

Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples



**DIRECTIVES SUR
L'ACCÈS À L'INFORMATION ET
LES ÉLECTIONS EN AFRIQUE**

**DIRECTIVES SUR L'ACCÈS À
L'INFORMATION ET
LES ÉLECTIONS EN AFRIQUE**

Préface

Lien entre l'accès à l'information et les élections

Le droit d'accès à l'information consacré à l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine) est une composante essentielle de la démocratie, en ce qu'il facilite considérablement la participation des citoyens aux affaires publiques. Son importance tient en particulier à son caractère transversal, qui le rend nécessaire à la réalisation d'autres droits humains, notamment celui de participer au gouvernement, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, comme le garantit l'article 13 de la Charte africaine.

Parce qu'il leur permet d'être bien informés sur les processus politiques et de s'assurer que leurs intérêts sont pris en compte, le droit à l'information aide les citoyens à élire ceux qui exerceront les charges publiques, les associe à la prise de décisions relatives à l'application des lois et aux politiques et leur donne les moyens de tenir les fonctionnaires responsables de leurs actes ou de leurs omissions dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, l'accès à l'information est un élément fondamental de la gouvernance démocratique. C'est à raison que l'on considère qu'aucun gouvernement démocratique ne peut survivre si les dirigeants ne sont pas tenus comptables de leurs actes, et il faut pour cela que les électeurs disposent des informations dont ils ont besoin sur le fonctionnement du gouvernement.¹ Il incombe aux États parties de créer un environnement propice à l'accès à l'information et d'assurer « une publicité et une diffusion appropriées de l'information » en mettant en place « les facilités nécessaires et en éliminant les obstacles qui en empêchent la réalisation ».²

La démocratie repose sur la liberté des citoyens de choisir les dirigeants politiques par les urnes. L'organisation périodique d'élections libres et régulières soumet le parcours des candidats et les poli-

1. *S.P. Gupta v Union of India* [1982] AIR (SC), p. 232.

2. *Navarro Gutiérrez v Lizano Fait*, arrêt du 2 avril 2002 de la Cour suprême du Costa Rica, Rapport annuel du Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de l'OEA, 2003, p. 159 et 160.

tiques proposées à l'examen attentif du public, ce qui est de nature à favoriser la réactivité des élus. Plus généralement, les électeurs peuvent, à la faveur des élections, déterminer de manière pacifique et structurée qui ils souhaitent porter ou maintenir au pouvoir; en tant que telles, les élections sont garantes de la légitimité globale de la gouvernance politique. Elles sont un pilier de la démocratie.

Pour que les élections soient libres, équitables et crédibles, les citoyens doivent avoir accès à l'information à toutes les étapes du processus électoral. Faute de disposer d'informations exactes, crédibles et fiables sur un large éventail de questions avant, pendant et après le scrutin, il leur est impossible d'exercer leur droit de vote de la manière prévue par l'article 13 de la Charte africaine. L'importance de l'accès à l'information pour l'intégrité du processus électoral et pour la gouvernance démocratique est reconnue dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, ainsi que dans d'autres traités et instruments sous-régionaux.

Processus rédactionnel

À sa dix-huitième session extraordinaire, tenue en août 2015 à Nairobi (Kenya), la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine) a adopté la résolution CHPR/Res.307 (EXT.OS/ XVIII) 2015, dans laquelle elle invitait la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression et l'accès à l'information (la Rapporteuse spéciale) à élaborer des lignes directrices sur l'accès à l'information et les élections afin de remédier à l'absence de norme régionale sur le rôle de l'accès à l'information dans le processus électoral, de manière « à garantir la crédibilité des élections dans les États membres et à renforcer la gouvernance démocratique dans son ensemble en Afrique ».

La Rapporteuse spéciale de l'époque, la Commissaire Pansy Tlakula, s'est lancée dans le processus d'élaboration d'un projet de directives, avec l'appui du Centre pour les droits de l'homme de l'Université de Pretoria. En mai 2016, s'est tenue la première d'une série de réunions d'experts réunissant des spécialistes africains de l'accès à l'information et des élections. Un groupe de travail a été chargé d'élaborer un avant-projet, dont le texte a été présenté à la Commission africaine en mai 2016, à sa soixantième session ordi-

naire, tenue à Niamey (Niger). Dans le cadre de ce processus, deux consultations sous-régionales ont été organisées, l'une à Maputo (Mozambique) et l'autre à Nairobi (Kenya) en mars et juin 2016, respectivement, en vue de recueillir les premières réactions des parties intéressées sur le projet de document. De plus, le public a été invité à communiquer leurs observations par voie électronique au Secrétariat de la Commission africaine. Tous les commentaires, qu'ils aient été communiqués par voie électronique ou formulés lors des réunions consultatives, ont contribué à la finalisation du projet de texte.

Les Directives sur l'accès à l'information et les élections en Afrique (les Directives) ont été adoptées par la Commission africaine le 10 novembre 2017, à sa soixante et unième session ordinaire, tenue à Banjul (Gambie).

Raison d'être et objectifs des Directives

La Loi type pour l'Afrique sur l'accès à l'information, adoptée en février 2013, a sans aucun doute contribué à améliorer le contexte législatif de l'accès à l'information en Afrique. Cependant, les États, même ceux qui se sont dotés de dispositions constitutionnelles et législatives sur l'accès à l'information, ont généralement tardé à intégrer la publicité proactive de l'information dans leurs processus courants de gouvernance. Les présentes Directives donnent des orientations sur l'accès à l'information dans le cadre du processus électoral afin de renforcer la gouvernance démocratique en Afrique.

Les expériences récentes vécues sur le continent illustrent les dangers que le manque d'information dans le contexte des élections fait peser sur la paix, la sécurité et la stabilité. Dans le meilleur des cas, l'incapacité des parties prenantes à diffuser des informations à titre proactif alimente la méfiance et le doute chez les électeurs. Au pire, lorsque ce déficit d'information se conjugue à des tensions ethniques, religieuses et autres, il peut facilement dégénérer en violence, les électeurs exprimant leur frustration face à un déni réel ou perçu de leurs droits. Trop souvent, des élections contestées ont donné lieu à des troubles civils et à des conflits meurtriers, à des déplacements de populations et au désespoir. Il est donc impératif d'informer proactivement l'électorat sur le processus électoral.

La publicité proactive d'informations est un principe cardinal du

droit à l'information. Elle suppose que ceux qui détiennent des renseignements présentant un intérêt public les publient régulièrement sans qu'il soit nécessaire d'en faire la demande. Ces renseignements doivent être fournis sous une forme facilement accessible et répondant aux besoins des utilisateurs auxquels ils sont destinés. La proactivité de l'information relative aux élections est donc un moyen efficace de favoriser la transparence et la responsabilisation des principaux acteurs électoraux et de garantir la crédibilité et l'intégrité du processus électoral.

Aux termes de l'article 1 de la Charte africaine, les États parties s'engagent à adopter des mesures législatives ou autres pour donner effet aux droits, devoirs et libertés énoncés dans la Charte; ils doivent donc veiller à ce que toutes les parties prenantes au processus électoral s'acquittent de la responsabilité de diffuser de manière proactive des informations sur le processus électoral. Les présentes Directives visent à donner aux États des orientations sur les catégories d'informations qui, au minimum, doivent être divulguées de manière proactive. Elles complètent, sans s'y substituer, la législation, les politiques, les pratiques et les procédures d'accès à l'information sur le processus électoral qui sont conformes à la Charte africaine et à d'autres normes et bonnes pratiques en la matière.

Les Directives donnent des orientations aux parties prenantes du processus électoral qui ont la responsabilité de divulguer proactivement les différentes catégories d'informations qui sont en leur possession ou sous leur contrôle afin de préserver l'intégrité et la légitimité du processus électoral. Elles s'adressent aux parties prenantes suivantes:

- (a) Les autorités investies du pouvoir de nomination des organes de gestion des élections.
- (b) Les organes de gestion des élections.
- (c) Les candidats et les partis politiques.
- (d) Les organes chargés de l'application de la loi.
- (e) Les observateurs et les surveillants électoraux.
- (f) Les médias et les fournisseurs de plateformes de médias en ligne.
- (g) Les organes de réglementation des médias.
- (h) Les organisations de la société civile.

Conclusion

J'espère que les présentes Directives aideront toutes les parties prenantes du processus électoral, non seulement à identifier les catégories spécifiques d'informations relatives aux élections qui doivent être divulguées de manière proactive au public, mais aussi à mettre en place des systèmes et des processus permettant d'intégrer l'accès à l'information dans l'ensemble du processus électoral. Je suis convaincu que ces Directives favoriseront un meilleur exercice du droit à l'information, ainsi que du droit de vote et du droit de participer librement à la vie politique pour tous les Africains.

Enfin, je tiens à remercier toutes les parties prenantes, y compris les acteurs étatiques et non étatiques, sans l'appui et le retour d'information desquels ces Directives n'auraient jamais pu être élaborées. Je sais gré à la Commissaire Pansy Tlakula, la Rapporteuse spéciale à laquelle j'ai succédé, dont la vision et l'énergie ont donné l'élan nécessaire au processus et permis qu'il soit mené à terme.

Lawrence Murugu Mute

Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique

Vice-Président de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

Novembre 2017

Préambule

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples:

Affirmant qu'elle a pour mission de promouvoir les droits de l'homme et des peuples comme en dispose l'article 45 de la Charte africaine;

Rappelant l'article 9 de la Charte africaine, qui garantit à chacun le droit à l'information, développé par la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique (la Déclaration);

Rappelant également l'article 13 de la Charte africaine, qui consacre le droit de tous les citoyens de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays;

Réaffirmant ses résolutions antérieures sur les élections et la gouvernance participative en Afrique, notamment la résolution sur le processus électoral et la gouvernance participative (ACHPR/Res.23 (XIX) 1996), la résolution sur le processus électoral et la gouvernance participative en Afrique (ACHPR/Res.184 (EXT.OS/IX) 2011), la résolution sur les élections en Afrique (ACHPR/Res.232 (EXT.OS/XIII) 2013), la résolution sur les élections en Afrique en 2013 (ACHPR/Res.239 (EXT.OS/XIV) 2013), la résolution sur les élections en Afrique en 2014 (ACHPR/Res.272 (LV) 2014) et la résolution sur les élections en Afrique en 2015 (ACHPR/Res.293 (EXT.OS/XVII) 2015);

Sachant que la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance insiste sur la nécessité de promouvoir les meilleures pratiques dans l'organisation et la supervision d'élections régulières, transparentes, libres et justes aux fins de la stabilité politique et de la bonne gouvernance sur le continent;

Ayant à l'esprit la Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique de l'Union africaine, qui rappelle que l'accès à l'information publique est un droit fondamental de chacun;

Notant que des instruments régionaux, tels que la Charte africaine de

la démocratie, des élections et de la gouvernance, la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique, ainsi que la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique, la Déclaration de l'Union africaine sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique et la Loi type pour l'Afrique sur l'accès à l'information, s'accordent à reconnaître l'importance de l'accès à l'information dans la tenue d'élections transparentes, libres, régulières et crédibles;

Notant également les Principes applicables à l'observation et l'évaluation des élections de la Communauté d'Afrique de l'Est, le Protocole additionnel de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, les Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine, les Normes et standards du Forum parlementaire pour les élections dans la région de la SADC et les Principes et orientations régissant les élections démocratiques de la SADC, qui définissent les éléments fondamentaux de la transparence du processus électoral;

Reconnaissant l'importance des articles 19 et 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des articles 19 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui protègent le droit d'accès à l'information et le droit de participer à des élections périodiques et honnêtes, au suffrage universel et égal, qui soient libres, régulières et crédibles;

Reconnaissant que la tenue d'élections transparentes, libres, régulières et crédibles est cruciale pour l'exercice effectif du droit fondamental et universel à des élections démocratiques et à un gouvernement participatif;

Consciente des difficultés liées un accès limité à l'information au cours du cycle électoral, qui sont susceptibles d'alimenter la méfiance du public, l'abstention et la violence pendant le processus électoral;

Sachant que les groupes vulnérables et marginalisés tels que les femmes, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées et autres groupes minoritaires, continuent de se heurter à des difficultés disproportionnées faisant obstacle à leur participation au

processus électoral;

Préoccupée par l'absence d'un instrument régional sur l'accès à l'information dans le processus électoral comme moyen de garantir des élections libres, régulières et crédibles dans les États parties à la Charte africaine et de renforcer la gouvernance démocratique partout en Afrique;

Adopte les présentes Directives en tant que normes minimum relatives à l'accès à l'information en contexte électoral et engage les États parties à la Charte africaine à les incorporer dans leur législation nationale et à prendre des mesures pour assurer leur mise en œuvre effective.

Définitions

1. Aux fins des présentes Directives:

« **Autorité investie du pouvoir de nomination** » s'entend de toute personne ou institution de l'État partie qui est habilitée par la loi à superviser la nomination des membres de l'organe de gestion des élections.

« **Charte africaine** » s'entend de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

« **Commission africaine** » s'entend de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

« **Cycle électoral** » s'entend d'un continuum d'activités et de processus interdépendants se déroulant en trois phases:

- (a) La **période pré-électorale**, qui comprend des processus tels que les réformes législatives, la planification et la mise en œuvre, la formation et l'instruction, l'inscription des électeurs et les campagnes électorales;
- (b) La **période électorale**, qui comprend la conduite du scrutin et les procédures applicables au vote et à la vérification des résultats;
- (c) La **période post-électorale**, qui comprend des processus tels que les audits et contrôles post-électoraux ainsi que les réformes institutionnelles et le développement des institutions.

« **Entité privée visée** » s'entend d'une entité qui pourrait être considérée comme une entité privée, mais qui est détenue, en tout ou en partie, par l'autorité publique, est placée sous son contrôle ou est financée directement ou indirectement par des fonds publics, ou d'une entité qui est investie d'une fonction légale ou publique ou chargée de fournir un service légal ou public.

« **États parties** » s'entend des Etats qui ont ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

« **Information** » s'entend de tout matériel documentaire, qu'il s'agisse d'un original ou d'une copie, quelles qu'en soient les caractéristiques physiques, tel qu'archive, correspondance, fait, opinion, conseil, publicité, mémorandum, donnée, statistique, livre, dessin, plan, carte, diagramme, photographie, enregistrement sonore ou visuel, et tout autre matériel tangible ou intangible, quels qu'en soient la forme et le support, détenu par un titulaire qui l'a en sa possession ou sous son contrôle, et à qui une demande a été adressée en vertu des présentes Directives.

« **Observateurs électoraux** » s'entend de personnes accréditées, indépendantes et non partisans qui ont pour mandat d'observer un processus électoral, mais n'ont pas le droit d'intervenir dans ce processus.

« **Organes chargés de l'application des lois** » s'entend des institutions publiques chargées du maintien de l'ordre dans le cadre du processus électoral, notamment les services de police, l'armée et les services du renseignement.

« **Organe de gestion des élections** » s'entend d'un ou de plusieurs organes chargé(s) de la gestion des élections, ayant pour seul objet, et pour seule responsabilité sur le plan juridique, de gérer en tout ou en partie les aspects qui sont indispensables à la conduite des élections et aux instruments de démocratie directe, que sont les référendums, les initiatives citoyennes ou les référendums révocatoires, dans la mesure où ces instruments font partie du cadre juridique.

« **Partie prenante électorale** » s'entend des parties prenantes du processus électoral auxquelles les présentes Directives s'appliquent au premier chef, notamment les organes de gestion des élections, les partis politiques, les observateurs et les surveillants électoraux, les

organes chargés de l'application des lois, les personnes ou entités, publiques ou privées, qui financent les campagnes électorales, les organes de réglementation des médias et d'internet, les médias, les organisations de la société civile, les organisations professionnelles, les institutions religieuses ainsi que d'autres organismes et départements publics et entités privées.

« **Publicité proactive** » s'entend des informations mises régulièrement et systématiquement à la disposition du public sans qu'il soit besoin d'en faire la demande.

« **Rendre public ou publier** » s'entend de la mise à disposition d'une information, sous une forme et selon des modalités qui en facilitent l'accès, notamment la reproduction et la diffusion de copies, la radiodiffusion ou la communication électronique.

« **Ressources publiques** » s'entend de toutes ressources monétaires et autres, qui sont directement ou indirectement sous le contrôle du gouvernement ou d'une entité politique au niveau national, régional ou local, et qui peuvent être d'ordre humain, financier, institutionnel, réglementaire ou sécuritaire.

« **Sécurité nationale** » s'entend des stratégies, tactiques, opérations ou exercices militaires menés en préparation d'hostilités ou dans le cadre de la détection, de la prévention, de la répression ou de l'élimination d'activités subversives ou hostiles, ainsi que d'activités de renseignement. Le renseignement concerne nécessairement la défense de l'État; la détection, la prévention, la répression ou l'élimination d'activités subversives ou hostiles; les méthodes et équipements techniques servant à recueillir, évaluer et traiter l'information; l'identité d'une source confidentielle ou le nombre, les caractéristiques, les capacités, la vulnérabilité et le déploiement de tout objet conçu pour être utilisé comme une arme, ou autre matériel.

« **Surveillants électoraux** » s'entend de personnes qui ont pour mandat d'observer un processus électoral et d'intervenir dans ce processus si les lois ou les procédures applicables sont violées ou qu'il n'en est pas tenu compte.

« **Vote spécial** » s'entend du vote exprimé par tout électeur inscrit exprimé un jour fixé à l'avance qui ne serait pas en mesure de se rendre à son bureau de vote le jour du scrutin, que ce soit pour des

raisons de santé, d'invalidité, de grossesse ou toute autre raison valable, ou en raison de la nature de ses fonctions, comme dans le cas du personnel électoral et des membres des forces armées ou de la police.

principes Généraux

Le droit d'accès à l'information

2. Le droit à l'information est garanti, conformément aux principes suivants:

- (a) Toute personne a le droit d'accéder rapidement et à peu de frais aux informations détenues par les organes publics et les organes privés concernés.
- (b) Toute personne a le droit d'accéder rapidement et à peu de frais aux informations détenues par les organes privés, lorsque ces renseignements sont susceptibles de favoriser l'exercice ou la protection de tous droits.
- (c) Toute politique ou pratique ouvrant un droit d'accès à l'information doit être interprétée et appliquée sur la base d'une obligation de diffusion. La non-divulgateion n'est autorisée que dans des cas exceptionnels et justifiables.
- (d) Nul n'est passible de sanction pour avoir publié de bonne foi des informations.

Publicité proactive

3. Toute information détenue par les parties prenantes électorales est réputée susceptible d'être intégralement divulguée. Par conséquent, les parties prenantes électorales sont tenues de publier des renseignements d'intérêt public concernant leur structure, leurs fonctions, leurs pouvoirs, leurs processus décisionnels, leurs recettes et leurs dépenses liées au processus électoral.

Obligation de créer, de garder, d'organiser et de conserver l'information

4. Toutes les parties prenantes électorales sont tenues de créer, de garder, d'organiser, de conserver et de gérer les informations relatives au processus électoral, dans un format exploitable sur machine et d'une manière qui facilite le droit d'accès à l'information. Il faut pour cela que les parties prenantes gardent et conservent pendant un laps de temps raisonnable des informations sur leurs activités tout au long du cycle électoral et qu'elles présentent les informations de manière qu'elles puissent être rapidement et aisément trouvées et qu'elles veillent aussi à préserver l'intégrité de leur contenu.

Procédure d'accès à l'information

5. La procédure d'accès à l'information détenue par les parties prenantes électorales est simple, rapide et d'un coût abordable. Dans ce contexte, aucun frais autre que les coûts de reproduction n'est réclamé. Les coûts de reproduction ne sont toutefois pas perçus si le demandeur est indigent.

6. Tout refus des parties prenantes électorales de communiquer des informations est motivé et fondé sur des normes et des bonnes pratiques existantes aux niveaux régional et international en matière d'accès à l'information. Tout refus est notifié en temps voulu et par écrit et une telle décision est susceptible de recours internes, rapides et peu coûteux. Le résultat de tout recours interne peut être contesté devant une instance indépendante ou devant les tribunaux.

Dérogations

7. Le droit d'accès à l'information détenue par les parties prenantes électorales ne peut être restreint que par des dérogations clairement circonscrites, prévues par la loi, conformément aux normes et bonnes pratiques régionales et internationales régissant l'accès à l'information.

8. L'information ne peut légitimement faire l'objet d'une dérogation que si sa divulgation:

- (a) Rendrait indûment publiques des informations personnelles concernant un tiers;
- (b) Causerait un préjudice substantiel à des intérêts légitimes de nature commerciale ou financière des parties prenantes électorales ou de tiers;
- (c) Mettrait en danger la vie, la santé ou la sécurité d'une personne;
- (d) Causerait un préjudice substantiel à la sécurité nationale ou à la défense de l'État;
- (e) Causerait un préjudice substantiel aux relations internationales, du fait qu'elle concerne: des informations qui devraient être gardées confidentielles au regard droit international, la position de l'État dans le cadre de négociations internationales, la correspondance diplomatique ou officielle avec des États, des organisations internationales ou des missions diplomatiques ou consulaires;
- (f) Causerait un préjudice substantiel aux intérêts économiques de l'État, s'agissant de sa capacité de déterminer la valeur de sa devise, les cours du change, les taux d'intérêt ou les impôts;
- (g) Causerait un préjudice substantiel au maintien de l'ordre, en particulier à la prévention et à la détection des crimes, à l'arrestation des responsables et aux poursuites engagées contre eux, à l'administration de la justice, à l'évaluation de l'assiette fiscale ou à la collecte des impôts ou des droits de douane;
- (h) Se traduirait par une rupture de confidentialité entre un membre du corps médical et un patient, un avocat et son client ou des journalistes et leurs sources ou rendrait publiques des informations protégées dans le cadre d'une procédure judiciaire;
- (i) Menacerait l'intégrité d'une procédure de concours ou de recrutement de professionnels.

Intérêt public supérieur

9. Les parties prenantes électorales ne peuvent légitimement refuser de divulguer des informations que si le préjudice qui serait causé aux intérêts protégés par la dérogation l'emporte clairement sur l'intérêt public que présenterait la divulgation.

Expurgation de documents

10. Si une partie d'un document contenant les informations demandées n'est pas susceptible de divulgation, le passage en

question est expurgé ou supprimé et l'accès est accordé pour toute les autres informations que renferme le document.

Protection des lanceurs d'alerte

11. Quiconque, agissant de bonne foi et dans l'intérêt public, divulgue des informations relatives à des irrégularités dans le processus électoral imputables à des parties prenantes électorales ou à leurs employés doit être à l'abri de toute sanction administrative, sociale, juridique ou liée à l'emploi et de toute autre sanction de même nature.

Parties Prenantes

Autorité investie du pouvoir de nomination

12. Les États parties veillent à ce que:
- (a) Le processus de sélection et de nomination des membres de l'organe de gestion des élections soit clairement défini par la loi, transparent, largement diffusé et ouvert à la participation du public;
 - (b) Différentes catégories d'information relatives à l'organe de gestion des élections soient publiées à titre proactif, à savoir:
 - (i) Mode, critères et procédure de nomination, notamment en ce qui concerne l'équilibre entre les sexes, les qualifications et l'expérience;
 - (ii) Processus de nomination des membres;
 - (iii) Rémunération et conditions d'emploi des membres;
 - (iv) Procédure applicable en cas de cessation de service des membres.

Organes de gestion des élections

13. Afin de faciliter l'accès à l'information, les organes de gestion des élections veillent, dans le cadre de leurs activités, à:
- (a) Créer, garder, organiser et conserver des archives d'une manière qui facilite l'accès à l'information, notamment pour les groupes

vulnérables et marginalisés;

- (b) Adopter et appliquer des mesures souples et proactives en matière de publicité, qui donnent aux particuliers l'accès à l'information sans qu'ils aient à la demander à titre individuel;
- (c) Mettre en place des procédures et processus clairs et efficaces pour traiter les demandes d'information;
- (d) Élaborer des procédures claires relatives aux demandes d'information précisant obligatoirement la forme que doivent prendre les demandes, les coûts de reproduction, les délais et les formats dans lesquels les informations demandées sont fournies;

14. Les organes de gestion des élections veillent à publier, chaque année, des renseignements exacts et à jour concernant:

- (a) La structure organisationnelle;
- (b) Le plan stratégique;
- (c) Le processus décisionnel;
- (d) La procédure de recrutement du personnel, permanent aussi bien que temporaire, et les conditions d'emploi;
- (e) Les politiques en matière formation;
- (f) Le code de conduite des employés, y compris une déclaration des avoirs;
- (g) Le budget et leurs sources de financement, y compris les fonds provenant des donateurs, dûment ventilés;
- (h) Les mécanismes d'identification des électeurs;
- (i) La politique et les procédures de passation et d'attribution des marchés;
- (j) Le rapport annuel, y compris les comptes vérifiés.

15. Les organes de gestion des élections publient, à titre proactif, des informations relatives à leurs membres, notamment:

- (a) Des informations détaillées sur leurs antécédents professionnels;
- (b) La politique concernant la déclaration de leurs avoirs et intérêts;
- (c) Les codes de conduite et de déontologie applicables.

16. La publication proactive d'informations par les organes de gestion des élections est requise à tous les stades du processus électoral. Certaines catégories d'information sont divulguées avant, pendant ou après la tenue des élections.

17. Au cours de la période pré-électorale, les organes de gestion des

élections publient, à titre proactif, les renseignements suivants:

- (a) Un calendrier électoral détaillé;
- (b) Les critères, processus et résultats de la délimitation des circonscriptions électorales sous une forme simplifiée;
- (c) La liste des circonscriptions ou des districts électoraux, le cas échéant;
- (d) Une description complète du processus d'inscription des électeurs sur les listes électorales, notamment les critères, qualités, conditions requises et emplacement des centres d'inscription des électeurs;
- (e) Les listes électorales contenant des informations permettant d'identifier précisément les électeurs, notamment le nom complet, le numéro d'identité, le sexe et l'âge de chaque électeur accompagnés, si possible, d'une photographie, ainsi que toute modification ultérieure de ces renseignements;
- (f) Les mesures prises pour que les électeurs puissent vérifier l'exactitude des listes électorales et, le cas échéant, y apporter toute correction nécessaire;
- (g) Un plan opérationnel relatif aux votes spéciaux ou anticipés et, le cas échéant, le vote des membres de la diaspora, précisant les dates, l'heure et la méthode, notamment concernant le stockage et la sécurité des urnes en attendant le décompte des voix;
- (h) Les éléments permettant de localiser les bureaux de vote;
- (i) La localisation et le nombre de bureaux de vote;
- (j) Les critères et conditions applicables à l'enregistrement des partis politiques;
- (k) Des indications détaillées sur les demandes d'enregistrement émanant des partis politiques, notamment quant au nombre de demandes déposées, de demandes accordées, de demandes refusées et aux motifs du refus;
- (l) Des précisions détaillées sur les partis politiques qui se sont enregistrés pour participer au processus électoral, notamment sur leur nombre et leur nom;
- (m) Les qualifications, les règles et la procédure relatives à la nomination de candidats par les partis politiques;
- (n) Le code de conduite applicable aux partis politiques et aux candidats pendant la campagne électorale;
- (o) Le nombre et la nature des plaintes et pétitions reçues par l'organe de gestion des élections et le traitement qui leur a été

réservé;

- (p) Les mécanismes de médiation et de règlement des différends destinés à traiter les plaintes et pétitions liées au processus électoral;
- (q) La politique en matière d'instruction civique;
- (r) La liste des prestataires de services, les critères applicables à leur sélection et la teneur des contrats de services, ainsi que des précisions sur la passation de marchés;
- (s) Les critères d'accréditation applicables aux observateurs électoraux;
- (t) La date limite pour l'enregistrement des missions d'observation électorale internationales et nationales;
- (u) Des instructions détaillées sur les demandes d'accréditation des observateurs électoraux, y compris le nombre de demandes rejetées et les motifs du refus;
- (v) Les critères pour l'accréditation des médias pendant le processus électoral (le cas échéant);
- (w) Des précisions sur les demandes d'accréditation présentées par les médias, notamment le nombre de demandes reçues, le nombre de demandes rejetées et les motifs du refus;
- (x) Le code de conduite à l'intention des médias (le cas échéant);
- (y) Le nombre de plaintes et pétitions reçues et le traitement qui leur a été réservé, le cas échéant;
- (z) Les catégories d'observateurs admis;
- (aa) Le registre des différentes catégories d'observateurs et les zones de déploiement.

18. Le jour du scrutin et le(s) jour(s) où sont annoncés les résultats, l'organe de gestion des élections publie, à titre proactif, les renseignements suivants:

- (a) L'emplacement des bureaux de vote, ainsi que leurs heures d'ouverture et de fermeture;
- (b) Les mécanismes d'appui aux électeurs et aux scrutateurs, sous forme de rapports épisodiques ou périodiques sur les activités à mener le jour du scrutin;
- (c) Des informations sur la clôture du scrutin, la conciliation et le décompte des voix et le système de gestion des résultats, depuis le dépouillement des bulletins dans le bureau de vote jusqu'à l'annonce des résultats finaux;
- (d) Des précisions sur les modes de scrutin spéciaux, notamment en

ce qui concerne le dépouillement des bulletins et le décompte des voix;

- (e) Des informations sur les éventuels problèmes techniques et la manière dont ils ont été réglés;
- (f) Des informations sur toutes les plaintes et pétitions reçues et sur la manière dont elles ont été traitées;
- (g) Les résultats du scrutin pour chaque bureau de vote, sont affichés en évidence dans chaque bureau de vote et sont accessibles en ligne et sous format électronique.

19. Après la clôture du scrutin, l'organe de gestion des élections publie sans attendre les renseignements suivants:

- (a) L'échéancier détaillé de la proclamation des résultats compilés, qui est faite dans un délai raisonnable ou conformément à la loi;
- (b) La proclamation et la publication des résultats finaux, ventilés par bureau de vote;
- (c) Des précisions quant à toutes les objections, plaintes et pétitions reçues et à la manière dont elles ont été traitées;
- (d) Le calcul ou l'allocation des sièges, l'échéancier et, le cas échéant, les procédures d'ajustement des listes des partis politiques;
- (e) Les rapports d'évaluation du scrutin produits par l'organe de gestion des élections ainsi que par observateurs électoraux.

Candidats et partis politiques

20. Les partis politiques et les candidats (y compris les candidats indépendants) publient, à titre proactif, les renseignements suivants:

- (a) L'acte constitutif, les noms des cadres dirigeants et les politiques du parti;
- (b) Les symboles, logos ou marques associés au parti;
- (c) Le nombre de membres inscrits;
- (d) Les critères et procédures de nomination et d'élection des candidats à des postes internes ou externes;
- (e) La procédure de règlement des différends et les mécanismes de recours;
- (f) Les mécanismes de participation du public, y compris des mécanismes spéciaux pour les personnes en situation de handicap;

- (g) Les mécanismes de suivi de la procédure de nomination;
- (h) Les noms des agents ou représentants du parti aux différents stades du processus électoral;
- (i) Les avoirs, placements, souscriptions des membres, subventions et dons;
- (j) Les montages financiers en cours.

21. Le cadre juridique des États parties énonce l'obligation, pour les partis politiques, de publier à titre proactif:

- (a) Les reçus des fonds destinés à la campagne émanant de sources publiques ou privées;
- (b) Les frais de campagne, ventilés par postes et spécifiant les sources du financement et les montants exacts;
- (c) Les rapports financiers annuels vérifiés;
- (d) Toutes autres informations publiées à titre proactif ou à la demande.

22. Les États parties adoptent des lois faisant obligation à tous les partis politiques de publier, à titre proactif, des renseignements sur l'utilisation de toutes les ressources publiques, notamment ce qui suit:

- (a) Les ressources financières, pour la période commençant une année avant et se terminant six mois après chaque scrutin, y compris les contrats conclus par le gouvernement ou la Banque centrale avec les imprimeries de billets de banque, les rapports de la Banque centrale ou du comité de politique monétaire et les rapports de la Banque centrale sur les obligations émises par le gouvernement;
- (b) Les ressources institutionnelles, pour la période commençant six mois avant et se terminant trois mois après chaque scrutin, y compris le coût des annonces, et l'allocation du temps d'antenne et de l'espace réservé à chaque parti politique pendant la campagne, les véhicules mis à disposition, les vols autorisés et les allocations en carburant aux différents ministères, les accords et prestations de services et les marchés passés, précisant les montants et les budgets;
- (c) Les ressources réglementaires, pour la période commençant une année avant et se terminant six mois après chaque scrutin, y compris la justification documentaire des demandes d'approbation de rallonges budgétaires par le Parlement, les rallonges budgétaires approuvées par le Parlement et la législation sur le financement des partis politiques;

- (d) Les ressources sécuritaires, pour la période commençant six mois avant et se terminant trois mois après chaque scrutin, y compris des précisions sur les stratégies de déploiement des forces de police, des forces armées, des unités paramilitaires et d'autres responsables du maintien de l'ordre qui ont été chargés d'assurer la sécurité tout au long du processus électoral.

Observateurs et surveillants électoraux

23. Les observateurs et les surveillants électoraux rendent publics, à titre proactif, les renseignements suivants:

- (a) Les noms et coordonnées des responsables de la mission d'observation ou de surveillance;
- (b) Le code de conduite des observateurs et surveillants électoraux;
- (c) L'assistance financière et non financière reçue de donateurs, de partis politiques ou de
- (d) candidats, y compris du gouvernement sortant;
- (e) Le rapport de la Mission d'observation électorale spécifiant la méthode, le plan de déploiement ainsi que l'évaluation de la conduite et des résultats scrutin. Ces informations sont publiées en temps utile et largement diffusées, les rapports préliminaires devant être publiés dans les 30 jours et les rapports finaux, dans les 90 jours suivant le scrutin;
- (f) Les conflits d'intérêts ou affiliations politiques des observateurs ou surveillants locaux, le cas échéant;
- (g) Les sources de financement pour les toutes les organisations procédant à des sondages d'opinion, à des sondages à la sortie des urnes ou à des comptages parallèles de résultats.

Organes chargés de l'application de la loi

24. Les responsables de l'application de la loi pendant le cycle électoral rendent publics, à titre proactif, les renseignements suivants:

- (a) Le code de conduite des agents et le rôle qui leur est imparti pendant la période électorale;
- (b) La formation dispensée, plan opérationnel et manuels utilisés pendant la période électorale;
- (c) Le plan de déploiement pour toute la période des élections, de la période pré-électorale à la période post-électorale;

- (d) Les allocations budgétaires et les dépenses effectives pendant la période électorale;
- (e) Des précisions sur toutes les infractions signalées concernant les élections, y compris le nombre de cas et les mesures prises pour ouvrir une enquête, poursuivre les responsables ou abandonner les poursuites;
- (f) Des précisions sur tout arrangement pris par les organes chargés de l'application de la loi pour autoriser d'autres personnes ou groupes à s'acquitter de tâches spécifiques liées au maintien de l'ordre pendant la période électorale.

Organes de réglementation des médias et d'internet

25. Les organes de réglementation des médias et d'Internet adoptent des règlements visant à assurer une couverture équilibrée et équitable des élections, ainsi qu'une politique transparente en matière de propagande politique dans les médias et les plateformes de médias en ligne. De tels règlements prévoient la publication, à titre proactif, des renseignements suivants:

- (a) La procédure de plainte contre les médias qui ne respectent pas les règlements;
- (b) Les mécanismes permettant de faire appliquer les décisions prises et les sanctions éventuelles;
- (c) Le code de conduite des médias en ligne;
- (d) Des précisions sur toutes les plaintes et pétitions reçues au cours de la période électorale et sur la manière dont elles ont été traitées.

26. L'organe responsable de la réglementation des médias de radiodiffusion et de télédiffusion ainsi que les autres organes, publics ou privés, chargés de la sécurité nationale et associés à la fourniture de services de télécommunication s'abstiennent de bloquer l'accès à internet ou à toute autre média pendant le processus électoral.

27. Dans les cas exceptionnels où une telle mesure serait autorisée par le droit international, les motifs sont rendus publics à l'avance. Ces motifs doivent:

- (a) être autorisés par la loi;
- (b) servir un objectif légitime;

(c) être nécessaires et proportionnés dans une société démocratique.

28. Toute décision de l'organe de réglementation des médias et d'internet est susceptible d'un contrôle juridictionnel, mené selon une procédure accélérée.

Médias et fournisseurs de plateformes de médias en ligne

29. Les médias, qu'il s'agisse de presse écrite, d'organes de radiodiffusion et de télédiffusion ou de médias en ligne, publics aussi bien que privés, publient, à titre proactif, les renseignements suivants:

- (a) Les chartes éditoriales, les codes de déontologie ou les consignes à suivre pour la couverture des élections, notamment les dispositions interdisant l'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence, s'il en existe;
- (b) Les sanctions prévues pour toute infraction de ces codes ou les directives applicables;
- (c) Les procédures de plainte en cas de violation des codes ou les directives applicables;
- (d) Le nombre de plaintes reçues et manière dont elles ont été traitées;
- (e) Le code de conduite à l'intention des journalistes sur des questions de procédure;
- (f) Les critères relatifs à l'allocation de temps d'antenne ou de couverture médiatique pour les activités et les annonces de campagne;
- (g) Les méthodes de sondage et les marges d'erreur;
- (h) Le temps de parole ou temps d'antenne alloué pour les annonces et activités de campagne;
- (i) Un plan en vue d'un répertoire transparent de tous les messages politiques, y compris ceux qui visent des personnes ou des groupes particuliers sur les médias en ligne;
- (j) Le plan de couverture le jour du scrutin;
- (k) Les critères de sélection des commentateurs, des analystes politiques et d'autres experts;
- (l) Des directives sur l'utilisation responsable des médias en ligne;
- (m) Les conflits d'intérêt, des informations sur les propriétaires des médias, leurs affiliations politiques ou les dispositions prises à

l'appui de tel ou tel parti, le cas échéant.

Organisations de la société civile

30. Sauf circonstances exceptionnelles dans lesquelles il est établi que cela leur causerait un préjudice manifeste, les organisations de la société civile participant au processus électoral rendre publics les renseignements suivants à titre proactif:

- (a) Les buts et objectifs de l'organisation;
- (b) La composition et les membres;
- (c) Des précisions concernant le personnel et les responsables;
- (d) Les sources de financement;
- (e) Les plans, méthodes et manuels opérationnels et la manière dont ils sont utilisés aux fins de l'instruction civique des électeurs;
- (f) Les éventuels conflits d'intérêts, parmi lesquels on citera la promotion d'intérêts, préjugés ou parti pris religieux, ethniques ou politiques, lorsque ces organisations s'occupent à la fois d'instruction civique et d'observation électorale;
- (g) Les personnes ou entités qui financent la campagne.

Mise en œuvre

31. Les États parties adoptent des mesures législatives, administratives, judiciaires et autres pour donner effet aux présentes Directives.

32. Les États parties facilitent la diffusion des présentes Directives auprès des parties prenantes électorales, ainsi qu'auprès de toutes les autres parties intéressées par le processus électoral, notamment, le parlement, le système judiciaire, les institutions nationales des droits de l'homme et l'électorat.

33. Les États parties veillent à ce que les parties prenantes électorales soient formées au contenu des présentes Directives. En particulier, les présentes Directives doivent être intégrées dans les programmes de formation destinés aux membres des organes de gestion des élections, des missions d'observation et de surveillance électorales, des partis politiques, des organes chargés de faire appliquer la loi, des organes de réglementation des médias et d'internet, des médias et des organisations de la société civile participant au processus électoral.

34. Les États parties donnent, dans chaque rapport périodique qu'ils soumettront à la Commission africaine conformément à l'article 62 de la Charte africaine, des informations détaillées sur les mesures qu'ils auront prises pour faciliter la mise en œuvre des présentes Directives.

Remerciements

Le Rapporteur spécial tient à exprimer sa gratitude à tous ceux qui ont facilité l'élaboration des présentes Directives, que ce soit en apportant un appui financier, en prenant part à des réunions d'experts, en acceptant d'accueillir des consultations sous-régionales, en faisant part de leurs commentaires sur les versions précédentes du texte, en participant à des consultations sous-régionales ou en contribuant aux travaux du Groupe de travail.

Nous remercions vivement les organisations suivantes pour leur soutien financier:

Open Society Initiative for Southern Africa
Bureau régional pour l'Afrique, Open Society Foundations
Oxfam IBIS (anciennement IBIS) (Mozambique)
International IDEA

Nous sommes aussi reconnaissants aux institutions suivantes, grâce auxquelles d'importantes consultations ont pu être tenues:

Centre pour les droits de l'homme, Université Eduardo Mondlane
(Mozambique)
Faculté de droit, Université de Nairobi (Kenya)

Le Groupe de travail était composé de:

Olufunto Akinduro, Titi Akinsanmi, Ericino De Salema, Jeggan Grey-Johnson, Eva Heza, Maxwell Kadiri, Henry Maina, Gram Matenga, Wilhelminah Mensah, Izak Minnaar, Ken Nyaundi et Ololade Shyllon.

Enfin, le Rapporteur spécial sait gré au Centre des droits de l'homme de l'Université de Pretoria d'avoir géré tout le processus.