière honnête et impartiale, veiller à ce que les reportages soient exacts, et éviter de céder à la tentation du sensationnalisme.¹⁰⁴

Les plaintes sur le caractère inéquitable et déséquilibré de la couverture médiatique ont dominé les élections présidentielles russes en 1996, et ont été étayées par des observateurs indépendants.¹⁰⁵ Au Zimbabwe, un hebdomadaire aurait reçu l'ordre de licencier un rédacteur en chef qui avait critiqué le gouvernement,¹⁰⁶ alors qu'en Republika Srpska, le parti au pouvoir a gardé la mainmise sur les médias, «procédant régulièrement à des purges pour s'assurer la loyauté sans faille des journalistes». Quand, sous la pression de l'OSCE, les partis d'opposition ont enfin obtenu 90 minutes de temps d'antenne, ils se sont vu refuser la possibilité de présenter leur propre programme et ont été soumis à des questions tendancieuses destinées à promouvoir le parti au pouvoir.¹⁰⁷

En Bosnie-Herzégovine, la Commission électorale provisoire a promulgué un règlement sur les obligations des gouvernements à l'égard des

¹⁰¹ *Agenda for Change*, noie 98 ci-dessus, 53.

^m Ibid.

¹⁰² *The General Elections in St. Kitts and Nevis*, note 90 ci-dessus, 14.

¹⁰³ Ibid., 13. En ce qui concerne le texte du Code de conduite, voir ci-après Annexe 7. Au sujet des directives relatives à la couverture des élections par les médias officiels et privés en Tanzanie, voir *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania*, note 78 ci-dessus. Annexes VIII et IX; reproduites ci-après, Annexe 8.

^m OSCE, «Rapport sur l'élection du Président de la Fédération de Russie, 16 juin et 3 juillet 1996»; Observateurs du Parlement européen (Déclaration provisoire, 17 juin 1996). Dans son rapport, l'OSCE indique clairement que «L'influence indue que le Président russe a exercée sur les médias radiotélévisés a peut-être constitué un abus de pouvoir, et la délégation (de l'OSCE) recommande que des contrôles supplémentaires soient mis en place pour isoler les médias et mieux les équiper afin qu'ils répondent aux normes acceptées en matière de couverture équitable et équilibrée des campagnes électorales»: *ibid.*, 10.

* Rotberg, Robert I, «Democracy in Africa: The Ballot doesn't Tell AU», *Christian Science Monitor*, 1^{er} mai 1996.

International Cnsis Group, «Electioneering in Republika Srpska», août 1996.

médias, et des normes de déontologie pour les médias et les journalistes, une Commission d'experts des médias étant chargée de contrôler le respect des règles.¹⁰⁸ L'ICG (International Crisis Group) a indiqué que, contrairement à la HTV de Mostar, tant la RTV de Bosnie-Herzégovine que la RTV de Srpska avaient adopté le code de conduite. L'ICG a fait référence au Rapport de suivi des médias du Institute of War and Peace Reporting :

Les deux ensembles de règles [adoptés par la RTV de Bosnie-Herzégovine et la RTV de Srpska] visent à préciser les principes de l'égalité et de l'égalité d'accès dans la couverture des activités électorales des partis et des candidats indépendants... Les deux chaînes de télévision se sont engagées également à ne pas soutenir les partis politiques et les candidats qui dénigrent leurs opposants pendant la campagne électorale, et surtout ceux qui usent d'une quelconque forme de violence ou d'intimidation contre d'autres partis lorsqu'ils participent à des programmes... Des différences apparaissent dans les politiques qui détermineront la conduite des chaînes de télévision. En matière de programmation, la RTV de Bosnie-Herzégovine tient compte du «fait que la Bosnie-Herzégovine est un Etat démocratique, souverain et politiquement et territorialement indépendant, dans lequel les Bosniaques, les Croates et les Serbes sont des nations constituantes (avec d'autres) et des citoyens». La politique de la SRT, par ailleurs, est «d'affirmer la souveraineté et l'intégrité de la Republika Srpska, déterminée par les Accords de paix de Dayton». En outre, la SRT déclare qu'elle ne «présentera pas les partis et les factions politiques dont les programmes prônent de changer par la violence l'ordre déterminé constitutionnellement de la RS, et qui menacent soit l'intégrité territoriale de la République soit le degré d'indépendance qu'elle a atteint».¹⁰⁹

La déclaration de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE selon laquelle les médias officiels albanais «n'étaient pas entièrement impartiaux» est un euphémisme, si Ton en croit les rapports faisant état du harcèlement dont les journaux et les journalistes indépendants et d'opposition ont été l'objet.¹¹⁰

^m Commission électorale provisoire, Règlement, art. 125-7, 128-36, 145-8. Voir aussi ci-après, Annexe 5. Une Commission d'experts des médias, chargée d'évaluer «la couverture médiatique des élections et son impact sur le caractère libre et régulier des élections», a été établie aussi dans le cadre de l'ATNUSO, Partie II, s.2: ATNUSO, Partie III, s.2. Voir aussi Partie III, s. 1(2), qui autorise l'Administrateur transitoire à prendre en compte la couverture médiatique pour valider les résultats des élections: voir ci-après Annexe 1.

¹⁰⁹ IWPR Monitoring Report, cité dans International Crisis Group, «Elections in Bosnia and Herzegovina», Rapport de l'ICG, 22 sept. 1996, 12-24. L'ICG indique que les médias officiels les «plus libres» en Bosnie-Herzégovine étaient ceux du territoire sous contrôle bosniaque; voir aussi IWPR Monitoring Report, 4.

¹¹⁰ Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE sur les élections parlementaires en Albanie, 26 mai 1996, 1; au sujet des violations des droits de l'homme, voir Human Rights Watch/Helsinki, Statement of Concern: Violations in the Albanian Elections, 30 mai 1996, 3. Voir aussi, ODIHR, *Final Report*, Romanian Parliamentary and Presidential Elections, 3rd and 17th November 1996, s. 3.7.2, «The Media: Télévision Coverage».

Même s'il est admis que la qualité de candidat sortant présente un avantage certain sur le plan électoral, le National Démocratie Institute a estimé en 1996, au Ghana, que, tant en ce qui concerne la tonalité que l'intensité de la couverture médiatique, les candidats sortants avaient bénéficié d'un préjugé favorable bien plus fort que ce à quoi l'on pouvait s'attendre.¹¹¹ Des disparités ont été constatées aussi lors de l'élection présidentielle de 1996 en Arménie, où l'Institut européen pour les médias a relevé que le Président sortant avait bénéficié de quelque 1.050 minutes de couverture sur la Chaîne publique 1, contre 65, 48 et 37,5 minutes respectivement pour les trois candidats suivants.¹¹²

2.2.4 Responsabilité des médias et codes de conduite

Un certain nombre de tentatives ont été faites pour encourager les divers médias à agir de manière impartiale et responsable. Par exemple, les Services de radiodiffusion et de télévision de la Sierra Leone ont élaboré, en collaboration avec la Commission électorale nationale intérimaire, un code de conduite dans lequel ils s'engagent à ne pas se livrer à des attaques personnelles et à la diffamation.¹¹³ Le code de conduite de Saint-Kitts-et-Nevis, mentionné plus haut, insistait sur la nécessité de présenter des reportages honnêtes, impartiaux et exacts, et de ne pas céder au sensationnalisme. La Commission électorale nationale tanzanienne a publié des directives à l'intention des médias officiels et privés (mais n'a pas pu convaincre les partis d'opposition de souscrire à un code de conduite pour la campagne électorale¹¹⁴); à l'instar du code adopté à Saint-Kitts-et-Nevis, les directives soulignaient que les médias officiels devaient rapporter les faits de manière exacte et sans parti pris, faire une distinction claire entre les nouvelles

¹¹¹ National Démocratie institute. «Ghana: Pre-Election Assessment», Accra, 19 nov. 1996. Le NDI a par la suite exprimé son inquiétude en soulignant que «d'absence de mécanismes garantissant l'application de règles du jeu plus équitables ouvre la voie aux plaintes futures»; NDI, «Preliminary Statement by the NDI International Observer Délegation to the December 7 Elections in Ghana», Accra, 10 déc. 1996.

* OSCE, Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, «Final Report. Armenian Presidential Election, September 22, 1996»; voir aussi le rapport du Comité norvégien d'Helsinki sur l'élection présidentielle russe, section 5.2: «Les chaînes publiques ont favorisé à l'extrême le Président sortant.. Non seulement il a bénéficié d'une très large part de la couverture médiatique, mais encore l'information... était généralement plus positive que pour les autres candidats. En particulier,... le principal rival du Président sortant a été traité de favori très défavorable dans les médias officiels.» Voir aussi Bulgarian Association for Fair Elections and Civil Rights, «Mirror», (The Race for the Presidential Post mirrored in the Media, 2 numéros, oct. Nov. 1996), qui se demande dans quelle mesure les médias ont assuré un accès égal et équitable à tous les candidats. L'art. 47(10) de la Loi sur les élections au Parlement de Géorgie vise à atténuer le plus possible l'avantage dont jouissent les députés sortants en matière de couverture médiatique en limitant la diffusion des discours électoraux du Président, des parlementaires et d'autres responsables aux émissions réservées à cette fin: traduction officieuse (anglais) dans Lansell, S.R. & Edgeworth, L.V., «Republic of Georgia: Assessment and Voter Education Campaign, September-November 1995», IFES, novembre 1996, Annexe D.

¹¹¹ *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone*, note 76 ci-dessus, 32.

¹¹² *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania*, note 78 ci-dessus, 14.

et les commentaires, et évoquer de manière équitable les questions prêtant à controverse. Elles «demandaient instamment» aux médias privés d'agir de manière équitable et de donner à tous les partis la possibilité de s'exprimer sur les questions prêtant à controverse.¹¹⁵ Les directives ont eu un impact inégal: certains partis ont affirmé qu'ils n'avaient pas été informés et le parti au pouvoir a soutenu que les médias privés lui étaient défavorables.¹¹⁶

Les observateurs des élections présidentielles russes et ghanéennes ont recommandé que les contrôles institutionnels soient intensifiés. L'ampleur des partis pris a conduit PICG à se prononcer, en août 1996, contre la tenue d'élections en Bosnie-Herzégovine.¹¹⁷ Dans ce dernier cas, et malgré les règles et réglementations, la Commission d'experts des médias n'a pas pu exercer les pouvoirs dont elle était investie, tandis que la Commission électorale provisoire s'est montrée peu encline à prendre les mesures nécessaires.

Les «normes de déontologie» qui ont été adoptées en Bosnie-Herzégovine sont néanmoins instructives, étant donné la situation et les conditions dans lesquelles les élections se sont finalement déroulées.¹¹⁸ Les journalistes, «qui ont pour mission de servir l'intérêt public», étaient appelés à respecter les normes professionnelles et éthiques les plus hautes; à défendre la liberté d'information et à faire une distinction claire entre l'exposé des faits et les commentaires éditoriaux; à veiller à ce que les reportages et les articles soient fondés sur les faits, qu'ils soient complets, équitables et sans parti pris; à s'abstenir de déformer, supprimer, falsifier, dénaturer et censurer l'information; à refuser les pots-de-vin et autres gratifications susceptibles d'influer sur l'exercice de leurs responsabilités professionnelles; à s'abstenir de tenir des propos qui encouragent la discrimination, les préjugés ou la haine, ou qui tourment autrui en ridicule; à corriger promptement les erreurs et les inexactitudes, à présenter des excuses et à donner un droit de réponse le cas échéant.¹¹⁹

¹¹⁵ Des normes analogues ont été prônées dans d'autres contextes: Cf. Valentino, Henry, «Establishing and Maintaining Balanced Media Support for Free and Fair Elections», *Elections Today*, vol. 5, no. 1, déc. 1994, 10, et «Guidelines for Media, Political Parties and Contesting Groups during Official Campaign Period for Municipal and Local Government Elections», élaborées à l'usage du Guyana, *ibid.*, 12-13. Les directives proposées couvrent, entre autres éléments, la *diffusion des informations*, qui doit être factuelle, équitable et sans parti pris. Les sources doivent être choisies et utilisées de manière professionnelle; les analyses, les commentaires et les éditoriaux doivent être clairement annoncés comme tels (y compris la publication de démentis, le cas échéant). Pour les *questions prêtant à controverse*, la position de chacune des parties doit être présentée de manière équitable; l'égalité d'accès et un traitement équitable devraient être la règle en ce qui concerne les *messages politiques payants*; les partis politiques et les candidats doivent assumer l'entière *responsabilité du contenu des documents* produits ou utilisés; les erreurs doivent être *corrigées*; quand des publicités politiques sont *refusées*, les raisons du refus doivent être données et possibilité doit être offerte d'en modifier le contenu.

¹¹⁶ > *Ibid.*, 18.

¹¹⁷ International Crisis Group, «Elections in Bosnia and Herzegovina», 13 août 1996, section III D (freedom of expression for the ruling parties only); E (political environment anything but neutral).

¹¹⁸ OSCE, Mission en Bosnie-Herzégovine, Commission électorale provisoire. Règles et réglementations. Décisions au 16 juillet 1996.

¹¹⁹ * *Ibid.*, art. 128-36. La Commission électorale provisoire a noté que les normes découlaient des accords internationaux auxquels il est fait référence dans la Section cadre de l'Accord de paix de Dayton, et du Document sur la dimension humaine, adopté par l'OSCE à Copenhague en 1990.

L'Association de la presse quotidienne canadienne a adopté une déclaration de principes dans laquelle elle s'engage à agir dans l'intérêt du public et de manière responsable vis-à-vis de la communauté. Elle reconnaît que la liberté de la presse est un exercice du droit individuel - garanti par la Constitution - à la liberté d'expression et que ce droit exprime «le droit de recueillir et diffuser des informations, de débattre, de plaider pour une cause et de manifester des différences d'opinion». Une presse libre «permet aux lecteurs d'user du droit que leur garantit la Constitution de recevoir des informations et de former des opinions éclairées sur les questions et les idées du moment».

Côté opérationnel, les journaux doivent déclarer les conflits d'intérêts, réels ou apparents, et préserver leur «indépendance vis-à-vis du gouvernement, des intérêts commerciaux et autres qui cherchent à détourner leur contenu à leurs propres fins». Le texte de la déclaration poursuit ainsi :

Les journaux agissent loyalement à l'égard de leurs lecteurs en présentant des informations qui sont exactes, équitables, complètes, intéressantes et opportunes. Ils doivent promptement et ouvertement reconnaître leurs erreurs. Les bonnes pratiques veulent qu'une distinction claire soit faite entre le compte rendu des faits, l'expression d'une opinion et les documents qui sont produits pour et par les annonceurs. Quand des images ont été modifiées ou déformées, les lecteurs doivent en être informés...

Les journaux ont des devoirs vis-à-vis du public et ils sont responsables avant tout devant la société qu'ils servent. Les journaux jouent de nombreux rôles: ils luttent contre le mal et les mauvaises actions, ils défendent le bien et les nobles causes, et ils guident l'opinion de leurs lecteurs. Us doivent s'employer à donner une image représentative des divers groupes sociaux, encourager l'expression d'opinions divergentes, et être accessibles et responsables devant leurs lecteurs, qu'ils soient riches ou pauvres, faibles ou puissants, qu'ils fassent partie d'une minorité ou de la majorité. Quand l'information publiée attaque un individu ou un groupe, ceux-ci doivent pouvoir exercer un droit de réponse...

Les journaux doivent s'efforcer de traiter les personnes qu'ils couvrent avec courtoisie et équité. Ils doivent respecter les droits d'autrui, en particulier le droit de tout individu à un jugement équitable. L'inévitable conflit entre vie privée et bien public doit être évalué selon les règles du bon sens et de la décence.¹²⁰

¹²⁰ Déclaration adoptée par l'Association de la presse quotidienne canadienne en 1977, révisée en 1995.

2.2.5 Respect des règles

Cet examen du rôle et des responsabilités des médias en période électorale montre combien il est nécessaire d'appliquer des normes d'accès et des règles de conduite. Les médias peuvent et devraient faire comprendre au public qu'il peut faire un *choix*, et donner à l'électorat la possibilité de faire un choix éclairé. Dans le même temps, les partis et les candidats sont parfaitement conscients du pouvoir des médias, qui peuvent les aider à atteindre leur objectif personnel ou politique, à savoir prendre la direction des affaires publiques. La nature humaine étant ce qu'elle est, il ne faut pas trop s'étonner de voir que bon nombre d'entre eux cherchent à s'assurer tous les avantages possibles et à les exploiter.

Le rôle que les médias ont joué ces dernières années est révélateur de la nécessaire tension qui existe entre l'objectif - éclairer l'électorat sur l'inscription sur les listes électorales, le vote et le scrutin, et donner aux électeurs la possibilité de faire un choix en pleine connaissance de cause - d'une part, et les principes de la liberté d'expression et de l'existence de médias libres et responsables, d'autre part. Les règles sont utiles, mais le ton et le contenu, qui relèvent de l'appréciation et des préférences de chacun, doivent manifestement faire l'objet d'une réglementation ou d'une pression moins contraignantes.

Aux deux niveaux, le problème demeure celui du respect des règles. Les règles relatives à l'accès aux médias et à la liberté d'expression doivent être appliquées et il faut trouver les moyens, sinon de rendre un code *exécutoire*, du moins de punir les infractions de la manière la plus adéquate. Manifestement, un code sera plus ou moins bien accepté suivant qui l'aura proposé et élaboré. Un code mis au point par une commission électorale sera plus facilement accepté si le processus électoral inspire déjà un sentiment de confiance.¹²¹ Un code élaboré par les partis eux-mêmes ou par des associations de citoyens intéressés, sera peut-être mieux accepté, surtout s'il reflète dans une certaine mesure les attentes du public.¹²²

¹²¹ Bien que les partis d'opposition en Tanzanie aient refusé de souscrire au code de conduite pour la campagne électorale proposé par la Commission électorale nationale, craignant qu'il ne constitue une manoeuvre du parti au pouvoir pour limiter leurs activités, les directives de la Commission applicables aux médias officiels et privés ont eu un impact positif; voir *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania*, note 78 ci-dessus, 14, 18.

¹²² Cf. l'expérience à Saint-Kitts-et-Nevis, où une alliance d'associations confessionnelles a plaidé en faveur d'un Code de conduite pour le processus politique, que quatre des cinq partis politiques ont signé et dont l'adoption a été suivie par la création d'un Comité chargé de promouvoir le respect du code: *The General Election in St. Kitts and Nevis*, note 90 ci-dessus, 12; le Commonwealth Observer Group a considéré que ce code avait apporté «une contribution positive dans un climat politique hautement polarisé»: *ibid.* Au Sri Lanka, en février 1997, un groupe connu sous le nom de Front d'action populaire pour des élections libres et honnêtes aurait instamment demandé aux deux principaux partis politiques de se mettre d'accord sur un code de conduite commun pour les élections, afin que la discipline des partis prévale sur la violence: *Sunday Times*. Sri Lanka, 16 février 1997. De la même manière, au Libéria, l'Alliance de sept partis politiques (ASPP) a appelé en janvier 1997 «tous les partis politiques, les dirigeants politiques et autres responsables sociaux, les chefs des factions armées et les anciens dirigeants, les chefs religieux, les responsables communautaires et les chefs des groupes d'intérêts à adopter un Pacte national aux termes duquel ils s'engageraient à accepter le résultat du processus électoral démocratique, et à respecter les règles du jeu» - à savoir l'accès équitable et égal aux électeurs, la liberté d'expression, la possibilité de faire connaître ses opinions aux électeurs, la liberté d'organiser des réunions publiques, etc., chaque fois que des élections doivent avoir lieu: Déclaration de l'Alliance de sept partis politiques, Centennial Pavilion, Monrovia, 3 janvier 1997: Document fourni par ReliefWeb<<http://www.reliefweb.int/>> Date: 3 janvier 1997.

En Bosnie-Herzégovine, la Commission d'experts des médias, même si elle a déçu les observateurs, avait notamment pour mission de veiller à ce que tous les candidats jouissent d'un accès équitable aux médias, d'organiser le contrôle des médias, d'examiner les plaintes relatives aux informations erronées ou à l'utilisation de mots injurieux, et d'émettre un avis sur ces plaintes, cet avis devant être intégralement reproduit par le média concerné ou soumis à la Commission électorale provisoire.¹²³

Toutefois, un mécanisme trop formel ou répressif peut aller à rencontre du but recherché, ce qui explique peut-être le relatif échec du code élaboré en Bosnie-Herzégovine.¹²⁴ Mais il sera très difficile de résister à la tentation de maximiser les contrôles exercés sur les médias et le contenu de leurs publications, à moins que cela ne présente un sérieux risque électoral. Trouver des sanctions publiques et efficaces sera le principal défi; dans la mesure où le non-respect des règles prescrites est l'objet de sanctions et où il se traduit par un préjudice électoral, un code de conduite confère un fond et un sens aux normes elles-mêmes. Il renforce la responsabilité des partis politiques, des candidats et des employés des médias, qui doivent répondre de leurs actions et déclarations et des conséquences de celles-ci. La force et l'efficacité d'un code de conduite, pour les médias comme pour les partis politiques et les candidats en général, dépendent donc de la mesure dans laquelle celui-ci reflète, informe et intéresse un puissant courant d'opinion publique.

2.2.6 Conclusions préliminaires

Les médias ont pour responsabilité particulière de décrire de manière honnête et impartiale le déroulement de la campagne, et de faire clairement la distinction entre l'exposé des faits et les commentaires éditoriaux. Les médias d'Etat, en particulier, doivent être impartiaux, et les partis politiques reconnus comme tels doivent avoir accès à tous les médias dans des conditions d'égalité. Les journalistes doivent, eux, se conduire de façon professionnelle, défendre la liberté de l'information, et s'interdire de falsifier, dénaturer et censurer l'information.

2.3 Observation d'élections

«...l'Etat doit adopter les dispositions politiques et institutionnelles nécessaires pour garantir la réalisation progressive et la consolidation des objectifs démocratiques... Ce faisant, il doit notamment... veiller à la mise en œuvre des procédures d'inscription des électeurs, de mise à jour des listes électorales et de vote, au besoin avec l'aide d'observateurs nationaux et

¹²¹ Ibid., art. 145-50.

¹²⁴ Cf. OSCE, communiqué Je presse, «Election Appeals Sub-Commission Annouees Décisions», 24 août 1997; communiqué de presse, «Election Appeals Sub-Commission : Décisions taken in two cases al violations of voters' rijihls», 15 août 1997.

internationaux...» *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(2)

«...les autorités de l'Etat doivent veiller à ce que le scrutin soit organisé de manière à éviter la fraude ou toute autre forme d'irrégularité, à ce que la sécurité et l'intégrité du processus soient maintenues et à ce que le décompte soit effectué par un personnel qualifié, sous surveillance et ou fasse l'objet d'une vérification impartiale.» *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(6)

«L'Etat doit prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir la transparence du processus électoral dans son ensemble, y compris, par exemple, grâce à la présence de représentants des partis et d'observateurs dûment accrédités.» *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(7).

2.3.1 Observation d'élections et droit international

On sait que, dans la mesure où l'organisation d'élections relève du droit interne, le droit international n'impose pas aux Etats l'obligation d'instituer un système national d'observation électorale, et moins encore d'autoriser la présence et les activités d'observateurs internationaux. Si le caractère exceptionnel de l'assistance électorale des Nations Unies a été souligné dans nombre de résolutions de l'Assemblée générale,¹²⁵ il n'en reste pas moins que l'importance pratique de l'observation d'élections a été reconnue à maintes reprises.¹²⁶ Bien

¹²⁵ Voir, par exemple, la résolution 50/172 de l'Assemblée générale des Nations Unies (22 décembre 1995), «Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux», qui reconnaît que les principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat doivent être respectés lors de la tenue d'élections, qu'il appartient aux Etats de mettre en place les mécanismes et les moyens de garantir une participation populaire pleine et efficace aux processus électoraux, et que l'assistance électorale des Nations Unies ne devrait être fournie qu'à la demande et avec l'accord des Etats, sous l'autorité du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, ou dans des circonstances particulières telles que la décolonisation, ou dans le contexte de processus de paix régionaux ou internationaux.

¹²⁶ Voir, par exemple, la résolution 50/185 de l'Assemblée générale des Nations Unies (22 décembre 1995), «Affermissement du rôle de l'Organisation 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», qui se réjouit de l'appui que les Etats apportent aux activités d'assistance électorale des Nations Unies en fournissant des observateurs et en contribuant au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'observation électorale; la résolution 50/158 de l'Assemblée générale des Nations Unies (21 décembre 1995), «Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'unité africaine», qui demande instamment que l'ONU continue d'apporter un soutien au processus de transition démocratique pacifique, notamment, à travers l'observation des élections. Nonobstant le principe général selon lequel les processus électoraux relèvent de la juridiction nationale, l'Assemblée générale n'a pas hésité à exprimer son intérêt. Voir, par exemple, la résolution 50/178 de l'Assemblée générale (22 décembre 1995), «Situation des droits de l'homme au Cambodge», para. 6, qui demande instamment au gouvernement du Cambodge de promouvoir et de maintenir le fonctionnement efficace d'une démocratie fondée sur le multipartisme, y compris le droit de former des partis politiques, de se présenter à des élections, de participer librement à un gouvernement représentatif, et le droit à la liberté d'expression; la résolution 50/86 de l'Assemblée générale des Nations Unies (15 décembre 1995), «La situation de la démocratie et des droits de l'homme en Haïti», note avec satisfaction que des élections ont été tenues dans un environnement pacifique et ont été observées par l'Organisation des Etats américains en coordination étroite avec les Nations Unies, et se félicite de la coopération ONU-OEA, notamment en matière de surveillance électorale; la résolution 50/87 de l'Assemblée générale des Nations Unies (18 décembre 1995), «Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe», qui se félicite des efforts conjoints de l'ONU et de l'OSCE dans divers domaines, dont la surveillance électorale, et du rôle important que l'OSCE a joué en supervisant la préparation et la conduite d'élections libres et régulières en Bosnie-Herzégovine.

qu'aucun instrument international n'impose l'observation des élections ou ne réglemente les droits, les responsabilités et la conduite des observateurs,¹²⁷ les «bonnes pratiques» reconnaissent de plus en plus la valeur de l'observation électorale, considérée comme un moyen de faire en sorte qu'une élection soit jugée libre et régulière, et digne d'un soutien international.¹²⁸ En effet, les engagements que les Etats membres de l'OSCE ont pris en matière électorale, à Copenhague en 1990, ont été interprétés de telle manière que l'observation internationale semble couler de source. Le Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme¹²⁹ est appelé à «encourager l'application des paragraphes 6, 7 et 8 du Document de la réunion de Copenhague». En plus de reconnaître les droits politiques traditionnels et le principe des élections libres et régulières, au suffrage universel et à bulletin secret, les Etats participants se sont engagés, entre autres choses, à faire en sorte que les campagnes politiques se déroulent dans un climat d'équité et de liberté et à veiller à ce qu'aucun obstacle ne s'oppose au libre accès aux médias. En outre, conscients du fait que la présence d'observateurs étrangers et nationaux est de nature à améliorer le déroulement des élections, les Etats «invitent donc les observateurs d'autres Etats participants [OSCE] et de toute institution et organisation privée concernée qui le souhaitent à observer le déroulement des élections nationales, dans les limites autorisées par la loi».¹³⁰ Le Mandat du Bureau a été renforcé lors du Sommet de 1994 à Budapest, quand il a été appelé à entreprendre des activités d'observation à long terme. Les Etats qui vont tenir des élections doivent en aviser le Bureau au moins trois mois à l'avance, afin que celui-ci puisse observer la totalité du cycle électoral,¹³¹ tandis que d'autres Etats doivent détacher les observateurs à court et à long termes nécessaires.¹³²

¹²⁷ Cf. Comillon, P., Secrétaire général de l'Union interparlementaire, «Droits et responsabilités des observateurs électoraux», document présenté à la Conférence internationale de La Laguna sur la liberté des élections et l'observation internationale des élections (Tenerife, 27 février-2 mars 1994).

¹²⁸ Beibeder, Yves, *International Monitoring of Plébiscites, Referenda and National Elections*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994, 78, signale que les élections générales en Moldavie et Valachie, en 1857, avaient été conduites sous la surveillance d'une Commission européenne composée de représentants autrichiens, britanniques, français, prussiens, russes et turcs. Il s'agit probablement de l'un des premiers cas recensés d'observation internationale d'une élection.

¹²⁹ Le successeur du Bureau pour des élections libres, établi lors du Sommet de Paris en 1990.

¹³⁰ Document de la Réunion de Copenhague, 1990, para. 8. De plus en plus d'Etats admettent qu'il est utile d'ouvrir leurs processus électoraux aux observateurs à tous les niveaux. Dans le cadre de sa stratégie de services internationaux, Elections Canada souhaite faire modifier la *Loi électorale du Canada*, de manière à autoriser l'observation internationale des élections canadiennes: Elections Canada, *Serving Democracy*, Ottawa, 1994, 13.

¹³¹ *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*, 2^e éd. 1997; voir aussi ODIHR, les documents «What Observers need to know about Election Administration», «The Pre-Election Phase» et «Election Phase: The Long and Short-Term Observer», présentés au Séminaire OSCE/ODIHR sur l'administration et l'observation d'élections, Varsovie, 8-10 avril 1997.

¹³² Dans la pratique, l'ODIHR a souvent du mal à obtenir les observateurs nécessaires des autres Etats participants; par exemple, alors qu'il avait demandé huit observateurs à long terme pour les élections présidentielles de 1996 en Bulgarie, un seul a été détaché: ODIHR, *Bulgarian Presidential Election, October 27 and November 2, 1996 Final Report*.

2.3.2 Observateurs nationaux

Bien que de nombreux Etats de l'OSCE et FOEA, par exemple, soient disposés à accueillir des observateurs internationaux, il n'en est pas moins souhaitable de promouvoir le rôle des observateurs nationaux. Comme Fa souligné un commentateur, «la démocratie est assurée ... quand tout citoyen peut assister au dépouillement».¹³³ Les observateurs nationaux sont sans doute le moyen le plus sûr de promouvoir la confiance dans le système électoral, et le *droit* d'observer tous les aspects d'une élection nationale peut être considéré comme une composante essentielle du droit général à participer à la vie publique. Dans la pratique, un système d'observateurs nationaux sera très proche de celui qui gouverne le déploiement d'observateurs internationaux: accréditation et documentation; liberté de mouvement et liberté d'accès à toutes les étapes du processus électoral, y compris l'inscription des électeurs, le fonctionnement des bureaux de vote pendant le scrutin, le dépouillement et le comptage des suffrages, et la surveillance (y compris émettre un avis sur les plaintes déposées par les candidats ou leurs représentants) à chaque niveau. A l'instar des observateurs internationaux, cependant, les observateurs nationaux ne doivent pas s'ingérer dans le processus électoral.¹³⁴

2.3.3 Mandats

Une distinction, aux conséquences pratiques importantes, doit être faite entre observateurs et contrôleurs; ceux qui *observent* le font généralement de manière passive, en assurant une présence, enregistrant les faits, ayant des impressions, et rapportant ce qu'ils constatent; ceux qui *contrôlent* peuvent aller plus loin en donnant des avis, des conseils ou des mises en garde aux personnes chargées d'administrer les élections, aux partis, aux candidats et aux électeurs, et en ajoutant un élément de supervision à l'activité de collecte des faits, que mènent aussi les observateurs.¹¹⁵

Le contrôle des élections est souvent le fait d'une commission électorale nationale, des responsables chargés, sur le plan national, de l'administration des élections, et d'observateurs nationaux de plus en plus efficaces. Les observateurs comme les contrôleurs procéderont probablement à une évaluation, dont la teneur sera néanmoins généralement différente; les observateurs soumettront leurs vues à l'organisme qui les parraine, ainsi qu'au

¹³³ Jones, George F., Directeur, Programs for the Americas, IFES, «Fraud and Corruption in Elections and Election Campaigns», Discours sur l'éthique publique, parrainé par le Ministère de l'intérieur, République argentine, Buenos Aires. 10 décembre 1996.

¹³⁴ Voir, par exemple, art. 3, Loi sur l'élection du Président de la République de Moldova.

¹³⁵ Cf. Gould, R., Jackson, C. & Wells, L., *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective*, Dartmouth, Aldershot. 1995, Ch. X, Election Observation (fondé sur les écrits de Hontcio Boneo et Patrick Merloe).

gouvernement hôte et aux médias; en revanche les contrôleurs sont responsables devant l'autorité chargée d'administrer les élections, qui est généralement nationale, mais qui peut parfois avoir une dimension internationale. Lors des élections de 1992 au Cambodge, par exemple, l'Organisation des Nations Unies a participé activement à l'administration et à la surveillance des élections, et a eu pour responsabilité de garantir le respect du Code de conduite.

En l'absence de règles généralement applicables et dans la mesure où chaque exercice d'observation dépend en partie du contexte politique, il peut être utile, comme l'a suggéré Pierre Cornillon, d'examiner d'abord les responsabilités des observateurs puis de considérer les droits et les moyens dont ils doivent jouir pour accomplir leur tâche, ainsi que les obligations auxquelles ils sont tenus.¹³⁶ P. Cornillon met aussi en relief un point essentiel: le fait que l'observation d'élections n'a rien à voir avec l'assistance technique, et ne doit pas être assimilée à la surveillance ou à la vérification d'élections. Les observateurs sont là pour émettre une opinion sur le processus électoral, pour «garantir» et soutenir ce processus ou, alternativement, pour dénoncer et condamner une élection qui ne répond pas aux normes internationales. De cette manière, ils peuvent contribuer à promouvoir la démocratie, conformément aux droits de l'homme.

La mission d'évaluation préélectorale que le National Democracy Institute a conduite au Ghana en 1996, visait à: 1) évaluer le cadre légal des élections et l'environnement de la campagne électorale par rapport au droit ghanéen et aux normes internationales en matière de concurrence électorale honnête; 2) examiner le degré de préparation de l'administration électorale; 3) déterminer dans quelle mesure les futurs électeurs étaient informés du processus électoral et des programmes des candidats, et pouvaient faire un choix éclairé; et 4) déterminer dans quelle mesure les électeurs se sentaient libres d'opérer un choix et considéraient que le processus électoral permettrait de déterminer au mieux et de respecter la volonté de l'électorat.¹³⁷ En République dominicaine, la Délégation du NDI/du Conseil des chefs de gouvernement librement élus a indiqué, en mai 1996, que son objectif premier était :

«de démontrer l'intérêt de la communauté internationale et l'appui qu'elle apporte au renforcement des processus démocratiques en République dominicaine et de fournir à la communauté internationale une évaluation objective du processus électoral... La délégation du NDI/Conseil affirme que ce sont les citoyens dominicains qui, en dernière analyse, détermineront

¹³⁶ Cornillon, note 127 ci-dessus. Voir aussi *Strengthening Democracy*, note 135 ci-dessus, 55-64.

¹³⁷ Déclaration de la Délégation chargée de l'évaluation préélectorale, National Democracy Institute for International Affairs (NDI), Accra, 19 novembre 1996.

la légitimité de l'élection, et si les résultats sont bien le reflet de la volonté de l'électoral... La délégation d'observateurs mènera ses activités conformément aux lois de la République dominicaine et aux normes et pratiques internationales concernant les processus et les droits électoraux.¹³⁸

Le mandat de la Mission d'observation électorale de l'OEA en Haïti, en 1995, était un peu plus étendu: «observer l'organisation et l'administration du processus électoral, recevoir les plaintes relatives à des irrégularités et les transmettre aux organes compétents, enquêter sur les mesures prises au sujet de ces plaintes et faire rapport de ses observations aux autorités compétentes». Après discussion avec le Président du Conseil électoral provisoire, il a été convenu d'autoriser les «observateurs à jouer un rôle préventif, sans empiéter sur l'autorité des agents électoraux». La Mission devait soutenir tous les efforts qui seraient faits pour «garantir l'intégrité, la transparence et la crédibilité du processus électoral», et s'employer à trouver des solutions si le gouvernement lui en faisait la demande.¹³⁹

Les mandats des récentes missions d'observation du Commonwealth sont par contre plus limités. Celui de la mission d'observation au Bangladesh en témoigne :

Le Groupe est établi par le Secrétaire général du Commonwealth, à la demande du Gouvernement du Bangladesh et avec le soutien des partis politiques. Il doit observer les aspects pertinents de l'organisation et de la conduite de l'élection, conformément à la loi en vigueur au Bangladesh. Il doit prendre en considération les divers facteurs qui portent atteinte à la crédibilité du processus électoral dans son ensemble et déterminer si les conditions sont réunies pour que les électeurs puissent exprimer librement leur volonté et si le résultat de l'élection reflète les souhaits de la population. Le Groupe doit agir de manière impartiale et indépendante. Il n'a pas de rôle exécutif; il n'a pas pour fonction de surveiller, mais d'observer le processus dans son ensemble et de former un jugement en conséquence. Il pourra aussi proposer aux autorités les mesures institutionnelles, de procédure et autres, propres à favoriser le bon déroulement de l'élection.¹⁴⁰

¹³⁸ * Délégation en République dominicaine du NDI/Conseil des chefs de gouvernement librement élus en République dominicaine, mai 1996, communiqué de presse. Carier Center, Atlanta. 10 mai 1996.

¹³⁹ * Unité pour la promotion de la démocratie, Organisation des Etats américains, «Establishment of the Electoral Observer Mission of the Organization of American States», 1995. Cette mission devait aussi contribuer à accroître la confiance dans le processus électoral, à travers des contacts réguliers et le dialogue avec les différents secteurs de la société, notamment les candidats et les partis politiques, et elle était autorisée à publier ses observations et recommandations.

¹⁴⁰ * Commonwealth Observer Group, *The Parliamentary Elections in Bangladesh, 12 June 1996*, Secrétariat du Commonwealth, Londres 1997, 1. Voir aussi les rapports sur *The General Election in St. Kitts and Nevis, 3 July 1995*, (1996); *The Presidential and Parliamentary Election in Sierra Leone. 26-27 February 1996* (1996), 1; *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania, 29 October 1995*, (1996), 1.

Néanmoins, le mandat de la mission au Pakistan, en 1997, accepté par tous les partis, incluait aussi le droit de formuler des recommandations en vue «du bon fonctionnement du gouvernement élu».¹⁴¹ L'OSCE/ODIHR a souligné qu'il « ne joue pas le rôle d'un juge qui statuerait sur le point de savoir si l'OSCE doit approuver ou non une élection ». L'ODIHR a plutôt pour vocation d'aider les pays à se doter d'institutions démocratiques conformes aux engagements pris dans le cadre de l'OSCE. Les rapports électoraux critiques ne visent pas à condamner mais à donner une évaluation équilibrée de l'ensemble du processus et à recommander des réformes.¹⁴²

Les observateurs internationaux, note Pierre Cornillon, ont des responsabilités à l'égard de la communauté internationale et de la population du pays concerné; il s'ensuit que leur action doit être placée sous le sceau du sérieux, de l'indépendance et de l'impartialité».¹⁴¹ Cette responsabilité s'exerce avant même qu'un accord ne soit passé car une invitation ou le simple fait d'accepter la présence d'observateurs étrangers ne saurait suffire. Les observateurs potentiels doivent avoir la certitude que la loi locale établit au moins les conditions formelles minima de la tenue d'élections libres et régulières; et c'est dans le cadre de cette loi, qu'il faut considérer à la lumière des normes internationales, que l'observateur doit agir.¹⁴⁴ De même, vouloir contrôler la composition et les compétences d'une mission internationale d'observation, c'est porter atteinte à l'indépendance de la mission; c'est ainsi que l'OSCE a refusé de détacher une mission d'observation lors des élections locales albanaises d'octobre 1996, le gouvernement n'ayant agréé que certains des membres de l'équipe.¹⁴⁵ Tenter de limiter une mission d'observation à une région particulière du pays serait tout aussi inacceptable.

2.3.4 Responsabilités et méthodes

La méthodologie sera en grande partie déterminée par le mandat et les objectifs des observateurs. On peut considérer que la présence des observateurs contribue à légitimer le processus électoral à l'intérieur et à l'extérieur du pays, et à susciter la confiance de la population; ou qu'elle

¹⁴¹ Commonwealth Observer Group, *The General Election in Pakistan, 3 February 1997*. Londres, 1997, 2.

¹⁴² *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*. 2^e éd., 1997, 33.

¹⁴¹ Cornillon, note 127 ci-dessus; voir aussi Roel von Meijenfeldt, «Election Observation», Rapport d'un Atelier de l'ECDDP. Maastricht, Pays-Bas, 14-16 juin 1995, Institut Arnold Bergtraesser: la neutralité et la non-ingérence dans le processus sont les règles de base que doivent respecter les observateurs.

¹⁴⁴ Cf. Comité norvégien d'Helsinki, *Manual for Election Observation*. (Rév. Mars 1996), qui cite expressément «des circonstances raisonnablement pacifiques» parmi les conditions régissant l'envoi de missions d'observation, et qui souligne que le gouvernement concerné doit inviter et accréditer les observateurs électoraux suffisamment à l'avance. Voir aussi Annexe 1 : A Guide for Election Observers, dans *Strengthening Democracy*, note 135 ci-dessus, 70-103, qui souligne notamment combien il est important d'utiliser toutes les sources d'information disponibles.

* Reuters, 16 octobre 1996,

prévient la fraude électorale et la violence,¹⁴⁶ et qu'elle permet de résoudre les problèmes et les litiges, surtout si elle est assurée pendant un certain temps.¹⁴⁷ On attend des observateurs, souvent de manière irréaliste, qu'ils répondent rapidement à une seule question : les élections ont-elles été libres et régulières ? Même s'il est des cas où il est relativement facile d'y répondre, l'expérience montre qu'un «jugement unique», n'est pas toujours approprié. Par exemple, quand les élections s'inscrivent dans le cadre d'un processus global de paix, le gouvernement par la majorité n'est pas nécessairement le meilleur résultat en termes de développement, et des jugements nuancés ont peut-être leur place, du moins lorsqu'ils peuvent être suivis d'un processus continu d'évaluation.

Dans la pratique, les observateurs internationaux sont de plus en plus sensibles à la nécessité d'encourager les processus démocratiques. Les rapports récents du Commonwealth Observer Group, par exemple, ont évité les jugements tranchés, et opté pour un langage plus nuancé. Le rapport sur les élections générales pakistanaïses de 1997 indiquait que le scrutin «avait été crédible et que les conditions étaient réunies pour que l'électoral puisse exprimer librement sa volonté,... qu'il y avait des insuffisances mais que celles-ci n'avaient pas pesé sur l'intégrité du processus dans son ensemble ou la validité des résultats..., et qu'il n'y avait pas de preuve de fraude systématique ou généralisée».¹⁴⁸ De la même manière, la déclaration préliminaire du National Démocratie Institute sur les élections de décembre 1996 au Ghana évitait toute référence au caractère libre et régulier des élections, préférant souligner que «la manière dont les élections ont été conduites constitue une étape positive dans le renforcement de la démocratie au Ghana et du processus électoral». On y félicitait aussi les responsables, la Commission électorale nationale et le Comité consultatif inter-partis et prenait acte de «la forte participation des électeurs et des citoyens». Dans le même temps, la déclaration signalait (en des termes mesurés) des problèmes tels que

¹⁴⁶ Dans son rapport sur les Elections présidentielles russes de 1996, le Comité norvégien d'Helsinki, notait : «La crainte d'une éventuelle fraude semblait être le seul point commun aux dix candidats. L'une des tâches principales des observateurs était donc de confirmer ou d'infirmer ces allégations, et de déterminer si les résultats du scrutin reflétaient véritablement la volonté de l'électoral.» Le Comité a considéré aussi que «la présence de nombreux observateurs locaux a permis de mettre fin aux rumeurs et allégations de fraude et de falsification qui avaient circulé avant les élections. La présence d'observateurs nombreux a légitimé les résultats de l'élection.» (italiques ajoutées).

¹⁴⁷ Tel est le cas, notamment, des missions d'évaluation préélectorale et d'assistance technique; voir, par exemple, IFES, «Uganda: A Pre-Election Assessment Report», janv. 1996; IFES, «Albania: A Pre-Election Technical Assessment», août 1996; IFES, «Toward Credible and Legitimate Elections in Kenya: Recommendations for Action», avr. 1995; IFES, «Republic of Georgia: Assessment and Voter Education Campaign, September-November 1995», nov. 1996; voir aussi «Statement of the National Démocratie Institute for International Affairs (NDI) Pre-election Assessment Delegation», Accra, 19 nov. 1996.

¹⁴⁸ Commonwealth Observer Group, *The General Election in Pakistan, 3 February 1997*, Londres 1997, 35. Voir aussi, *The General Election in St Kitts and Nevis, 3 July 1995*, 19: «Les résultats du scrutin sont le reflet de la volonté populaire»; *The Parliamentary Elections in Bangladesh, 12 June 1996*, 26-7: «Les conditions étaient favorables à l'expression de la volonté des électeurs et les résultats traduisent la volonté populaire»; voir aussi des conclusions plus nuancées dans *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania, 29 October 1995*, 25-6; *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone, 26-27 février 1995*, 28-9.

les inégalités dans la manière dont les médias officiels avaient assuré la couverture des activités électorales, et la distribution inadéquate des bulletins dans certaines parties du pays, et formulait des recommandations propres à accroître la confiance et la participation aux élections futures.¹⁴⁹

Lors d'une table ronde sur l'observation d'élections, tenue à Stockholm en 1995, les participants n'ont pas pu convenir de «critères uniformes à appliquer pour pondérer l'impact des irrégularités et évaluer la légitimité d'une élection».¹⁵¹ Les observateurs se sont certainement parfois demandé si la tâche n'était pas trop ardue.¹⁵¹ Les élections en Bosnie-Herzégovine donnent un aperçu de l'ampleur du problème. Immédiatement après le scrutin de septembre 1996, le Coordonnateur de la Surveillance internationale, Ed van Thijn, a déclaré que si les élections s'étaient déroulées sans heurt sur le plan technique, «le climat général n'était pas, dans certains cas, conforme aux normes minima énoncées dans le Document de Copenhague de l'OSCE». Néanmoins, les élections ont constitué «une première étape dans le fonctionnement démocratique des structures de gouvernement de la Bosnie-Herzégovine», même s'il est difficile de déterminer qu'elles ont été «libres et régulières» au sens où cela est généralement compris.¹⁵² Cependant, l'International Crisis Group a émis un jugement plus tranché: «la validité de ces élections est contestable, les résultats ne peuvent être certifiés, et des élections devront être à nouveau organisées à une date ultérieure».¹⁵³

Sur le plan pratique, les observateurs ont manifestement le devoir de s'informer. Les rapports du Commonwealth Observer Group, par exemple, donnent le détail des informations qui ont été communiquées aux délégués avant leur départ. Ils contiennent un bref historique et un descriptif de la situation politique dans le pays concerné, ainsi qu'une analyse du cadre légal et administratif et un compte rendu des préparatifs en vue des élections.¹⁵⁴

^N National Démocratie Institute, communiqué de presse, «Preliminary Statement by the International Observer Délégation to the December 7 Elections in Ghana», Accra, 10 déc. 1996. Le Commonwealth Observer Group formule dans la conclusion à son rapport sur les élections au Pakistan un certain nombre de suggestions pratiques: note 148 ci-dessus, 35.

¹⁴⁹ International IDEA. «Lessons learnt: International Election Observation», Report on a Roundtable, Stockholm, 10-12 oct. 1995. 13. En fait, cette absence de consensus est sans doute le reflet de la réalité: les observateurs appartiennent nécessairement à des cultures différentes, dont les attentes et les expériences politiques diffèrent. Cette diversité est l'une des forces de la démocratie, et le mieux que l'on puisse ou devrait espérer ce sont 1) un accord sur certains principes généraux (nécessairement généralisés à un certain niveau d'abstraction); et 2) une déclaration claire, par les observateurs, de leurs propres principes et idées préconçues.

¹⁵⁰ Cf. Klein, Keith, «Election Observation in Tanzania: An Observer Asks if the Task is too Great», *Elections Today*, Vol. 5. Nu. 4. janv. 1996, 11-12. L'auteur évoque aussi la décision de l'International Fédération on Election Systems (IFES) de ne pas faire de déclaration post-électorale sur le caractère libre et régulier du scrutin mais de publier [en sus de son évaluation préélectorale] une analyse exhaustive de la structure et de son fonctionnement.

¹⁵¹ «The Elections in Bosnia and Herzegovina, 14 septembre 1996.» Preliminary Statement of the Coordinator for International Monitoring (CIMI), 16 sept. 1996.

¹⁵² Elections in Bosnia & Herzegovina, ICG Report, Sarajevo, 22 sept. 1996, 32.

¹⁵³ Voir, par exemple, Commonwealth Observer Group, *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania. 29 October 1995*, (1996), 2-13; sur la formation et le déploiement des observateurs, voir aussi Unité pour la promotion de la démocratie, Organisation des Etats américains, mise en place de la mission d'observation électorale de l'Organisation des Etats américains (1995).

Autrement dit, «les observateurs doivent être prêts à faire des préparatifs à l'avance, être disponibles pendant une période de temps suffisante et disposés à voyager à l'intérieur du pays, avoir la capacité de comprendre une situation nationale différente et souvent complexe, et celle de communiquer en parlant au moins une langue largement utilisée, sinon la langue nationale».¹⁵⁵ Pour être crédible, une mission d'observation électorale doit couvrir l'ensemble du processus, dont l'inscription sur les listes électorales, la campagne électorale, le scrutin, le dépouillement, le comptage des voix, et les résultats.¹⁵⁶

La manière dont l'observation d'une élection doit être conduite, et ce qu'il faut observer, enregistrer et rapporter, ont été amplement développés au niveau pratique, à travers l'expérience des observateurs nationaux et internationaux, et dans des manuels, directives et listes récapitulatives.¹⁵⁷ L'objet de l'observation peut varier: on peut se concentrer sur les questions techniques, telles que le découpage des circonscriptions, l'inscription des électeurs, le secret du vote,¹⁵⁸ la vérification, et le comptage des votes; ou sur une évaluation des faits et des variables de l'élection, notamment, le «climat», et les cas de violence, d'intimidation, et de conflit,¹⁵⁹ la tenue de rassemblements et de réunions, l'accès aux médias et la couverture médiatique, les possibilités de faire campagne et l'étendue de la campagne électorale. D'une part, l'observation a une dimension *opérationnelle ou fonctionnelle* capitale: il faut prendre note des faits, tels que la présence de responsables, de représentants des partis, et d'observateurs; ou la disponibilité du matériel (bulletins, sceaux, et reçus par exemple); ou le respect des règles, par exemple,

¹⁵⁵ Comillon, voir note 127 ci-dessus.

¹⁵⁶ L'ODIHR en particulier, insiste sur l'évaluation des besoins et l'observation à court et à long termes, voir note 131 ci-dessus. Voir aussi International IDEA, «Lessons Learnt: International Election Observation», Report on a Roundtable, Stockholm, 10-12 oct. 1995, 7. L'accent est mis sur la nécessité de couvrir l'ensemble du processus et pas seulement le scrutin; sur l'impartialité, qui implique une relation directe entre les faits observés et les conclusions attendues; sur la transparence, qui impose aux observateurs de «préciser les valeurs et les objectifs sous-jacents» de la mission; et sur le professionnalisme, c'est-à-dire, les connaissances, les compétences et le savoir-faire.

¹⁵⁷ Une grande partie des travaux récents est inspirée de *Guidelines for International Election Observing*, de Larry Garber, publié pour la première fois en 1983 par l'International Human Rights Law Group; voir aussi, par le même auteur, «The Role of International Observers», dans Garber, L. & Bjornlund, E., éd., *The New Démocratie Frontier. A Country by Country Report on Elections in Central and Eastern Europe*, National Démocratie Institute for International Affairs, Washington, 1992. En ce qui concerne les aspects pratiques, voir *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*, 2^e éd. 1997; Conseil de l'Europe, *Handbook for observers of élections*, 1996; Comité norvégien d'Helsinki, *Manual for Election Observation*, (Rev. March 1996; Appendix: A Guide for Election Observers, dans *Strengthening Democracy*, note 135 ci-dessus, 70.

¹⁵⁸ De nombreux rapports d'observateurs attirent l'attention sur des cas dans lesquels le principe du secret n'a pas été respecté. Par exemple, le Comité norvégien d'Helsinki, Report on the Russian Presidential Elections, 1996; Unit for the Promotion of Democracy-Organization of American States, Final Report of the OAS Electoral Observation Mission to the Legislative and Municipal Elections in Haili (1995), Commonwealth Observer Group, *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania, 29 October 1995*, (1996), 22, 25.

¹⁵⁹ Un certain nombre des observateurs des élections de janvier 1996 en Palestine ont attiré l'attention sur «l'effet dissuasif» de diverses mesures de sécurité et de maintien de l'ordre public: National Démocratie Institute for International Affairs et The Carter Center, «Statement of the Second NDI/Carter Center Pre-Election Délégation to the 1996 Palestinian Elections», 16 déc. 1995; Palestinian Centre for Human Rights et Robert F. Kennedy Memorial Center for Human Rights, «Joint Statement regarding Human Rights and Palestinian Elections», 19 janv. 1996,

le recours à des urnes vides, l'enregistrement des numéros de série, le respect des horaires d'ouverture des bureaux de vote, etc. Parmi les faits à observer figurent aussi la sécurité, l'ordre public, l'absence ou la manifestation d'actes de violence, d'intimidation, de pressions ou de propagande, le règlement efficace des différends et des problèmes.¹⁶⁰ Pour honorer ces responsabilités fonctionnelles, il faut, comme le souligne Pierre Cornillon, que les observateurs aient aussi des droits, dont la liberté de mouvement, la possibilité de recevoir et de communiquer des informations, et d'accéder aux documents et locaux appropriés.¹⁶¹

D'autre part, observer des élections signifie toujours *apprécier* des événements, et les évaluer par rapport à des normes souvent considérées comme universelles, mais nécessairement teintées par les valeurs et la culture de l'observateur. Le fait d'observer a obligatoirement une influence ou un impact sur ce qui est observé, et crée donc des responsabilités particulières.

Par exemple, l'indépendance de l'observateur doit être avérée. Comme pour le candidat à une charge électorale, le financement de sa mission doit obéir aux règles de la transparence. La neutralité et l'impartialité exigent qu'il ou elle ne participe pas au processus électoral (toutefois, la passivité inhérente à la qualité de témoin ne lui interdit pas d'interroger les électeurs, les candidats, les responsables et d'autres, et ne le dégage pas de l'obligation de signaler les problèmes ou les irrégularités aux autorités);¹⁶² que tout soit fait pour éviter de donner une *impression* de partialité ou d'engagement, notamment dans les relations avec les médias; que tous ceux qui participent au processus électoral puissent avoir des contacts avec les observateurs. La responsabilité qu'a l'observateur de *rendre compte* exige que les événements soient évalués par rapport à des normes et des objectifs reconnus, et sur la base de faits vérifiables.

2.3.5 Les droits et la conduite des observateurs internationaux

La législation arménienne relative au statut des observateurs internationaux souligne, notamment, que ceux-ci ont le droit d'assister aux réunions des commissions électorales et des partis et d'assurer une présence dans les bureaux de vote; elle prévoit aussi que les observateurs internationaux n'ont

¹⁶⁰ Sekm un auteur, il faut encourager une approche fondée sur le droit et la recherche de faits, ce qui se résume de la manière suivante: regarder, poser des questions, consigner les observations par écrit, faire des rapports, sans jamais intervenir: Roel von Meijenfeldt, «Election Observation», Rapport d'un atelier de l'ECDDPM, voir note 143, ci-dessus. 10-11.

¹⁶¹ Cornillon, note 127 ci-dessus. Le Protocole relatif aux élections en Palestine prévoyait des modalités détaillées pour l'accréditation et l'identification, la liberté de mouvement et rétablissement de rapports.

¹⁶² Il est néanmoins essentiel que les observateurs soient «visibles»; les électeurs, les partis et les responsables doivent savoir que des observateurs sont présents, connaître leur mandat, et savoir comment prendre contact avec eux: Comité norvégien d'Helsinki, *Manual for Election Observation*, (Rév. Mars 19%).

pas le droit d'engager des activités qui ne sont pas liées à la campagne électorale, qu'ils ne doivent jamais s'ingérer dans les procédures de vote, de dépouillement et autres. En outre, s'ils ont le droit d'exprimer une opinion, ils ne peuvent pas tenter de modifier ou d'annuler les décisions des responsables électoraux.¹⁶³ La loi albanaise précise qui peut être agréé comme observateur, confirme que les observateurs jouissent de la liberté de circulation et peuvent* poser des questions, recueillir des informations et exprimer publiquement leurs opinions, qui «doivent être impartiales».¹⁶⁴

Le Protocole relatif aux élections en Palestine prévoyait explicitement que «le processus électoral est ouvert à l'observation internationale. Celle-ci sera assurée conformément aux règles internationales reconnues».¹⁶⁵ Il prévoyait également que si l'activité des observateurs était limitée à «l'observation, l'établissement de rapports et le dialogue», les délégations pouvaient à tout moment faire des commentaires ou des observations à la Commission électorale centrale, qui les examinerait et y répondrait de manière opportune. Le Protocole définissait le mandat des observateurs internationaux et nationaux, et décrivait en détail les privilèges et immunités des délégations internationales, qui jouissaient notamment de «l'immunité de poursuites judiciaires en ce qui concerne les propos tenus, les écrits ou les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions».¹⁶⁶ L'article 103(1) de la Loi électorale stipulait que le processus électoral devait être public et ouvert aux observateurs internationaux et nationaux.¹⁶⁷ Le paragraphe 2 énonçait que les observateurs locaux et internationaux seraient accrédités par la Commission électorale centrale. Il semble que le processus se soit prolongé dans le cas des contrôleurs locaux, en particulier pendant la période préélectorale. En fait, un nombre appréciable de contrôleurs ont été dûment accrédités et ont contribué de manière non négligeable au succès du processus.

L'article 20 de la Loi électorale de la Fédération de Russie¹⁶⁸ stipule que les observateurs nationaux et internationaux, ainsi que les représentants des

¹⁶³ Arménie, Règlement sur le Statut des observateurs étrangers; traduction (en anglais) disponible sur www.arminco.com. L'article 153 du Règlement concernant les observateurs électoraux internationaux, adopté par la Commission électorale provisoire à l'usage de la Bosnie-Herzégovine, établissait que «les observateurs internationaux suivront le processus électoral conformément au Règlement de la Commission électorale provisoire et ne s'ingéreront en aucune manière dans le processus électoral». Voir le texte intégral à l'Annexe 5 ci-après.

¹⁶⁴ Art. 89, 90, Loi de 1996 pour les élections à l'Assemblée; traduction officielle (en anglais) dans DeGregorio, Paul S. & Ross, Kimberly L., «Albania: Pre-Election Technical Assessment», IFES, août 1996, Annexe A.

¹⁶⁵ Oslo: Intérim Agreement, Annex II, Protocol concerning Elections, art. V.

¹⁶⁶ Protocole relatif aux élections. Annexe 3.

¹⁶⁷ L'Autorité palestinienne a adopté la Loi électorale le 7 décembre 1995.

¹⁶⁸ Loi fédérale sur l'élection du Président de la Fédération de Russie, adoptée par la Douma d'Etat le 24 mars 1995, approuvée par le Conseil de la Fédération le 4 mai 1995, signée par le Président le 21 juin 1995. Traduction en anglais par l'Election Resource Center de l'International Federation on Election Systems (IFES) à Moscou; disponible sur le site www.ifes.org.

médias, peuvent être présents dans les bureaux de vote pendant toute la durée du scrutin.¹⁶⁹ Les observateurs peuvent assister au vote des électeurs qui ne peuvent pas se rendre dans les bureaux de vote pour raison de santé ou toute autre raison valable, prendre connaissance des listes électorales et faire des suggestions et des remarques aux commissions électorales présentes dans les bureaux de vote. Toutefois, ils ne peuvent pas peser sur les mesures qui sont prises par ces commissions. Le jour du scrutin, les urnes vides sont ouvertes et présentées à la commission électorale compétente et aux observateurs; pendant toute la durée du scrutin, les urnes doivent rester en vue de la commission et des observateurs.¹⁷⁰ Aux termes de la Loi électorale, les observateurs peuvent intervenir à d'autres stades du processus, notamment l'inspection des urnes non utilisées, le comptage des suffrages, la signature des protocoles et la publication des résultats.¹⁷¹

Le *comportement* des observateurs internationaux, outre qu'il doit être respectueux de la législation nationale, est régi par les principes généraux de la responsabilité : les observateurs doivent s'en tenir à leur mandat, faire preuve de professionnalisme, être honnêtes et impartiaux.¹⁷² L'observation *n'étant pas* une activité purement externe, il faut établir des contacts et engager des consultations avec les principaux acteurs du processus électoral. Il faut aussi coopérer et nouer les contacts appropriés avec les autres observateurs nationaux et internationaux.¹⁷¹

Un code de conduite des observateurs internationaux a été proposé. Fondés sur les pratiques reconnues, et en particulier sur les directives élaborées par le Comité norvégien d'Helsinki,¹⁷⁴ les principes suivants sont de nature à améliorer la qualité et le comportement professionnel des observateurs internationaux :¹⁷⁵

Ceux-ci doivent:

1. Agir avec la plus stricte neutralité et sans parti pris à l'égard des autorités nationales, des partis et des candidats, des électeurs, de la presse et des médias, et de l'organisation des observateurs électoraux.

** L'art. 14 stipule que chaque candidat, association électorale et bloc électoral peut nommer un observateur, qui a le droit de rester dans le bureau de vote du début du scrutin jusqu'à la publication des documents relatifs aux résultats, dont il est en droit de recevoir une copie certifiée. Voir aussi Règle 3, OSCE. Bosnie-Herzégovine, Règle 3, Règles concernant les représentants des candidats indépendants et les représentants des partis politiques inscrits, adoptées par la Commission électorale provisoire, 10 mai 1996.

¹⁶⁹ Art. 51.

¹⁷¹ Art. 52, 58.

¹⁷² L'art. 155 du Règlement pour la Bosnie-Herzégovine (noie 16? ci-dessus) stipule que les «observateurs internationaux seront strictement impartiaux et politiquement neutres».

¹⁷³ CL International IDEA, «Lessons learnt: International Election Observation», Rapport sur une table ronde, Stockholm, 10-12 octobre 1995, 8, 16-20.

¹⁷⁴ Cf. Comité norvégien d'Helsinki, *Manual for Election Observation*, (Rév. mars 1996).

¹⁷⁵ Voir aussi le code de conduite des observateurs proposé dans *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*, 5-6; reproduit ci-après à l'Annexe 16.

2. S'abstenir de tout acte pouvant porter préjudice au système électoral, ou à l'administration de l'élection;
3. Faire connaître tout fait qui pourrait donner lieu à un conflit d'intérêts, ou à l'apparition d'un conflit d'intérêts, pendant l'observation et l'évaluation;
4. Refuser les cadeaux des partis ou des personnes participant à l'élection;
5. Respecter les lois et les réglementations nationales, ainsi que le code électoral;
6. Faire preuve de prudence avant de publier les informations recueillies pendant l'observation, et éviter les conclusions hâtives;
7. Fonder toutes leurs conclusions sur des faits vérifiables et utiliser les normes de référence reconnues.

2.3.6 Conclusions préliminaires

L'observation d'élections, nationale et internationale, peut contribuer à garantir que le scrutin se déroule de façon régulière et honnête. La présence d'observateurs nationaux, en tant que composante normale du processus électoral, accroît la confiance du public dans le système. En outre, elle tend à favoriser la coopération entre les partis, ce qui limite les possibilités de frictions et de violence. Pour que l'observation des élections soit efficace, il faut, notamment, un certain degré d'institutionnalisation, dont l'accréditation, ainsi que des garanties appropriées en matière d'accès, de communication et de liberté d'expression. Les observateurs ont eux aussi des responsabilités et, s'ils doivent être en mesure de communiquer leurs préoccupations aux autorités concernées, ils ne doivent pas s'ingérer dans le processus électoral. Les observateurs internationaux doivent observer une stricte neutralité et respecter les principes appropriés de la divulgation et de la transparence.

2.4 Elections et pratiques régulières en matière de campagne électorale

«Tout individu a le droit, seul ou avec d'autres, d'exprimer librement des opinions politiques; de rechercher, de recevoir et de transmettre des informations ainsi que de faire un choix éclairé; de circuler librement dans le pays pour mener une campagne électorale; de faire campagne dans les mêmes conditions que les autres partis politiques, y compris celui du gouvernement en place». *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 3(3)

«Le droit des candidats à la sécurité en ce qui concerne leur vie et leurs biens doit être reconnu et protégé». *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 3(5)

«Les droits relatifs à la candidature, au parti et à la campagne entraînent des responsabilités à l'égard de la collectivité. En particulier, aucun individu ou parti politique ne peut se livrer à des actes de violence.

Tout candidat et tout parti politique participant à une élection doit respecter les droits et libertés d'autrui.» *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 3(9), (10)

«L'Etat doit respecter et garantir les droits de l'homme de tous les individus présents sur son territoire et relevant de sa juridiction. En période électorale, l'Etat et ses organes doivent donc garantir... la liberté de mouvement, de réunion, d'association et d'expression, en particulier dans le contexte des rassemblements et des réunions politiques...»

«Pour que les élections soient libres et régulières, l'Etat doit prendre les mesures nécessaires afin de garantir que les partis et les candidats bénéficient de possibilités raisonnables de présenter leur plate-forme électorale». *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(3), (4)

«L'Etat doit prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir que les partis, les candidats et les sympathisants bénéficient de conditions de sécurité égales et pour que les pouvoirs publics adoptent des dispositions de nature à prévenir la violence électorale». *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(8)

La notion de «pratiques régulières en matière de campagne électorale» est suffisamment large pour englober les responsabilités des pouvoirs publics, des commissions électorales, des partis politiques, des candidats et de leurs sympathisants. Elle couvre la manière dont la campagne électorale est menée, ainsi que les faits qui favorisent ou minent la confiance que les électeurs et les participants ont dans l'intégrité du processus. Alors que l'Etat de droit a un effet direct sur la conduite des élections, par exemple en interdisant le recours à la violence ou à la menace de violence, des normes plus générales peuvent être nécessaires pour garantir que le *ion* de la campagne reste propice à l'exercice efficace du droit de vote.

Certains codes de conduite, par exemple ceux qui ont une origine onusienne ou internationale, soulignent que les partis, leurs membres, les candidats et les sympathisants doivent «promouvoir des conditions propices à la tenue d'élections libres et régulières et un climat de tolérance démocratique dans lequel l'activité politique peut être menée, pendant la période électorale, sans crainte de la coercition, de l'intimidation ou de représailles». ¹⁷⁶ D'autres visent à influencer sur le comportement des candidats, et précisent que la critique des autres partis doit se limiter à leurs politiques, programmes et actions; qu'elle ne doit pas porter sur les aspects de la vie privée qui ne sont pas liés à l'activité publique des

^m Voir, par exemple, ATNUSO, para. I; Bosnie-Herzégovine, art. 119; voir aussi Seychelles, s. 1(5); Bangladesh 1991, s.5. Les codes de conduite auxquels il est fait référence dans cette section sont reproduits dans les annexes.

dirigeants ou des candidats, et qu'elle ne doit pas se fonder sur des allégations non vérifiées.¹⁷⁷ Le Code qui a été adopté à Saint-Kitts-et-Nevis soulignait que «l'accent doit être mis sur les problèmes qui se posent plutôt que sur la personnalité des candidats» que les candidats «doivent s'efforcer de dire la vérité au sujet de la situation socio-économique passée et présente», et «s'abstenir de susciter des attentes irréalisables et de faire des promesses irréalistes».¹⁷⁸

Bien que le droit pénal s'applique généralement aux actes de violence commis en période électorale, chaque code insiste non seulement sur le caractère inacceptable de tels actes, mais aussi sur la responsabilité qu'ont les partis, les candidats et leurs agents de veiller à ce qu'un climat pacifique soit maintenu. Ceux-ci sont fréquemment appelés à condamner publiquement la violence et l'intimidation,¹⁷⁹ à prévenir ou éviter les propos ou les comportements susceptibles d'inciter à la violence ou à l'intimidation,¹⁸⁰ ou qui exploitent ou aggravent les divergences existantes,¹⁸¹ et à ne pas perturber les réunions et les marches des autres candidats et partis. Souvent, ces directives insistent aussi sur le principe du «respect mutuel», en application duquel l'exercice des droits politiques est expressément lié au respect du droit des autres partis et candidats à conduire leur propre campagne dans un environnement pacifique et à jouir de l'accès aux électeurs potentiels.¹⁸²

2.4.1 La responsabilité des partis politiques et des candidats

La responsabilité des partis politiques et des candidats est mise en évidence, en particulier, dans le Code électoral promulgué par l'Administration provisoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem Occidental. Ceux-ci doivent «discipliner et empêcher» leurs membres et leurs sympa-

¹⁷⁷ Inde, s. 1(2); Panama, s.3; Pakistan, s. {14}; Saint-Kitts-et-Nevis, s. B; Ghana, s. 8; Seychelles, s. 1(6), (7).

¹⁷⁸ Saint-Kitts-et-Nevis, s. B. Toutefois, le Commonwealth Observer Group indique dans son rapport que «L'accent a été mis sur la personnalité des candidats plutôt que sur les problèmes, et la campagne politique a été caractérisée par l'invective personnelle... Néanmoins, malgré les invectives personnelles, l'environnement électoral a été globalement pacifique et il y a eu relativement peu d'incidents liés à l'indiscipline ou à la violence». *The General Election in St. Kitts and Nevis, 3 May 1995*, 11-12.

¹⁷⁹ ATNUSO, Partie I, s. 4; Libéria, paras. 3(a); Cambodge, para.4; Seychelles, s. 1(8); Bangladesh 1991, s. 8.

¹⁸⁰ ATNUSO, Partie I, ss. 7, 8,9; Inde s. 1(I); Panama, s. 3; Pakistan, para. 21; Bosnie-Herzégovine, art. 122; Cambodge, para. 4(6); Ghana, para. 11; Seychelles, s. 1(7); Bangladesh 1991, ss. 6, 7, 8.

¹⁸¹ ATNUSO, Partie I, s. 4, exige des participants qu'ils s'engagent à «rejeter toute forme de discrimination fondée sur la race, le sexe, l'appartenance ethnique, la langue, le groupe social ou la religion, et liée aux élections et à l'activité politique», Inde, s. 1(I) «Les partis et les candidats s'interdisent toute activité susceptible d'aggraver les divergences existantes, de provoquer la haine ou de causer des tensions entre les différentes castes ou communautés religieuses ou linguistiques; Inde, s. 1(3) «Aucun appel à des sentiments de caste ou de communauté ne doit être lancé pour s'assurer des votes»; voir aussi Bangladesh 1997, s. 17; Ghana, para. 9. Le Protocole relatif aux élections palestiniennes prévoyait que «Chaque partie prendra les mesures nécessaires en ce qui concerne les personnes qui relèvent de son autorité pour prévenir les atteintes à l'ordre public pendant la campagne... et protéger le processus électoral de la violence, la provocation, la propagande hostile ou toute autre ingérence non démocratique»: art. IV, 2(d).

¹⁸² ATNUSO, Partie I, s. 9; Libéria, para. 3. Voir aussi Pakistan, para. 19: «Les dirigeants d'opinion et tous les autres participants à la vie politique agissent avec la responsabilité et la dignité inhérentes à leur situation. Ils diffusent leurs opinions et programmes sans porter atteinte à la liberté des autres de faire de même, ce qui serait une négation de la démocratie»; voir aussi Bosnie-Herzégovine, art. 122; Cambodge, para. 9; Ghana, para. 3, 10; Seychelles, para. 3; Bangladesh 1991, para. 3.

misants de violer la loi ou les procédures. En plus de condamner publiquement la violence et de s'élever contre la discrimination, ils «s'engagent» à promouvoir des élections libres et régulières, à encourager la libre expression de la volonté de réélectoral, à faire largement connaître le Code, à donner des informations exactes sur les processus électoraux, et à rassurer les sympathisants et les électeurs sur l'impartialité de l'administration électorale, le secret et l'intégrité du scrutin.¹⁸³ La Commission de recours électoral peut, au moment de se prononcer sur une plainte et d'émettre un avis, prendre en compte la responsabilité des chefs de partis et des candidats des partis dans les actions commises par leurs membres et leurs sympathisants.¹⁸⁴

Compte tenu des sentiments et des divisions que suscitent beaucoup de campagnes électorales, il n'est pas surprenant que l'accent soit mis sur la non-violence et l'interdiction de tenir des propos injurieux. L'expérience récente que la nécessité d'améliorer en permanence le climat dans lequel elles se déroulent est reconnue. A Saint-Kitts-et-Nevis, la campagne de 1995 a fait suite à de violents affrontements et un bref état d'urgence, proclamé après les résultats non concluants des élections générales de 1993. De plus, la montée de la violence, et plus particulièrement la multiplication des crimes liés à la drogue, étaient devenues des enjeux politiques. Si des efforts ont été faits pour promouvoir le Code de conduite, c'est parce que, comme le souligne son préambule, «la campagne électorale peut provoquer des divisions et nous conduire à oublier que nous formons un seul peuple». En l'occurrence, la campagne s'est déroulée dans un climat de tolérance et de bonne humeur, malgré une certaine tendance à l'invective personnelle.¹⁸⁵ Selon le Commonwealth Observer Group, il faut en grande partie en attribuer le mérite au Comité chargé de promouvoir le respect du Code de conduite, qui se réunissait tous les jours pour examiner les rapports faisant état de violations et recommander des mesures correctives.¹⁸⁶

Les élections de février 1996 en Sierra Leone ont été elles aussi organisées dans un contexte de violence, dont cinq ans de guerre civile et deux coups d'Etat. Elles ont lieu après l'échec des efforts déployés pour d'abord instaurer la paix et malgré les inquiétudes suscitées par les conditions d'insécurité. Le Commonwealth Observer Group a noté que la coopération entre les partis «avait contribué à préserver la campagne de la violence et des manœuvres d'intimidation»,¹⁸⁷ et conduit à un accord sur un code de conduite

¹⁸³ ATNUSO. Partie 1, ss. 2.4. 12.

¹⁸⁴ ATNUSO. Partie 14, ss. 5, 6. Au sujet de la responsabilité des partis et des candidats, voir aussi Bosnie-Herzégovine, art. 119.

¹⁸⁵ Commonwealth Observer Group, *The General Election in St Kitts and Nevis, 3 July 1995*, (1996), 11-12.

¹⁸⁶ 11 a notamment recommandé l'interdiction des cortèges d'automobiles après plusieurs incidents violents: *ibid.*, 12.

¹⁸⁷ Toutefois, les forces rebelles ayant lancé un certain nombre d'attaques, plusieurs bureaux de vote n'ont pas été ouverts: Commonwealth Observer Group, *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone, 26-27 February 1996*. (1996). 33.

de fait. Pendant la campagne électorale, par ailleurs, l'accent a été mis sur la personnalité des candidats, au détriment des questions politiques.¹⁸⁸ Dans la presse, la campagne pour le second tour de l'élection présidentielle, qui s'est toutefois déroulée dans un climat généralement dénué de violence et d'intimidation, a été caractérisée par la partialité.¹⁸⁹

Le Commonwealth Observer Group rappelle que beaucoup pensaient que les élections parlementaires de 1996 au Bangladesh «seraient marquées par la violence, l'intimidation, la fraude et d'autres pratiques répréhensibles».¹⁹⁰ La mise en place d'un gouvernement intérimaire et la désignation d'un nouveau Commissaire chargé des élections, cependant, ont permis de créer un climat de neutralité.¹⁹¹ La Commission électorale a élaboré un code de conduite après discussion avec les partis politiques.¹⁹² La campagne s'est déroulée dans «un environnement relativement pacifique et non conflictuel», malgré quelques allégations de «brutalité et d'intimidation, y compris le harcèlement de femmes et de groupes minoritaires».¹⁹³ Cependant, ici encore, les questions de politique ont été à peine abordées.¹⁹⁴

2.4.2 Restrictions en matière d'activité et de discours politiques

Le Commonwealth Observer Group a constaté que la campagne pour les élections pakistanaises de 1997 s'était déroulée dans un climat de relative indifférence, attribuable non seulement à des facteurs saisonniers, mais aussi au «formidable cynisme du public quant à l'honnêteté et l'efficacité des dirigeants des principaux partis».¹⁹⁵ Karachi, qui avait été le théâtre de violences électorales dans le passé, n'a pas vécu d'incidents graves, en raison principalement du déploiement stratégique de forces de sécurité.¹⁹⁶ Toutefois, un parti s'est plaint auprès du Groupe de ce qu'il ne pouvait pas faire librement campagne parce que l'Etat ne le protégeait pas contre les attaques. En Algérie, Human Rights Watch a considéré que la violence politique qui a caractérisé la période précédant les élections de 1997 avait été un obstacle majeur à la tenue d'élections libres et régulières.¹⁹⁷

¹⁸⁸ Ibid., 19-20.

¹⁸⁹ Ibid., 31-2.

¹⁹⁰ Commonwealth Observer Group, *The Parliamentary Elections in Bangladesh, 12 June 1996*, (1996)3.

¹⁹¹ Ibid., 19-20.

¹⁹² Ibid., 11.

¹⁹³ Ibid., 12, 14-15, 32-3.

¹⁹⁴ «tout au long de la campagne, les principaux partis se sont mutuellement accusés d'actes délictueux, de corruption, d'incompétence et d'obstruction. Ils se sont aussi mutuellement accusés de fraude électorale. Rien n'a été fait pour apporter un démenti sérieux à ces accusations»: *ibid.*, 15.

¹⁹⁵ Commonwealth Observer Group, *The General Election in Pakistan, 3 February 1997*, (1997), 20.

¹⁹⁶ Ibid., 22.

¹⁹⁷ Human Rights Watch, «Algeria-Elections in the Shadow of Violence and Repression», 20 mai 1997.

L'ironie veut que les efforts déployés avec succès pour promouvoir des élections pacifiques présentent aussi des inconvénients. On a estimé que les différentes restrictions énoncées dans le Code de conduite pakistanais avaient contribué à la morosité de la campagne électorale.¹⁹⁸ Au Bangladesh, le code de conduite a indubitablement favorisé un climat de plus grande sérénité; par exemple, la taille des affiches avait été définie, il était interdit d'installer des panneaux publicitaires et de faire des inscriptions sur les murs. D'autres activités ont été limitées (interdiction de coller des affiches sur celles des adversaires, utilisation limitée des véhicules à moteur et des haut-parleurs, etc.).

Certaines limitations à l'activité politique, notamment celles qui touchent au contenu, plus généralement, à la propagande électorale, peuvent donc être un obstacle au débat public, et détourner la campagne des questions de politique susceptibles de créer des dissensions; comme cela est toujours le cas en présence de droits et de libertés concurrents, ce qu'il faut c'est trouver un équilibre entre une campagne paisible et la libre expression (souvent, passionnée) d'une opinion.

La question des pratiques régulières en matière de campagne électorale a été largement débattue dans un environnement de «libre» expression.¹⁹⁹ Un commentateur a attiré l'attention sur «les effets désastreux de certaines publicités politiques télévisées sur la qualité du discours et de la politique..... Les images ont remplacé le débat d'idées, le général a remplacé le pertinent; la démagogie a remplacé le dialogue; la distorsion a supplanté la discussion».²⁰⁰ D'autres estiment que les publicités politiques visent plus à informer qu'à manipuler, bien qu'elles contribuent plutôt à confirmer qu'à modifier des positions politiques.²⁰¹ Par ailleurs, la publicité «négative» ou «critique» semble remporter un succès de plus en plus grand, surtout aux Etats-Unis, où les médias ont amplement commenté ce type de campagne lors des primaires et de l'élection présidentielle de 1996.²⁰² Certains considèrent que ces

¹⁹⁸ *ibid.*, 21.

¹⁹⁹ Voir Carville, J. & Matalin, M., *All's Fair: Love, War and Running for President*, Random House, 1994, Touchstone, 1995; Sterline, B., «Merchants of Venom», *Wired*, mai 1996, 65.

²⁰⁰ Curtis Gans, Vice-Président et Directeur, Committee for the Study of the American Electorate, Evidence on the US Senate Subcommittee on Communications on the *Clean Campaign Act*, mai 1993. Il a souligné aussi que c'est à cause de la publicité politique que «des campagnes sont devenues aussi chères et que la politique n'est plus accessible qu'aux nantis ou à ceux qui ont l'appui de particuliers ou de groupes d'intérêt fortunés». Il est prouvé que l'excès d'argent en politique favorise le désenchantement des électeurs; moins de la moitié des électeurs inscrits ont exprimé leur suffrage lors des élections américaines de 1996.

²⁰¹ Ansolabehere, Stephen & Iyengar, Shanto. *Coing Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*, The Free Press, New York, NY, 1995; étude de Maris LeBlanc McCrory, *The Guardian* (Journal du Council on Governmental Ethics Laws -COGEL), décembre 1996, 1.3. Lors des élections présidentielles roumaines de 1996, le parti au pouvoir a produit un clip télévisé accusant le candidat de l'opposition de prôner le retour de l'ancien souverain; le visage du candidat se transformait en celui du roi. L'opposition a réagi en produisant un clip - qu'elle a très vite retiré - dans lequel le visage du président sortant se transformait en celui de l'ancien président Ceausescu: Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme. *Final Report*, Romanian Parliamentary and Presidential Elections, 3 et 17 novembre 1996.

²⁰² Voir, entre autres exemples, Balz, D. & Edsall, T.B., «More Shouts and Smears as the Querulous Republicans Debate», *International Herald Tribune*, 2-3 mars 1996; Berke, R. L., «Attack Ads Arouse Anger», *ibid.*, 17-18 février 1996; Bennet, J., «Who's Negative? Check Clinton Ads», *International Herald Tribune*, 23 oct. 1996; Kurtz, H., «The Man behind the Voices that Keep Shrieking 'Liberal'», *ibid.*

pratiques, diversement attribuées à la crainte des candidats, au caractère concurrentiel des campagnes, aux activités des groupes d'intérêts organisés, et au style de la couverture médiatique, ont contribué au désenchantement de l'électorat.²⁰³ De nombreux appels ont été lancés pour qu'il soit mis fin aux «pratiques sordides». Par exemple, le Secrétaire du Département d'Etat de Floride, Sandra B. Mortham, a instamment demandé aux candidats d'assumer la responsabilité des actions de leur personnel de campagne et de leurs sympathisants; tous les matériels électoraux doivent donc être approuvés par les candidats, ou porter une mention indiquant qu'ils ne l'ont pas été. Il a été proposé aussi d'instituer un Conseil des bonnes pratiques en matière de campagne électorale, pour garantir un respect accru des lois électorales et du «savoir-vivre». Le Conseil examinerait les plaintes déposées pendant la campagne, sur la base d'un code de conduite auquel tous les candidats auraient souscrit volontairement. Aux Etats-Unis, cependant, les contraintes imposées par le Premier Amendement à la Constitution excluent toute législation prévoyant des sanctions en cas de non-respect du code; la seule sanction serait donc que les médias rapportent qu'un candidat a bafoué ou n'a pas respecté une décision du Conseil.

Dans un Etat qui adhère aux principes constitutionnels de la liberté d'expression, réglementer le ton et le contenu du commentaire politique soulève des difficultés qui ne sont que trop évidentes. En témoigne l'expérience des Etats-Unis où, contrairement aux médias audiovisuels, la presse écrite n'applique pas la doctrine de l'impartialité et de l'égalité des chances. Aux termes de la législation américaine, la Commission fédérale des communications a pour responsabilité de veiller, notamment, à ce que les organes de radio et de télévision servent «l'intérêt public». Le principe de l'équité «exige de tout organe de radio ou de télédiffusion qu'il donne la possibilité de présenter des opinions divergentes sur des questions d'intérêt public prêtant à controverse»; cela signifie que la couverture doit être adéquate et équitable, et dûment refléter les points de vue opposés.²⁰⁴ Les tentatives qui ont été faites d'imposer à la presse écrite des principes similaires, voire un «droit de réponse» légal n'ont pas abouti, parce que jugées inconstitutionnelles.²⁰⁵ D'ailleurs, contrôler le contenu des messages politiques qui sont

²⁰³ Voir Ansolabehere & Iyengar, *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*, note 201 ci-dessus. Steve Forbes, l'un des candidats républicains aux élections primaires, aurait perdu une partie du soutien dont il jouissait pour avoir diffusé de nombreuses annonces critiquant ses adversaires: *International Herald Tribune*, 16, 17-18 février 1996.

²⁰⁴ Durbin, Thomas M., «Extending the Fairness Doctrine to the Print Media», CRS Report for Congress, 17 juin 1987, I.3. La Cour suprême des Etats-Unis a confirmé la constitutionnalité de la doctrine de l'impartialité, teik qu'elle s'applique aux médias audiovisuels, dans l'affaire *Red Lion Broadcasting Co. V. Fédéral Communications Commission*, 395 U.S. 367 (1967).

** Ibid., 7-9. Dans l'affaire *Miami Herald Publishing v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974), la Cour suprême des Etats-Unis a statué que le Premier Amendement à la Constitution interdisait toute législation faisant obligation à la presse de publier ce qu'elle ne publierait pas autrement.

diffusés à la télévision et à la radio, sur la base d'une «norme d'indécence», s'est également révélé problématique.^{21*}

La qualité d'une élection est souvent compromise par l'intimidation et la corruption. Dans la plupart des pays, ces questions sont couvertes par la législation. Au Pakistan, la Loi sur la représentation populaire interdit, entre autres choses, la corruption, l'intimidation et l'usurpation d'identité.²⁰⁷ Aux Etats-Unis, verser, demander ou recevoir une somme d'argent ou toute autre rétribution en échange de la promesse de soutenir un candidat à une charge fédérale, constitue un délit aux termes du Code pénal.²⁰⁸ Placer des soldats dans un bureau de vote ou, en tant que membre des forces armées, tenter de limiter ou de fixer les droits des électeurs, ou par la force, la menace ou l'intimidation, ou empêcher ou tenter d'empêcher un électeur reconnu comme tel d'exprimer son suffrage, ou obliger un électeur à voter pour un candidat donné,²⁰⁹ ou «payer une personne pour qu'elle vote ou ne vote pas, ou vote pour ou contre un candidat», sont aussi des délits.²¹⁰

En vertu du Code pénal, dégager des fonds publics «au profit d'une action humanitaire ou pour créer des emplois en accordant des prêts ou des subventions à des projets de travaux publics... dans le but d'influer ou d'exercer une contrainte sur un individu», dans l'exercice de son droit de vote, constitue un délit.²¹¹ De même, solliciter des contributions politiques, utiliser l'autorité militaire pour influencer le vote des membres des forces armées, ou recourir à l'intimidation ou à la contrainte à l'égard des employés fédéraux sont des actes qui, dans certains cas, sont passibles de sanctions pénales.²¹²

Le Code de conduite du Bangladesh pour les élections de 1996 accordait aux partis politiques le droit d'annoncer leur programme de développement général. Néanmoins, à compter de la publication du calendrier électoral jusqu'au scrutin proprement dit, il était interdit aux partis et aux candidats de «verser» ou de «promettre ouvertement ou secrètement une contribution à une institution de sa circonscription».²¹¹ En outre, les dépenses électorales ont été plafonnées à

*" Voir Paige Whilaker, L., «Political Broadcasting Laws and the Indecency Standard: The Issue of Campaign Advertisements Featuring Dead Fetuses and Abortion Procedures», CRS Report for Congress, 14 juillet 1993.

²⁰⁷ Voir ci-après, Annexe 3. Pakistan, Code de conduite, para. 25.

^m 18 U.S.C. §§210, 211 ; voir aussi, au sujet des promesses d'emploi dans le secteur public ou privé, du soutien pour obtenir un emploi, ou des menaces de licenciement: §§599,600,601. Un résumé utile de la loi en vigueur est donné dans *Senate Election Law Guidebook 1996, A Compilation of Senate Campaign Information, including Fédéral and State Laws governing Election to the United States Senate*, U.S. Gouvernement Printing Office. Washington, 1996.

^{""} 18 U.S.C. §593. CI. OSCE, Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, Final Report, Armenian Presidential Election, 22 sept. 1996, qui indique que «Dans bien des cas, les observateurs ont vu des officiers ordonner à leurs troupes de voter pour Levon Ter-Petrossian».

³¹⁰ Ibid., §§594, 597.

²¹¹ Ibid., §598.

^{2.2} Ibid., §§602-607, 609, 610.

^m Commission électorale du Bangladesh, Code de conduite pour les partis politiques et les candidats (mai 1996): texte reproduit dans Commonwealth Observer Group, *The Parliamentary Elections in Bangladesh, 12 June 1996* (1997) 56; et ci-après Annexe 4. Le Code déclare aussi que «L'argent, les armes, la force ou l'influence locale n'influeront pas sur l'élection». Cf. La déclaration du National Démocratie Institute for International Affaire, Délégation chargée de l'évaluation préélectorale, Ghana, nov. 1996, relative aux rapports selon lesquels les deniers de l'Etat étaient utilisés à des fins électorales, y compris à travers des cérémonies de consécration et des marchés publics.

environ 7.500 dollars par candidat dans chaque circonscription.²¹⁴ Le Code de conduite de l'Inde consacre un chapitre au «parti au pouvoir». Il y est souligné que «les ministres et les autres autorités n'approuveront pas de subventions/contributions provenant de fonds discrétionnaires à compter du moment où la date des élections aura été fixée» par la Commission électorale, s'abstiendront d'annoncer des subventions, de poser les premières pierres de bâtiments, de s'engager à construire des routes ou des systèmes d'adduction d'eau potable, etc. Apparemment, certains hommes politiques de Singapour n'admettent pas que pareilles activités puissent avoir une dimension «morale» ou «illégitime». En décembre 1996, par exemple, le Premier Ministre a déclaré qu'il n'était pas inéquitable que le parti au pouvoir utilise des fonds publics pour promouvoir des projets de construction de logements dans des circonscriptions le soutenant. Un rapport ultérieur soulignait que le décompte des voix étant désormais décentralisé à l'intérieur d'une circonscription électorale, les parlementaires pouvaient savoir qui leur apportait un soutien et qui bénéficierait en priorité des aides.²¹⁵

En Republika Srpska, l'International Crisis Group a constaté que le Srpska demokratska stranka (SDS) au pouvoir exerçait des pressions sur l'électorat, en particulier les personnes déplacées, à travers l'attribution de logements, d'emplois et d'une assistance humanitaire. Les partis d'opposition se sont plaints de ce qu'ils étaient l'objet de pressions croissantes - y compris des attaques contre les personnes et les installations - destinées à mettre un terme à leurs activités.²¹⁶ En août 1996, la Sous-Commission de recours électorale a enquêté sur la légalité de la politique qui consistait à lier l'assistance humanitaire à l'inscription des électeurs dans la municipalité de Dobroj. Bien que la pression internationale semble avoir mis fin à cette politique, la Sous-Commission a constaté que le SDS violait l'Accord de paix de Dayton. Elle a imposé au parti une amende représentant 25% du total des fonds de campagne qui lui avaient été attribués, et lui a ordonné de présenter des excuses publiques aux victimes.²¹⁷ En outre, la Sous-Commission a confirmé que les partis politiques et les candidats avaient le droit d'élaborer et de distribuer des affiches et des brochures, et blâmé la police de Bihac, qui avait confisqué du matériel électoral; elle a condamné tous les actes de violence à motivation politique, et indiqué qu'en cas de violence ou

²¹⁴ Commonwealth Observer Group, *The Parliamentary Elections in Bangladesh*. 12 June 1996, (1997), 14.

²¹⁵ *Straits Times*, 28 décembre 1996, 1^{er} janvier 1997.

²¹⁶ International Crisis Group, «Electioneering in Republika Srpska», ICG Bosnia Project, Sarajevo, août 1996, 6; voir aussi communiqué de presse, 4 décembre 1996, «ICG Cautions against Further Electoral Engineering in the Run-up to the Municipal Elections».

²¹⁷ OSCE, Mission en Bosnie-Herzégovine, communiqué de presse, 15 août 1996.

d'intimidation, le parti au pouvoir ou celui à qui pareils actes profiteraient le plus, devrait faire une déclaration condamnant la violence et faire savoir à ses membres et sympathisants qu'un tel comportement ne saurait être toléré; elle a aussi condamné le nombre croissant des actes d'intimidation liés à l'emploi, les licenciements et les menaces de licenciement dont étaient l'objet des membres et des sympathisants des partis politiques d'opposition.²¹⁸

Dans d'autres pays, les dispositions légales relatives à des problèmes similaires ou identiques sont souvent énoncées en des termes moins techniques dans le Code de conduite, comme le montrent les exemples qui sont donnés dans les annexes ci-après. Les problèmes qui peuvent se poser au cours du processus électoral sont si nombreux que l'on ne peut laisser les choses se faire d'elles-mêmes. Une élection réussie, traduisant la volonté du peuple, doit se dérouler dans un climat d'équité, qui sera instauré au mieux grâce à l'action conjuguée de la loi et des codes de conduite, modérés par l'influence d'une autorité impartiale et indépendante. Un code est efficace dans la mesure où il suscite ou renforce les attentes du public en matière de comportement électoral, même s'il est formellement inapplicable.

2.4.3 Conclusions préliminaires

Pour être régulière, une campagne électorale doit être caractérisée, notamment, par l'absence de violence et d'actes d'intimidation. Le gouvernement, les partis et les candidats ont pour responsabilité d'assurer un environnement pacifique, dans lequel il est possible d'échanger des vues, de faire du démarchage électoral et de présenter les plates-formes politiques. Il faut pour cela éviter de tenir des propos injurieux, et coopérer avec la police ou d'autres autorités quand des réunions ou des marches sont organisées. Les bonnes pratiques en matière de campagne électorale, quant à elles, exigent que soient reconnus les droits d'autrui, y compris la liberté pour tous de faire campagne en vue des élections. Afin de favoriser le débat démocratique sur les questions politiques, les candidats doivent s'abstenir d'émettre des critiques personnelles et non vérifiées. En outre, les partis et les candidats doivent accepter d'assumer la responsabilité des activités de leurs militants et sympathisants, s'engager et inciter leurs militants et leurs sympathisants à respecter les lois électorales et les normes du savoir-vivre et de l'équité.

^m OSCE. Mission en Bosnie-Herzégovine, communiqué de presse, 24 août 1996.

2.5 L'institutionnalisation du processus électoral

«Tout candidat et tout parti politique participant à une élection doivent accepter les résultats d'élections libres et régulières.» *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 3(11)

«L'Etat doit adopter, conformément à sa procédure constitutionnelle, les dispositions législatives et autres mesures nécessaires pour garantir les droits et le cadre institutionnel permettant la tenue, à intervalles réguliers, d'élections honnêtes, libres et régulières, en conformité avec les obligations contractées en vertu du droit international». *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(1)

«En outre, l'Etat doit adopter les dispositions politiques et institutionnelles nécessaires pour garantir la réalisation progressive et la consolidation des objectifs démocratiques, y compris par l'institution d'un mécanisme neutre, impartial ou équilibré d'administration des élections...». *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(2)

L'Etat doit prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour garantir la transparence du processus électoral dans son ensemble, y compris, par exemple, grâce à la présence de représentants des partis et d'observateurs dûment accrédités.» *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(7).

«L'Etat doit veiller à ce que les violations des droits de l'homme et les contestations relatives au processus électoral soient traitées efficacement et promptement durant la période électorale, par une autorité indépendante et impartiale, telle que les tribunaux ou une commission électorale». *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, 4(9)

Les droits fondamentaux et politiques qui sont le fondement d'un gouvernement démocratique et représentatif tirent leur force du droit des traités et du droit international coutumier; dans une certaine mesure, ceux-ci sont révélateurs des obligations *générales* des Etats en ce qui concerne la réalisation du droit de l'individu à participer à la vie publique, et des devoirs connexes en matière d'élections.²¹⁹ Une question reste toutefois posée: quels éléments les Etats sont-ils tenus d'apporter à leur droit interne et leurs dispositifs administratifs, notamment en l'absence de toute référence expresse à l'obligation d'adopter une législation ou de prendre une mesure d'application formelle.

Toute partie à un traité a pour obligation *générale* de veiller à ce que sa législation nationale soit conforme aux obligations internationales qu'elle a

²¹⁹ Une étude de la dimension droit international dans les élections est présentée dans Goodwin-GiH, G.S., *Elections libres et régulières: droit international et pratique*. Union interparlementaire, Genève. 1994.

contractées.²²⁰ Quand «l'obligation de résultat» est en cause, c'est-à-dire quand une situation donnée doit être instaurée sur le territoire national, l'Etat est généralement libre de choisir les moyens d'application qui lui conviennent. Il arrive toutefois qu'un traité exprime une préférence pour l'adoption de mesures législatives et/ou institutionnelles.

L'article 2(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) appelle les Etats à prendre les «arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autres»²²¹ propres à donner effet, notamment, à l'article 25.²²² Des expressions comme «devant permettre» indiquent que l'Etat peut librement choisir les mesures d'application, sachant que le respect des obligations reste un principe international. Tout comme le fait de prendre les mesures d'application théoriquement les plus appropriées ne prouve pas qu'une obligation internationale est effectivement respectée, le fait de ne pas les prendre ne signifie pas que l'obligation est violée.²²³ La diversité des systèmes et des pratiques politiques et juridiques des Etats pose aussi des problèmes d'interprétation et d'appréciation. La réalisation de l'obligation de résultat dépend donc d'une combinaison de facteurs: les moyens d'application choisis et les remèdes disponibles en cas d'incompatibilité initiale. Les remèdes locaux revêtent une importance particulière dans ce contexte,²²⁴ ce sont l'existence et l'efficacité de ces remèdes qui, souvent, détermineront si une obligation est respectée ou violée.

²²⁰ McNair, *The Law of Treaties*, (1961), 78-9; voir aussi Brownlie, I., *Principles of Public International Law* (4^e ed. 1990), 35-7; Brownlie, I., *System of the Law of Nations: State Responsibility (Part 1)*, (1983), 241-76; *Treatment of Polish Nationals in Danzig*, CPJI ser. A/B no. 44 al 24; *Greco-Bulgarian Communities*, CPJI, ser. B, no. 17, 32; *Free Zones*, CPJI ser. A, no. 24, 12; ser. A/B, no. 46, 167; art. 27, Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969; *Advisory Opinion, Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947*, ICJ Rep., 1988, 12.

²²¹ An. 2(2), Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966. Voir aussi OEA, Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme en matière économique, sociale et culturelle (Protocole de San Salvador, 14 novembre 1988), art. 2: «Si l'exercice des droits énoncés dans ce Protocole n'est pas déjà garanti par des dispositions législatives ou autres, les Etats parties s'engagent à adopter, conformément à leurs processus constitutionnels et aux dispositions du présent Protocole, les mesures législatives ou autres nécessaires pour que ces droits soient réalisés»: 28 *ILM* 156 (1989)

²²² L'article 25 stipule: «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 de la volonté des électeurs; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.»

²²³ Voir *Tolis on the Panama Canal* (1911-12): Hackworth, *Digest*, vi, 59 (opinions des Etats-Unis); *German interests in Polish Upper Silesia* (Merits), CPJI (1926) ser., A, no. 7, 19. La référence que la Cour permanente fait à la nécessité de «... l'égalité de fait... ainsi qu'à l'égalité légale apparente au sens de l'absence de discrimination dans l'énoncé de la loi» dans le cas des *Colom allemands en Pologne*; CPJI (1923) ser. B, no. 6, 24, est fondé sur un principe équivalent. Voir également *Yearbook of the ILC* (1977), ii, 23-7.

²²⁴ La règle des remèdes locaux est fermement ancrée dans le droit international général; elle figure aussi dans les instruments des droits de l'homme; voir, par exemple, l'article 26 de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950; les articles 11(3), 14(7)(a), de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965; l'article 41(1)(c), du Pacte relatif aux droits civils et politiques, 1966, l'article 5(2)(b) du Protocole facultatif se rapportant à ce Pacte.

Outre qu'ils assument des responsabilités en ce qui concerne les droits politiques de l'individu et les élections, les Etats s'engagent à réaliser ces droits de bonne foi. Alors qu'ils peuvent choisir les moyens d'application - législation, réglementation administrative, procédures et institutions informelles, temporaires, permanentes et *ad hoc* ~ la prise de mesures formelles ne suffira pas à libérer un Etat de ses responsabilités.

L'action *législative* spécifique, qui définit les conditions de candidature, le découpage des circonscriptions, l'activité politique et le mode de scrutin, peut donc être considérée comme le préalable d'une application efficace. L'établissement d'une commission électorale indépendante ou d'un organe équivalent peut, lui aussi, apparaître comme une condition nécessaire. Le fonctionnement du système légal et politique permettra de déterminer si ces mesures, prises ensemble ou séparément sont, en toutes circonstances, suffisantes à la réalisation d'élections libres et régulières.

2.5.1 Les commissions électorales en tant que «bonne pratique»

L'importance et l'utilité d'une autorité indépendante et impartiale chargée d'administrer tous les aspects du processus électoral sont de plus en plus évidentes. Un mécanisme institutionnel d'une forme ou d'une autre est manifestement nécessaire mais c'est au niveau local qu'il faut déterminer comment il sera organisé et quelles seront ses fonctions. Il se peut que quelques pays accordent la priorité à la réglementation formelle de certaines parties du processus; par exemple, l'une des caractéristiques essentielles de la réforme récemment engagée en France a été la création de la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques, qui est habilitée à prononcer des sanctions d'invalidité et d'inéligibilité.²²⁵

Ailleurs, les commissions électorales nationales sont parfois investies de toutes les fonctions liées au processus électoral: superviser et coordonner l'inscription des électeurs; tenir les élections, déterminer les limites des circonscriptions, assurer une éducation aux électeurs; contrôler les aspects financiers. La Pologne, par exemple, s'est dotée d'un système d'institutions électorales aux niveaux national, des circonscriptions et des districts, avec quelques variations suivant la nature de l'élection (Sejm, Sénat ou présidentielle). La Commission électorale nationale est un organe permanent

²²⁵ Voir Genevois, Bmno, «Le nouveau rôle du juge de l'élection», dans «L'argent des élections». *Pouvoirs*, No. 70, 1994, 69; voir aussi la Loi belge du 14 juillet 1989 «relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques»: *Moniteur belge*, 20 juillet 1989, 206; les rapports sont vérifiés par une Commission de contrôle composée, en application de l'art. 14, d'un même nombre de membres de la Chambre des représentants et du Sénat. L'auteur est reconnaissant à Georges Bergougous du *Conseil constitutionnel* pour les éclaircissements donnés au sujet de la législation française en la matière.

chargé de préparer et de conduire toutes les élections. Elle est composée de neuf juges - trois de la Cour suprême, trois du Tribunal constitutionnel et trois du Tribunal administratif principal. D'autres commissions sont constituées à l'occasion d'élections particulières. Les Commissions électorales des circonscriptions par exemple, sont formées de juges des cours d'appel locales, alors que les Commissions électorales de districts sont composées d'électeurs qui, dans le cas des référendums nationaux, sont tirés au sort. La Commission électorale nationale a pour mandat de veiller au respect de la loi électorale; de superviser l'établissement et la tenue des registres électoraux; d'élaborer les formulaires et les timbres; d'élaborer les réglementations régissant les commissions basses; d'examiner les plaintes déposées contre ces commissions et de conseiller ces commissions; d'établir et d'annoncer les résultats des élections et des référendums. Les Responsables de l'Office électoral national ne peuvent appartenir à aucun parti politique et doivent s'abstenir de toute activité politique.²²⁶

Dans son rapport sur les élections parlementaires et présidentielles roumaines de novembre 1996, l'OSCE/ODIHR souligne que, même si les différents partis et candidats politiques étaient représentés dans les «bureaux» électoraux pendant toute la durée du processus, «l'absence de Bureau électoral central permanent, composé de professionnels, apparaît comme une faiblesse majeure... Seul l'établissement d'un organe indépendant permanent permettra d'améliorer l'organisation et de renforcer le processus démocratique...».²²⁷ Par contraste, lors des élections présidentielles en Bulgarie, où la composition politique des commissions électorales à tous les niveaux reflète la représentation des partis au Parlement, l'ODIHR a considéré que la participation relativement forte des électeurs témoignait d'un «sentiment de confiance dans l'intégrité de l'administration électorale».²²⁸

Dans les démocraties établies, la mise en place de structures électorales ou la réforme des structures existantes bénéficient d'une attention. Un rapport publié en 1991 au Royaume-Uni recommande vivement la création d'une commission électorale qui reprendrait le système très décentralisé actuellement géré par les autorités locales. Selon la Hansard Society Commission on Electoral Campaigns, cette commission devrait être chargée du découpage des circonscriptions, d'attribuer et de superviser le temps d'antenne, d'administrer les dépenses électorales, y compris les éventuelles subventions de l'Etat, et de faire office d'organe spécialisé permanent sur les questions électorales.²²⁹ La

²²⁶ Office électoral national, «Polish Electoral Law: A Brief Outline», document présenté au Séminaire OSCE/ODHIR sur l'administration électorale et l'observation d'élections, Varsovie, 8-10 avril 1997.

²²⁷ ODIHR, *Final Report*, Romanian Parliamentary and Presidential Elections, 3 et 17 novembre 1996, s. 4.

²²⁸ ODIHR, *Final Report*, Bulgarian Presidential Election, 27 octobre et 3 novembre 1996.

²²⁹ *Agenda for Change*. The Report of the Hansard Society Commission on Election Campaigns. Hansard Society, Londres, 1991, 68-73.

continuité, une indépendance reconnue, l'acquisition d'un savoir-faire interne, l'accès accru des parlementaires et du public à l'information sur l'administration électorale, une plus grande efficacité seraient du nombre des avantages qui en découleraient. S'inspirant des modèles australien et canadien,²³⁰ la Hansard Society Commission insiste aussi sur l'importance de l'indépendance et d'un financement distinct, des particularités dont les observateurs d'élections récentes n'ont que trop souvent constaté l'absence.²³¹

2.5.2 Promouvoir l'intégrité du système

L'expérience prouve qu'un électorat participe d'autant plus volontiers à la vie politique qu'il a confiance dans le système. Cela peut exiger non seulement une autorité compétente chargée de garantir le respect des règles et de la pratique, mais aussi une autorité impartiale et indépendante, ou suffisamment représentative des partis en lice.²³²

Le Code électoral de l'ATNUSO, par exemple, souligne que les responsables électoraux ont aussi pour tâche de promouvoir des élections libres et régulières. Ils doivent donc s'interdire d'exercer une influence politique sur les électeurs, remplir leurs fonctions avec soin, compétence et courtoisie, faire preuve de la plus stricte impartialité et «s'abstenir de toute action, attitude, comportement ou propos susceptible de donner une

²¹⁰ Le Canada n'a pas de Commission électorale en tant que telle. Depuis 1920, la responsabilité des élections fédérales et des référendums incombe à un membre indépendant du Parlement, le Directeur général des élections. Nommé en application d'une résolution de la Chambre des communes, il ne peut être destitué que par le Gouverneur général, à la demande de la Chambre et du Sénat. Pour garantir l'apparence d'impartialité, ni le Directeur général des élections, ni le Directeur général adjoint ne peuvent voter lors d'élections fédérales. Le Directeur général est habilité à dépenser les fonds publics votés par le Parlement, ce qui est une garantie d'indépendance. Après chaque élection, il doit faire rapport au Parlement; voir, par exemple. Elections Canada, 35* *Elections générales 1993. Contributions et dépenses des partis politiques inscrits et des candidats*. Ottawa, 1994; Elections Canada, *Consolider les fondations: le système électoral du Canada*, Annexe au Rapport du Directeur général des élections du Canada sur les 35^e Elections générales, Ottawa, 1996.

²¹¹ Dans le cas de la Sierra Leone, par exemple, le Commonwealth Observer Group a constaté que le processus électoral était en fait contrôlé par le Conseil national provisoire et non par la Commission électorale nationale intérimaire, ce qui a posé de graves problèmes; le Groupe a conclu qu'une totale indépendance et des ressources plus importantes auraient été d'une immense assistance; Commonwealth Observer Group, *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone, 26-27 February 1996*. (1996), 7-8, 28. En Tanzanie, il a noté que la Commission électorale nationale n'avait pas la confiance d'un certain nombre de partis politiques. Ceux-ci n'avaient pas été consultés au sujet de sa composition. En outre, le fait que l'un de ses membres ait fait part de son intention de se porter candidat à la nomination présidentielle (pour le parti au pouvoir) n'a pu que renforcer l'impression de partialité et de dépendance. Bien que la Commission ait tenté d'apaiser ces inquiétudes, par exemple, en créant des sous-commissions dans lesquelles les partis étaient représentés, le sentiment de méfiance n'avait pas entièrement disparu au moment des élections: Commonwealth Observer Group, *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania. 29 October 1995*. (1996), 7.

²¹² Comme l'a récemment indiqué George F. Jones, IFES, Directeur, Programs for the Americas, «pour que des élections soient véritablement libres et régulières, il faut soit choisir au hasard les responsables électoraux, soit faire un choix qui garantisse l'équilibre entre les partis en lice»: «Fraud and Corruption in Elections and Election Campaigns», discours prononcé lors du Séminaire sur l'Éthique publique, parrainé par le Ministère de l'Intérieur, République d'Argentine, Buenos Aires, 10 décembre 1996. Actuellement, le recours au tirage au sort est souvent sous-estimé dans les démocraties; voir Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997, ch. 1.

impression contraire». Ils ne peuvent pas se porter candidats, exercer des responsabilités au sein d'un parti, ou porter des vêtements ou un emblème susceptibles d'être associés à un parti ou à un candidat.²³³

Aux Etats-Unis, le Center for Responsive Politics, par exemple, a recommandé la création d'une institution indépendante et non partisane, à l'abri des pressions politiques, et jouissant des ressources et du pouvoir de coercition nécessaires. Il a spécifiquement recommandé que cette institution compte un nombre impair de membres nommés par le Président (ou la plus haute autorité de l'Etat), pour un seul mandat; qu'un comité consultatif établisse une liste de candidats, et que l'activité politique des membres soit dûment limitée (afin de témoigner de leur impartialité).²³⁴ Un colloque organisé en février 1997 sur la loi électorale arménienne a souligné qu'une commission électorale composée de représentants des différents partis en lice était un moyen²³⁵ de combattre la partialité qui avait caractérisé les commissions électorales précédentes.²³⁶

La Commission électorale fédérale (FEC) a été créée en 1974 aux Etats-Unis pour lutter contre les abus, notamment en matière de financement des campagnes électorales et les limites de dépenses. Bon nombre de commentateurs considèrent qu'elle est aujourd'hui inefficace, en partie en raison de sa composition bi-partisane.²³⁷ Comme Ta constaté en 1993 le Center for Responsive Politics, l'un des problèmes de la FEC et d'autres organes étatiques similaires est que «leurs ressources, leur autorité et leur composition sont contrôlées par les personnes sur lesquelles ils sont censés exercer une surveillance».²³⁸

2.5.3 Conclusions préliminaires

Certes, un mécanisme électoral indépendant et impartial, tel qu'une commission électorale centrale et ses homologues locales, a une valeur qui va

²³³ ATNUSO, Partie II; voir ci-après Annexe 1.

²³⁴ Voir «Enforcing the Campaign Finance Laws: An Agency Model», juin 1993. Voir aussi COGEL, «A Model Law for Campaign Finance, Ethics and Lobbying Régulation» (1991).

²³⁵ IFES, *Europe and Asia Report*, février 1997, 11.

²³⁶ ODIHR, *Final Report*, Armenian Presidential Election, 22 septembre 1996.

²³⁷ Alexander, Herbert E. & Corrado, Anthony, *Financing the 1992 Election*, M.E. Sharpe, Armonk, WY, 1995; révisé par Sharon Steward in *The Guardian* (Journal du Council on Governmental Ethics Laws - COGEL), mars 1996, 13.

²³⁸ The Center for Responsive Politics, Washington, D.C.; «Enforcing the Campaign Finance Laws: An Agency Model», juin 1993. L'absence d'indépendance et l'insuffisance des ressources posent des problèmes considérables à une administration électorale; voir Commonwealth Observer Group, *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone, 26-27 February 1996, (1996)*, 7-8,28. Cf. Reeves, P.R., «1996 Presidential Elections in Equatorial Guinea», IFES, mars 1996,43, qui indique que si la commission électorale tirait profit, sur le plan logistique de ses liens étroits avec l'Etat (elle est une émanation du Ministère de l'intérieur), elle avait perdu de sa crédibilité auprès des partis d'opposition et des électeurs, qui n'y étaient pas ou y étaient à peine représentés; voir aussi Commonwealth Observer Group, *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania, 29 October 1995, (1996)*, 7.

au-delà de celle d'un code de conduite. Toutefois, il est rare qu'un code s'applique de lui-même, et il sera d'autant plus efficace qu'il est administré par une autorité qui jouit de la confiance de l'électorat. La confiance dans le système peut être suscitée, du moins dans un premier temps, en assurant une représentation politique équitable au sein de la commission ou de l'organe équivalent, mais elle peut aussi aboutir à une administration faible et inefficace. De nombreux Etats établissent un équilibre en associant les nominations effectuées par l'exécutif à une participation des partis au niveau local, comme en Pologne.²³⁹ Cependant, la pratique laisse supposer que la composition d'une commission électorale dépend dans une large mesure de la situation locale, y compris le degré de confiance ou de méfiance. Le modèle d'une institution *permanente*, dont les principaux membres sont nommés sur la base de critères établis et protégés contre les ingérences politiques, est sans doute le meilleur.

²³⁹ Voir aussi DeGregorio, P.S. & Ross, K.L., «Albania: A Pre-Election Technical Assessment», IFES, août 1996, 8-9, qui décrit le système mixte de désignation des membres de la Commission électorale centrale, des commissions électorales de zone, et des commissions électorales du centre de vote; Lansell, S.R. & Edgeworth, L.V., «Republic of Georgia: Assessment and Voter information Campaign, September-November 1995», IFES, nov. 1996, annexe D, articles 17-31, Loi relative aux élections au Parlement de Géorgie; IFES, «Republic of Moldova Presidential Elections, November 17 and December 1, 1996», ch. 1,3, «Law on the Election of the President of the Republic of Moldova», articles 8-17; Klein, K., Scallan, A., Santos de Assunção, C., & Dauphinais, D., «Toward Credible and Legitimate Elections in Kenya: Recommendations for Action», IFES, avril 1996, 11-18, qui recommande notamment de modifier la composition de la Commission, de manière qu'elle soit jugée acceptable par les partis politiques et les ONG, et de renforcer l'indépendance de la Commission en abrogeant la loi autorisant le Procureur général à participer à la prise de décisions.

3. CODE DE CONDUITE: PORTÉE POTENTIELLE ET CONTENU

Partout dans le monde, ceux qui briguent le pouvoir politique ont une tendance, peut-être «naturelle», à tourner les règles et à rechercher les moyens de s'assurer les suffrages de l'électorat. Un code de conduite tirera sa force en partie de sa nature essentiellement démocratique, qui est due au fait que son caractère contraignant émane des partis eux-mêmes plutôt que d'une autorité législative supérieure. Même si le code a été élaboré par une Commission électorale, ou s'il est en fin de compte approuvé par la législature, il reste un instrument auquel il faut souscrire.²⁴⁰ Comme le souligne Patrick Merloe,

... pour être efficaces, ces codes doivent être le fruit de consultations approfondies entre les partis qui participent à l'élection, et même des partis qui ne présentent pas de candidats. Il est probable que les codes de conduite qui reprennent ceux d'autres pays n'auront pas des effets aussi positifs sur le comportement des personnes qui prennent part à la campagne électorale.²⁴¹

Un code de conduite est un outil influent dans la mesure où il tire sa force du *caractère raisonnable* de son contenu, et où il apparaît, dans un langage compréhensible par tous, qu'il contribue à un débat ouvert, libre et régulier; dans la mesure où il devient une norme de responsabilité, et où confère du poids à la notion de la responsabilité des actes qui sont commis.

L'équilibre exact des règles, des normes, des directives et des principes légaux sera toujours affaire de choix local, compte tenu du moment, du lieu et des circonstances, de l'histoire et de la culture sociale et politique. Alors qu'un certain consensus s'est dégagé au sujet des critères pour des élections libres et régulières,²⁴² celui-ci est plus improbable dans le cas d'un code de conduite, quand bien même il ne s'agirait que de définir des normes très générales; en effet, le contenu d'un code promulgué dans un pays peut évoluer avec le temps.²⁴³

²⁴⁰ Le Code de conduite qui a été élaboré à Saint-Kitts-et-Nevis par un groupe d'organisations confessionnelles et la Chambre de commerce et d'industrie locale, mais avec la collaboration des partis politiques, constitue peut-être une exception. Un Comité chargé de promouvoir le respect du Code de conduite a été établi. Il s'est réuni quotidiennement dans un esprit non partisan pour examiner les plaintes relatives aux violations et formuler des recommandations. Si le Code a apporté une contribution positive, c'est sans doute parce qu'il émane de la base. Voir Commonwealth Observer Group, *The General Election in St Kitts and Nevis, 3 My 1995*, (1996), 5,12-13. Un Code ne pourra être «imposé» avec succès que s'il émane d'une autorité jugée crédible, ou jouissant d'un pouvoir d'application crédible, comme cela a été le cas au Cambodge en 1993, et en Bosnie-Herzégovine en 1996; voir art. 1, Cambodge: Code de conduite; art. 119, Règlement de la Commission électorale provisoire (Bosnie-Herzégovine).

²⁴¹ Merloe, Patrick, «Electoral Campaigns and Pre-Election Issues: The «Level Playing Field» and Democratic Elections», National Démocratie Institute, Washington, D.C., 1994.

^{1A}. Voir, par exemple, Union interparlementaire. *Critères pour des élections libres et régulières, 1994*, cités tout au long de cette étude.

¹⁴³ Il suffit de comparer les Codes de conduite qui ont été promulgués au Bangladesh en 1991 et 1996; voir ci-après Annexes 4 et 15.

Néanmoins, il est amplement démontré aujourd'hui qu'un tel code favorise la tenue d'élections libres et régulières, et contribue à promouvoir, consolider et maintenir le processus démocratique.

Il est clair que les éléments particuliers à bon nombre des codes qui sont reproduits ci-après ne sauraient être inclus dans un code type. Par définition, les codes de conduite seront élaborés en fonction des conditions et de l'expérience locales. Ce qui est peut-être considéré comme une activité politique ordinaire dans un contexte donné, par exemple, les cortèges de voitures, les marches et l'utilisation de haut-parleurs, peut provoquer des réactions violentes dans un autre. De même, les militants habitués à porter l'estocade pendant un débat politique ou formés aux traditions des interpellations orales, considéreront que l'interdiction d'intervenir dans les réunions politiques des autres partis ou candidats comme une atteinte à la liberté de parole et d'expression. Le fait que les libertés soient ainsi limitées, cependant, invite à s'interroger sur ce qui peut être considéré comme raisonnablement nécessaire dans une société démocratique, et ce qui est proportionnel. L'expérience, en particulier un passé marqué par la violence, peut justifier certaines limitations aux droits et libertés politiques. Toutefois, un équilibre devra toujours être établi entre les objectifs d'une campagne pacifique et la réalisation des droits politiques de l'individu et des partis. Le risque existe, et l'expérience récente prouve qu'il est réel, que le débat politique soit étouffé, que les questions politiques ne soient pas abordées, et que l'électorat, dès lors mal informé, se trouve dans l'incapacité de faire un choix rationnel entre des options concurrentes.

Le Commonwealth Observer Group a constaté que le Code de conduite qui a été appliqué lors des élections de 1996 au Bangladesh «avait très efficacement réglementé le comportement des partis politiques et des candidats», et contribué à garantir que les partis et les candidats se conduisent, pour la plupart, de façon responsable. Les directives rigoureuses visaient à «placer les partis politiques sur un pied d'égalité et à faire en sorte que la taille et l'influence, qu'elle soit financière ou autre, aient une incidence limitée ou nulle». Contrairement aux élections précédentes, il n'y a pas eu de panneaux, d'arches décorées ou de bannières immenses; les affiches n'ont pas été détériorées; l'utilisation de véhicules à moteur a été interdite dans le cadre de la campagne et celle des haut-parleurs a été limitée. Certes, il en a résulté une campagne «discrète», mais aussi un recours accru au porte-à-porte.²⁴⁴ Au Pakistan, le Commonwealth Observer Group a considéré que la campagne

²⁴⁴ Commonwealth Observer Group, *The Parliamentary Elections in Bangladesh, 12 June 1996*, (1997), 12, 14, 26. Il a été recommandé de renforcer le système des commissions d'enquête électorale, de prendre des mesures plus strictes pour éviter que les partis n'exercent une influence dans le bureau de vote, et d'alourdir les peines encourues en cas d'infraction aux lois électorales et au Code de conduite, par exemple en soumettant les contrevenants à une procédure sommaire et accélérée: *ibid.*, 26.

avait été tempérée par les restrictions énoncées dans le Code de conduite, et relatives aux marches, aux camps électoraux et à l'utilisation d'affiches, de bannières, de haut-parleurs, etc.; dans ce cas aussi, ces mesures se sont traduites par un retour au porte-à-porte.²⁴⁵

Dans d'autres cas, priorité a été donnée à un objectif commun à de nombreux Codes de conduite - une coopération accrue entre les partis en lice. En Sierra Leone, cette coopération a permis de mener une campagne sans violence et sans intimidation, ce qui a favorisé la création d'un groupe informel, l'APPA (Ail Political Parties Association). Ce groupe a rassemblé tous les partis,²⁴⁶ qui ont pu convenir d'un Code de conduite de fait.²⁴⁷ Une évolution similaire s'est produite au Ghana en 1996, où l'IPAC (Inter-Party Advisory Committee) a rempli les fonctions d'organe consultatif non statutaire de la Commission électorale. L'IPAC, qui s'est d'abord réuni une fois par mois puis plus fréquemment, a donné à la Commission électorale la possibilité de diffuser l'information uniformément à tous les partis et de demander des conseils en matière d'administration électorale. Comme au Cambodge en 1993, ces réunions ont été, pour les partis politiques, l'occasion d'exprimer leurs préoccupations et leurs vues sur différentes questions liées aux élections, ce qui a constitué un facteur de transparence.^{241*}

L'intégrité du processus électoral dépend tout autant de *l'équité* et du *savoir-vivre* que de *l'ouverture* et de la *responsabilité*. Les élections démocratiques sont quelque chose de trop important pour «être livrées à elles-mêmes». Elles exigent «un climat de mise en œuvre équitable», qui peut être créé à travers l'impact complémentaire des lois et des codes de conduite. Certains domaines peuvent manifestement être régis par des règles, alors que d'autres se prêtent davantage à des directives plus générales, fondées sur l'autorégulation ou appliquées à travers un organe intermédiaire.

3.1 La portée potentielle d'un code de conduite

Patrick Merloe estime que, dans le cas des partis politiques, les codes de conduite peuvent utilement insister sur certains points comme la non-ingérence dans les activités électorales des autres partis en lice; le maintien de la discipline du parti pour prévenir la violence et l'intimidation; la nécessité de respecter les droits des électeurs et des autres candidats; et le fait de s'abstenir

^{**} Commonwealth Observer Group. *The General Election in Pakistan, 3 February 1997.* (1997). 20-22.

⁴⁴ Il y a eu une exception, le National Unity Party, considéré comme une émanation du gouvernement; cependant, ce parti est entré ultérieurement dans le groupe.

⁴⁷ Commonwealth Observer Group. *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone. 26-27 February /9W>(1996), 19.*

⁴⁸ Déclaration du National Démocratie Institute for International Affaire (NDI), Pre-Election Assessment Délégation, Accra. 19 nov. 1996.

de mener une campagne négative. Les codes peuvent aussi insister sur le secret du scrutin ou mettre en relief l'obligation d'accepter le résultat d'élections valables.²⁴⁹ Dans la mesure où ils contribuent à créer ou maintenir «des conditions d'égalité», les codes de conduite peuvent favoriser la confiance du public en encourageant un processus électoral administrativement régulier et dénué de tout esprit partisan; ouvert et transparent; auquel tous les participants sont associés; qui est accessible aux observateurs et qui encourage le respect du vote.²⁵⁰

En outre, un Code de conduite peut influencer sur la structure et le comportement des partis, par exemple, en ce qui concerne les candidatures. Dans de nombreux systèmes, l'appartenance à un parti ou l'investiture d'un parti constitue, officieusement ou officiellement, une condition essentielle pour exercer le droit de se porter candidat. Dans plusieurs pays, les partis s'emploient aujourd'hui à accroître la participation des femmes et des minorités,²⁵¹ alors que dans d'autres la question de l'*exclusion* formelle est actuellement sujette à controverse, aussi bien en ce qui concerne les individus,²⁵² que les types et les catégories de partis.²⁵³ Il peut arriver qu'il y ait

^w Merloe, Patrick, «Electoral Campaigns and Pre-Election Issues»: The 'Level Playing Field' and Démocratie Elections», National Démocratie Institute, Washington, D.C., 1994.

^{iw} Merloe, Patrick, «Electoral Campaigns and Pre-Election Issues»: The 'Level Playing Field* and Démocratie Elections», National Démocratie Institute, Washington, D.C., 1994.

^{2.1} Voir, notamment, Gallagher M. & Marsh., eds.. *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Sage Modern Politics Séries, vol. 18, (1988); Nicholson, B., «From Interest group to (almost) equal citizenship: Women's representation in the Norwegian Parliament», 46 *Parliamentary Affairs* 254 (1993); Union interparlementaire, Conférence interparlementaire spécialisée, «Vers un partenariat entre hommes et femmes en politique», New Delhi, 14-18 février 1997, Déclaration finale du Président résumant les résultats de la Conférence.

^{2.3} En ce qui concerne l'exclusion, voir, par exemple, DeGregorio, P.S. & Ross, K.L., «Albania: A Pre-Election Technical Assessment», IFES, août 1996, 5-7, décrivant l'action de la «Commission de vérification», qui détermine si les candidats potentiels ont été impliqués dans les activités dites de génocide avant 1991, et dont la conclusion est le préalable d'une participation aux élections; Human Rights Watch, «Leaving Human Rights Behind: The Context of the Presidential Elections», 16 mai 1997, qui indique que s'il y a bien eu en Iran une lutte politique au sein de la direction religieuse, «en revanche, tous les candidats représentant les opinions de l'opposition ont été arbitrairement déclarés inéligibles par le Conseil des tuteurs» qui était habilité à exclure des candidats et à annuler les résultats de l'élection. Dans l'affaire *Gitonas et consorts contre la Grèce* (1^{er} juillet 1997), la Cour européenne des droits de l'homme a considéré à l'unanimité que l'annulation de l'élection de cinq députés ne violait pas l'article 3, Protocole 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, ceux-ci ayant rempli des fonctions officielles au cours des trois années précédentes. La Cour a souligné que ce type d'exclusion servait un double objectif: garantir aux candidats d'horizons politiques différents des moyens d'influence égaux (les personnes ayant des fonctions officielles pouvant parfois jouir d'avantages indus par rapport aux autres candidats) et protéger l'électoral des pressions exercées par ces personnes.

^{1.1} L'article 4 de la Constitution française prévoit que les partis politiques «doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie». L'article 71 de la Constitution ougandaise de 1995 définit les critères qui régissent la formation et l'existence des partis politiques: ils doivent avoir un «caractère national», ne pas se fonder sur le sexe, l'origine ethnique, les croyances religieuses ou autres «divisions sectaires», ils doivent être organisés selon les principes démocratiques énoncés dans la Constitution, ils doivent tenir en leur sein des élections démocratiques et faire connaître leurs sources de financement: Cooper, L. & Henderson, J., «Uganda: A Pre-Election Assessment Report», janv. 1996, 22-3. Voir aussi, Human Rights Walch, «Algeria-Elections in the Shadow of Violence and Repression», 20 mai 1997, qui met en relief, notamment, les restrictions (religion, région, langue ou sexe) imposées à certaines catégories de partis.

un tiraillement entre l'idéologie et le droit de chacun de participer à la vie politique. Un code de conduite, intégré au système électoral, peut contribuer à donner à chacun des possibilités raisonnables de présenter sa candidature à une élection.

3.2 Le contenu potentiel d'un code de conduite

Tout individu a le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques, de voter au cours d'élections périodiques au scrutin secret et au suffrage universel. Ces droits, clairement énoncés dans le droit international, ne seront une réalité que s'ils sont respectés, que les électeurs peuvent faire un choix éclairé, que l'environnement est libre de toute forme de violence et d'intimidation et que le processus électoral est dénué de partialité. Pour que s'exerce le droit de prendre part à la vie publique, il faut aussi créer un environnement d'équité en donnant à tous les candidats en lice la possibilité de présenter leurs politiques et leurs programmes, et en favorisant les méthodes de campagne électorale qui informent l'électoral et mettent en relief les vrais problèmes.

Un code de conduite peut promouvoir des normes en donnant des orientations à ceux qui briguent une charge électorale, qui gèrent le processus ou couvrent la campagne. Il est l'aune à laquelle leur comportement sera évalué. Un code de conduite peut aussi révéler, et donc renforcer, les attentes de l'électoral en ce qui concerne la responsabilité des responsables, des partis et des individus. Il peut contribuer à éliminer les inégalités naturelles ou artificielles entre les candidats, et l'influence souvent dénaturante de l'argent.

L'autorité d'un code de conduite, qu'il soit élaboré par une commission électorale ou le fruit d'un accord entre les partis, varie. Elle est la plus grande quand l'administration électorale elle-même inspire la confiance, ou quand la confiance s'installe entre les partis, les candidats et les administrateurs. Négocier un code de conduite ou servir de médiateur peut donc en soi contribuer à créer un climat propice à son application et à la conduite d'une campagne électorale responsable. De même, l'effet contraignant d'un tel code sera une variable sociale et politique; la violation de ses dispositions, dans la mesure où elle déçoit les attentes du public, aboutira probablement non pas à des sanctions ou une annulation (toujours possibles en cas d'infraction à la législation), mais au refus d'accepter les résultats au niveau local (avec tous les dangers que cela représente pour l'ordre public), et au refus des observateurs externes de «certifier» que l'élection a été libre et régulière.

Au vu de l'expérience qui est décrite plus haut et des exemples qui sont donnés dans les annexes ci-après, et bien qu'il soit impératif de trouver une solution adaptée aux besoins locaux, le Modèle de code de conduite qui est présenté ci-dessous vise à mettre en relief les aspects à prendre en

considération. Il reconnaît qu'un processus électoral réussi et éclairé est la responsabilité commune de tous les intéressés: les partis politiques et les candidats; les militants et les électeurs; les forces de police et de sécurité; les gouvernements et les agents de l'Etat; les médias et les observateurs. Les objectifs du Modèle sont néanmoins relativement simples: 1) proposer des normes minima de bonne pratique électorale, fondées sur le droit et l'expérience; et 2) fournir aux gouvernements, aux organes chargés de l'administration électorale, aux partis politiques et aux candidats une base sur laquelle ils pourront mieux coopérer à la promotion d'élections pacifiques et éclairées.

MODÈLE DE CODE DE CONDUITE POUR LES ÉLECTIONS

I ÉTAT DE DROIT

Tous les partis politiques et candidats reconnaissent l'autorité de la commission électorale nationale ou de tout autre organe compétent, et appliquent et respectent les lois, règles et réglementations qui régissent la tenue d'élections.

Tous les partis politiques et candidats facilitent l'accès des responsables de la commission électorale nationale et des observateurs accrédités à toutes leurs réunions politiques publiques et autres activités électorales.

1.1 Corruption

Les partis politiques, les candidats, leurs agents et leurs sympathisants s'interdisent de proposer des pots-de-vin, des gratifications ou des cadeaux aux électeurs, de menacer de représailles les électeurs ou les autres participants à une élection, d'offrir des cadeaux pour inciter un individu à se porter ou à ne pas se porter candidat, d'intimider les électeurs ou d'usurper l'identité d'électeurs

Les partis politiques, les candidats, leurs agents ou leurs sympathisants ne doivent pas chercher à s'assurer le soutien d'un fonctionnaire ou d'un responsable de la commission électorale nationale, ou de tout autre organe compétent, pour favoriser ou empêcher l'élection d'un candidat.

Une distinction claire doit exister entre les intérêts de l'Etat et ceux des partis. En particulier, les membres du parti au pouvoir ne doivent utiliser les fonds ou les ressources de l'Etat à des fins électorales que dans des conditions d'égalité avec les autres candidats.

1.2 Responsabilités

Il incombe à tous les partis politiques et candidats de veiller à ce que leurs représentants, leurs agents électoraux et leurs sympathisants respectent scrupuleusement le Code de conduite.

Tous les partis politiques et candidats doivent s'élever contre la violence.

Il appartient aux forces de police de maintenir l'ordre public. Dans l'accomplissement de leur devoir, la police et les autres organes chargés de la sécurité doivent agir de manière impartiale et dans le respect des droits de tous

les participants à l'élection. Les autorisations requises pour organiser des réunions, des marches et d'autres activités politiques seront délivrées sans discrimination et sur la base de l'égalité pour tous.

Les partis politiques et les candidats coopèrent avec les forces de police afin de promouvoir un climat électoral serein et de protéger la sécurité et l'intégrité du processus électoral.

En cas de troubles publics, ou d'infractions à la loi électorale ou au code de conduite, les partis politiques, les candidats, leurs agents et leurs sympathisants doivent demander l'assistance des forces de police et des autres autorités concernées, et s'abstenir en toutes circonstances de prendre eux-mêmes des mesures.

Tous les partis politiques et tous les candidats respectent les droits d'autrui et prennent toutes les mesures nécessaires et raisonnables pour conduire leur campagne électorale dans un climat de sérénité.

2. PARTIS POLITIQUES ET FINANCEMENT

Les questions financières étant de nature à dénaturer le processus électoral et à susciter la méfiance du public, les partis politiques doivent respecter les principes de la transparence et de la divulgation. En plus de faire connaître leur constitution et leurs objectifs, ils doivent divulguer leurs revenus et leurs actifs, leurs sources de revenus, et le montant de leurs dépenses.

Lorsqu'il est nécessaire d'établir ou de rétablir l'égalité entre les partis, et pour encourager la plus large diffusion possible des opinions, les pouvoirs publics doivent envisager de fournir aux partis politiques une assistance financière au titre de la conduite de la campagne électorale et de prendre toutes les mesures qui pourraient contribuer à un processus électoral régulier et éclairé.

3. PARTIS POLITIQUES ET CANDIDATS

Sachant que l'information et la coopération contribuent à susciter la confiance de l'électorat, les partis politiques et les candidats doivent établir des moyens efficaces de contact et de communication entre eux en vue de favoriser le débat sur les questions importantes et d'éviter les conflits.

Les partis politiques et les candidats donnent consigne à leurs agents et sympathisants d'observer la loi électorale et le Code de conduite et prennent les mesures nécessaires pour que celui-ci soit respecté.

Tout candidat doit agir de bonne foi et faire preuve d'intégrité dans ses paroles et dans ses actes.

Les partis politiques contribuent à l'éducation des électeurs, auxquels ils expliquent comment utiliser les bulletins de vote et exprimer leur suffrage.

4. PARTIS POLITIQUES ET CANDIDATURE

Dans la mesure où la création et la reconnaissance des partis politiques sont régies par la législation, la loi doit autoriser la plus large représentation possible des différentes opinions et ne prévoir que les restrictions jugées nécessaires dans une société démocratique.

Le système électoral et, le cas échéant, les critères régissant l'appartenance aux partis politiques, doivent prendre en compte le droit de tout individu de participer à la vie politique et donner à chacun une possibilité raisonnable de se porter candidat à une élection.

5. ACTIVITÉS ÉLECTORALES ET BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE CAMPAGNE ÉLECTORALE

5.1 Paix et maintien de l'ordre

Les armes et autres objets pouvant en tenir lieu, les pétards et les explosifs sont interdits dans les réunions publiques.

Les partis politiques et les candidats veillent à ce que leur campagne électorale n'incite pas à la violence, n'aggrave pas les divergences partisans, n'encourage pas la haine et ne provoque pas des tensions entre les différents groupes ou communautés. Us s'abstiennent de tenir des propos injurieux, incendiaires ou inconvenants et prennent de bonne foi toutes les mesures requises pour éviter les affrontements violents.

Les partis politiques, les candidats, leurs agents et leurs sympathisants ne doivent pas entraver ou disperser les réunions organisées par d'autres partis et candidats, ou empêcher la distribution de prospectus et de brochures, ou détériorer ou recouvrir les affiches d'autres partis. Il appartient aux partis politiques et aux candidats de veiller à ce que leurs sympathisants ne se livrent pas à des activités susceptibles de porter atteinte au déroulement pacifique de la campagne électorale.

5.2 Réunions et marches

Pour limiter les risques de désordre et d'affrontements, les organisateurs de réunions, de rassemblements, de marches ou de manifestations politiques avisent la police ou toute autre autorité compétente, ainsi que les autres partis participant à l'élection, de l'heure, de la date et du lieu de l'événement. Ils

respectent les réglementations ou les directives relatives au maintien de l'ordre et à la circulation automobile.

Quand les manifestations ou les marches de deux partis ou plus doivent se dérouler simultanément, les partis doivent prendre contact en vue de résoudre le conflit de manière sereine, au besoin en recherchant la médiation d'un tiers.

5.3 Bonnes pratiques en matière de campagne électorale

Les partis politiques, les candidats et les sympathisants

- reconnaissent la liberté de chacun de faire campagne pour les élections, d'avoir accès aux électeurs potentiels, de faire connaître ses opinions, de tenir des réunions publiques, d'avoir accès aux médias, de faire librement du démarchage politique, et de publier et distribuer des tracts et des matériels électoraux;
- s'abstiennent d'émettre au sujet des autres partis, de leurs dirigeants et de leurs candidats, des critiques touchant à des questions sans rapport avec leurs activités publiques, ou fondées sur des allégations qui n'ont pas été vérifiées ou des faits qui ont été dénaturés. Les critiques et les commentaires doivent se limiter aux questions, politiques, programmes et à l'action passée, et être respectueux du droit d'autrui de défendre ses propres opinions;
- s'abstiennent de critiquer les aspects de la vie privée des chefs de parti, des candidats et des sympathisants, qui ne sont pas liés à leurs activités publiques, et de tenir à l'égard des militants des propos malveillants, pour des raisons de race, de religion, de sexe, d'origine sociale, de culture, ou toute autre raison;
- respectent les droits de l'individu, s'abstiennent de manifester ou de former des cordons de manifestants devant le domicile d'un individu et s'assurent qu'un bien immobilier utilisé à des fins électorales l'est avec l'accord de son propriétaire;
- respectent la liberté de la presse et n'entravent pas l'action des journalistes;
- respectent les limites imposées par la loi en ce qui concerne les dépenses électorales, la durée de la campagne, les inscriptions sur les murs, l'utilisation de banderoles, d'affiches, de panneaux d'affichage, de microphones et de haut-parleurs.
- Respectent les réglementations auxquelles sont soumis la publicité électorale et l'accès aux médias (presse, télévision et radio).

Les candidats doivent assumer la responsabilité du travail de leur personnel de campagne et de leurs sympathisants; tout le matériel de campagne doit être expressément approuvé par le candidat, ou porter une mention indiquant qu'il ne l'a pas été.

Les candidats doivent s'engager à respecter non seulement les lois électorales, mais aussi les règles de la discrétion et de l'honnêteté.

6. LES MÉDIAS

Les médias, qui ont pour mission de servir l'intérêt public, rapportent les événements de la campagne électorale de manière honnête et impartiale, veillent à ce que les nouvelles soient exactes, font clairement la distinction entre l'exposé des faits et les commentaires éditoriaux, et évitent le sensationnalisme et la trivialité.

En ce qui concerne les questions prêtant à controverse, les médias ont pour responsabilité de présenter de manière équilibrée les points de vue opposés.

Les médias du secteur public, en particulier, doivent rendre compte des activités électorales avec impartialité et donner à tous les candidats les mêmes possibilités de diffuser leur programme politique.

Pour contribuer à la diffusion des idées et permettre à l'électorat de faire un choix éclairé, les médias doivent offrir à tous les partis politiques remplissant les conditions requises, la possibilité de s'exprimer sur un pied d'égalité. Tous les partis doivent avoir la possibilité de faire de la publicité politique dans les médias dans des conditions d'égalité et au prix le plus bas possible.

Les médias peuvent refuser de diffuser des messages politiques lorsqu'ils sont de mauvais goût ou contraires à l'intérêt ou à la sécurité du public, sous réserve que ce refus soit motivé et que la possibilité soit offerte d'opérer les changements nécessaires.

En présentant des messages politiques au public, les médias doivent veiller à ce qu'ils soient accompagnés des explications ou des dénis de responsabilité appropriés.

Comme les partis politiques et les candidats, les médias doivent veiller à ce que les lois et les directives électorales soient respectées.

Les médias rectifient dûment et promptement toute inexactitude, effectuent les corrections requises, présentent des excuses et donnent un droit de réponse.

Les médias doivent faire preuve de la plus grande prudence avant de publier les résultats de sondages d'opinion. En particulier, ils doivent savoir qui a commandé, organisé et financé le sondage d'opinion, et s'assurer que la méthodologie et la technique d'échantillonnage sont clairement décrits.

Le personnel des médias doit,

- se comporter conformément aux normes les plus hautes du professionnalisme, défendre à tout moment la liberté de l'information, et éviter de déformer, de cacher, de falsifier, de dénaturer ou de censurer les faits;

- refuser les pots-de-vin ou toute autre gratification qui pourrait influencer sur l'exercice de ses responsabilités professionnelles;
- s'interdire en toutes circonstances de tenir des propos qui encouragent la discrimination, les préjugés ou la haine, ou qui tourment autrui en ridicule.

Pour assurer la confiance du public, des mesures appropriées sont prises en vue de contrôler l'accès aux médias et le comportement de ces derniers en période de campagne électorale.

7. ADMINISTRATION ÉLECTORALE ET SCRUTIN

7.1 Administration électorale

Les élections doivent être organisées et administrées par des responsables indépendants, impartiaux et qualifiés, appartenant à une commission électorale nationale ou une autre institution compétente. Les administrateurs de l'élection doivent être à l'abri de toute ingérence du gouvernement et des partis, et disposer de fonds suffisants pour exercer leurs responsabilités. Les principes de l'ouverture et de la responsabilité, de la transparence et de la divulgation s'appliquent aussi bien à l'administration électorale qu'aux partis politiques et aux candidats.

Il incombe à la commission électorale nationale ou à l'autorité électorale compétente de délimiter les circonscriptions après consultation avec les partis et l'* électoral

La commission électorale nationale ou l'autorité électorale compétente doit veiller à ce que tout citoyen qui remplit les conditions requises puisse s'inscrire sur les listes électorales et à ce qu'aucun électeur reconnu comme tel ne se voie refuser le droit d'exprimer son suffrage, par exemple par l'intimidation ou la fourniture d'une aide ou d'autres avantages, comme un logement ou un emploi.

Le secret du scrutin doit être respecté en toutes circonstances. La commission électorale nationale ou l'autorité électorale compétente prend les mesures nécessaires pour garantir le secret du scrutin, que ce soit au moment du vote ou du dépouillement, ou dans le cadre de l'analyse des tendances, par exemple, dans les petits bureaux de vote.

Quand les circonstances s'y prêtent, la commission électorale nationale ou l'autorité électorale compétente peut aussi être autorisée à certifier le droit des partis politiques à des privilèges dans les médias ou d'autres droits électoraux.

7.2 Coopération

Les partis politiques et les candidats coopèrent avec les responsables de l'administration électorale pour faciliter l'inscription des électeurs et vérifier et corriger les listes électorales.

Les partis politiques et les candidats concourent avec les responsables de l'administration électorale au bon déroulement du scrutin. Ils doivent veiller à ce que les représentants agréés des partis portent les identifications requises.

Les partis politiques, leurs candidats, agents et sympathisants, coopèrent avec les responsables électoraux au bon déroulement de toutes les phases du vote, ainsi que pour le dépouillement et l'annonce des résultats.

7.3 Jour du scrutin

Un équilibre doit être trouvé entre la prévention de l'ingérence et de l'intimidation, d'une part, et un processus ouvert et visible de l'autre. Seuls les électeurs, les responsables de l'administration électorale, les représentants des partis et les observateurs accrédités sont autorisés à pénétrer dans les bureaux de vote.

Des dispositions spéciales sont prises pour donner aux électeurs handicapés ou analphabètes la possibilité d'exercer leur droit de voter à bulletin secret.

Il est interdit d'introduire de la documentation de propagande électorale dans les bureaux de vote. Le jour du scrutin, aucune activité électorale ne peut être menée là où la législation l'interdit, ou à une distance d'un bureau de vote inférieure à celle qui est prescrite par la loi.

Les militaires ou autre personnel chargé de la sécurité dans les bureaux de vote doivent veiller à ce que leur présence ne porte pas atteinte au droit des électeurs de voter librement et dans le secret.

7.4 Observateurs nationaux

Sous réserve des seuls règlements édictés par la commission électorale nationale ou l'autorité électorale compétente, des citoyens, des représentants des partis, des médias et des organisations intéressées peuvent surveiller le déroulement des élections, élément du droit fondamental à participer à la vie publique.

La commission électorale nationale ou l'autorité électorale compétente doit veiller à ce que les observateurs soient dûment accrédités et munis de la documentation appropriée.

Tous les stades du processus électoral doivent être ouverts à l'observation, dont l'inscription des électeurs, la campagne, le fonctionnement des bureaux de vote pendant le scrutin, les opérations de dépouillement dans chaque bureau de vote, le comptage des bulletins et la surveillance (y compris l'examen des plaintes des candidats ou de leurs représentants) à chaque niveau.

Pour remplir leur rôle, les observateurs doivent jouir de la liberté de circulation, de la liberté de recevoir et de communiquer des informations, et

avoir accès aux locaux et documents appropriés. Tout observateur accrédité doit pouvoir avoir des contacts avec toute personne, à tout moment et en tout lieu et assister à toutes les activités liées à l'élection.

Les observateurs s'interdisent d'intervenir dans le déroulement du scrutin. Ils peuvent recevoir les plaintes des candidats, dont ils doivent saisir les responsables de l'administration électorale compétente.

7.5 Observateurs internationaux

Les élections peuvent être ouvertes aussi à l'observation internationale, conformément aux normes internationales reconnues et aux dispositions générales régissant les observateurs nationaux.

Les observateurs internationaux peuvent être des représentants des gouvernements et des organisations internationales, des parlementaires, des représentants d'organisations internationales non gouvernementales, ou des particuliers. Tous les organismes qui détachent des observateurs doivent pouvoir les choisir librement.

Les observateurs internationaux doivent adopter une attitude de neutralité à l'égard du processus électoral, et vis-à-vis des autorités nationales, des partis et des candidats, des électeurs et des médias.

Les observateurs internationaux doivent considérer qu'ils sont liés par les principes de la transparence et la divulgation, et éviter tout ce qui pourrait donner lieu à un conflit d'intérêts, ou même au semblant d'un conflit d'intérêts.

Les observateurs internationaux doivent en toutes circonstances respecter le droit national et le Code de conduite.

Les observateurs nationaux doivent fonder toutes leurs conclusions sur des faits vérifiables et évaluer le résultat d'une élection conformément aux normes internationales.

7.6 Règlement des litiges

La commission électorale nationale ou l'autorité électorale compétente doit mettre en place des mécanismes efficaces et rapides de règlement des litiges et des irrégularités qui se produisent pendant la campagne électorale et dans l'administration de l'élection. Les mesures nécessaires seront prises pour veiller à ce que les procédures de règlement des litiges soient connues de tous les participants à l'élection.

Les partis politiques, les candidats et autres ne doivent pas user abusivement de la procédure de plainte.

8. RÉSULTATS

Tous les partis politiques, candidats, agents et sympathisants acceptent le résultat d'une élection qui s'est déroulée conformément au droit établi et reconnaissent l'autorité du gouvernement constitutionnellement établi.

Annexes

Codes de conduite pour les élections

Annexes

1. Code de conduite pour les élections dans la région sous administration transitoire des Nations Unies en Slavonie orientale, en Baranja et dans le Srem occidental (ATNUSO).....	83
2. Libéria: Code de conduite pour les élections de 1997.	94
3. Pakistan : Code de conduite pour les partis politiques et les candidats aux élections générales de 1997.....	96
4. Bangladesh : Code de conduite pour les élections de 1996 ...	100
5. Bosnie-Herzégovine: Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe - Règlements de la Commission électorale provisoire (1996).....	102
Code de conduite pour les partis politiques, les candidats et les agents électoraux	102
Règlement concernant les obligations des gouvernements à l'égard des médias en Bosnie-Herzégovine.....	103
Code de déontologie pour les médias et les journalistes	104
Commission d'experts des médias (extraits).	105
Règlement applicable aux observateurs électoraux internationaux.....	106
6. Inde: Modèle de Code de conduite (1996).	108
7. Saint-Kitts-et-Nevis: Code de conduite pour le processus politique (1995).....	112
8. République-Unie de Tanzanie: Directives pour les élections de 1995.....	115
Directives concernant les médias officiels pendant la campagne électorale	115
Principes directeurs à l'intention des médias du secteur privé.....	117
9. Palestine: Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie, Annexe II, Protocole relatif aux élections (1993).....	119

10. Panama: Engagement de Santa Maria La Antigua - Engagement éthique électoral - Commission «Justice et Paix», Panama, septembre 1993.....	127
11. Cambodge .Code de conduite de 1993.....	129
12. Ghana: Code de conduite pour les partis politiques participant aux élections générales.....	131
13. Guyana: Guide à l'intention des médias et des partis politiques(1992).....	134
14. Seychelles: Code de conduite auquel doivent adhérer les partis politiques, leurs membres et sympathisants lors d'une élection ou d'un référendum (1992).....	137
15. Bangladesh: Code de conduite auquel doivent adhérer les partis politiques (1991).....	141
16. OSCE: Code de conduite pour l'observation d'élections ...	143

ANNEXE 1:

**CODE DE CONDUITE* POUR LES ÉLECTIONS DANS LA RÉGION SOUS
ADMINISTRATION TRANSITOIRE DES NATIONS UNIES EN SLAVONIE
ORIENTALE, EN BARANJA ET DANS LE SREM OCCIDENTAL
(ATNUSO)²⁵⁴**

Préambule

Considérant les circonstances particulières dans lesquelles les élections doivent se dérouler,

Tenant compte de la législation en vigueur en République de Croatie et des instruments et obligations internationaux applicables,

D'un commun accord avec les parties concernées, l'Administrateur transitoire (ci-après dénommé «l'AT»), dont les pouvoirs émanent de l'Accord fondamental concernant la région de la Slavonie orientale, de la Baranja et du Srem occidental (S/1995/951) et de la résolution 1037 du Conseil de sécurité (ci-après dénommée la «RES 1037(1996)»), promulgue le présent Code de conduite pour l'élection des membres des organes représentatifs du gouvernement autonome local, de l'administration locale et des unités autonomes en Slavonie orientale, en Baranja et au Srem occidental (ci-après dénommés la «Région»):

PARTIE I

Partis politiques, membres des partis, candidats et sympathisants

1. Tous les partis politiques enregistrés, leurs membres, tous les candidats et leurs sympathisants s'emploient à promouvoir des conditions propices à la tenue d'élections libres et régulières et à l'instauration d'un climat de tolérance démocratique, dans lequel l'activité politique peut être menée sans craindre la coercition, l'intimidation ou des représailles.
2. Tous les partis politiques reconnus et leurs candidats doivent activement encourager leurs membres et sympathisants à respecter les dispositions du présent Code. Les partis et les candidats disciplinent les dirigeants des partis, leurs employés, leurs membres et leurs sympathisants et les empêchent de violer la législation électorale croate et les règles et procédures établies par le Comité mixte d'application sur les élections (ci-après dénommé le «CMA»), y compris le présent Code de conduite.
3. Tous les partis politiques reconnus et les candidats acceptent l'autorité qu'a l'AT aux termes de la RES 1037, à travers le CMA, d'organiser les élections, d'aider à les mener à bien et de valider les résultats. Les partis reconnus et les candidats doivent:
 - a) Appliquer et respecter les règles et procédures établies par le CMA;

Traduction officieuse de l'anglais.

²⁵⁴ Publié sous l'autorité de l'Administrateur transitoire, Affaires publiques de l'ATNUSO, Vukovar, avril 1997.

- b) Faciliter l'accès des membres du CMA, des responsables électoraux et des observateurs à toutes leurs réunions politiques et autres activités électorales;
 - c) Prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la sécurité des membres du CMA, des responsables électoraux et des contrôleurs, et les protéger contre les insultes, les dangers et les menaces dans l'accomplissement de leurs fonctions officielles;
 - d) Assurer la présence et la participation des membres du CMA, des responsables électoraux et des contrôleurs aux réunions de tout comité de liaison et autres réunions convoquées par ou au nom du CMA.
4. Tous les partis politiques enregistrés, leurs membres, les candidats et leurs sympathisants s'engagent à:
- a) Promouvoir des élections libres et régulières;
 - b) Encourager la libre expression de la volonté des électeurs;
 - c) Condamner publiquement la violence et l'intimidation;
 - d) Rejeter toute forme de discrimination fondée sur la race, le sexe, l'appartenance ethnique, la langue, le groupe social ou la religion, et liée aux élections et à l'activité politique;
 - e) Largement faire connaître le présent Code;
 - f) Diffuser des informations exactes sur le processus électoral.
5. Les partis reconnus et les candidats s'abstiennent de se livrer à des pratiques frauduleuses ou qui violent l'intégrité du processus électoral, telles que, par exemple, la corruption et l'intimidation des électeurs, et le fait d'inciter une personne à voter tout en sachant qu'elle n'est pas autorisée à le faire.
6. Tous les partis reconnus et tous les candidats doivent promouvoir un climat propice à la tenue d'élections régulières, aussi bien pendant la campagne électorale que le jour du scrutin. Ils coopèrent avec les responsables électoraux afin que le scrutin se déroule de façon ordonnée et dans la sérénité, et que les électeurs puissent exercer en toute liberté leur droit de vote sans être soumis à des entraves ou à l'intimidation.
7. Tous les partis politiques reconnus et tous les candidats ont le droit de présenter leurs programmes et leurs idées politiques sans être soumis à l'intimidation ou à la menace. Cependant, les partis et les candidats ne doivent pas créer un climat qui favorise l'intimidation et le harcèlement en adoptant un comportement susceptible d'inciter à la violence. Les partis et les candidats s'abstiennent de publier des allégations fausses, incendiaires ou diffamatoires sur la conduite personnelle d'un autre parti ou candidat.
8. Sous réserve de l'approbation de l'AT, tous les partis politiques reconnus et tous les candidats ont le droit de tenir des réunions publiques, des rassemblements, des marches et d'autres manifestations publiques pour autant qu'ils se déroulent dans un climat de sérénité. Une notification écrite doit être remise à l'Unité électorale de l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et

le Srem occidental (ci-après dénommée «l'ATNUSO») au moins 72 heures avant la tenue de la réunion, du rassemblement, de la marche ou de la manifestation publique envisagés. L'Unité électorale de l'ATNUSO avisera alors le commandant du poste local de la Force de police transitoire. Les partis politiques et les candidats n'obtiendront pas l'autorisation de tenir des réunions publiques si les circonstances passées et présentes indiquent que celles-ci constituent une menace pour l'ordre public, la santé publique ou la sécurité des personnes et des biens. Les partis politique et les candidats ne seront pas autorisés à organiser de telles manifestations simultanément ou à proximité de manifestations politiques similaires, tenues par d'autres partis ou candidats. Il est formellement interdit de porter ou d'arborer des armes ou des objets pouvant être utilisés comme des armes lors des réunions, des rassemblements, des marches et des manifestations politiques, dans les bureaux de vote et durant toute réunion de caractère politique.

9. Tous les partis politiques reconnus et tous les candidats doivent respecter le droit des autres partis et candidats à mener leur campagne dans un climat paisible, avoir accès aux électeurs potentiels et rechercher leur soutien sans craindre des représailles. Les partis politiques et les candidats s'abstiennent de recourir à la violence ou à l'intimidation, ou d'inciter autrui à le faire, contre d'autres partis, d'autres candidats ou leurs sympathisants.

10. Tout parti politique reconnu, candidat, association nationale, organisation internationale ou individu a le droit de porter plainte, au sujet du processus électoral, auprès de la Commission électorale locale (ci-après dénommée la «CEL») et du Bureau électoral local concerné de l'ATNUSO. La CEL, avec l'assistance du Bureau électoral local de l'ATNUSO, s'attachera à régler le problème à l'amiable. Toutes les plaintes relatives soit à des violations graves des règles et de la procédure établies par le CMA ou à des violations de la législation électorale croate seront soumises à l'Unité électorale de l'ATNUSO à Vukovar, qui en saisira la Commission de recours électoral (ci-après dénommée la «CRE»). La CRE transmettra un avis motivé et les recommandations opportunes à l'AT, par le biais du CMA. Les partis, les candidats, les associations nationales, les organisations internationales et les individus ne doivent pas abuser du droit de plainte en faisant des déclarations fallacieuses, futiles ou vexatoires.

11. Les partis politiques enregistrés et les candidats ne doivent pas organiser ou conduire des activités politiques dans la Région après minuit, 24 heures avant le jour du scrutin, et jusqu'à la fermeture des bureaux de vote, le jour du scrutin. Ils ne doivent pas utiliser la radio, la télévision, ou les journaux après minuit, 24 heures avant le jour du scrutin, pour promouvoir ou critiquer un parti politique enregistré donné ou l'élection d'un candidat en particulier.

12. Tous les partis politiques reconnus et tous les candidats doivent rassurer leurs sympathisants et les électeurs quant à l'impartialité du CMA, au secret et à l'intégrité du scrutin et du vote.

13. Bien que les partis politiques reconnus et les candidats puissent déposer plainte au sujet du processus électoral, une fois que toutes les plaintes auront été examinées ou transmises, ils devront accepter les résultats de l'élection après que ceux-ci auront été validés par l'AT.

PARTIE II

Responsables électoraux

1. Cette partie du présent Code s'applique à tous les responsables électoraux participant à la conduite des élections dans la Région, y compris ceux qui travaillent pour l'ATNUSO.
2. Dans l'accomplissement de leurs fonctions aux termes du présent Code, les responsables électoraux de l'ATNUSO et les organes électoraux tiennent dûment compte de la législation croate relative à la conduite des élections, y compris, le cas échéant, les règles et procédures de vérification des élections. Aucune disposition de ce Code ne porte atteinte à ou ne modifie de quelque manière que ce soit l'autorité de l'AT, telle qu'elle est définie dans la RES 1037 (1996) en particulier.
3. Tous les responsables électoraux doivent promouvoir des conditions propices à la tenue d'élections libres et régulières, dans lesquelles le secret et l'intégrité du scrutin sont respectés. Tous les responsables électoraux s'engagent à:
 - a) S'abstenir d'exercer une influence politique sur les électeurs;
 - b) Accomplir tous leurs devoirs et fonctions avec soin, compétence et courtoisie;
 - c) Faire preuve d'une rigoureuse impartialité dans l'accomplissement de leurs devoirs et de leurs fonctions et de ne rien faire, par leurs actions, attitudes, comportements, ou propos, qui puisse donner une impression contraire;
 - d) Rejeter ou condamner tout acte d'intimidation, manifestation de force, harcèlement sexuel, hostilité, blessure, désavantage ou menace de représailles dont serait victime un individu, ou de tout dégât causé à des biens, et susceptible d'entraver ou d'influer sur le processus électoral ou les résultats des élections.
 - e) Rejeter et condamner toute forme de discrimination fondée sur la race, le sexe, l'appartenance ethnique, la langue, le groupe social ou la religion et liée aux élections et à l'activité politique.
4. Les responsables électoraux s'abstiennent de se livrer ou de tenter de se livrer à la corruption. Sont ici visés, notamment, la commission ou l'omission d'un acte dans l'accomplissement de leurs obligations ou lié à ces obligations, en échange d'une somme d'argent, d'un cadeau ou d'une promesse de récompense par un candidat, un parti politique reconnu ou un représentant ou un agent d'un candidat ou d'un parti politique. Les responsables électoraux font tout ce qui est en leur pouvoir pour s'élever contre ou combattre tout acte de corruption mis au jour dans l'accomplissement de leurs fonctions.
5. Les responsables électoraux font leur possible pour assister aux réunions, cours de formation ou ateliers qui sont organisés afin de les aider à remplir leurs fonctions.
6. Tous les responsables électoraux doivent reconnaître l'autorité du CMA pour la conduite des élections et ne doivent pas empêcher ses membres de remplir leurs fonctions officielles.
7. Tous les responsables électoraux doivent accepter le rôle des représentants dûment nommés par les partis politiques reconnus et les candidats et reconnaître leur droit à élever des objections contre des procédures irrégulières.

8. Pendant la période électorale, il est interdit aux responsables électoraux d'être candidats aux élections ou de s'inscrire sur une liste de parti, de travailler pour ou d'être rémunéré par un parti ou un candidat dans le cadre des élections, d'exercer des responsabilités au sein d'un parti, ou de porter des vêtements ou un emblème susceptibles d'être associés à un parti ou un candidat.

9. Tous les responsables électoraux doivent apporter au personnel de TATNUSO l'assistance dont elle a besoin pour s'acquitter de ses obligations, et doivent participer activement aux campagnes d'éducation des électeurs. Ils ne doivent pas empêcher les partis politiques de conduire librement leur campagne électorale. Tous les responsables électoraux doivent, à tout moment, préserver l'intégrité et le secret du scrutin et ne doivent pas, directement ou indirectement, entraver le libre exercice des droits électoraux d'une personne. Ils doivent protéger tout le matériel d'élection qui leur a été confié et aider tous les observateurs, contrôleurs et superviseurs à s'acquitter de leurs obligations.

PARTIE III

Les médias

Section 1

Couverture des élections par les médias

1. Les autorités locales et les médias à travers toute la Croatie doivent promouvoir des conditions qui garantissent la liberté des médias, une couverture médiatique honnête, exacte et impartiale et qui protègent les partis politiques reconnus et les candidats contre la censure politique, les avantages injustes et l'accès inégal aux médias pendant les élections.

2. Au moment de valider les élections, l'AT prendra en compte la couverture médiatique des élections considérée comme un facteur favorisant la liberté et la régularité des élections.

3. Les autorités locales et l'ATNUSO doivent veiller à ce que les journalistes et les autres membres de la presse, qu'ils soient originaires de la Région ou étrangers, jouissent de la liberté de circulation et de la possibilité de mener sans entrave leurs activités professionnelles en couvrant les élections dans la Région. Ils ne seront pas soumis à des peines de prison, des actes de harcèlement ou des contraintes d'aucune sorte dans l'exercice de leurs activités professionnelles légitimes.

4. La liberté d'information sur les partis, les candidats et le processus électoral ne fera l'objet d'aucune censure. Aucune sanction ne sera prise à rencontre des journalistes, des rédacteurs en chef, des publications, et des stations de radio pour les opinions exprimées au sujet des partis, des candidats et du processus électoral, à moins que celles-ci ne constituent une incitation ou ne favorisent l'incitation à la haine ou à la violence.

5. Les autorités locales et l'ATNUSO autoriseront les médias à avoir accès au public afin de réaliser des enquêtes et de présenter des informations sur les élections.

6. Les médias à travers la Croatie doivent garantir à tous les partis politiques reconnus et candidats aux élections dans la Région un accès équitable à la presse, à la radio et à la télévision. Celui-ci inclut l'accès aux annonces non gratuites et aux informations, les espaces dans la presse écrite, le temps d'antenne, l'équité en ce qui concerne les emplacements et les heures de diffusion, et d'autres mesures appropriées.

7. Les médias doivent veiller à ce que l'information fournie soit fondée sur les faits, exhaustive, honnête et sans parti pris. Ils doivent clairement faire la distinction entre la présentation des faits et les commentaires éditoriaux, et éviter la distorsion, les omissions, la falsification, la déformation des faits et la censure. En outre, les journalistes, les rédacteurs en chef, les publications et les stations de radio sont tenus de rectifier les erreurs et les inexactitudes promptement et publiquement, à présenter des excuses et à donner un droit de réponse.

8. Bien que la critique des partis politiques et des candidats soit le propre de toute campagne électorale, les médias doivent éviter de tenir des propos qui encouragent la haine raciale, ethnique ou religieuse ou qui constituent une incitation à la discrimination, aux préjugés, à la violence ou à la haine ou qui tourment autrui en ridicule.

9. Les médias doivent éviter de promouvoir les partis et les candidats qui encouragent la violence ou la haine ou qui font des déclarations fallacieuses, injurieuses ou diffamatoires au sujet du comportement d'un autre parti ou d'un autre candidat.

10. Les médias doivent respecter à tout moment les règles déontologiques les plus hautes. Ils doivent refuser les pots-de-vin ou toute autre gratification qui pourraient influencer sur l'exercice de leurs responsabilités professionnelles. Ils doivent s'efforcer de protéger leurs sources d'information.

Section 2

Contrôle des médias

1. La Commission d'experts des médias (ci-après dénommée la «CEM») est établie par le CMA. Elle remplit les fonctions de conseiller auprès du CMA, pour veiller à ce que les partis politiques enregistrés, les candidats et les médias honorent leurs obligations en ce qui concerne la couverture des élections, telles qu'elles sont définies dans le présent Code. La CEM exercera ses fonctions à travers le CMA.

2. Au plus tard cinq jours après le jour du scrutin, la CEM soumettra au CMA et au TA un rapport final contenant une évaluation de la couverture médiatique des élections et de son impact sur le caractère libre et régulier des élections.

3. Les membres de la CEM sont nommés à titre personnel. La CEM se compose comme suit:

- a) Un Président nommé par le CMA;
- b) Un membre nommé par le Gouvernement de la République de Croatie et un membre nommé par la communauté serbe locale;
- c) Deux journalistes nommés par le CMA, dont l'un est originaire de la Région et l'autre étranger à la Région;

- d) Un membre nommé par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et appelé à remplir les fonctions d'observateur;
 - e) Un membre nommé par l'ATNUSO.
4. La CEM bénéficie du soutien de l'ATNUSO. Elle se réunit régulièrement au siège de l'ATNUSO à Vukovar. La CEM peut se réunir ailleurs qu'à Vukovar si son Président le juge nécessaire au bon déroulement de ses travaux.
5. Toute recommandation de la CEM doit être adoptée par consensus. Si un consensus ne peut être atteint et qu'il y a partage égal des voix, la voix du Président est prépondérante.
6. La CEM conseille le CMA et formule des recommandations au sujet des questions de procédure relatives à la couverture médiatique des élections, y compris des recommandations en vue du règlement des problèmes. La CEM doit promouvoir et contrôler:
- a) L'accréditation aux journalistes étrangers dans la Région;
 - b) L'accès équitable de tous les partis politiques reconnus et candidats aux médias. Un calendrier détaillé sera établi en consultation avec les médias afin d'attribuer à tous les partis politiques reconnus et candidats un même temps d'antenne et des espaces de même dimension dans la presse écrite;
 - c) Le respect, par les autorités locales et l'ATNUSO, de l'obligation qui leur est faite de garantir la sécurité des journalistes et de leur donner la possibilité de mener sans entrave leurs activités professionnelles.
 - d) Le comportement des médias, qui sont tenus d'assurer une couverture honnête et exacte de la campagne électorale, et un accès équitable à tous les partis politiques reconnus et à tous les candidats.
7. La CEM intervient pour résoudre de manière informelle tous les problèmes auxquels elle se heurte dans l'accomplissement de ses activités. Si un problème ne peut être résolu, il est soumis au CMA.
8. La CEM porte devant le CMA de tous les problèmes qui constituent des violations graves de la législation électorale croate, du présent Code de conduite et d'autres règles et procédures établies par le CMA. La CEM fournit au CMA une description du problème, indique quelles mesures ont été prises et, le cas échéant, formule une recommandation sur la manière de résoudre le problème. La CEM peut recommander un désaveu, et/ou des excuses, et le retrait de privilèges. Suivant la nature du problème, le CMA peut y trouver une solution, en saisir l'AT, ou demander à la CRE de se prononcer.

PARTIE IV

Protection des droits électoraux

Section 1

Le droit de porter plainte

- 1. Des plaintes peuvent être déposées par:
 - a) Les bureaux électoraux locaux de l'ATNUSO;

- b) Les commissions électorales;
- c) Les partis politiques reconnus;
- d) Les candidats;
- e) Les associations nationales et les organisations internationales;
- f) Les particuliers.

Section 2

Procédure régissant le dépôt de plaintes

1. Les plaintes doivent être déposées en premier lieu auprès de la CEL ou du Bureau électoral local de l'ATNUSO.
2. Dans l'accomplissement de leur mandat et des devoirs que leur attribuent le présent Code et d'autres instruments pertinents, les responsables électoraux et les organes électoraux de l'ATNUSO s'emploient à coopérer et coordonner leurs activités avec les organes croates correspondants compétents, y compris la Commission électorale et la Cour constitutionnelle de la République de Croatie.
3. Les plaintes relatives à des irrégularités dans la procédure de désignation des candidats, la campagne, le vote, le comptage des voix et l'élection doivent être présentées dans les 48 heures après la date de:
 - a) La violation alléguée qui constitue le motif de la plainte; ou
 - b) La réception de la preuve écrite à laquelle a trait la plainte.
4. Les plaintes doivent être déposées par écrit, signées par le plaignant ou en son nom. Les informations suivantes doivent être fournies:
 - a) Nom, adresse et, si possible, numéro de téléphone du plaignant;
 - b) Exposition complète et détaillée de la nature de la plainte;
 - c) Description complète et détaillée de tous les éléments de preuve sur lesquels le plaignant fonde sa plainte;
 - d) Noms, adresses et numéros de téléphone, le cas échéant, de tous les témoins que le plaignant peut citer à l'appui de sa plainte.
5. Les plaintes peuvent être soumises dans l'une quelconque des langues utilisées dans la Région où les élections doivent avoir lieu, ou en anglais.
6. Une fois que le Bureau électoral local de l'ATNUSO et la CEL sont saisis d'une plainte, ils doivent:
 - a) Tenter de trouver une solution amiable dans les 48 heures; ou
 - b) Immédiatement saisir l'Unité électorale de l'ATNUSO à Vukovar si la plainte a trait soit à une violation de la législation électorale croate, soit à une violation grave des règles et procédures établies par le CMA.
7. Les plaintes anonymes ne sont pas acceptées.
8. Toutes les plaintes sont rendues publiques.

Section 3

Suite à donner aux plaintes

1. Dès réception par l'Unité électorale de l'ATNUSO, la plainte est immédiatement examinée pour s'assurer qu'elle est conforme aux dispositions de la Section 2. Lorsque la plainte ne répond pas aux exigences de la Section 2, le plaignant en est informé et doit fournir les informations supplémentaires nécessaires. Un numéro de dossier est attribué à toute plainte répondant aux exigences de la Section 2.
2. Une fois que la plainte est enregistrée, l'Unité électorale de l'ATNUSO dispose, le cas échéant, de 48 heures pour demander à la CRE de se prononcer.

Section 4

Commission de recours électoral

1. La CRE, qui est établie et nommée par le CMA, est un organe indépendant chargé de se prononcer sur les plaintes relatives aux élections. Elle soumet des avis motivés et des recommandations à l'AT qui prend la décision finale sur toutes les plaintes relatives aux élections.
2. La CRE est composée de cinq membres nommés par le Président du CMA en consultation avec les membres du Comité:
 - a) Deux magistrats ou autres juristes de Croatie;
 - b) Deux magistrats ou autres juristes de la communauté serbe locale;
 - c) Un juge international ou un autre juriste ayant une expérience électorale, qui présidera la Commission. Le Président décidera de toutes les questions de procédure.
3. La CRE a son siège à Vukovar. Le Président peut décider de tenir les séances de la Commission dans un lieu autre que celui du siège, s'il ou elle l'estime nécessaire pour faciliter ses travaux. Dans ce cas, la CRE siège dans le lieu où se sont produits les faits examinés.
4. La CRE bénéficie du soutien de l'Unité électorale de l'ATNUSO. Le personnel juridique de l'ATNUSO mène des enquêtes et rédige des projets d'avis motivés pour examen par la CRE.
5. La CRE poursuivra ses activités jusqu'à ce que toutes les plaintes aient fait l'objet d'une décision puis sera dissoute par le CMA. Au plus tard cinq jours après le jour du scrutin, le Président de la CRE soumettra au CMA et à l'AT un rapport final, dans lequel il décrira les types de problèmes ayant fait l'objet de plaintes et la manière dont la CRE les a résolus, et donnera une évaluation globale de leur impact sur le caractère libre et régulier des élections.

Section 5

Juridiction de la Commission de recours électoral

1. La CRE se prononcera sur les plaintes concernant:
 - a) Les violations de la législation électorale croate, y compris mais sans limitation, la Loi relative à l'élection des membres des organes représentatifs du

- gouvernement autonome local, de l'administration locale et des unités autonomes;
- b) Les violations graves du présent Code de conduite;
 - c) Les violations graves d'autres règles ou procédures établies par le CMA.
2. La CRE peut remettre des avis consultatifs motivés à l'AT, par l'intermédiaire du CMA, ou instituer une procédure en vue de prêter assistance au processus électoral.
 3. La CRE saisit le CMA si elle détermine que des situations ont surgi, qui exigent une modification des règles et procédures établies par le CMA.
 4. La CRE fait son possible pour se prononcer dans les 48 heures qui suivent l'enregistrement de la plainte par l'Unité électorale de l'ATNUSO.
 5. La CRE peut à tout moment recommander le rejet d'une plainte si elle détermine que celle-ci n'est pas fondée ou ne relève pas de sa compétence.
 6. Pour statuer au sujet d'une plainte, la CRE siège en présence d'au moins son Président et de deux de ses membres. La présence de tous les membres de la CRE est requise pour toute décision relative à une question dont le Président considère qu'elle présente une importance particulière.
 7. La CRE peut convoquer des témoins, consulter les autorités locales et demander toutes les preuves qu'elle estime appropriées.
 8. Les décisions de la CRE sont motivées par écrit. Les avis contiennent des recommandations à l'AT, transmises par le biais du CMA, sur les mesures qu'il convient de prendre.
 9. Les décisions de la CRE sont rendues publiques, alors que les délibérations se tiennent à huis clos et doivent rester secrètes.
 10. Toute décision relative à une plainte doit être prise par consensus. Si un consensus ne peut être atteint et qu'il y a partage égal des voix, la voix du Président est prépondérante.

Section 6

Avis et recommandations

1. Pour rendre un avis, la CRE tient compte des éléments suivants:
 - a) La responsabilité des chefs de parti en ce qui concerne leurs actes et ceux des membres du parti;
 - b) La responsabilité des candidats inscrits sur les listes des partis en ce qui concerne leurs actes et ceux de leurs sympathisants;
 - c) La responsabilité des candidats indépendants en ce qui concerne leurs actes et ceux de leurs sympathisants;
 - d) La responsabilité des responsables électoraux en ce qui concerne leurs actes.
2. Tous les avis contiennent des recommandations sur les mesures qu'il convient de prendre. Suivant les éléments du cas dont elle est saisie, la CRE peut recommander que:

- a) Des mesures soient prises pour remédier aux actes qui ont abouti à une violation de la législation électorale croate, du présent Code et d'autres règles et procédures établies par le CMA. Ces mesures peuvent inclure l'obligation de mettre fin à l'activité en cause ou, en cas d'omission, de réaliser une activité donnée.
 - b) Des mesures soient prises à rencontre d'une personne, d'un parti politique reconnu, d'un responsable électorale ou d'une association qui a violé la législation électorale croate, le présent Code, ou les règles et procédures établies par le CMA, y compris la radiation du responsable électorale.
 - c) Les résultats d'une élection soient annulés dans une unité électorale donnée et qu'une date soit fixée pour de nouvelles élections.
3. C'est à l'AT qu'il appartient de prendre la décision finale au sujet de toutes les plaintes relatives aux violations du code électorale. Après avoir examiné les recommandations formulées par la CRE, l'AT prendra toute mesure qu'il jugera nécessaire.

Dispositions finales

1. En cas de discordance entre les versions anglaise et croate du présent Code, la version anglaise fait foi.
2. Le présent Code de conduite entrera en vigueur dès l'annonce officielle par l'AT de la date des élections dans la Région de la Slavonie orientale, de la Baranja et du Srem occidental.

Fait à Vukovar, République de Croatie, le 5 mars 1997

JACQUES PAUL KLEIN, Administrateur transitoire pour
la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental

ANNEXE 2:

**LIBÉRIA: CODE DE CONDUITE POUR LES ÉLECTIONS SPÉCIALES
DE 1997**

1. La Commission électorale indépendante a décidé que tous les partis politiques officiellement reconnus, leurs dirigeants, membres et sympathisants observeront le présent Code de conduite des élections, pour assurer le caractère libre et régulier des élections spéciales de 1997 au Libéria.

2. Le droit fondamental à des élections libres et régulières, y compris la liberté de faire campagne à travers le pays, est la prérogative de tous les partis politiques officiellement reconnus et des personnes qui, en vertu du présent Code, jouissent de ce droit.

3. Le droit et la liberté de chaque parti politique de faire campagne et de diffuser ses messages, ses idées et ses programmes politiques librement et sans crainte, seront respectés par tous les autres partis politiques. A cette fin, tous les partis en lice et leurs candidats respecteront les règles suivantes:

a) Intimidation et coercition

Tous les partis officiellement reconnus sont libres de mener leurs activités sans craindre les actes d'intimidation ou de coercition des partis rivaux ou d'autres groupes d'intérêts. Par conséquent, les actes d'intimidation ou de coercition, sous quelque forme que ce soit, sont interdits par le présent Code et tous les partis politiques signataires prennent les mesures appropriées pour souligner et renforcer cette interdiction.

b) Interdiction de port d'armes

L'interdiction de port d'armes actuellement en vigueur est ici réitérée et doit être strictement respectée. Par conséquent, la possession et l'utilisation d'armes, quelles qu'elles soient, ou de tout instrument pouvant servir d'arme, constitue un délit passible de sanction, en particulier lors d'un rassemblement, d'une réunion, d'une marche ou d'une manifestation politiques. Les dirigeants de partis/coalitions doivent sensibiliser leurs membres à cette interdiction, qui doit être renforcée dans les manuels, les consignes et les ordres du parti/de la coalition.

c) Rassemblements et réunions politiques

Tous les partis font en sorte que l'heure et le lieu de leurs rassemblements, réunions et marches ne coïncident pas avec ceux des autres partis. Tous les partis sont donc tenus de communiquer à la Commission et de publier au moins 72 heures à l'avance les détails de leurs rassemblements publics ou marches dans une circonscription ou une localité données. Ils doivent aussi assurer la liaison et coopérer avec le Magistrat de la circonscription électorale visée et respecter toutes les consignes visant à éviter les affrontements ou la confrontation.

Les partis, leurs membres et leurs sympathisants s'interdisent de perturber les réunions, les rassemblements et les marches des autres partis et à cette fin évitent en

toutes circonstances, dans leurs discours, programmes radiodiffusés, communiqués de presse, affiches, etc., d'user d'un langage injurieux ou menaçant, ou qui incite à la violence.

d) Egalité d'accès

Tous les partis politiques, et plus particulièrement leurs dirigeants, veillent à ce que les autres partis aient librement accès à tous les électeurs potentiels dans les lieux publics, dans les camps ou les centres d'accueil, ou dans tout autre lieu où des électeurs sont rassemblés. En outre, ils adhèrent aux directives qui réglementent et contrôlent l'accès de tous les partis à tous les moyens de communication existants.

Tous les partis politiques jouissent de l'égalité d'accès à la radio et aux autres moyens de communication de masse, afin que tous les candidats aux élections soient placés sur un pied d'égalité. A cette fin, la Commission électorale indépendante définira des directives strictes destinées à réglementer et contrôler l'accès des partis à tous les moyens de communication publics existants.

Tous les partis désigneront les représentants qui assisteront au moins une fois par semaine à des réunions d'information présidées par la Commission, pour débattre des préoccupations relatives à l'inscription des électeurs ou à la campagne électorale. En outre, les dirigeants des partis/coalitions participeront à une réunion hebdomadaire présidée par le Président de la Commission électorale indépendante. Des réunions extraordinaires peuvent, le cas échéant, être organisées à l'initiative du Président de la Commission.

Tous les partis doivent se comporter de manière responsable. A cette fin, les partis n'abusent pas du droit de plainte et ne font pas sciemment ou par malveillance des déclarations fallacieuses, gratuites ou vexatoires contre leurs rivaux.

e) Secret du scrutin

Tous les partis politiques soulignent régulièrement à l'intention de leurs partisans et de tous les électeurs que le scrutin se déroulera à bulletin secret et qu'ils ne doivent pas craindre de subir des préjudices. En outre, les partis rappellent régulièrement à leurs partisans qu'ils doivent observer la Loi électorale, le présent Code de conduite et toutes les autres règles promulguées par la Commission relatives à la conduite de ces élections. Les partis sont tenus de sensibiliser leurs sympathisants au fait que la fraude électorale est un crime passible de graves sanctions pénales, que l'on en soit l'auteur ou le complice.

f) Exercer une influence indue

Les partis politiques s'interdisent, si forte que soit la tentation, de s'assurer des votes en occupant par la force des bureaux de vote ou en menant d'autres activités illicites dans les bureaux de vote.

Les partis politiques s'interdisent en toutes circonstances de modifier l'issue des élections en versant des pots-de-vin ou promettant une récompense à des responsables électoraux. Le corrupteur et le corrompu doivent savoir que cela constitue un délit électoral passible de lourdes sanctions.

ANNEXE 3:

PAKISTAN: CODE DE CONDUITE POUR LES PARTIS POLITIQUES ET
LES CANDIDATS AUX ÉLECTIONS GÉNÉRALES DE 1997

Commission électorale du Pakistan
Notification
Islamabad, le 17 décembre 1996

S.R.O. 1376(1)/96. En application des dispositions de l'article 218)3) de la Constitution de la République islamique du Pakistan, la Commission électorale est heureuse d'établir un Code de conduite pour les partis politiques et les candidats aux élections générales de 1997:

Code de conduite pour les partis politiques
et les candidats aux élections générales de 1997

- 1) Conformément à l'article 63 de la Constitution, les partis politiques ne professent pas d'opinions et n'agissent pas de manière qui porte atteinte à l'idéologie, la souveraineté, l'intégrité ou la sécurité du Pakistan, ou à la moralité, ou au maintien de l'ordre public, ou à l'intégrité ou l'indépendance du pouvoir judiciaire du Pakistan, ou qui diffame ou tourne en ridicule le pouvoir judiciaire ou les forces armées du Pakistan.
- 2) Les partis politiques, leurs candidats, leurs agents et leurs sympathisants ne doivent pas entraver ou disperser les réunions organisées par les partis et les candidats rivaux, interrompre des discours, ou empêcher la distribution de tracts et de prospectus.
- 3) Il est interdit aux personnes et aux partis politiques d'installer des panneaux, de coller des affiches ou de déployer des banderoles, quelle qu'en soit la taille, ou de faire des inscriptions à la craie sur les murs, dans le cadre de la campagne électorale d'un candidat. [Section 83A de la Loi sur la représentation populaire, 1976].
- 4) Il est interdit aux individus, aux partis politiques et aux candidats en lice de hisser ou de fixer des drapeaux aux couleurs d'un parti dans des lieux publics ou sur des bâtiments publics. [Section 83A de la Loi sur la représentation populaire, 1976].
- 5) Il est interdit de hisser des drapeaux aux couleurs d'un parti sur les toits des maisons. Les drapeaux aux couleurs des partis peuvent être déployés dans les bureaux et les permanences électorales des partis politiques.
- 6) Il est interdit de tenir une antenne électorale sur une route ou dans un lieu à l'usage du public. Une antenne électorale doit être aussi simple que possible. Ni boissons ni aliments n'y seront servis aux électeurs.
- 7) Chaque candidat en lice utilisera un maximum de trois microphones dans sa circonscription. Ceux-ci ne pourront être utilisés qu'entre 11 heures et 16 heures, compte tenu en particulier des prières de Ramazam-ul-Mubarak et Taraveeh. L'utilisation des haut-parleurs sera limitée aux réunions électorales. [Section 83A de la Loi sur la représentation populaire, 1976].

8) Il est interdit aux partis politiques et aux candidats en lice d'organiser des cortèges d'autobus, de camions ou d'autres véhicules, ou des marches aux flambeaux.

9) Les scrutateurs, les assesseurs, les candidats en lice, les agents électoraux et les électeurs sont seuls autorisés à entrer dans les bureaux de vote. Il est interdit aux sympathisants des partis politiques ou des candidats de pénétrer dans les bureaux de vote. Les scrutateurs et les assesseurs occupent les places qui leur ont été attribuées à l'intérieur du bureau de vote et s'y acquittent de leurs responsabilités.

10) Les partis et les hommes politiques doivent s'abstenir de faire référence à des questions secrètes et confidentielles dont ils avaient connaissance lorsqu'ils étaient au pouvoir, et ne doivent pas trahir la confiance dont ils jouissaient du fait de leur position officielle.

11) Les partis politiques et les candidats en lice doivent dissuader leurs sympathisants d'exercer des pressions indues sur les médias, notamment les rédactions et les agences de presse, ou d'user de violence, sous quelque forme que ce soit, contre les médias.

12) Les partis politiques et les candidats en lice doivent s'abstenir de faire, au sujet des questions internationales, des commentaires susceptibles de nuire aux relations du gouvernement avec d'autres pays, de même qu'ils doivent s'abstenir de toute déclaration ou action qui pourrait porter préjudice aux relations internationales du Pakistan. Les critiques ou les remarques désobligeantes sur les dirigeants d'autres pays ou leur idéologie doivent être évitées.

13) Les partis politiques doivent mettre en œuvre un programme exhaustif d'éducation des électeurs, expliquant comment porter une indication sur le bulletin de vote et comment voter.

14) Les partis politiques évitent de critiquer les autres partis, leurs dirigeants et leurs candidats sur des questions sans rapport avec leurs activités publiques. Les critiques et commentaires doivent se limiter aux politiques et programmes des partis. Les discours et les slogans sont empreints de dignité et fondés sur les principes de la moralité, de la correction et de la décence.

15) Les partis politiques, les candidats en lice et leurs sympathisants s'abstiennent de diffuser délibérément des informations fallacieuses et malveillantes; les sympathisants ne doivent pas falsifier ou dénaturer les informations pour diffamer d'autres partis politiques et leurs dirigeants, ou tenir des propos injurieux sur les dirigeants et les candidats de ces partis.

16) Aucun dirigeant ou candidat d'un parti politique ne doit qualifier d'infidèle ou de traître les dirigeants ou les candidats d'un autre parti.

17) Les partis politiques s'abstiennent de prononcer des discours qui encouragent le sectarisme, la controverse ou les conflits entre les hommes et les femmes, les sectes, les communautés et les groupes linguistiques. [Section 78 de la Loi sur la représentation populaire, 1976].

18) Les partis politiques, les candidats en lice et leurs sympathisants ne s'opposent pas à ce qu'une personne participe aux élections en raison de son sexe.

19) Les dirigeants d'opinion et tous les autres participants à la vie politique agissent avec la responsabilité et la dignité inhérentes à leur situation. Ils diffusent leurs

opinions et programmes sans porter atteinte à la liberté des autres de faire de même, ce qui serait une négation de la démocratie.

20) Les partis politiques et les candidats en lice ne tiennent pas de réunions publiques ou de rassemblements sur les grands axes de circulations, les routes et les places de marché, pour éviter les embarras de circulation et toute gêne à l'ordre public.

21) Tout doit être fait pour éviter les appels ou le recours à la violence lors des rassemblements ou des marches politiques, ou pendant le scrutin. [Section 81 de la Loi sur la représentation populaire, 1976].

22) Nul ne peut porter atteinte à l'intégrité physique ou provoquer des dégâts à la propriété d'autrui. [Section 81 de la Loi sur la représentation populaire, 1976].

23) Le port d'armes dangereuses et d'armes à feu est interdit lors des rassemblements et des marches publics. Les règlements officiels en la matière seront strictement respectés. Il est interdit d'utiliser des pétards et autres explosifs dans le cadre des réunions publiques.

24) Les partis politiques et les candidats coopèrent avec le personnel électoral afin que le scrutin se déroule de façon ordonnée et dans le calme, et que les électeurs puissent exercer en toute liberté leur droit de vote, sans être soumis à des entraves. [Section 86 de la Loi sur la représentation populaire, 1976].

25) Les partis politiques et leurs candidats s'interdisent toute activité pouvant être considérée comme une «manoeuvre frauduleuse» et une infraction à la loi électorale, par exemple, la corruption et l'intimidation des électeurs, l'usurpation d'identité, le fait de solliciter des votes à moins de 400 mètres d'un bureau de vote, et le fait de tenir des réunions publiques pendant la période de 48 heures s'achevant au moment de la clôture du scrutin. [Sections 78, 84 et 85 de la Loi sur la représentation électorale, 1976].

26) Les partis politiques, les candidats en lice, leurs agents ou sympathisants s'interdisent d'offrir des cadeaux ou des gratifications ou d'inciter un individu à se porter ou ne pas se porter candidat, ou à retirer ou ne pas retirer sa candidature. [Section 79 de la Loi sur la représentation populaire, 1976].

27) Les partis politiques et les candidats en lice ne peuvent, en aucune circonstance, dépasser le plafond des dépenses électorales - un million de roupies pour les élections à l'Assemblée nationale, et six cent mille roupies pour les élections à l'Assemblée provinciale. [Section 49 de la Loi sur la représentation populaire, 1976].

28) Un parti politique peut publier ou diffuser à l'échelon national, ou faire publier et diffuser de la propagande dans le cadre de sa campagne électorale; le total des dépenses engagées au titre de la publication et de la diffusion de la propagande électorale ne doit pas être supérieur à trente millions de roupies. [Section 83B de la Loi sur la représentation populaire, 1976].

29) Les partis politiques concernés et les candidats en lice peuvent annoncer leur programme de développement général. Cependant, dès l'annonce de la date des élections et jusqu'au jour du scrutin, aucun candidat ou individu agissant en son nom ne peut, ouvertement ou secrètement, promettre ou verser une contribution ou une subvention à une institution de sa circonscription ou à toute autre institution, ou

promettre d'entreprendre un projet de développement dans la circonscription concernée.

30) Les ministres ne doivent pas combiner leurs visites officielles avec leurs activités électorales.

31) La direction de la police locale et les partis rivaux sont informés à l'avance de la date, de l'heure et du lieu des réunions ou *des* marches en faveur d'un parti politique ou d'un candidat. Les organisateurs d'une réunion doivent demander aux forces de l'ordre de prendre des mesures contre les personnes qui entravent la tenue de cette réunion et contre les fauteurs de troubles. Les organisateurs ne doivent prendre aucune mesure contre ces personnes.

32) Les partis politiques et les candidats en lice ne doivent pas chercher à s'assurer le soutien ou l'assistance d'un fonctionnaire en vue de favoriser ou d'empêcher l'élection d'un candidat. [Section 83 de la Loi sur la représentation populaire, 1976].

33) Les partis politiques et leurs candidats doivent dissuader leurs agents et sympathisants de détruire des bulletins de vote ou une marque officielle sur les bulletins de vote. [Section 87 de la Loi sur la représentation populaire, 1976]-

Sur ordre de la Commission électorale du Pakistan

Signé:

Khan Ahmed Goraya

Secrétaire

ANNEXE 4:

BANGLADESH: CODE DE CONDUITE POUR LES ÉLECTIONS DE 1996

Interdiction de verser des dons ou des cotisations

Les partis politiques peuvent annoncer leur programme de développement général. Toutefois, dès l'annonce de la date des élections et jusqu'à la clôture du scrutin, les partis et les candidats en lice ne peuvent, ouvertement ou secrètement, donner ou promettre de donner une somme d'argent à une institution de leur circonscription. Pendant cette période, ils ne peuvent pas promettre d'adopter un projet de développement, quel qu'il soit, dans leur circonscription.

Utilisation de bungalows et relais

Tous les partis et candidats ont le droit d'utiliser les bungalows et relais publics, s'ils en font la demande et conformément aux règles en vigueur. Toutefois, les responsables remplissant des fonctions électorales y auront accès en priorité.

Campagne électorale

- 1) Tous les partis politiques et candidats jouissent de l'égalité des droits en matière de campagne électorale. Les rassemblements, marches et autres activités électorales des adversaires politiques ne peuvent être entravés ou dispersés.
- 2) Les partis et les candidats en lice doivent informer à l'avance les forces de police et leurs adversaires, de la date, de l'heure et du lieu de leurs rassemblements ou marches respectifs.
- 3) Les partis et les candidats en lice doivent informer à l'avance les forces de police de l'heure et du lieu de leurs rassemblements, afin que les autorités puissent prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre.
- 4) Aucune réunion publique ne peut être tenue sur une route sans l'autorisation des autorités concernées.
- 5) Les organisateurs d'un rassemblement, d'une réunion ou d'une autre activité électorale doivent signaler à la police tout incident provoqué par des auteurs de trouble. Les organisateurs ne doivent pas prendre eux-mêmes de mesures contre les auteurs de trouble.
- 6) Une fois que la date des élections a été annoncée, aucun parti politique ou candidat ne peut utiliser les médias officiels, les transports officiels, ou d'autres installations publiques, ou faire appel à des responsables du gouvernement ou des agents de l'Etat.
- 7) Il est interdit de coller des affiches, des prospectus ou des tracts sur les affiches, les prospectus ou les tracts des autres candidats.
- 8) Il est interdit d'établir des antennes électorales sur les routes ou dans des lieux à l'usage du public. Une antenne électorale doit être aussi simple que possible. Ni boissons ni aliments n'y seront servis aux électeurs.

9) Les relais et les maisons publics, ainsi que les bureaux de l'administration, ne peuvent servir de cadre à la campagne électorale.

10) Les affiches utilisées pour la campagne électorale doivent être imprimées sur du papier fabriqué dans le pays, en noir et blanc. Leurs dimensions ne peuvent être supérieures à 55 cm x 45 cm.

11) Aucun candidat ne peut utiliser plus de trois microphones à la fois dans sa circonscription. De plus, ceux-ci ne peuvent être utilisés que de 14 heures à 20 heures.

12) Les terres, bâtiments ou autres biens meubles ou immeubles d'un citoyen ne peuvent être endommagés dans le cadre de la campagne électorale, et la tranquillité d'un individu ne peut être troublée par des activités non désirées ou un comportement indiscipliné.

13) Il est interdit aux candidats de faire des inscriptions sur les murs.

14) Pour assurer le maintien de l'ordre public, il est interdit d'introduire un véhicule à moteur, y compris les motocyclettes, des armes à feu ou des explosifs dans les bureaux de vote; aucun responsable du gouvernement ou personnalité locale influente ne peut intervenir illégalement dans les activités électorales.

15) Les cortèges d'autocars ou de camions, et les marches aux flambeaux en faveur d'un candidat sont interdits.

16) Tous les partis politiques et les candidats doivent coopérer avec les responsables et les agents électoraux, afin que le scrutin se déroule de façon ordonnée.

17) Les partis politiques et les candidats s'interdisent de faire des déclarations malveillante ou provocatrices et de tenir des propos qui pourraient heurter les sentiments des adeptes d'une religion.

18) Les candidats sont tenus de respecter le plafond des dépenses électorales.

Tenir les élections à l'abri de toute influence

Les élections ne doivent pas être influencées par l'argent, la force des armes ou la force physique ou être soumises aux influences locales.

Accès aux bureaux de vote

Seuls les responsables électoraux, les assesseurs, les scrutateurs, les candidats et les électeurs ont accès aux bureaux de vote. Les sympathisants des partis politiques ou des candidats ne sont pas autorisés à circuler librement à l'intérieur du bureau de vote. Les agents électoraux, installés à la place qui leur a été attribuée, s'acquittent de leurs responsabilités.

Irrégularités préélectorales

Toute infraction à l'une quelconque des clauses de ce code sera considérée comme une irrégularité préélectorale. Toute personne ou tout parti politique qui en serait victime peut saisir le comité d'enquête électoral ou la Commission électorale pour obtenir réparation. Si la demande dont la Commission électorale est saisie est jugée recevable, la Commission peut la renvoyer devant l'organe concerné ou le comité électoral pour enquête. Dans les deux cas, le comité électoral, après enquête aux termes de l'article 91A de la Loi sur la représentation populaire de 1972 (P.O. No. 155 de 1972), présente une recommandation à la Commission.

ANNEXE 5:
BOSNIE-HERZÉGOVINE

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
Règlements de la Commission électorale provisoire
VII Codes

**Code de conduite pour les partis politiques, les candidats et les agents
électoraux**

Article 119

Le présent Code vise à promouvoir des conditions propices à la tenue d'élections libres et régulières et un climat de tolérance démocratique dans lequel l'activité politique peut être menée, pendant la période électorale, sans crainte de la coercition, de l'intimidation ou de représailles. Le Code est contraignant pour tous les partis politiques et candidats, qui doivent déclarer qu'ils l'acceptent avant d'être reconnus par la Commission électorale provisoire. Il appartient aux partis politiques et aux candidats de veiller à ce que leurs représentants, leurs agents et leurs militants respectent scrupuleusement le Code.

Article 120

Les actes suivants sont strictement interdits par la Commission électorale provisoire:

- 1) Le port ou l'étalage d'armes pendant les réunions politiques, dans les bureaux de vote ou lors de tout rassemblement de caractère politique.
- 2) L'utilisation, le jour du scrutin, de tout moyen de communication dans un bureau de vote, ou d'un haut-parleur, ou d'un système de sonorisation mobile ou fixe à portée de voix d'un bureau de vote.
- 3) L'étalage d'une forme quelconque de propagande électorale, de matériels électoraux ou de publicité sur ou dans un bureau de vote.
- 4) Les superviseurs de l'OSCE, secondés par les forces locales de police et, le cas échéant, par le Groupe international de police, veillent à ce que les règles ci-dessus soient respectées.

Article 121

Tous les partis politiques et les candidats officiels doivent s'engager à reconnaître l'autorité de la Commission électorale provisoire; à appliquer et respecter son règlement; à faciliter l'accès de ses membres, des superviseurs et des contrôleurs officiels, et d'autres représentants, y compris les membres accrédités de la mission de l'OSCE, à toutes les réunions politiques publiques et à d'autres activités électorales; et à prendre toutes les mesures possibles pour garantir leur protection contre les insultes, les risques ou les menaces dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Article 122

Tous les partis politiques et candidats officiels respectent le droit des autres partis et candidats participant aux élections à conduire leur campagne dans un environnement pacifique, à tenir des réunions publiques et à avoir accès à toutes les formes de médias publics pour expliquer leurs programmes politiques, à faire du démarchage électoral et à solliciter des voix, et à publier et distribuer des avis de réunion, des affiches, et d'autres publicités écrites. Ils s'abstiennent de perturber les réunions tenues par d'autres partis et candidats et n'utilisent pas, et n'incitent pas des tiers à utiliser la violence ou l'intimidation contre d'autres partis et d'autres candidats, ou leurs sympathisants. Ils respectent la liberté de la presse et s'abstiennent de tout harcèlement ou entrave à l'activité professionnelle des journalistes. Ils s'interdisent de proposer des gratifications ou des récompenses aux électeurs en échange de leur soutien, et de menacer de représailles les sympathisants d'autres partis et candidats.

Article 123

Tout parti ou individu qui est fondé à penser qu'un parti ou un candidat à l'élection a enfreint ce Code de conduite peut déposer une plainte soit devant la Commission électorale concernée soit directement devant la Commission électorale provisoire, qui est habilitée à prendre les sanctions appropriées. Celles-ci vont d'une simple amende à l'exclusion du candidat ou d'un ou plusieurs des candidats inscrits sur la liste d'un parti.

Article 124

Tous les partis politiques et candidats s'engagent à accepter les résultats du scrutin une fois qu'ils ont été certifiés par la Commission électorale provisoire.

Règlement concernant les obligations des gouvernements à l'égard des médias en Bosnie-Herzégovine²⁵⁵

Article 125

Les gouvernements autorisent les journalistes à jouir pleinement de la liberté de circulation et à mener leurs activités professionnelles dans l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine. Les journalistes qui sont des ressortissants de Bosnie-Herzégovine doivent, pour exercer ce droit, être munis d'une carte d'identification émise par leur organisation professionnelle ou par une association professionnelle appropriée. Les cartes d'accréditation sont identiques dans les deux Entités. Elles indiquent le nom du journaliste, le média pour lequel il ou elle travaille, et la date d'expiration, et doivent porter une photographie. Les journalistes étrangers doivent, pour exercer leur droit, être munis d'une accréditation déjà accordée par les autorités concernées en Bosnie-

[^] La Commission d'experts des médias doit veiller à ce que les médias eux-mêmes respectent le Code de déontologie.

Herzégovine ou établie dans l'avenir par la Commission d'experts des médias. Cette accréditation est valable sur l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine.

Article 126

Les gouvernements reconnaissent que les journalistes exercent une profession essentielle pour le public. Ils n'imposent pas de sanctions ou d'amendes aux journalistes, qui ne doivent pas être détenus, subir des actes de harcèlement ou se heurter à une quelconque ingérence dans la conduite de leurs activités professionnelles légitimes.

Article 127

Les gouvernements, conformément aux dispositions du paragraphe 7 des Mesures adoptées à Genève le 18 mars 1996, veillent à ce que les autorisations et les fréquences nécessaires aux médias écrits et électroniques soient accordées promptement, sur la base de critères objectifs et non politiques, pour garantir à tous les partis politiques et candidats aux élections un accès équitable aux médias.

Code de déontologie pour les médias et les journalistes²⁵⁶

Article 128

Dans la poursuite de leurs obligations, les membres des médias, qui ont pour mission de servir l'intérêt public, doivent respecter les règles de déontologie les plus hautes.

Article 129

Les membres des médias défendent à tout moment la liberté de l'information et font clairement la distinction entre l'exposé des faits et les commentaires éditoriaux.

Article 130

Les membres des médias s'assurent que l'information qu'ils rapportent est fondée sur les faits, complète, honnête et sans parti pris.

Article 131

Les membres des médias s'interdisent de déformer, supprimer, falsifier, dénaturer et censurer l'information.

²⁵⁶ La Commission électorale provisoire a considéré que le respect du Code de déontologie par les journalistes et les médias était essentiel à la conduite d'élections libres et régulières en Bosnie-Herzégovine. Ce Code est fondé sur la Constitution telle qu'elle est exposée dans l'Annexe 4 à l'Accord général de paix en Bosnie-Herzégovine, et plus particulièrement sur l'article II(3)(h). Il trouve ses origines dans les accords internationaux dont il est fait mention dans la Section cadre de l'Accord de Paix, et dans le Point 8 de l'annexe à l'Annexe 6, ainsi que dans le Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence de l'OSCE sur la dimension humaine, joint à l'Annexe 3.

Article 132

Les membres des médias ne doivent pas user abusivement de leurs prérogatives professionnelles en acceptant des pots-de-vin ou toute autre gratification qui pourrait influencer sur l'exercice de leurs responsabilités professionnelles.

Article 133

Les membres des médias s'abstiennent de tenir des propos qui encouragent la discrimination, les préjugés ou la haine ou qui tournent autrui en ridicule.

Article 134

Les membres des médias rectifient dûment et promptement toute inexactitude, effectuent les corrections requises, présentent des excuses et accordent un droit de réponse.

Article 135

Les membres des médias protègent leurs sources d'information.

Article 136

Les médias sont encouragés à développer des politiques éditoriales et à les revoir périodiquement.

Commission d'experts des médias

(Extraits)

Article 145

Une Commission d'experts des médias a été établie pour aider les gouvernements des Parties à l'Annexe 3 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine à honorer leurs obligations à l'égard des médias, notamment en matière de liberté de circulation et d'accès des médias à toutes les activités liées aux élections. La Commission d'experts des médias doit veiller également à ce que les médias respectent le Code de déontologie.

Article J49

La Commission et les sous-commissions ont les responsabilités suivantes:

- a) accréditer les journalistes étrangers et remplir les fonctions d'arbitre final dans les litiges concernant l'accréditation des journalistes étrangers;
- b) enquêter sur les allégations de falsification de cartes d'accréditation, de mauvais traitements infligés aux journalistes, et d'autres plaintes liées aux médias, et prendre des mesures opportunes, ou faire des recommandations à la Commission électorale provisoire;
- c) s'assurer que les Parties honorent l'obligation qu'elles ont de garantir la sécurité et la liberté de circulation des journalistes, et de les laisser remplir sans entraves leurs

obligations professionnelles; et au besoin, faire des recommandations à la Commission électorale provisoire;

- d) veiller à ce que tous les partis politiques et candidats participant à la campagne électorale jouissent d'un accès équitable aux médias, et au besoin prendre les mesures opportunes ou faire des recommandations à la Commission électorale provisoire;
- e) prendre des mesures pour assurer le suivi des médias; examiner les cas ou les plaintes relatifs à la publication d'informations erronées ou l'utilisation d'un langage séditieux par les médias; émettre des avis sur ces plaintes et veiller à ce qu'ils soient publiés intégralement et bien en vue par le média concerné; et au besoin, saisir la Commission électorale provisoire.

Règlement applicable aux observateurs électoraux internationaux

Article 151

La Commission électorale provisoire invitera des observateurs internationaux, conformément à l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, Annexe 3, Article III (e), et au Document de Copenhague, paragraphe 8, qui est une composante intégrante de l'Accord de paix de Dayton. Ces observateurs incluent des représentants des gouvernements et des organisations internationales, ainsi que des représentants des organisations non gouvernementales internationales.

Article 152

La Commission électorale provisoire autorise le Groupe chargé du suivi des élections à accréditer les observateurs internationaux.

Article 153

Les observateurs internationaux observent le processus électoral conformément au Règlement de la Commission électorale provisoire et n'interviennent en aucune manière dans le processus électoral.

Article 154

Les observateurs internationaux se conforment aux lois de la Bosnie-Herzégovine et des deux entités, ainsi qu'au Code de conduite des observateurs internationaux.

Article 155

Les observateurs internationaux sont strictement impartiaux et politiquement neutres.

Article 156

Le Coordonnateur du Groupe chargé du suivi des élections et son bureau coordonnent les efforts communs que déploient les observateurs internationaux pour observer tous

les aspects du processus électoral. Les observateurs internationaux seront présents dans les bureaux de vote et les centres de dépouillement et leurs constatations serviront de base à l'évaluation générale du processus électoral.

Article 157

Le Coordonnateur du Groupe chargé du suivi des élections peut, périodiquement et indépendamment, faire rapport sur les élections à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Après l'annonce officielle des résultats, le Coordonnateur du groupe chargé du suivi des élections présentera une évaluation finale sur la conduite des élections dans un rapport au Président en exercice de l'OSCE.

Article 158

Le Groupe chargé du suivi des élections a pour responsabilité de coordonner les opérations et les mesures de sécurité pour l'observation internationale.

Article 159

Les observateurs internationaux ont accès à tous les documents et réunions opportuns, peuvent librement prendre contact avec toute personne et à tout moment pendant tout le processus électoral, et ont accès à tous les bureaux de vote et centres de dépouillement.

ANNEXE 6:

INDE: MODÈLE DE CODE DE CONDUITE À L'INTENTION DES PARTIS POLITIQUES ET DES CANDIDATS (1996)

Commission électorale de l'Inde

I. Règles générales de conduite

1. Les partis et les candidats s'interdisent toute activité susceptible d'aggraver les divergences existantes, de provoquer la haine ou de causer des tensions entre les différentes castes ou communautés religieuses ou linguistiques.
2. Les critiques formulées à rencontre des autres partis politiques doivent se limiter aux politiques et programmes, aux actions passées et présentes. Les partis et les candidats évitent de critiquer les aspects de la vie privée, qui ne sont pas liés à l'activité publique, des dirigeants ou sympathisants d'autres partis. Ils s'abstiennent aussi d'émettre des critiques fondées sur des allégations non vérifiées ou des faits qui ont été dénaturés.
3. Aucun appel à des sentiments de caste ou de communauté ne doit être lancé pour s'assurer des votes. Les mosquées, les églises, les temples ou autres lieux de culte ne peuvent pas servir de tribunes à une propagande électorale.
4. Les partis et les candidats s'interdisent toute activité pouvant être considérée comme une «manœuvre frauduleuse» et une infraction à la loi électorale, par exemple la corruption et l'intimidation d'électeurs, l'usurpation d'identité, le fait de solliciter des votes à moins de 100 mètres d'un bureau de vote, de tenir des réunions publiques pendant la période de 48 heures qui prendra fin avec la clôture du scrutin, et d'assurer le transport des électeurs jusqu'au bureau de vote et retour.
5. Le droit qu'a tout individu à une vie privée paisible doit être respecté, même si ses opinions ou activités ne conviennent pas aux partis politiques ou aux candidats. Il est interdit, en toutes circonstances, d'organiser des manifestations ou de former des cordons de manifestants devant le domicile de telle ou telle personne, pour protester contre ses opinions ou ses activités.
6. Les partis politiques et les candidats interdisent à leurs sympathisants d'utiliser, sans l'autorisation du propriétaire, des terres, des bâtiments, ou des murs d'enceinte, pour hisser des drapeaux ou des banderoles, ériger des panneaux, inscrire des slogans, etc.
7. Les partis politiques et les candidats veillent à ce que leurs sympathisants ne perturbent pas et ne dispersent pas les réunions et les marches organisées par d'autres partis. Les agents et les sympathisants d'un parti politique s'abstiennent d'y poser des questions orales ou écrites, et d'y distribuer les tracts de leur propre parti. Si une marche est organisée, l'itinéraire doit éviter les lieux où se tiennent les réunions d'autres partis politiques. Les agents d'un parti politique s'abstiennent d'enlever les affiches des autres partis.

II. Réunions

1. Le parti ou le candidat informe en temps voulu les forces de police locales du lieu et de l'heure de la réunion qu'il se propose de tenir, afin que celles-ci puissent

prendre les mesures nécessaires pour régler la circulation et assurer le maintien de l'ordre.

2. Le parti ou le candidat vérifie à l'avance qu'aucune restriction ou interdiction ne frappe le lieu où il se propose de tenir sa réunion. Si une restriction ou une interdiction existe, elle doit être strictement respectée. Toute dérogation, si elle est nécessaire, doit être demandée et obtenue suffisamment à l'avance.

3. Si l'utilisation de haut-parleurs ou de toute autre installation est soumise à autorisation, le parti ou le candidat doit demander et obtenir cette autorisation auprès des autorités concernées.

4. Les organisateurs d'une réunion doivent demander aux forces de police de prendre des mesures contre les personnes qui perturbent cette réunion et contre les fauteurs de troubles. Les organisateurs ne doivent prendre aucune mesure contre ces personnes.

III. Marches

1. Un parti ou un candidat qui organise une marche doit décider à l'avance de l'heure et du lieu du début de la marche, de l'itinéraire à suivre, et de l'heure et du lieu de la dispersion. En règle générale, il n'y aura pas de modification du programme.

2. Les organisateurs informent à l'avance les forces de police locale du programme, afin que celles-ci puissent prendre les mesures nécessaires.

3. Les organisateurs vérifient si des restrictions sont imposées dans les localités que doivent traverser les manifestants et, à moins que ces restrictions n'aient été levées par l'autorité compétente, veillent à ce qu'elles soient respectées. Les réglementations ou restrictions en matière de circulation doivent être strictement respectées.

4. Les organisateurs prennent à l'avance toutes les mesures nécessaires pour éviter de bloquer ou de gêner la circulation. Si les participants sont très nombreux, des groupes de taille appropriée sont formés afin qu'à intervalles réguliers, et notamment aux carrefours, ils marquent un arrêt et laissent passer les véhicules, pour éviter les embouteillages.

5. Les participants à une marche doivent, dans la mesure du possible, se tenir sur le côté droit de la route. Les directives et les conseils des forces de police en service doivent être respectés.

6. Si deux partis ou candidats ou plus se proposent d'organiser des marches qui empruntent le même itinéraire ou un itinéraire analogue à peu près au même moment, les organisateurs doivent établir le contact bien à l'avance et décider des mesures à prendre pour éviter les échauffourées et ne pas gêner la circulation. Il sera fait appel à l'assistance de la police locale pour parvenir à un accord satisfaisant. A cette fin, les parties prennent contact avec la police le plus tôt possible.

7. Les partis politiques ou les candidats exercent les contrôles les plus stricts afin de s'assurer que les manifestants ne portent pas d'objets qui pourraient être employés improprement par des éléments indésirables, notamment en cas d'agitation.

8. Les partis politiques et les candidats interdisent à leurs sympathisants de porter des effigies des membres d'autres partis politiques ou de leurs dirigeants, de brûler ces effigies en public ou de se livrer à d'autres formes de provocation.

IV. Jour du scrutin

Tous les partis politiques et candidats:

- i) coopèrent avec les responsables électoraux de manière que le scrutin se déroule paisiblement et de façon disciplinée et à donner aux électeurs la possibilité d'exercer leur droit de vote en toute quiétude;
- ii) fournissent à leurs agents agréés les insignes ou les cartes d'identité appropriés;
- iii) conviennent d'utiliser pour les bulletins de vote du papier blanc, ne portant aucun symbole, nom de candidat ou nom de parti;
- iv) s'abstiennent de servir ou de distribuer des boissons alcoolisées le jour du scrutin et pendant les 24 heures qui le précèdent;
- v) veillent à ce que des attroupements ne se forment pas inutilement à proximité des antennes électorales qu'ils ont établies près des isoloirs, afin d'éviter les confrontations et les tensions avec les agents et les sympathisants des autres partis;
- vi) veillent à ce que l'antenne soit aménagée simplement. Les affiches, drapeaux, symboles ou matériel de propagande y sont interdits. De la nourriture ne peut y être servie, et les attroupements ne sont pas autorisés; et
- vii) s'informent auprès des autorités des restrictions en matière de circulation qui seront imposées le jour du scrutin et obtiennent les autorisations nécessaires, qui seront exposées en évidence sur leurs véhicules.

V. Isoloirs

Seuls les électeurs et les personnes munies d'une autorisation valable de la Commission électorale peuvent pénétrer dans les isoloirs.

VI. Observateurs

La Commission électorale nomme des observateurs. Les candidats ou leurs agents qui souhaitent déposer une plainte ou exposer un problème touchant au déroulement du scrutin peuvent s'adresser à un observateur.

VII. Parti au pouvoir

Le parti au pouvoir, que ce soit au niveau fédéral ou dans l'Etat ou les Etats concernés, doit veiller à ne pas user de sa position officielle dans le cadre de sa campagne électorale, et en particulier:

- i)a) les ministres ne doivent pas combiner leurs visites officielles et leurs activités électorales, et ne doivent pas utiliser l'appareil ou le personnel de l'Etat dans le cadre de leur campagne électorale;
- b) les moyens de transports officiels, y compris les avions, les véhicules, les machines et le personnel, ne sont pas utilisés pour servir les intérêts du parti au pouvoir;
- ii) le parti au pouvoir ne peut pas monopoliser les lieux publics comme les *maidans* pour y tenir des réunions électorales, et se réserver l'usage des plates-formes

pour hélicoptères. Les autres partis et candidats pourront utiliser ces lieux et installations dans les mêmes conditions que le parti au pouvoir;

- iii) le parti au pouvoir ou ses candidats ne monopolisent pas les maisons, les relais ou autres installations publiques, que les autres partis et candidats peuvent utiliser dans des conditions d'équité; toutefois, aucun parti ou candidat ne peut aménager de permanence électorale et tenir des réunions publiques dans ces installations (y compris les locaux qui y sont rattachés);
- iv) le parti au pouvoir s'interdit de publier, aux frais de l'Etat, de la propagande dans la presse écrite et les autres médias, et d'utiliser improprement les médias officiels pendant la période électorale, pour donner une couverture partisane aux informations politiques et faire la publicité de ses réalisations;
- v) les ministres et les autres autorités n'approuvent pas de subventions/ contributions provenant de fonds discrétionnaires à compter du moment où la date des élections a été fixée par la Commission électorale; et
- vi) à compter du moment où la Commission a annoncé la date des élections, les ministres et les autres autorités s'abstiennent:
 - a) d'annoncer ou de promettre des aides financières, sous quelque forme que ce soit; ou
 - b) de poser les premières pierres, etc., de bâtiments, projets, quel qu'ils soient; ou
 - c) de s'engager à construire des routes ou des systèmes d'adduction d'eau potable, etc.; ou
 - d) de procéder à des nominations *ad hoc* au sein du gouvernement, dans les services publics, etc., susceptibles d'inciter les électeurs à voter pour le parti au pouvoir.
- vii) Les ministres du gouvernement fédéral ou des gouvernements des Etats ne peuvent pénétrer dans les bureaux de vote ou les centres de dépouillement qu'en leur qualité de candidat, d'électeur, ou d'agent agréé.

Réédité en 1996

T.N. Seshan
Commissaire général aux élections de l'Inde
New Delhi, janvier 1996

ANNEXE 7:

SAINT-KITTS-ET-NEVIS: CODE DE CONDUITE POUR LE PROCESSUS POLITIQUE

**Directives publiées par le Conseil chrétien de Saint-Kitts,
le Conseil chrétien de Nevis, l'Association évangélique de Saint-Kitts
et l'Association évangélique de Nevis
Juin 1995**

Normes de déontologie pour les élections générales

En application du Code de conduite pour le processus politique publié en 1993, le Conseil chrétien de Saint Kitts, l'Association évangélique de Saint Kitts, le Conseil chrétien de Nevis et l'Association évangélique de Nevis publient des Directives pour les élections à Saint-Kitts-et-Nevis.

Dans notre démocratie, différentes stratégies de développement économiques et sociale seront présentées par les divers partis politiques. Le peuple a le droit de faire un choix à travers des élections générales. Il appartient donc à tous les dirigeants politiques de proposer des politiques aptes à assurer des conditions de vie meilleures à l'ensemble de la population, en particulier les personnes démunies, opprimées ou marginalisées.

Cependant, la campagne électorale peut provoquer des divisions et nous conduire à oublier que nous formons un seul peuple. Les directives suivantes sont proposées pour assurer la conduite d'une campagne électorale digne et la tenue d'élections libres et régulières. Nous appelons donc toutes les personnes concernées à les accepter et à y adhérer:

A. Commission électorale

- La Commission électorale doit être un organe transparent et impartial.
- Elle doit veiller à ce que toute personne habilitée à voter et qui souhaite le faire soit dûment inscrite.
- Une personne qui est habilitée à voter et qui est dûment inscrite ne doit pas se voir refuser le droit de voter.

B. Candidats aux élections, leurs agents et leurs partisans

- Les candidats à une élection générale doivent prouver qu'ils ont les compétences requises en présentant des propositions pour l'amélioration de la situation de Saint-Kitts-et-Nevis, de sa population et de son territoire, et de ses relations avec la région des Caraïbes et avec le monde.
- L'accent doit être mis sur les problèmes qui se posent plutôt que sur la personnalité des candidats.

Il est interdit de tenir des propos injurieux ou de faire des allusions malveillantes au sujet des candidats ou des membres de leur famille, pour des raisons de race, d'origine sociale, d'éducation, de sexe, ou autre.

Les candidats doivent s'efforcer de dire la vérité au sujet de la situation socio-économique passée et présente de Saint-Kitts-et-Nevis.

Les candidats doivent s'abstenir de susciter des attentes irréalisables et de faire des promesses irréalistes.

Il faut veiller à ne pas encourager l'hostilité ou la violence entre les parties en présence.

Pour faire preuve de maturité politique et favoriser l'unité de la nation, les partis qui ne forment pas le gouvernement doivent, par l'intermédiaire des médias, appeler la population respecter et reconnaître le gouvernement établi en application de la Constitution de la Fédération.

Les slogans et autres messages fixés sur des murs, des poteaux, etc., doivent pouvoir être facilement enlevés à la fin de la campagne électorale. Tout sera fait pour éviter de détériorer les sites historiques.

Le règlement électoral doit être respecté.

Tout électeur dûment inscrit doit pouvoir voter librement. Les représailles contre les personnes, les atteintes aux droits à l'emploi, l'intimidation et la provocation sont des délits graves.

Il faut s'abstenir de tenir des propos injurieux, inconvenants ou séditieux.

Après la publication des résultats de l'élection, les candidats battus doivent accepter la défaite avec grâce, et les vainqueurs doivent célébrer leur victoire avec modestie et retenue.

Les électeurs

Chaque individu a le droit fondamental de voter. Un électeur ne doit s'abstenir de voter que s'il a une raison valable.

Les personnes qui remplissent les conditions requises pour s'inscrire sur les listes électorales doivent, en toutes circonstances, fournir des informations conformes à la vérité.

Ne vendez pas votre vote. Vous renoncez ainsi à votre liberté de faire un choix et vous vous dévalorisez en tant que personne.

Exercez vos responsabilités et assurez le mieux-être de Saint-Kitts-et-Nevis en votant pour un candidat compétent et intègre. L'intégrité inclut l'adhésion aux règles qui sont ici énoncées.

L'intégrité, le sérieux et le discernement dont vous faites preuve en tant qu'électeur sont essentiels pour le processus politique et ceux que vous souhaitez élire.

Votez après avoir minutieusement analysé les politiques de tous les candidats.

Chaque personne a le droit d'exprimer ses opinions et d'apporter son soutien au candidat qu'elle préfère. L'opinion d'autrui doit être respectée.

- Chaque électeur a pour responsabilité de respecter la loi et de promouvoir le respect de la loi et de l'ordre à travers la Fédération.

D. Les médias

- Commentez la campagne de manière honnête et impartiale.
- Veillez à ce que les informations fournies soient exactes.
- Evitez de céder à la tentation du sensationnalisme.
- Les candidats indépendants et les partis politiques doivent jouir d'un temps d'antenne égal dans les médias officiels.

A signer par les dirigeants des partis

Nous, les candidats soussignés, qui au cours des prochaines élections serons les chefs de file d'autres candidats à l'Assemblée Nationale de Saint-Kitts-et-Nevis, adhérons au Code de conduite élaboré par le Conseil chrétien de Saint Kitts, l'Association évangélique de Saint Kitts, le Conseil chrétien de Nevis et l'Association évangélique de Nevis, et nous engageons à appliquer sans réserve les directives concernant les candidats, leurs agents et leurs sympathisants, et à inciter ceux que nous conduisons de le faire.

A signer par les candidats indépendants

Je, le candidat soussigné, qui brigue un siège à l'Assemblée nationale de Saint-Kitts-et-Nevis, adhère au Code de conduite élaboré par le Conseil chrétien de Saint Kitts, l'Association évangélique de Saint Kitts, le Conseil chrétien de Nevis et l'Association évangélique de Nevis, et m'engage à appliquer sans réserve les directives concernant les candidats, leurs associés et leurs sympathisants.

ANNEXE 8:
RÉPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE

Commission électorale nationale
Directives relatives à la couverture des élections générales de 1995
par les médias officiels
Elections présidentielles et parlementaires

1. Introduction

La Constitution de la République-Unie de Tanzanie garantit la liberté d'opinion et d'expression, c'est-à-dire, le droit d'exprimer librement une opinion et de rechercher, recevoir et divulguer des informations et des idées par le biais des médias, aussi bien la presse écrite que la radio ou la télévision. Les médias ont un impact considérable sur la société et peuvent donc jouer un rôle important en éduquant, informant et motivant le public pour le bien commun. Cependant, ces nobles objectifs ne peuvent être réalisés que si les médias adoptent et observent résolument des règles et principes de déontologie dans leur politique éditoriale et la manière dont ils gèrent l'information.

2. Ces directives entreront en vigueur après qu'il aura été procédé aux consultations nécessaires avec les partis, et seront applicables jusqu'au 28 octobre 1995.

Directives concernant les médias officiels pendant la campagne
électorale

3. Directives générales

a) Faits

L'exposé des faits doit être exact et sans parti pris. Une distinction doit être clairement faite entre les éditoriaux et commentaires, et l'exposé des faits.

b) Questions prêtant à controverse

Quand une question prête à controverse, les avis contraires doivent être présentés de manière honnête. Les demandes faites par des individus ou des groupes désireux de faire connaître leurs vues sur des questions prêtant à controverse doivent être considérées avec objectivité et en tenant compte de l'intérêt public.

4. Directives

a) Accès par les partis politiques

i)a) Les médias officiels en Tanzanie continentale sont Radio Tanzania Dar es Salaam (RTD) et deux journaux - «The Daily News» et «The Sunday News».

b) Les médias officiels de Zanzibar sont Télévision Zanzibar (TVZ) et Radio Zanzibar, dont les antennes seront ouvertes aux candidats après consultation entre la Commission électorale nationale et la Commission électorale de Zanzibar.

ii) Tous les partis politiques dûment inscrits et désireux de faire campagne pour les élections présidentielles et parlementaires en République-Unie jouiront d'un accès égal et gratuit aux médias officiels. Par conséquent, les médias doivent assurer à tous les partis reconnus l'égalité d'accès au temps d'antenne à la radio et à la télévision, ainsi qu'un même espace dans la presse écrite. La Commission électorale nationale communiquera aux médias les noms des partis politiques qui remplissent les conditions requises. Les émissions de RTD ci-après peuvent être utilisées aux fins de la campagne électorale :

- a) Bulletins d'information
- b) TUAMBIE
- c) MAJIRA

Ces émissions seront réparties équitablement entre les candidats à la présidence et à la vice-présidence et entre les partis reconnus.

iii) Pendant la campagne électorale, aucun message politique payant ne sera diffusé par les médias officiels, sauf dans le cadre du «kipindi maalum» de la Commission électorale nationale.

iv)a) Soumission des programmes

Un parti politique doit soumettre son programme sept jours avant la date prévue pour la diffusion ou la publication.

b) Les programmes politiques présentés aux médias officiels pour diffusion ou publication doivent tenir compte du temps d'antenne ou de l'espace attribué. Tout matériel d'une durée ou d'une longueur supérieure au temps d'antenne ou à l'espace attribué sera renvoyé au parti politique concerné.

c) Messages contestables

Un média peut refuser, en présence du représentant désigné du parti concerné, tout message politique qu'il considère être de mauvais goût ou contraire à l'intérêt public, à la sécurité, à la paix ou à la moralité. Toutefois, le média doit motiver son refus et donner au parti concerné la possibilité de modifier le message de façon à satisfaire aux normes en matière de diffusion ou de publication.

d) Rectification des erreurs des médias

En cas d'erreur de diffusion ou de publication, les médias ne peuvent censurer ou modifier les messages présentés par les partis ou les candidats qu'après consultation avec le parti concerné.

v) Dénis de responsabilité

En cas de diffusion ou de publication d'un message politique, les médias doivent publier ou diffuser un déni de responsabilité. Ce déni doit être le fait du média qui a diffusé ou publié le message.

vi) Membres du gouvernement

Les médias doivent veiller à ne pas devenir des instruments au service des membres du gouvernement participant à l'élection.

B) Exigences

Les médias veillent à ce que tous les partis politiques inscrits s'emploient à respecter le Code de conduite électoral pendant la campagne électorale

Commission électorale nationale Couverture des élections générales de 1995 par les médias du secteur privé

Introduction

La Constitution de la République-Unie de Tanzanie garantit la liberté d'opinion et d'expression, c'est-à-dire, le droit d'exprimer librement une opinion et de rechercher, recevoir et divulguer des informations et des idées par le biais des médias, aussi bien la presse écrite que la radio ou la télévision. Les médias ont un impact considérable sur la société et peuvent donc jouer un rôle important en éduquant, informant et motivant le public pour le bien commun. Cependant, ces nobles objectifs ne peuvent être réalisés que si les médias adoptent et observent résolument des règles et principes de déontologie dans leur politique éditoriale et la manière dont ils gèrent l'information. Chacun sait que la campagne électorale a débuté le 30 août 1995 et prendra fin le 28 octobre 1995.

Directives

Pour faire un choix éclairé, les électeurs doivent trouver dans les médias des informations honnêtes et sans a priori sur les candidats et les politiques des partis.

La Commission électorale nationale demande donc instamment aux médias du secteur privé de respecter les directives suivantes:

a) Informations

Les informations doivent être factuelles, honnêtes et sans parti pris. Une distinction doit être clairement faite entre l'exposé des faits, et les analyses, les commentaires et les éditoriaux. Les sources d'information seront choisies dans le respect des règles de déontologie.

b) Questions prêtant à controverse

Les opinions divergentes doivent être présentées de manière équitable. Les demandes faites par des individus ou des groupes désireux de faire connaître leurs vues sur des questions prêtant à controverse doivent être considérées avec objectivité et en tenant compte de l'intérêt public.

c) Accès des partis politiques aux programmes gratuits

La Commission électorale nationale demande aux médias électroniques (radio et télévision) de mettre à la disposition de chaque parti politique dûment inscrit un temps

d'antenne hebdomadaire d'une durée raisonnable, afin qu'il puisse diffuser des messages politiques.

La Commission électorale nationale communiquera aux médias les noms des partis politiques qui peuvent bénéficier d'une couverture gratuite. Il sera clairement indiqué que la diffusion de ces messages est un service public aux partis politiques.

d) Soumission préalable des programmes

Les médias peuvent fixer des délais raisonnables pour la soumission des messages, compte tenu des délais de diffusion ou de publication.

Les médias doivent veiller à ce que tous les partis politiques bénéficient de l'égalité de traitement et d'accès en ce qui concerne la diffusion et la publication de leurs messages.

e) Rectification des erreurs des médias

En cas d'erreur de diffusion ou de publication, les médias ne peuvent censurer ou modifier les messages présentés par les partis ou les candidats qu'après consultation avec le parti concerné.

f) Messages contestables

Un média peut refuser, en présence du représentant désigné du parti concerné, tout message politique qu'il considère être de mauvais goût ou contraire à l'intérêt public, à la sécurité, à la paix ou à la moralité. Toutefois, le médias doit motiver son refus et donner au parti concerné la possibilité de modifier le support du message de façon à satisfaire aux normes en matière de diffusion ou de publication.

g) Messages politiques non gratuits

Les partis politiques ou les candidats qui souhaitent obtenir un temps d'antenne ou un espace supplémentaire devront payer tous les messages au taux en vigueur, de préférence le plus bas. Un même taux sera appliqué à tous les partis. Cependant, un parti politique ou un candidat ne peut bloquer l'accès des autres partis ou candidats en achetant tout le temps d'antenne ou tout l'espace disponible.

**ANNEXE 9:
PALESTINE**

**Gouvernement d'Israël - Organisation de libération de la Palestine,
Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires
d'autonomie²¹**

**Annexe II
Protocole relatif aux élections**

Article IV

La campagne électorale

1. Dispositions générales

- a. Toutes les activités engagées par ou pour les candidats désignés, ou les partis politiques, les coalitions ou les groupements d'électeurs qui ont désigné des candidats, et destinées à obtenir le suffrage des électeurs, constituent des activités électorales. Les candidats et leurs sympathisants peuvent, au cours de leur campagne, utiliser tous les moyens légaux reconnus.
- b. La campagne électorale officielle, pendant laquelle les présentes dispositions s'appliqueront, débutera 22 jours avant le jour du scrutin et prendra fin 24 heures avant l'ouverture des bureaux de vote. Il est interdit de faire campagne la veille du scrutin ou le jour même du scrutin.

2. Rassemblements et réunions

- a. La Commission électorale centrale (CEC) publiera une liste des lieux et des installations pouvant accueillir des rassemblements et des réunions électoraux, laquelle comprendra tous les lieux de réunion à ciel ouvert reconnus et tous les bâtiments publics dotés d'une salle de réunion. La CEC publiera également une liste des itinéraires possibles pour les marches. Ces listes seront affichées dans les bureaux électoraux de district (BED) de chaque circonscription. Les campagnes électorales seront conduites dans les sites et les installations inclus dans les listes publiées par la CEC.
- b. Sans porter atteinte au principe selon lequel il appartiendra à la Police palestinienne d'assurer le maintien de l'ordre pendant les élections palestiniennes, et pour que les élections puissent se dérouler de façon ordonnée, sans ingérence, sans heurts et dans le calme, les deux parties conviennent de traiter et de coordonner à travers le DCO de chaque circonscription les problèmes de sécurité qui pourraient se poser.

²¹ *SLM* 1525 (1993).

c. Les questions touchant à la sécurité des observateurs internationaux seront traitées par le DCO concerné, dans le cadre du forum trilatéral Palestine-Israël-Union européenne, conformément à l'article V, paragraphe 7 ci-après.

d. Chaque partie prendra les mesures nécessaires en ce qui concerne les personnes qui relèvent de son autorité pour prévenir les atteintes à l'ordre public pendant la campagne, veiller à ce que les activités électorales n'entravent pas le flux normal de la circulation, et protéger le processus électoral de la violence, la provocation, la propagande hostile ou toute autre ingérence non démocratique.

e. 1) Le représentant d'un candidat ou de candidats désirant tenir un rassemblement politique ou organiser une marche doit en demander l'autorisation au DCO concerné, en précisant le lieu et l'heure proposés de la manifestation.

2) Si cette activité doit avoir lieu dans l'une des zones où la Police palestinienne est responsable du maintien de l'ordre, mais où celle-ci n'a pas de poste ou de station, le BED doit saisir le DCO concerné.

3) Si cette activité doit avoir lieu en dehors des zones dans lesquelles la Police palestinienne est responsable du maintien de l'ordre, celle-ci ne peut avoir lieu qu'après coordination et confirmation du DCO concerné.

Article V

Observation internationale des élections

1. Normes internationales

Le processus électoral est ouvert à l'observation internationale. Celle-ci sera assurée conformément aux règles internationales reconnues.

2. Champ de l'observation

a. Toutes les étapes du processus électoral seront ouvertes à l'observation. Celles-ci incluent l'inscription des électeurs, le fonctionnement des bureaux de vote pendant le scrutin, le dépouillement dans chaque bureau de vote, le comptage, et la surveillance (y compris l'examen des plaintes présentées par les candidats ou leurs représentants) aux niveaux central et des districts.

b. Il sera demandé aux observateurs de déterminer si toutes les étapes du processus électorales ont été libres et régulières. Les activités des observateurs seront limitées à l'observation, à l'établissement de rapports et au dialogue avec les autorités concernées.

c. Les délégations d'observateurs pourront, à tout moment, faire des commentaires ou des observations sur la conduite des élections à la CEC, qui les examinera et y répondra de manière opportune.

d. Pour promouvoir l'indépendance de l'observation, le mandat et les consignes de chaque délégation d'observateurs internationaux seront définis par cette délégation en consultation avec l'organe de coordination des observateurs internationaux, conformément au mandat commun présenté dans l'annexe 2 à cette Annexe.

3. Origines des observateurs

Des observateurs de toutes les régions du monde suivront les élections.

- a. Seront en particulier présentes des délégations d'observateurs de l'Union européenne, des Nations Unies, des Etats-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie, d'Afrique du Sud, du Canada, d'Egypte, du Japon, de Jordanie, de Norvège, du Mouvement des Nations non alignées, de l'Organisation de l'Unité africaine, et de l'Organisation de la Conférence islamique. Des délégations d'observateurs d'autres gouvernements ou organisations intergouvernementales pourront être ajoutées à cette liste après consultation.
- b. D'autres observateurs, dont des observateurs représentant des organisations non gouvernementales, seront aussi présents.

4. Organe de coordination

L'Union européenne sera chargée de coordonner l'activité des délégations d'observateurs.

5. Accréditation des observateurs

- a. Tous les observateurs, internationaux et nationaux, seront accrédités à travers les mécanismes établis par la CEC. L'accréditation sera délivrée par la CEC sur demande, après acceptation du mandat commun. La carte d'accréditation portera un texte rédigé en trois langues (arabe, anglais et hébreu).
- b. La carte d'accréditation des membres des délégations d'observateurs et des membres de l'organe de coordination contiendra les informations suivantes:
 - 1) nom et prénom;
 - 2) pays d'origine;
 - 3) le texte suivant: «Le titulaire de cette carte est observateur international et a droit aux privilèges et immunités définis dans l'Accord intérimaire»;
 - 4) une photographie.
- c. La carte d'accréditation des autres observateurs sera d'une couleur différente de celle des membres des délégations d'observateurs visés à l'alinéa b. ci-dessus, et contiendra les informations suivantes:
 - 1) nom;
 - 2) organisation;
 - 3) les mots «Observateur des élections»;
 - 4) le texte suivant: «Le titulaire de cette carte est observateur des élections et a droit à toute l'assistance possible dans l'exercice de ses fonctions, conformément à l'Accord intérimaire»;
 - 5) une photographie.

6. Privilèges et immunités

- a. Les délégations d'observateurs et les membres de l'organe de coordination (ci-après dénommés «les membres des délégations») bénéficieront, conformément aux

normes internationales, des privilèges et immunités requis pour conduire leurs activités aux termes de l'annexe 3 à la présente Annexe.

b. Les noms des membres des délégations seront communiqués à l'avance par la CEC à Israël, à la suite de quoi les privilèges et immunités seront accordés conformément à l'annexe 3.

7. Forum trilatéral de coordination - logistique et sécurité

La CEC, Israël et l'Union européenne établiront un forum trilatéral chargé des questions (telles que la sécurité des observateurs, les communications, les visas, l'identification et autres questions de logistique) qui seront soulevées par les délégations d'observateurs et qui touchent à l'assistance ou exigent une coordination entre les membres du forum trilatéral. D'autres questions relatives à la conduite des élections pourront être réglées bilatéralement par la CEC et l'Union européenne. Les modalités de fonctionnement du forum seront définies lors de la première réunion des trois parties.

8. Liberté de circulation

a. Aux fins de l'observation des élections, toutes les mesures nécessaires seront prises pour assurer la liberté de circulation dans toutes zones concernées.

b. Les observateurs ne seront accompagnés de représentants officiels de la CEC ou d'Israël que s'ils en font la demande.

9. Equipement des observateurs

a. Les membres des délégations d'observateurs devront revêtir une tenue distinctive (casquette, chemise, veste, etc.) et une surveste portant les mots «Observateur international» en arabe et en anglais. Les autres observateurs porteront des signes distinctifs différents.

b. Les observateurs ne seront pas armés.

10. Rapports des délégations d'observateurs

Pendant et après l'élection, l'organe de coordination, chaque délégation d'observateurs, et les autres observateurs pourront faire des déclarations et tenir des conférences de presse sur leurs constatations.

11. Observateurs nationaux et tabulation parallèle des votes

Les organisations nationales d'observateurs devront être indépendantes des partis, des coalitions et des groupements d'électeurs qui ont désigné un ou plusieurs candidat(s) et seront accréditées par la CEC, sur demande. Les organisations nationales d'observateurs opéreront en application du mandat commun à tous les observateurs nationaux, présenté à l'annexe 2. Toute organisation de tabulation parallèle des votes sera accréditée comme une organisation nationale d'observateurs.

12. Dispositions concernant les journalistes

Les journalistes nationaux et internationaux seront accrédités par la CEC après avoir présenté une carte de presse en cours de validité. Les journalistes jouiront de la liberté de presse et de mouvement dans toutes les zones afin de couvrir toutes les étapes du processus électoral. Ils auront accès à toutes les installations électorales pendant toutes les étapes du processus électoral. Les autorités électorales peuvent demander que la carte d'accréditation leur soit présentée pour faciliter cet accès.

Annexe 2

Mandat commun des observateurs

A. Observateurs internationaux

1. Les observateurs sont invités à suivre toutes les étapes du processus électoral palestinien, de l'annonce des élections à la publication des résultats définitifs, en passant par l'inscription sur les listes électorales, la campagne électorale, le scrutin, le comptage des votes, et l'examen des plaintes.
2. Les observateurs seront librement désignés par les organismes concernés. Tous les observateurs se verront délivrer, dès leur arrivée, une carte d'accréditation de la CEC.
3. Tout observateur accrédité peut librement prendre contact avec toute personne, à tout moment et en tout lieu, et assister à toute manifestation électorale.
4. Israël autorisera les observateurs accrédités à entrer et à se loger sur son territoire.
5. Les locaux, les équipements et les biens, dont les papiers, les documents (y compris les documents informatiques), les communications, la correspondance et les bases de données des organisations d'observateurs seront respectés par chacune des parties, conformément à sa législation. Cette disposition s'applique également aux biens que les observateurs créent, maintiennent ou utilisent dans l'accomplissement de leurs fonctions ou de leurs obligations.
6. Les membres des délégations d'observateurs devront toujours revêtir leur tenue distinctive (casquette, chemise, veste, etc., portant les mots «OBSERVATEUR INTERNATIONAL» en anglais et en arabe) pour accomplir leurs fonctions. Les observateurs qui ne sont pas membres des délégations d'observateurs visées à l'article V, paragraphe 3, de cette annexe (ci-après dénommés «autres observateurs») porteront d'autres signes distinctifs.
7. Tous les observateurs devront prendre les dispositions nécessaires en ce qui concerne l'hébergement, les équipements, les moyens de transport, les assurances médicales et autres.
8. La CEC et Israël n'assumeront pas la responsabilité financière des dépenses engagées par les observateurs, ou des préjudices corporels, des dommages ou des pertes subis par eux dans l'exercice de leurs fonctions ou toutes autres circonstances. L'Union européenne n'assumera cette responsabilité que dans le cas des membres de l'organe de coordination et des observateurs de l'Union européenne, et uniquement dans la mesure où elle accepte expressément de le faire.

9. Aucune restriction ne sera appliquée en ce qui concerne l'entrée de devises étrangères destinées à financer les activités des observateurs, le rapatriement de ces fonds dans un pays étranger, quel qu'il soit, ou la vente de ces devises, par l'intermédiaire d'un courtier agréé, au taux de change du marché.

10. Toutes les mesures nécessaires seront prises pour garantir la sécurité des observateurs. Une sécurité accrue sera assurée au besoin sur demande.

11. Tous les observateurs ont droit à une assistance médicale d'urgence, y compris une évacuation d'urgence le cas échéant. L'assistance médicale d'urgence et l'évacuation seront assurées par les autorités israéliennes compétentes.

B. Observateurs nationaux

1. Les observateurs nationaux sont invités à suivre toutes les étapes du processus électoral palestinien, de l'annonce des élections à la publication des résultats définitifs, en passant par l'inscription sur les listes électorales, la campagne électorale, le scrutin, le comptage des votes, et l'examen des plaintes.

2. Les observateurs seront librement désignés par les organismes nationaux concernés. Les observateurs se verront délivrer une carte d'accréditation de la CEC.

3. Tout observateur national accrédité peut librement prendre contact avec toute personne, à tout moment et en tout lieu, et assister à toute manifestation électorale.

4. Les observateurs nationaux jouissent de la liberté de parole dans l'exercice de leurs fonctions.

5. Les locaux, les équipements et les biens, dont les papiers, les documents (y compris les documents informatiques), les communications, la correspondance et les bases de données des organisations d'observateurs seront respectés par chacune des parties, conformément à sa législation. Cette disposition s'applique également aux biens que les observateurs créent, maintiennent ou utilisent dans l'accomplissement de leurs fonctions ou de leurs obligations.

6. Israël autorisera les observateurs nationaux accrédités, dont la liste lui aura été communiquée par la CEC, à voyager sur son territoire dans le cadre de leurs fonctions.

7. Tous les observateurs devront prendre les dispositions nécessaires en ce qui concerne les équipements, les moyens de transport, les assurances médicales et autres.

8. La CEC et Israël n'assumeront pas la responsabilité financière des dépenses engagées par les observateurs, ou des lésions corporelles, des dommages ou des pertes subis par eux dans l'exercice de leurs fonctions ou toutes autres circonstances.

Annexe 3

Privilèges et immunités des Délégations d'observateurs internationaux

Aux fins de la présente Annexe, des privilèges et immunités seront accordés à tous les membres accrédités des délégations d'observateurs internationaux, aux membres de l'organe de coordination et au personnel chargé par les délégations d'observateurs de conduire des activités liées à l'observation des élections (ci-après dénommés «les membres des délégations»).

1. Les membres des délégations:
 - a. jouiront de l'immunité d'arrestation ou de détention, et de saisie de leurs effets personnels;
 - b. jouiront de l'immunité de poursuites judiciaires en ce qui concerne les propos tenus, les écrits ou les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions;
 - c. jouiront de l'inviolabilité de tous leurs documents et papiers, y compris la documentation informatisée; et
 - d. seront autorisés, aux fins de leurs communications officielles, d'utiliser des codes et de recevoir des documents et de la correspondance par courrier ou colis scellés.
2. La liberté de communication et de correspondance entre les membres des délégations est garantie. Les communications et la correspondance entre les membres des délégations sont inviolables.
3. Les locaux, y compris les archives et les bases de données, les biens, les fonds et les actifs des membres des délégations seront:
 - a. protégés et inviolables; et
 - b. à l'abri de toute perquisition, réquisition, confiscation, exportation et toute autre forme d'ingérence de l'exécutif, de l'administration, du judiciaire, ou du législatif.
4. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, il est du devoir de toutes les personnes jouissant desdits privilèges et immunités de respecter les lois et règlements en vigueur dans les zones relevant de la juridiction de chacune des parties.
5. L'organe de coordination et chaque délégation d'observateurs pourront acquérir et utiliser librement et efficacement, du début à la fin de leur mission, les moyens de communication indispensables à l'accomplissement de leurs fonctions. Dans le cadre du forum trilatéral visé à l'article V, paragraphe 7 de cette Annexe (ci-après dénommée «le forum trilatéral»), les autorités israéliennes et palestiniennes assureront l'accès à toutes les fréquences et lignes de communication nécessaires.
6. L'organe de coordination et chaque délégation d'observateurs aura accès à l'un quelconque, ou à tous les éléments suivants:
 - a. des plaques d'immatriculation spéciales et les permis nécessaires, définis dans le cadre du forum trilatéral, pour les véhicules achetés ou loués sur place; et
 - b. des plaques d'immatriculation spéciales pour les véhicules importés puis réexportés.

Une assurance automobile multirisques sera contractée pour chacun de ces véhicules.

7. Les équipements, matériels, articles ou marchandises importés par l'organe de coordination ou une délégation d'observateurs dans le cadre de leurs activités seront exonérés de droits de douanes et de taxes et droits à l'importation. Il est entendu, cependant, que cette exonération ne s'étend pas aux taxes perçues aux points d'entrée en Israël. Les frais d'entreposage seront remboursés s'ils résultent de retards indus, imputables aux autorités israéliennes et reconnus comme tels par le forum trilatéral.

Les questions relatives aux interdictions ou restrictions d'importation prévues par la loi seront examinées par le forum trilatéral, qui prendra une décision dans le cadre d'une procédure accélérée.

Chaque délégation d'observateurs sera autorisée à importer puis réexporter tous les équipements, y compris les véhicules, dont elle estime avoir besoin pour accomplir sa mission. Dans le cadre du forum trilatéral, les autorités israéliennes et/ou palestiniennes effectueront les formalités de douane appropriées à travers une procédure accélérée spéciale, appliquée sous la supervision de responsables des douanes. Tous les équipements, matériels, articles ou marchandises exonérés de taxe et de droits à l'importation seront réexportés ou donnés selon les procédures applicables, définies par les deux parties à l'issue de la mission des délégations d'observateurs.

8. a. Les Palestiniens recrutés sur place par l'organe de coordination ou une délégation d'observateurs (ci-après dénommés «le personnel local») jouiront en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza, sous réserve des dispositions contenues dans ce paragraphe, de:

- 1) la liberté de circulation dans l'exercice de leurs fonctions;
- 2) de l'immunité de poursuites judiciaires en ce qui concerne les propos tenus, les écrits ou les actes réalisés dans l'accomplissement de leur mission.

b. Les délégations d'observateurs et l'organe de coordination remettront les listes du personnel local à la CEC, qui accrédiitera ce personnel après coordination avec Israël. Le personnel local accrédité se verra remettre un certificat rédigé en arabe, anglais et hébreu, qu'il devra toujours avoir en sa possession pour jouir de la liberté de circulation et de l'immunité visées à l'alinéa a. ci-dessus.

c. Le certificat portera le texte suivant:

«Le titulaire du présent certificat est officiellement attaché à une délégation d'observateurs internationaux. Il ou elle est autorisé(e), dans l'accomplissement de ses fonctions légitimes, à conduire ou à utiliser un véhicule portant une immatriculation spéciale. Il ou elle a droit à une immunité limitée dans l'accomplissement de ses obligations, conformément à l'Accord intérimaire».

d. Le personnel local n'est pas à l'abri de poursuites judiciaires en cas d'infraction au code de la route, ou de dommages provoqués à la suite d'une telle infraction.

e. Les questions relatives à l'entrée du personnel local en Israël et aux déplacements de ce personnel entre la Cisjordanie et la Bande de Gaza, y compris la délivrance de certificats d'entrée, seront traitées au sein du forum trilatéral, par les représentants israéliens auprès de ce forum qui, à cette fin, entretiendront des contacts permanents avec les autorités israéliennes compétentes.

f. Le personnel local n'est pas armé.

9. L'organe de coordination et les délégations d'observateurs peuvent arborer leur drapeau et/ou leur emblème sur leurs bâtiments et leurs véhicules.

10. Dans le cadre du forum trilatéral, les autorités palestiniennes et israéliennes nommeront des chargés de liaison pour veiller à ce que tous les arrangements relatifs aux demandes concernant la logistique et la sécurité soient appliqués.

ANNEXE 10:

PANAMA: ENGAGEMENT DE SANTA MARIA LA ANTIGUA

Engagement éthique électoral Commission «Justice et Paix» Panama, septembre 1993

Les partis politiques s'engagent à soutenir et à surveiller la mise en place d'un système démocratique véritable dans lequel nul n'est au-dessus des institutions et où tous les citoyens et toutes les citoyennes se sentent représentés.

Pour parvenir à un système démocratique digne de ce nom, il faut notamment que le processus électoral soit transparent, que chacun reconnaisse la validité des résultats et que les partis acceptent l'issue du scrutin même si elle leur est contraire.

Les partis qui souscrivent au présent document soulignent qu'il est important de veiller au respect des décisions du Tribunal électoral. Pour que cette institution soit forte et impartiale, il faut veiller à ce que l'influence des partis ou de l'Etat ne nuise pas au bon déroulement de ses travaux.

Une indépendance administrative véritable doit être accordée au Tribunal électoral pour qu'il fonctionne mieux et pour qu'il n'ait pas à subir de pressions extérieures contraires aux buts qui sont les siens.

Les partis politiques s'engagent à favoriser l'établissement d'une culture de dialogue et de respect, à ne pas s'attaquer à la réputation d'autres candidats, à ne pas propager des calomnies ou des rumeurs à leur propos, ou à ne pas aborder des sujets touchant à leur vie privée. Les partis politiques qui aspirent à gouverner le pays doivent en fait présenter leurs idées et leurs projets (programmes) et en débattre pour que les électeurs puissent se prononcer.

Les partis politiques s'engagent à respecter le délai prévu par la loi, qui dispose que toute personne appartenant à la fonction publique qui détient un pouvoir de décision et entend se porter candidate dans le cadre d'élections doit commencer par démissionner. Cette mesure a pour objet d'éviter que les candidats n'utilisent leur fonction pour accroître leurs chances d'être élus. Le délai fixé par le Tribunal est de six mois avant la date des élections.

Les partis politiques s'engagent à soutenir le travail des délégués électoraux. Comme leur nom l'indique, ces personnes représentent le Tribunal électoral et sont chargées de participer au processus électoral et de le superviser.

Les partis politiques s'engagent à ne pas utiliser l'Etat comme un moyen d'imposer leur volonté. En effet, l'Etat doit être l'organisation politique qui représente la Nation et sert ses intérêts; il doit éviter l'autoritarisme et veiller à l'application de la Justice et au respect des citoyens.

Il s'agit ici de s'engager contre la violence, qu'il ne faut ni permettre ni provoquer, et de prôner la sagesse et la tolérance. Pour cela, il faut éviter les confrontations physiques et renoncer à la création de troupes de choc, de bandes

armées ou de polices privées. Tout conflit doit être réglé par les moyens que prévoit la loi.

Les partis politiques s'engagent à respecter et à faire respecter les garanties fondamentales (liberté d'expression, liberté d'élire et d'être élu, etc.), de manière à ce que nous soyons tous sur un plan d'égalité lors des élections. Nous espérons que tous les Panaméens contribueront à notre lutte pour la paix et rempliront leur devoir civique avec fermeté et dignité.

Les partis signataires de ce pacte s'engagent à veiller à ce que les fonds, les locaux, les véhicules ou autres biens de l'Etat ne soient pas utilisés par les partis ou par les candidats. En effet, ces biens sont la propriété de tous les citoyens et de toutes les citoyennes et sont nécessaires pour faire face aux difficultés que connaît la population actuellement.

Toute personne coupable des faits décrits ci-dessus sera dénoncée par les partis politiques signataires du pacte.

La démocratie exige que nous votions selon notre conscience; les partis politiques s'engagent donc à ne pas acheter de votes en offrant de l'argent, de l'alcool, etc., et à ne pas promettre des nominations, promesses qui ne sont en général jamais tenues. Les agissements de ce type doivent être réprouvés car ils constituent des actes immoraux qui nuisent au processus démocratique.

Les partis politiques s'engagent envers les agents de l'Etat à lutter pour la stabilité de leur emploi et ils demandent pour cela que soit adoptée une «Loi sur la carrière administrative» qui les protégerait de toute pression politique.

Tout fonctionnaire peut adhérer au parti politique de son choix sans crainte de perdre son emploi.

Les partis politiques qui signent ce pacte s'engagent à accepter les résultats des élections du 8 mai et à garantir une transition pacifique entre l'ancien gouvernement et le nouveau en faisant preuve de bonne foi.

ANNEXE 11:

CAMBODGE

Code de conduite de 1993

1. Tous les individus, tous les partis politiques, ainsi que leurs dirigeants, membres et sympathisants, tous les partis politiques provisoirement et officiellement enregistrés, ainsi que leurs dirigeants, membres, partisans et candidats, doivent respecter le présent Code de conduite.
2. Tous les partis politiques jouissent du droit fondamental de participer à des élections libres et régulières, y compris de la liberté de faire campagne.
3. Tous les partis politiques doivent respecter le droit et la liberté des autres partis de faire campagne et de diffuser sans crainte leurs idées et principes politiques.
4. En particulier, tous les partis politiques, les partis politiques provisoirement et officiellement reconnus, leurs dirigeants, membres, partisans et candidats doivent se conduire conformément aux règles ci-après:
 - 1) Les actes d'intimidation, quels qu'ils soient, sont interdits et les manuels, consignes et ordres des partis politiques et des partis politiques provisoirement et officiellement enregistrés doivent renforcer cette interdiction et la mettre en relief.
 - 2) Le port et l'utilisation d'armes, quelles qu'elles soient, ou de tout instrument pouvant servir d'arme, lors des rassemblements, réunions, marches ou manifestations politiques sont interdits. Les manuels, consignes et ordres des partis doivent renforcer cette interdiction.
 - 3) Les partis et les candidats informeront la délégation locale de l'APRONUC de toute réunion publique ou de tout rassemblement politique prévu, et devront prendre de bonne foi toutes les mesures nécessaires pour éviter les confrontations ou conflits violents entre leurs partisans, et respecter tous les ordres, directives ou consignes donnés par l'APRONUC en la matière.
 - 4) Tous les partis feront en sorte que leurs réunions, rassemblements, marches ou manifestations ne coïncident pas avec ceux d'autres partis et à cette fin assurent la liaison et coopèrent avec l'APRONUC et les autres partis.
 - 5) Tous les partis, leurs membres et sympathisants s'abstiendront de perturber les réunions, marches ou manifestations des autres partis.
 - 6) Les partis et les candidats éviteront en toutes circonstances, dans leurs discours, programmes radiodiffusés, brochures, bulletins, déclarations de presse, affiches, plates-formes électorales, annonces électorales, ou autrement, d'user d'un langage injurieux ou menaçant, ou qui incite à la violence envers autrui.
 - 7) Aucun parti politique n'empêchera des individus de participer aux réunions, marches ou rassemblements des autres partis.
 - 8) Tous les partis s'abstiendront de plagier les symboles d'autres partis, et de voler, détruire ou détériorer les affiches politiques ou autres matériels de campagne des autres partis, ou le matériel d'information électorale de l'APRONUC.

- 9) Tous les partis politiques, et plus particulièrement leurs dirigeants, veilleront à ce que les autres partis aient librement accès aux électeurs dans les lieux publics ou privés, les camps ou centres d'accueils, ou dans tout autre lieu. Les partis veilleront à ce que les électeurs potentiels désireux de participer aux activités politiques soient libres de le faire.
- 10) Tous les partis souligneront régulièrement, à l'intention de leurs partisans et de tous les électeurs, que le scrutin se déroulera à bulletin secret et que nul ne saura pour qui un individu aura voté.
- 11) Tous les partis établiront des liens de communication efficaces les uns avec les autres, aux niveaux central, provincial et des districts. A cette fin, ils nommeront des chargés de la liaison, disponibles en toutes circonstances, qui auront pour tâche de résoudre les problèmes qui pourraient se poser lors de l'inscription des électeurs, pendant la campagne électorale ou le jour du scrutin.
- 12) Tous les partis assisteront au moins une fois tous les 15 jours à une réunion présidée par le Responsable électoral principal, pour débattre de toute question les préoccupant au sujet de la campagne. En outre, un comité permanent des dirigeants des partis politiques enregistrés participera une fois tous les 15 jours au moins à une réunion présidée par le Représentant spécial ou son adjoint, pour traiter des questions les préoccupant au sujet de la campagne. Les réunions susmentionnées débiteront à une date à déterminer par le Représentant spécial.
- 13) Tous les partis soumettront immédiatement à l'attention de l'APRONUC les informations ou plaintes relatives à des actes d'intimidation ou d'autres allégations de conduite illicite.
- 14) Les partis n'abuseront pas du droit de plainte et ne feront pas de déclarations fallacieuses, futiles, ou vexatoires.
- 15) Tous les partis coopéreront pleinement avec le Comité électoral consultatif du Représentant spécial.
- 16) Tous les partis émettront des directives et des ordres à l'intention de leurs membres et partisans, leur enjoignant de respecter la Loi électorale, le présent Code, les directives des responsables de l'APRONUC et tous les ordres et directives du Représentant spécial, et prendront de bonne foi toutes les mesures nécessaires pour faire respecter la Loi électorale et le présent Code.
- 17) Le Représentant spécial et tous les partis utiliseront tous les moyens dont ils disposent pour faire connaître le présent Code et la Loi électorale dans tout le Cambodge.

ANNEXE 12:

GHANA

Code de conduite pour les partis politiques participant aux élections générales

Les partis politiques enregistrés du Ghana, conscients de la nécessité d'adopter un Code de conduite qui régira leurs activités pendant les élections générales et auquel adhéreront tous les partis, décident de ce qui suit:

1. Tous les partis politiques doivent respecter les lois et règlements électoraux en vigueur.
2. Tous les partis politiques et candidats doivent apporter l'aide et la coopération nécessaires aux autorités responsables de l'application des lois.
3. Chacun doit non seulement avoir conscience de ses propres droits, mais aussi respecter les droits d'autrui.
4. Tous les partis politiques et candidats participant au scrutin doivent pleinement coopérer avec les responsables électoraux et veiller à leur sécurité avant, pendant et après le scrutin.
5. Les campagnes électorales doivent être organisées de telle sorte que les élections se déroulent dans un climat de paix et de sérénité.
6. Les partis politiques s'abstiennent de répandre des opinions ou d'encourager des actions qui, d'une manière ou d'une autre, portent atteinte à la souveraineté, l'intégrité ou la sécurité du Ghana, ou au maintien de l'ordre public, ou à l'intégrité ou l'indépendance du pouvoir judiciaire du Ghana, ou défient ou tournent en ridicule le pouvoir judiciaire ou les forces armées, ou qui sont immorales.
7. Les partis politiques, leurs candidats, leurs agents ou sympathisants ne doivent pas entraver ou disperser les réunions organisées par des partis et candidats rivaux, interrompre des discours ou empêcher la distribution de prospectus et de brochures, et la pose de placards d'autres partis et candidats, détruire ou détériorer les affiches d'autres partis.
8. Les partis politiques évitent de critiquer les autres partis politiques, leurs dirigeants et candidats sur des questions sans rapport avec leurs activités publiques. Les critiques et commentaires doivent se limiter aux politiques et programmes des partis. Les discours et slogans sont emprunts de dignité et fondés sur les principes de la moralité, de la correction et de la décence.
9. Les partis politiques s'abstiennent de prononcer des discours qui encouragent le sectarisme, la controverse ou les conflits entre les sectes, les communautés et les groupes ethniques.
10. Les dirigeants d'opinion et tous les autres participants à la vie politique agissent avec la responsabilité et la dignité inhérentes à leur situation. Ils diffusent leurs opinions et programmes sans porter atteinte à la liberté des autres de faire de même, ce qui serait une négation de la démocratie.

11. Tout doit être fait pour éviter les appels ou le recours à la violence lors des rassemblements ou des marches politiques, ou pendant le scrutin.

12. Le port d'armes dangereuses et meurtrières est interdit lors des rassemblements publics et les règlements officiels en la matière seront rigoureusement respectés. L'utilisation de pétards et autres explosifs dans le cadre des réunions publiques est interdite.

13. Les partis politiques et leurs candidats coopèrent avec le personnel électoral afin que le scrutin se déroule de façon ordonnée et dans la sérénité, et que les électeurs puissent exercer en toute liberté leur droit de vote, sans être soumis à des entraves.

14. Les partis politiques et leurs candidats s'interdisent toute activité pouvant être considérée comme une « manœuvre frauduleuse » et une infraction aux lois électorales, par exemple, la corruption et l'intimidation des électeurs, la supposition de personnes et le fait de solliciter des votes à moins de 500 mètres d'un bureau de vote.

15. Les partis politiques, leurs candidats, agents ou sympathisants s'interdisent d'offrir des cadeaux ou des gratifications ou d'inciter un individu à se porter ou ne pas se porter candidat, ou à retirer ou ne pas retirer sa candidature.

16. Les partis politiques et leurs candidats ne doivent pas chercher à s'assurer le soutien ou l'assistance d'un fonctionnaire ou d'un responsable de la Commission électorale en vue de favoriser ou d'empêcher l'élection d'un candidat.

17. Les partis politiques et leurs candidats ne doivent pas inciter leurs sympathisants à détruire des bulletins de vote ou une marque officielle sur les bulletins de vote.

18. Nonobstant ce qui précède, tous les partis politiques doivent s'élever contre la violence. Aucun parti ne doit se montrer indulgent envers les actes de violence, de quelque nature qu'ils soient, perpétrés pour donner la preuve de la force d'un parti ou de sa suprématie. Tous les partis politiques doivent coopérer avec les institutions chargées de l'application des lois en vue de la récupération des armes illégales. Aucun parti n'entreprendra des démarches pour faire libérer une personne que la police aura arrêtée pour port d'arme pendant la campagne électorale ou à l'intérieur ou à proximité d'un bureau de vote.

19. Il sera fait appel aux forces de l'ordre les plus proches, à savoir, la police, les Forces armées du Ghana, les pompiers et les services pénitentiaires, pour empêcher et tenir en échec toute tentative d'infraction électorale.

20. Les partis politiques s'accorderont en vue de résister à toute tentative, faite par un individu, quel qu'il soit, d'obtenir des suffrages en occupant un bureau de vote par la force ou en conduisant des activités illégales dans un bureau de vote. Les suffrages ainsi obtenus seront inutiles car la Commission électorale déclarera nuls les résultats de ce bureau de vote.

21. Le climat paisible et serein de l'élection ne doit pas être compromis par la propagation de fausses rumeurs ou par des actes de conspiration.

22. Dès que la Commission aura proclamé le caractère libre et régulier des élections, à la satisfaction de la majorité des partis politiques, des personnes invitées et des observateurs agréés, les candidats battus reconnaîtront honorablement leur défaite.

Tous les candidats aux élections présidentielles et les présidents des partis politiques souscriront publiquement au présent Code de conduite afin qu'il soit respecté au mieux par les agents et sympathisants des partis politiques.

A cette fin, le présent Code sera publié par la Commission électorale, conjointement avec les candidats aux élections présidentielles de 1992 et les présidents des partis politiques.

Fait à Accra, le 23 octobre 1992.

ANNEXE 13:

GUYANA

Guide à l'intention des médias et des partis politiques

1. Contexte

La liberté d'expression dans les médias - radio, télévision et presse - est un symbole de la démocratie. La manière dont les médias usent de leur liberté porte en elle l'obligation de servir la société et le public dans son ensemble. C'est cette obligation qui leur vaut la confiance du public. En toutes circonstances, ils doivent agir avec professionnalisme et discernement et exercer un sens critique qui respecte et fait progresser les droits et la dignité de tous les individus, et préserve les règles de la correction, telles qu'elles ont été définies par la société et le public qu'ils servent. Les médias doivent enrichir la vie quotidienne des populations qu'ils servent, à travers l'information, l'éducation et les loisirs; ils doivent garantir un débat équitable sur les questions d'intérêt public; ils doivent axer leur action sur le bien public, et apporter une aide et un réconfort en cas de tensions ou de situation d'urgence.

2. Directives générales pour la campagne électorale²⁵⁸

a) Informations

Les informations doivent être factuelles, équitables et sans a priori. Les sources d'information seront utilisées et choisies avec professionnalisme. Les analyses, commentaires et éditoriaux seront clairement présentés comme tels, une distinction devant être faite avec les informations en tant que telles.

b) Questions prêtant à controverse

L'expression d'opinions responsables sur les questions publiques prêtant à controverse doit garantir la représentation équitable des avis contraires. Les demandes faites par des individus, des groupes ou des organisations désireux de faire connaître leurs vues sur des questions prêtant à controverse doivent être considérées sur la base de leurs mérites individuels et à la lumière de leur contribution à l'intérêt public.

3. Directives expresses pour la campagne électorale

a) Accès par les partis politiques

Pendant la période électorale, les médias ont pour responsabilité particulière d'encourager la participation de l'électorat dans le processus démocratique et de veiller à faire connaître au public les candidats et leurs opinions. A cette fin, la

²⁵⁸ La campagne électorale est définie comme étant la période qui s'écoule entre le jour de la désignation et celui du scrutin.

Commission électorale du Guyana demande à la radio et à la télévision de mettre gratuitement à la disposition de tous les partis politiques présentant des candidats à une élection cinq minutes hebdomadaires de temps d'antenne aux heures de grande écoute. En outre, elle prie la presse écrite quotidienne de mettre gratuitement à la disposition de chaque parti politique dûment enregistré un encart hebdomadaire de 25 cm. Le Président de la Commission électorale communiquera aux médias les noms des partis politiques qui remplissent les conditions requises pour bénéficier d'une couverture médiatique gratuite. Tous ces programmes et encarts seront clairement présentés comme étant des messages politiques du service public préparés par un parti politique (nom) et non édités par les (médias). Le parti politique (nom) est seul responsable du contenu des messages. Les programmes et messages d'une durée ou d'une longueur supérieure au temps d'antenne ou à l'espace attribué peuvent être refusés et renvoyés au parti concerné. Les médias peuvent fixer des délais raisonnables pour la soumission des matériels, compte tenu des délais de diffusion ou de publication. Les médias devront veiller à ce que tous les partis bénéficient de l'égalité de traitement et d'accès en ce qui concerne la diffusion et l'emplacement des messages. Dans le cas des messages radiophoniques il sera peut-être nécessaire, pour assurer une couverture géographique complète, de diffuser les programmes à différentes heures et sur différentes fréquences.

b) Messages politiques non gratuits

Les partis politiques ou les candidats qui souhaitent obtenir un temps d'antenne ou des encarts supplémentaires devront payer tous les messages ou annonces aux taux en vigueur - de préférence le plus bas. Un même taux sera appliqué à tous les partis.

En outre, les médias doivent veiller à ce que tous les partis et tous les candidats bénéficient de l'égalité d'accès au temps d'antenne et à la programmation des médias électroniques, ainsi qu'aux encarts et emplacements dans la presse écrite. Un parti politique ou un candidat ne peut bloquer l'accès des autres partis ou candidats en achetant tout le temps d'antenne ou tout l'espace disponible.

Un traitement équitable et juste de tous les partis et candidats doit être la norme à laquelle adhèrent tous les médias. Alors que ce qui précède touche au traitement équitable en ce qui concerne la diffusion ou la publication de messages, les mêmes normes doivent être appliquées à la préparation des diffusions ou publications.

Les modalités de paiement des annonces de caractère politique seront les mêmes pour tous les partis, ce qui signifie que les annonces devront être réglées à l'avance et en espèces. Les annonces de ce genre porteront la mention « Annonce politique non gratuite ».

c) Rectification des erreurs des médias

Les erreurs de publication ou de diffusion échappant au contrôle du média concerné, c'est-à-dire les erreurs dues à des pannes ou un désastre naturel, doivent être rectifiées conformément aux procédures en vigueur. Les médias ne peuvent censurer, modifier ou remanier de quelque manière que ce soit les messages présentés par les partis ou les candidats et destinés à la diffusion ou la publication.

d) Messages contestables

Un média peut refuser un message politique qu'il considère être de mauvais goût ou contraire à l'intérêt public, à la sécurité, à la paix ou à la moralité. Toutefois, le média doit motiver son refus et donner au parti concerné la possibilité de modifier le matériel de façon à satisfaire aux normes en matière de diffusion ou de publication.

e) Dénis de responsabilité

En cas de publication ou de diffusion d'un message politique gratuit ou non, les médias devront publier ou diffuser un déni de responsabilité. Par exemple: « Les messages ou annonces politiques publiés dans ce numéro ont été préparés par le parti politique ou le candidat. Ils n'ont subi aucune modification, et ne reflètent pas nécessairement les opinions de ce quotidien ». Un seul encart, à un emplacement quelconque du quotidien, suffira. Les médias électroniques feront une déclaration similaire au moins une fois par jour, mais il n'est pas nécessaire qu'elle le soit immédiatement avant ou après la diffusion de messages politiques.

ANNEXE 14:
SEYCHELLES

Code de conduite auquel doivent adhérer les partis politiques, leurs membres et sympathisants lors d'une élection ou d'un référendum

Le présent Code de conduite vise à préserver un climat serein pendant une campagne électorale ou référendaire, et le jour du scrutin.

Code de conduite

1. Tous les partis politiques doivent respecter les lois et règlements électoraux en vigueur.
2. Tous les partis politiques et candidats doivent apporter l'aide et la coopération nécessaires aux autorités responsables de l'application des lois.
3. Chacun doit non seulement avoir conscience de ses propres droits, mais aussi respecter les droits d'autrui.
4. Tous les partis politiques et candidats participant au scrutin doivent pleinement coopérer avec les responsables électoraux et veiller à leur sécurité jusqu'à la fin du scrutin.
5. Les campagnes électorales doivent être organisées de telle sorte que les élections se déroulent dans un climat de paix et de sérénité.
6. Il est à prévoir que les opposants émettront des critiques pendant la campagne électorale. Tous les partis doivent faire preuve de retenue dans leurs discours, leurs attitudes et leurs comportements, et respecter les opinions d'autrui afin que la campagne électorale ne dégénère pas en un conflit verbal et une confrontation.
7. Il est à prévoir que les opposants émettront des critiques pendant la campagne électorale. Toutefois, les discours, les déclarations, les affiches provocateurs et inconvenants, la dérision, la raillerie et les allusions malveillantes sont à éviter. Les partis doivent veiller à ce que leur comportement, leurs déclarations ou leurs commentaires ne provoquent pas des tensions inutiles.
8. Tous les partis politiques doivent s'élever contre la violence. Aucun parti ne doit se montrer indulgent envers les actes de violence, de quelque nature qu'ils soient, perpétrés pour donner la preuve de la force d'un parti ou de sa suprématie. Tous les partis politiques doivent coopérer avec les institutions chargées de l'application des lois en vue de la récupération des armes illégales. Aucun parti n'entreprendra des démarches pour faire libérer une personne que la police aura arrêtée pour port d'arme pendant une campagne électorale ou référendaire ou à l'intérieur ou à proximité d'un bureau de vote.
9. Tous les partis et candidats jouissent des mêmes possibilités en matière de propagande électorale. Les réunions, marches et autres activités électorales des opposants ne peuvent être entravées. Les affiches et bannières ne peuvent être apposées que dans les limites établies dans l'Annexe ci-jointe.

10. Il sera fait appel aux forces de l'ordre les plus proches pour empêcher et contrôler une infraction électorale, quelle qu'elle soit.

11. Tenter d'influer sur l'issue du scrutin par des moyens pécuniaires ou autres constitue une infraction au code électoral. Ce type d'infraction doit être connu de tous.

12. Aucun véhicule de l'administration ne peut être utilisé pour transporter des électeurs jusqu'aux bureaux de vote, à l'exception des personnes travaillant pour des administrations publiques et en service ou des personnes résidant dans des établissements publics. Cette règle ne s'applique pas aux personnes qui utilisent un véhicule de l'administration à des fins personnelles et familiales.

13. Aucun véhicule des Forces armées ne sera utilisé pour transporter des électeurs, y compris les militaires, jusqu'aux bureaux de vote.

14. Les membres des Forces armées ne peuvent voter vêtus de leurs uniformes.

15. Les partis politiques ne chercheront pas à recueillir des votes en occupant par la force des bureaux de vote ou en menant des activités illégales à l'intérieur de ces derniers.

16. Aucun candidat ou parti ne peut, avant le jour du scrutin ou du référendum, promettre ou donner ouvertement ou secrètement une contribution, une subvention ou une faveur à un individu, une institution, un organisme ou une organisation de sa circonscription, aux fins de sa campagne électorale et d'obtenir des suffrages.

17. Le climat pacifique et serein de l'élection ou du référendum ne doit pas être compromis par la propagation de fausses rumeurs ou par des actes de conspiration.

18. Les partis politiques, leurs membres et leurs sympathisants ne peuvent établir des antennes électorales, des points de contrôle et des stands offrant des rafraîchissements. Aucune activité de propagande électorale, individuelle ou collective, ne peut être menée le jour du scrutin. Les bureaux du Conseil de district sont fermés le jour de l'élection ou du référendum. Les électeurs doivent faire la queue seuls afin de ne subir aucune influence.

19. Une personne non voyante ou autrement handicapée peut demander au responsable électoral d'enregistrer son suffrage en présence d'un témoin choisi par elle. Dans ces circonstances, le responsable électoral doit s'assurer a) que l'électeur est véritablement handicapé; b) que l'électeur a librement et honnêtement choisi la personne qui doit faire office de témoin; c) que le vote exprimé est librement. Les partis politiques ne doivent pas abuser de cette procédure pour inciter les personnes handicapées de voter en leur faveur.

20. Outre les responsables électoraux, seuls les électeurs sont autorisés à pénétrer dans les bureaux de vote. Les partis politiques doivent veiller à ce que leurs sympathisants se tiennent à l'écart de ces bureaux. Seuls les agents électoraux et les scrutateurs restent à la place qui leur a été attribuée à l'intérieur du bureau de vote et s'y acquittent de leurs responsabilités. Aucun désordre ne sera provoqué par le déplacement ou le remplacement des agents accrédités.

Code de conduite relatif aux affiches et banderoles

- 1.0 Utilisation des panneaux d'affichage
 - 1.1 Le avis d'élection ou de référendum et annonces de caractère politique ne peuvent être apposés que sur des panneaux d'affichage.
 - 1.2 Ces panneaux d'affichage ne peuvent être érigés que dans certains lieux, précisés par la Division des transports terrestres, la Police (circulation) et l'Autorité responsable de la planification.
 - 1.3 L'Autorité responsable de la planification, la police (circulation) et la Division des transports terrestres conviennent de la taille, de la hauteur et du nombre des panneaux qui seront installés dans un secteur donné.
 - 1.4 Le Département du tourisme et des transports (Division du tourisme) a installé des panneaux d'affichage permanents à Victoria. Seuls les avis annonçant des manifestations locales, telles que des activités éducatives, culturelles, sociales, récréatives ou touristiques, peuvent être apposés sur ces panneaux.
 - 1.5 Des panneaux d'affichage supplémentaires (provisoires) peuvent être érigés et attribués aux différents partis politiques.
 - 1.6 Les panneaux seront installés 14 jours seulement avant le jour de l'élection ou du référendum.
 - 1.7 Tous les panneaux et affiches électorales devront être retirés par les partis politiques dans les plus brefs délais et au plus tard 14 jours après le jour de l'élection ou du référendum, conformément à l'article 13(2)(b) du Règlement relatif à la planification urbaine et du territoire national (Contrôle de la publicité), chapitre 160.
- 2.0 Utilisation de banderoles en tissu
 - 2.1 Dans la mesure du possible, des banderoles en tissu, faciles à enlever, seront utilisées en lieu et place d'affiches en papier collées.
 - 2.2 Les banderoles en tissu ne seront disposées qu'après obtention des autorisations nécessaires auprès de la Division des transports terrestres et de la Police (circulation).
 - 2.3 Toutes les banderoles seront retirées dans les plus brefs délais et au plus tard 14 jours après le jour de l'élection ou du référendum.
- 3.0 Utilisation de peinture
 - 3.1 Il est strictement interdit d'utiliser de la peinture (liquide ou en spray) pour peindre un slogan ou écrire sur une route, un trottoir, un poteau téléphonique ou électrique, les murs ou les palissades, etc., d'une propriété publique ou privée.
Pareil acte constitue une infraction punissable aux termes de la Section 183 (j) du Code pénal, chapitre 73.
- 4.0 Affiches électorales ou en vue d'un référendum
 - 4.1 Les affiches électorales ou en vue d'un référendum ne peuvent être apposées que sur des panneaux installés spécialement à cette fin, ainsi qu'il est précisé au paragraphe 1.

- 4.2 Aucune affiche ou autre placard ne peut être collé sur un mur, un bâtiment, une route, un trottoir, des poteaux téléphoniques ou électriques, ou des palissades dans un lieu public ou privé
Un tel acte constitue une infraction punissable aux termes de la Section 183 (j) du Code pénal, chapitre 73.
- 5.0 Respect d'autrui et des biens d'autrui
- 5.1 Les membres et sympathisants des partis politiques respectent autrui et les biens d'autrui et s'abstiennent de détériorer la propriété d'autrui, qu'elle soit publique ou privée.

ANNEXE 15:
BANGLADESH

**Code de conduite auquel doivent adhérer les partis politiques
Elections au Jatiya Sangsad (Parlement), 1991**

Le code de conduite, arrêté après négociation avec les représentants de 67 partis politiques, dont les plus importants, vise à préserver un climat de sérénité pendant la campagne électorale et le jour du scrutin. La Commission électorale pense que ce code, s'il est respecté fidèlement par tous les partis politiques, contribuera largement à la tenue d'une élection crédible dans le pays. La légitimité d'un gouvernement représentatif élu au travers d'un tel processus ne sera pas remise en question.

Code de conduite

1. Tous les partis politiques doivent respecter les lois et règlements électoraux en vigueur.
2. Tous les partis politiques et candidats doivent apporter l'aide et la coopération nécessaires aux autorités responsables de l'application des lois.
3. Chacun doit non seulement avoir conscience de ses propres droits, mais aussi respecter les droits d'autrui.
4. Tous les partis politiques et candidats participant au scrutin doivent pleinement coopérer avec les responsables électoraux et veiller à leur sécurité jusqu'à la fin du scrutin.
5. Les campagnes électorales doivent être organisées de telle sorte que les élections se déroulent dans un climat de paix et de sérénité.
6. Rien ne doit être fait qui pourrait créer des tensions et perturber la sérénité des élections. Tous les partis doivent faire preuve de retenue dans leurs discours et respecter les opinions d'autrui afin que la campagne électorale ne dégénère pas en un affrontement verbal.
7. Il est à prévoir que les opposants émettront des critiques pendant la campagne électorale. Toutefois, les discours/déclarations provocateurs et inconvenants, la dérision, la raillerie et les allusions malveillantes sont à éviter. Les partis doivent veiller à ce que leurs déclarations ou commentaires ne provoquent pas des tensions inutiles. Dans les cas où un affrontement pourrait éclater à la suite d'un malentendu entre des partis en lice, un Comité de coordination des élections, composé de représentants de tous les partis concernés, apaisera les tensions et réglera le conflit.
8. Tous les partis politiques doivent s'élever contre la violence. Aucun parti ne doit se montrer indulgent envers les actes de violence, de quelque nature qu'ils soient, perpétrés pour donner la preuve de la force d'un parti ou de sa suprématie. Tous les partis politiques doivent coopérer avec les institutions chargées de l'application des lois en vue de la récupération des armes illégales. Aucun parti n'entreprendra des démarches pour faire libérer une personne que la police aura

arrêtée pour port d'arme pendant la campagne électorale ou à l'intérieur ou à proximité d'un bureau de vote.

9. Tous les partis et candidats jouissent des mêmes possibilités en matière de propagande électorale. Les réunions, marches et autres activités électorales des opposants ne peuvent être entravées.

10. Il sera fait appel aux forces de l'ordre les plus proches pour empêcher et contrôler une infraction électorale, quelle qu'elle soit.

11. Tenter d'influer sur l'issue du scrutin par des moyens pécuniaires ou autres, ou louer ou utiliser un véhicule autre que le véhicule personnel ou familial pour transporter des électeurs sont des infractions au code électoral. Ces infractions doivent être connues de tous.

12. Les partis politiques parviendront à un accord en vue de résister à toute tentative, faite par un individu, quel qu'il soit, d'obtenir des suffrages en occupant un bureau de vote par la force ou en conduisant des activités illégales dans un bureau de vote. Les suffrages ainsi obtenus seront inutiles car la Commission électorale déclarera nuls les résultats de ce bureau de vote.

13. Aucun candidat ne peut, avant le jour du scrutin, promettre ouvertement ou secrètement une contribution ou une subvention à une institution de sa circonscription, aux fins de sa campagne électorale et d'obtenir des suffrages.

14. Le climat pacifique et serein de l'élection ne doit pas être compromis par la propagation de fausses rumeurs ou des actes de conspiration.

15. Des antennes électorales ne peuvent être établies dans la zone interdite ou à proximité des bureaux de vote, et il est interdit de faire campagne à l'intérieur des bureaux de vote.

16. Outre les responsables électoraux, seuls les électeurs sont autorisés à pénétrer dans les bureaux de vote. Les partis politiques doivent veiller à ce que leurs sympathisants demeurent à l'extérieur de ces bureaux. Seuls les agents électoraux restent assis à la place qui leur a été attribuée à l'intérieur du bureau de vote, et s'y acquittent de leurs responsabilités.

ANNEXE 16

OSCE: CODE DE CONDUITE POUR L'OBSERVATION D'ÉLECTIONS²⁵⁹

- Les observateurs sont munis des signes d'identification qui leur ont été remis par le gouvernement hôte pour la commission électorale, et déclinent leur identité à toute autorité intéressée qui leur en fait la demande.
- Les observateurs agissent avec la plus stricte neutralité dans la conduite de leurs fonctions et n'expriment en aucune circonstance une opinion ou une préférence à l'égard des autorités nationales, des partis, ou des candidats, ou au sujet des questions qui sont débattues dans le cadre du processus électoral.
- Les observateurs n'arborent pas et ne portent pas des couleurs, des banderoles ou des symboles partisans.
- Les observateurs remplissent leurs fonctions discrètement, et ne s'ingèrent pas dans le processus électoral, les procédures de vote, ou le comptage des votes.
- Les observateurs peuvent attirer l'attention des responsables électoraux locaux sur les irrégularités, mais ils ne doivent jamais donner d'instructions ou annuler une décision des responsables électoraux.
- Les observateurs fondent toutes leurs conclusions sur des faits bien documentés et vérifiables.
- Les observateurs s'interdisent de faire devant les médias ou toute personne intéressée des commentaires personnels ou prématurés sur les constatations qu'ils ont faites et bornent leurs remarques à des informations générales sur la nature de leurs activités d'observateurs.
- Les observateurs participent aux séances de compte rendu qui font suite aux élections, si nécessaire par fax ou par téléphone.
- Les observateurs doivent respecter toutes les lois et réglementations nationales.

Bibliographie choisie

- Agenda for Change*. The Report of the Hansard Society Commission on Election Campaigns. Hansard Society, Londres, 1991.
- Alexander, Herbert E. & Corrado, Anthony, *Financing the 1992 Election*, M.E. Sharpe, Armonk, WY, 1995; révisé par Sharon Steward dans *The Guardian* (Journal of the Council on Governmental Ethics Laws—COGEL), mars 1996,1-3.
- Ansolabehere, Stephen & Iyengar, Shanto, *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*, The Free Press, New York, NY, 1995; révisé par Maris LeBlanc McCrory, *The Guardian* (Journal of the Council on Governmental Ethics Laws—COGEL), décembre 1996,1,3.
- Axworthy, T., 'Capital Intensive Politics', in Seidle, F. Leslie, éd., *Issues in Party and Election Finance in Canada*, Research Studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 5, Toronto, Dundurn Press, 1991.
- Baldwin, R., *Rules and Government*, Clarendon Press, Oxford, 1995
- Balz, D. & Edsall, T.B., 'More Shouts and Smears as the Querulous Republicans Debate', *International Herald Tribune*, 2-3 mars 1996
- Beibeder, Yves, *International Monitoring of Plébiscites, Referenda and National Elections*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994.
- Bennet, J., 'Who's Negative? Check Clinton Ads', *International Herald Tribune*, 23 oct. 1996.
- Berke, R.L., 'Attack Ads Arouse Anger', *International Herald Tribune*, 17-18 fév. 1996
- Boutros-Ghali, Boutros, 'Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties': document ONU A/51/761,20 déc. 1996; réédité sous le titre *Un Agenda pour la démocratisation*, Nations Unies, New York, 1996
- Brownlie, L, *System of the Law of Nations: State Responsibility (Part I)*, Clarendon Press, Oxford. 1983.

- Brownlie, I., *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, Oxford, 4th ed., 1990.
- Bulgarian Association for Fair Elections and Civil Rights, 'Mirror', The Race for the Presidential Post mirrored in the Media, 2 numéros, oct., nov. 1996.
- Camby, Jean-Pierre, *Le financement de la vie politique en France*, Montchrestien, Paris, 1995.
- Cantor, Joseph E., 'Campaign Financing in Fédéral Elections: A Guide to the Law and its Opération,' Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, 8 août 1986; mis à jour le 15 oct. 1993.
- Carville, J. & Matalin, M., *AIVs Fair: Love, War and Running for Président*, Random House, 1994. Touchstone, 1995.
- Center for Responsive Politics, Washington, D.C., 'Enforcing the Campaign Finance Laws: An Agency Model'¹, juin 1993.
- Comité des droits de l'homme, 'Commentaire général adopté par le Comité des droits de l'homme en application de l'article 40, paragraphe 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques', Addendum, 'Commentaire général No. 25 (57)': UN doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 août 1996
- Commonwealth Observer Group, *The General Election in St. Kitts and Nevis, 3 July 1995*, Commonwealth Secrétariat, Londres, 1996.
- Commonwealth Observer Group, *The Parliamentary Elections in Bangladesh, 12 June 1996*, Commonwealth Secrétariat, Londres, 1997.
- Commonwealth Observer Group, *The Presidential and Parliamentary Elections in Sierra Leone, 26-27 February 1996*, Commonwealth Secrétariat, Londres, 1996.
- Commonwealth Observer Group, *The General Election in Pakistan, 3 February 1997*, Londres, 1997, 2.
- Commonwealth Observer Group, *The Union Presidential and Parliamentary Elections in Tanzania, 29 October 1995*, Commonwealth Secrétariat, Londres J 1996.
- Conseil fédéral de la Suisse, 'Rapport sur l'aide aux partis politiques*', 23 nov. 1988 (doc. 88.075).
- Cooper, L. & Henderson, J., 'Uganda: A Pre-Election Assessment Report', International Fédération for Election Systems, Washington, jan. 1996,

- Cornillon, P., 'Droits et responsabilités des observateurs électoraux', exposé présenté lors de la Conférence internationale de La Laguna sur la liberté des élections libres et l'observation internationale des élections (Tenerife, 27 février-2 mars 1994).
- Council on Governmental Ethics Laws (COGEL), 'A Model Law for Campaign Finance, Ethics and Lobbying Régulation', (1991).
- Conseil de l'Europe, *Handbook for Observers of Elections*, Strasbourg, 1996.
- DeGregorio, Paul S. & Ross, Kimberly L., 'Albania: Pre-Election Technical Assessment', International Fédération for Election Systems, Washington, D.C. août 1996.
- Doublet, Yves-Marie, 'La législation de 1995 sur le financement de la vie politique', *Revue française de droit constitutionnel*, no. 22, 1995, 411.
- Durbin, Thomas M., 'Extending the Fairness Doctrine to the Print Media', Congressional Research Service Report for Congress, 17 juin 1987.
- Durbin, Thomas M., 'First Amendment Issues and Major Supreme Court Décisions relating to Campaign Finance Law', Congressional Research Service Report for Congress, mis à jour le 15 sept. 1995.
- Elections Canada, *Election Handbook for Candidates, their Official Agents and Auditors*, Ottawa, 1993.
- Elections Canada, *Thirty-fifth General Election 1993. Contributions and Expenses of Registered Political Parties and Candidates*, Ottawa, 1994
- Elections Canada, *Serving Democracy*, Ottawa, 1994.
- Elections Canada, *Contributions and Expenses of Registered Political Parties and Candidates, 35th General Election 1993*, Ottawa, 1993.
- Elections Canada, *Strengthening the Foundation: Canada's Electoral System*, Annex to the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 35th General Election, Ottawa, 1996.
- Institut européen pour les médias, 'Preliminary conclusions—Media coverage of the Russian presidential elections', 17 juin 1996.
- Ewing, Keith D., *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- Franck, T., 'The Emerging Right to Démocratie Governance', 86 *American Journal of International Law* 46 (1992)

- Gallagher M. & Marsh, M., eds., *Candidate Sélection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Sage Modern Politics Séries, vol. 18, 1988.
- Gans, Curtis, Committee for the Study of the American Electorate, Evidence to the US Senate Subcommittee on Communications on the *Clean Campaign Act*, mai 1993.
- Garber, Lary, 'The Rôle of International Observers', in Garber, L. & Bjornlund, E., eds., *The New Démocratie Erontier. A Country by Country Report on Elections In Central and Eastern Europe*, National Démocratie Institute for International Affairs, Washington, 1992.
- Garber, Larry, *Guidelines for International Election Observing*, International Human Rights Law Group, 1983.
- Garber, Larry and Gibson, Clark, *Review of United Nations Electoral Assistance 1992-93*, août 1993.
- Garber, L. & Bjornlund, E., eds., *The New Démocratie Erontier. A Country by Country Report on Elections In Central and Eastern Europe*, National Démocratie Institute for International Affairs, Washington, 1992.
- Genevois, Bruno, 'Le nouveau rôle du juge de l'élection', in 'L'argent des élections', *Pouvoirs*, No. 70, 1994, 69.
- Goodwin-Gill, G.S., *Elections libres et régulières: droit international et pratique*, Union interparlementaire, Genève, 1994.
- Gould, R., Jackson, C. & Wells, L., *Strengthening Democracy: A Parliamentary Perspective*, Dartmouth, Aldershot, 1995.
- Gugliotta, Guy & Chinoy, Ira, 'Money-Machine: The Fund-Raising Frenzy of Campaign '96. Outsiders Made Erie Battle a National Battle', *Washington Post*, 10Feb. 1997.
- Human Rights Watch/Helsinki, 'Statement of Concern: Violations in the Albanian Elections', 30 mai 1996.
- Human Rights Watch, 'Leaving Human Rights Behind: The Context of the Presidential Elections', 16 mai 1997.
- Human Rights Watch, 'Algeria-Elections in the Shadow of Violence and Repression,' 20 mai 1997.
- International Fédération for Election Systems (IFES), 'Republic of Moldova Presidential Elections, November 17 and December 1, 1996', Washington, 1997.

- IFES, *Europe and Asia Report*, Washington, février 1997.
- IFES, 'Republic of Georgia: Assessment and Voter Education Campaign, September-November 1995', Washington, nov. 1996.
- IFES, 'Toward Credible and Legitimate Elections in Kenya: Recommendations for Action', avril 1996.
- IFES, 'Albania: A Pre-Election Technical Assessment', Washington, août. 1996.
- IFES, 'Uganda: A Pre-Election Assessment Report', Washington, janv. 1996.
- International Crisis Group, 'Electioneering in Republika Srpska', ICG Bosnia Project, Sarajevo, août. 1996.
- International Crisis Group, Communiqué de presse, 4 déc. 1996, 'ICG Cautions Against Further Electoral Engineering in the Run-up to the Municipal Elections'¹.
- International Crisis Group, 'Elections in Bosnia & Herzégovine' Sarajevo, 22 sept. 1996.
- International Crisis Group, 'Elections in Bosnia and Herzegovina', Sarajevo, 13 août 1996.
- International IDEA, 'Lessons learnt: International Election Observation', Report on a Roundtable, Stockholm, 10-12 oct. 1995.
- Jones, George F., 'Fraud and Corruption in Elections and Election Campaigns'¹, Discours prononcé lors du Séminaire sur l'éthique publique, parrainé par le Ministère de l'Intérieur, République argentine, 10 déc. 1996.
- Kalb, D. & Salant, J.D., 'Donations by Pro-Israel PACs in Decline on Capitol Hill', *Congressional Quarterly*, 16 mars 1996, 719; '1995 Campaign Finance Totals', *Congressional Quarterly*, 6 avril 1996, 954;
- Klein, Keith, 'Election Observation in Tanzania: An Observer Asks if the Task is Too Great', *Elections Today*, Vol. 5, No. 4, janv. 1996.
- Klein, K., Scallan, A., Santos de Assunção, C. & Dauphinais, D., 'Toward Credible and Legitimate Elections in Kenya: Recommendations for Action', IFES, Washington, avril 1996.
- Koenig, Pierre, 'Funding of political parties', Study prepared for the Council of Europe: CE doc. CAHDD(94)45,20 sept. 1994,4-5.

- Kurtz, H., 'The Man behind the Voices that Keep Shrieking «Libéral»,
International Herald Tribune, 23 oct. 1996.
- Lansell, S.R. & Edgeworth, L.V., 'Republic of Georgia: Assessment and
Voter Education Campaign, September-November 1995% International
Fédération for Election Systems, Washington, nov. 1996.
- Linton, M., *Money and Votes*, Institute for Public Policy Research, London,
1994.
- Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge
University Press, Cambridge. 1997.
- Marcus, Ruth & Babcock, Charles R., 'The System Cracks under the Weight
of Cash: Candidates, Parties and Outside Interests Dropped a Record
\$2.7 Billion', *Washington Post*, 9 février 1997.
- McNair, Lord *The Law of Treaties*, Clarendon Press, Oxford. 1961
- Merloe, Patrick, 'Electoral Opérations, Human Rights and Public Confidence
in a Démocratie System', National Démocratie Institute, Washington,
1994.
- Merloe, Patrick, 'Electoral Campaigns and Pre-Election Issues: The «Level
Playing Field» and Démocratie Elections', National Démocratie Institute,
Washington, 1994.
- Merloe, P., *Election Campaign Broadcasting in Transitional Démocraties:
Problems, Principles and Guidelines*, Article 19, Londres 1994.
- Millon, Charles, 'Avant/après: Ce qui a changé*', in 'L'argent des élections',
Pouvoirs, No. 70, 1994, 103.
- National Démocratie Institute (NDI), Communiqué de presse, 'Preliminary
Statement by the International Observer Délégation to the December 7
Elections in Ghana', Accra, 10 déc. 1996.
- NDI, Statement of the National Démocratie Institute for International Affairs
(NDI), Pre-Election Assessment Délégation, Accra, 19 nov. 1996.
- National Démocratie Institute for International Affairs and The Carter Center,
'Statement of the Second NDI/Carter Center Pre-Election Délégation to
the 1996 Palestinian Elections', 16 déc. 1995.
- NDI/Council of Freely Elected Heads of Government Délégation to the
Dominican Republic, May 1996, Press Release, Carter Center, Atlanta,
10 mai 1996.

- Nicholson, B., 'From interest group to (almost) equal citizenship: Women's representation in the Norwegian Parliament', 46 *Parliamentary Affairs* 254(1993).
- Norwegian Helsinki Committee, Report on the Russian Presidential Elections 1996.
- Norwegian Helsinki Committee, *Manual for Election Observation*, (Rev. Mardi 1996)
- Office for Démocratie Institutions and Human Rights (ODIHR), *Final Report*, Romanian Parliamentary and Presidential Elections, 3rd and 17th November 1996.
- Office for Démocratie Institutions and Human Rights, *Final Report*, Bulgarian Presidential Election, October 27 and November 3, 1996.
- Office for Démocratie Institutions and Human Rights, 'What Observers need to know about Election Administration', 'The Pre-Election Phase', and 'Election Phase: The Long- and Short-Term Observer', documents présentés à l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe/ Office pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, Seminar on Election Administration and Election Observation, Varsovie, 8-10 avril 1997.
- Office for Démocratie Institutions and Human Rights, *Final Report*, Armenian Presidential Election, September 22, 1996,
- Organisation des Etats américains, Unité pour la promotion de la démocratie, 'Establishment of the Electoral Observer Mission of the Organization of American States', 1995.
- Organisation des Etats américains, Unité pour la promotion de la démocratie, Final Report of the OAS Electoral Observation Mission to the Législative and Municipal Elections in Haiti 1995.
- Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe, Communiqué de presse, 'Election Appeals Sub-Commission Announces Décisions', 24 août 1996
- Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe, Assemblée parlementaire, Déclaration de Stockholm Déclaration, 9 juillet 1996
- Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe, Mission to Bosnia and Herzegovina, Communiqué de presse» 24 août 1996.
- Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe, Mission to Bosnia and Herzegovina, Communiqué de presse, 15 août 1996.

- Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe, 'The Elections in Bosnia and Herzegovina, 14 September 1996,' Preliminary Statement of the Co-ordinator for International Monitoring (CIM), 16 sept. 1996.
- Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe, 'Report on the Election of the Président of the Russian Fédération, 16 June and 3 July 1996'
- Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe, Mission to Bosnia and Herzegovina, Provisional Election Commission, Rules and Régulations. Décisions until July 16, 1996.
- Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe, Communiqué de presse, 'Election Appeals Sub-Commission: Décisions taken in two cases of violations of voters' rights*', 15 août 1996.
- Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe/Office pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, *The Organization for Coopération and Security in Europe/Office for Démocratie Institutions and Human Rights Election Observation Handbook*, 2nd éd., 1997.
- Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe, Assemblée parlementaire, Report on the parliamentary élections in Albania, 26 mai 1996.
- Paige Whitaker, L., 'Political Broadcasting Laws and the Indecency Standard: The Issue of Campaign Advertisements Featuring Dead Fetuses and Abortion Procédures*', Congressional Research Service Report for Congress, 14juillet 1993.
- Palestinian Centre for Human Rights and Robert F. Kennedy Mémorial Centre for Human Rights, 'Joint Statement regarding Human Rights and Palestinian Elections', 19janv. 1996.
- Pedersen, M.N. and Bille, 'Public Financing and Public Control of Political Parties in Denmark', in Wiberg, Matti, *The Public Purse and Political Parties. Political Financing of Political Parties in Nordic Countries*. Finnish Political Science Association. 1991.
- Pianin, Eric, 'Money-Machine: The Fund-Raising Frenzy of Campaign '96. How Business Found Benefits in Wage Bill', *Washington Post*, 11 fév. 1997
- Poland: National Electoral Office, 'Polish Electoral Law: A Brief Outline,' document présentée à l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe/Office pour les institutions démocratiques et les droits de

l'homme, Seminar on Election Administration and Election Observation, Varsovie, 8-10 avril 1997.

Reeves, P.R., '1996 Presidential Elections in Equatorial Guinea', International Fédération for Election Systems, Washington, mars 1996, 43

Résolution 50/158 AG ONU (21 déc. 1995), 'Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité africaine'.

Résolution 50/172 AG ONU (22 déc. 1995), 'Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux'.

Résolution 50/185 AG ONU (22 déc. 1995), 'Affermissement du rôle de l'Organisation 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'.

Résolution 50/178 AG ONU (22 déc. 1995), 'Situation des droits de l'homme au Cambodge'.

Résolution 50/86 AG ONU (15 déc. 1995), 'La situation de la démocratie et des droits de l'homme en Haïti'.

Rotberg, Robert L, 'Democracy in Africa: The Ballot doesn't Tell AU', *Christian Science Monitor*, 1 mai 1996.

Salant, J., 'Freshmen Embrace Capitol Ways as They Go for PAC Donations', *Congressional Quarterly*, 20 avril 1996, 1068

Seidle, F. Leslie, éd., *Issues in Party and Election Finance in Canada*, Research Studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 5, Toronto, Dundurn Press, 1991.

Sterline, B., 'Merchants of Venom', *Wired*, May 1996, 65.

Union interparlementaire, Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, Conseil interparlementaire, 154^e session, Paris, 26 mars 1994.

Union interparlementaire, Conférence interparlementaire spécialisée, 'Vers un partenariat entre hommes et femmes en politique', New Delhi, 14-18 février 1997, Déclaration finale du Président sur les résultats de la Conférence.

- United Nations General Assembly (UNGA) res. 50/87 (18 Dec. 1995), 'Coopération between the United Nations and the Organization for Security and Coopération in Europe'.
- United States of America: *Senate Election Law Guidebook 1996*, Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 1996.
- Valentino, Henry, 'Establishing and Maintaining Balanced Media Support for Free and Fair Elections', *Elections Today*, vol. 5, no. 1, déc. 1994, 10.
- Valentino, Henry, 'Guidelines for Media, Political Parties and Contesting Groups during Official Campaign Period for Municipal and Local Government Elections', drafted for use in Guyana, *Elections Today*, vol. 5,110.1, déc. 1994,12-13.
- von Meijenfeldt, Roel, 'Election Observation', Report of an ECDPM Workshop, Maastricht, The Netherlands, 14-16 juin 1995, Arnold Bergstraesser Institut.
- Weiser, Benjamin & McAllister, Bill, 'The Little Agency That Can't. Election-Law Enforcer is Weak by Design, Paralyzed by Division', *Washington Post*, 12fév. 1997.
- Wiberg, Matti, *The Public Purse and Political Parties. Political Financing of Political Parties in Nordic Countries*. Finnish Political Science Association. 1991.