



Strasbourg, Varsovie, le 14 mars 2016

CDL-AD(2016)004

Etude n° 778 / 2014 de la Commission de
Venise
BIDDH Legis-Nr. : GDL-ELE-/285/2016

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE
L'HOMME DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)

LIGNES DIRECTRICES CONJOINTES
VISANT À PRÉVENIR ET A REpondre A
L'UTILISATION ABUSIVE DE RESSOURCES ADMINISTRATIVES
PENDANT LES PROCESSUS ÉLECTORAUX

Adoptées par le Conseil des élections démocratiques
à sa 54^e réunion (Venise, 10 mars 2016)

et par la Commission de Venise
à sa 106^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016)

sur la base des commentaires de

M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
M. Manuel GONZALEZ OROPEZA (membre suppléant, Mexique)
M. Johan HIRSCHFELDT (membre suppléant, Suède)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Serhii KALCHENKO (expert, Ukraine)
Experts de l'OSCE/BIDDH

I. Introduction et contexte

1. Les lignes directrices ci-après font suite au rapport de la Commission de Venise sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux¹ et aux conclusions de la 11^e Conférence européenne des administrations électorales, qui a traité de ce sujet les 26 et 27 juin 2014 à Helsinki. Dans ces conclusions², les participants à la Conférence invitent « le Conseil des élections démocratiques [...] à envisager l'élaboration de lignes directrices visant à prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux ». Les lignes directrices s'appuient également sur les conclusions et recommandations de missions d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH relatives à l'utilisation abusive de ressources administratives.

2. Ces lignes directrices visent à aider les législateurs et les autres autorités nationales à adopter des lois³ et à prendre des mesures concrètes pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux. Elles ne forment donc pas un corps de règles contraignantes.

3. Pour être efficaces, ces lois et mesures doivent prévoir les conditions nécessaires pour :

- promouvoir la neutralité et l'impartialité des processus électoraux ;
- promouvoir l'égalité de traitement entre les différents candidats et partis relativement aux ressources administratives ;
- mettre sur un pied d'égalité toutes les parties prenantes, y compris les candidats sortants ; et
- protéger contre l'utilisation abusive éventuelle de ressources administratives à des fins partisanses.

4. « Après plus de vingt années d'observation d'élections en Europe et dix années d'assistance juridique aux membres du Conseil de l'Europe, de nombreux progrès ont été observés dans la législation et les pratiques électorales. ... Cela dit, la mise en œuvre concrète des lois électorales et de la législation sur les partis politiques (y compris le financement des partis politiques et des processus électoraux) continue de poser problème à plusieurs égards. La tenue d'élections en ligne avec le principe de prééminence du droit implique la mise en place d'un mécanisme respectueux des principes démocratiques, qui garantisse l'égalité de traitement dans l'exercice du droit de vote et d'éligibilité, favorise le développement d'une culture politique ainsi que la transparence dans l'exercice de leurs droits et devoirs par les acteurs électoraux afin de lutter contre les situations d'abus dans l'exercice de leurs obligations. L'un des défis les plus importants, structurels et récurrents [observés en Europe et au-delà] est l'abus de ressources administratives, aussi appelées « ressources publiques », pendant les processus électoraux. Cette pratique est un phénomène établi et répandu dans beaucoup de pays européens étudiés – y compris dans des pays ayant une longue tradition d'élections démocratiques. Des générations de candidats sortants et de fonctionnaires considèrent cette pratique comme normale et inhérente à tout processus électoral. Ces personnes ne semblent même pas envisager qu'elle puisse être illégitime aux yeux de leurs rivaux électoraux, qui auraient par conséquent plus de difficulté à bénéficier de ressources administratives. Le phénomène paraît s'inscrire dans une culture politique enracinée ; il est lié non seulement à des

¹ Adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 46^e session (Venise, 5 décembre 2013) et par la Commission de Venise à sa 97^e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2013; [CDL-AD\(2013\)033](#)).

² [CDL-EL\(2014\)001syn](#).

³ Ces lignes directrices renvoient à des lois et à des cadres juridiques qui s'entendent de tout texte national, de la Constitution aux lois et aux règles infra-juridiques. La notion de cadre juridique couvre les lois électorales, ainsi que les lois qui imposent une responsabilité juridique (et prévoient notamment des sanctions administratives et pénales).

pratiques jugées illicites, mais aussi au fait que les autorités publiques du moment n'assujettissent pas leurs processus électoraux à des normes éthiques »⁴.

5. Ces problèmes sont régulièrement examinés par les organisations internationales. Dans la région de l'OSCE, on a constaté que les déséquilibres entre les candidats aux élections et l'utilisation abusive de ressources en faveur de candidats sortants étaient une source de préoccupation dans plusieurs Etats, surtout lorsque ces abus constituaient des actes d'intimidation⁵.

6. De la même manière, dans le cadre de plusieurs évaluations nationales menées à ce jour dans le domaine de la transparence du financement des partis politiques (et, dans une moindre mesure, en matière de prévention de la corruption des parlementaires), le GRECO a constaté différents cas d'utilisation abusive de ressources administratives. Etaient surtout concernés, mais pas uniquement, des biens et des moyens de l'Etat ou d'autorités locales (moyens humains, financiers, matériels et techniques) qui avaient été utilisés dans le contexte de processus électoraux. Il a aussi été constaté que les fonds gérés par les ministères étaient particulièrement exposés au risque d'utilisation abusive, y compris à des fins de financement politique, lorsque les autorités élues avaient une marge de manœuvre excessive ou lorsque que des règlements spéciaux prévoyaient des dérogations aux conditions générales de transparence et de responsabilité. Tenant compte de la gravité des problèmes en cause et de la situation générale, le GRECO a, dans certains cas, formulé des recommandations à l'intention des pays concernés pour les inviter, par exemple, à prendre des mesures appropriées pour veiller à ce que la réglementation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales ne soit pas sapée par l'exercice abusif de fonctions publiques ou pour les prier d'établir des critères relatifs à l'utilisation d'installations publiques à des fins d'activités partisanes et de campagne électorale.

7. Par ailleurs, l'absence de lignes de démarcation claires indiquant que les ressources en nature et – le cas échéant – les ressources financières allouées aux groupes politiques représentés au parlement visant à soutenir exclusivement les activités de la législature s'est parfois soldée par des contributions contestables de ces groupes à des partis et à des candidats, tant avant que pendant ou après le scrutin (co-financement de certains événements et remboursement de certaines dettes). Il est à noter en outre que l'utilisation abusive de ressources administratives peut être généralisée, y compris lorsque la loi interdit les dons d'institutions et d'entreprises publiques, ainsi que les dons d'institutions et d'entreprises à participation publique. Dans certains pays post-communistes, l'utilisation abusive généralisée des ressources administratives reflète l'absence persistante de distinction entre l'Etat et le parti au pouvoir. C'est ce qui explique aussi les allégations sporadiques d'utilisation abusive des médias publics et des installations publiques dans le cadre de campagnes électorales, même lorsque des dispositions juridiques détaillées garantissent une couverture égale et impartiale des partis politiques et des candidats (sortants) aux élections législatives. Parfois, des controverses sont aussi nées à l'échelon national lorsque des partis au pouvoir se sont efforcés d'attirer des ressources financières indirectes supplémentaires, par exemple en faisant le nécessaire pour que les autorités publiques achètent dans les journaux qu'elles détiennent d'importantes quantités d'espaces publicitaires (ou en concluant des contrats fictifs dans le même but).

⁴ Rapport de 2013, paragraphe 1. Telle qu'elle est définie dans la Convention relative à l'accès aux documents officiels, article 1(2)a i, on entend par « autorités publiques » :

1. le gouvernement et l'administration aux niveaux national, régional et local ;

2. les organes législatifs et les autorités judiciaires dans la mesure où ils accomplissent des fonctions administratives selon le droit national ;

3. les personnes physiques ou morales dans la mesure où elles exercent une autorité administrative. [...]"

C'est cette définition des « autorités publiques » qui est retenue dans les lignes directrices et tout au long du document.

⁵ OSCE/BIDDH, [Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States](#), p. 4.

8. Outre qu'elles sont fondées sur le rapport de 2013 sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, les lignes directrices reposent sur les documents suivants :

- Paragraphe 5.4 du [Document de Copenhague](#) de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 1990 ;
- Nation Unies, [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), Observation générale n°25, article 25⁶ ;
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [Recommandation](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales⁷ ;
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [Recommandation](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur la couverture des campagnes électorales par les médias⁸ ;
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [Recommandation](#) du Comité des Ministres sur la protection des lanceurs d'alerte⁹ ;
- Conseil de l'Europe, Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), Examen horizontal « [Combattre la corruption – Financement des partis politiques](#) »¹⁰, et rapports d'évaluation nationaux, en particulier ceux du [Troisième cycle d'évaluation](#)¹¹ ;
- Commission de Venise, [Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux](#)¹² ;
- Commission de Venise, [conclusions](#) du séminaire organisé les 17 et 18 avril 2013 à Tbilissi sur l'utilisation de ressources administratives pendant les campagnes électorales¹³ ;
- Commission de Venise, [conclusions](#) de la 11^e Conférence européenne des administrations électorales, tenue à Helsinki les 26 et 27 juin 2014 sur le même sujet¹⁴ ;
- Commission de Venise, [Code de bonne conduite en matière électorale](#)¹⁵ ;
- Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière de partis politiques¹⁶ ;
- OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) et Commission de Venise, [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#)¹⁷ ;
- OSCE/BIDDH; [Manuel sur l'observation du financement des campagnes](#)¹⁸ ;

⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Observation générale n°25, article 25 – Participation aux affaires publiques et droit de vote, droit de participer aux affaires publiques, droits de vote et égalité d'accès au service public. Adoptée à la cinquante-septième session du Comité des droits de l'homme le 12 juillet 1996 (réf.: CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Observation générale n° 25).

⁷ CM/Rec(2003)4, Recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003 à la 835^e réunion des Délégués des Ministres.

⁸ CM/Rec(2007)15, Recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 7 novembre 2007 à la 1010^e réunion des Délégués des Ministres.

⁹ CM/Rec(2014)7, Recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014 à la 1198^e réunion des Délégués des Ministres.

¹⁰ Conseil de l'Europe, Groupe d'Etats contre la corruption, « Combattre la corruption – Financement des partis politiques », Yves-Marie Doublet, Directeur adjoint à l'Assemblée nationale, France – Examen thématique du GRECO, Troisième cycle d'évaluation.

¹¹ Le troisième cycle d'évaluation porte sur la transparence et la supervision du financement des partis politiques. Les rapports du [Quatrième cycle d'évaluation](#) peuvent aussi être utiles parce qu'ils comportent, notamment, des informations sur la prévention de la corruption de parlementaires.

¹² Rapport adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 46^e réunion (Venise, 5 décembre 2013) et par la Commission de Venise à sa 97^e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2013; CDL-AD(2013)033).

¹³ CDL-EL(2013)003syn.

¹⁴ CDL-EL(2014)001syn.

¹⁵ CDL-AD(2002)023rev.

¹⁶ CDL-AD(2009)021.

¹⁷ Lignes directrices adoptées par la Commission de Venise à sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010, CDL-AD(2010)024).

¹⁸ Publication de l'OSCE/BIDDH en date du 21 janvier 2015. En anglais seulement.

- OSCE/BIDDH, [Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States](#)¹⁹.

9. Le rapport de 2013 définit les ressources administratives comme suit²⁰ : « Les ressources administratives sont des ressources humaines, financières, matérielles, en nature²¹ et autres ressources immatérielles dont disposent les candidats sortants et les fonctionnaires lors des élections grâce au contrôle qu'ils exercent sur le personnel, les finances et les affectations au sein du secteur public²², à l'accès dont ils jouissent aux équipements publics, ainsi qu'au prestige ou à la visibilité publique que leur confère leur statut d'élu ou de fonctionnaire, et qui peuvent être interprétés comme un appui politique ou toute autre forme de soutien »²³.

10. L'utilisation abusive de ressources administratives peut également s'entendre d'infractions connexes comme des formes de pression ou des menaces exercées par des autorités publiques sur des fonctionnaires. Toutes les règles relatives aux campagnes électorales peuvent être utiles pour évaluer l'utilisation des ressources administratives par les candidats sortants.

11. De même, l'OSCE/BIDDH a défini « l'utilisation abusive de ressources de l'Etat » (terminologie également employée par d'autres institutions internationales) comme l'avantage indu obtenu par certains partis ou candidats par l'utilisation de leurs fonctions officielles ou liens avec des institutions publiques, dans le but d'influencer le résultat des élections²⁴. Aux fins des présentes lignes directrices, « utilisation abusive de ressources de l'Etat » et « utilisation abusive de ressources administratives » sont des expressions synonymes. Il convient également de relever que dans les rapports de missions d'observation électorale et dans les documents publiés par d'autres organisations internationales, les références à « l'utilisation » de ressources administratives renvoient en règle générale à l'idée d'abus. Lorsque ce terme est employé dans des citations provenant de sources externes, il doit être compris comme renvoyant à l'utilisation abusive de ressources administratives.

12. Comme on l'a vu, la notion de ressources administratives, telle que définie dans les présentes lignes directrices est de large portée. Les lignes directrices couvrent les actes accomplis par les fonctionnaires dans le cadre de leurs fonctions officielles. Cela englobe la manière dont des fonctionnaires peuvent abuser de leurs fonctions et de moyens publics ou, à l'inverse, faire l'objet de pressions pour soutenir ou voter en faveur de certains candidats à une élection. Les lignes directrices couvrent aussi les actes de candidats sortants, en particulier pendant la campagne. En règle générale, ces deux catégories ne se recoupent pas. Les présentes lignes directrices précisent ci-après si elles couvrent à la fois les fonctionnaires et les candidats sortants ou l'une de ces deux catégories seulement.

¹⁹ Publication de l'OSCE/BIDDH en date du 15 octobre 2013.

D'autres organisations internationales ont publié des études consacrées ou ayant trait à l'usage des ressources administratives pendant les processus électoraux, dont il n'est pas fait mention dans les présentes lignes directrices. On peut toutefois les citer ici : l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A handbook on political finance* ; International Foundation for Elections Systems, Training in Detection and Enforcement (TIDE) program – [Political Finance Oversight Handbook](#) ; et Organisation des Etats américains (OEA), « [Observing Political-Electoral Financing Systems: A manual for OAS Electoral Observation Missions](#) ».

²⁰ Paragraphe 12 du rapport.

²¹ Comme certaines prestations accordées au titre de programmes sociaux, y compris des marchandises et des ressources en nature.

²² Ainsi que sur les médias d'Etat, problème qui n'est pas abordé ici.

²³ Cette définition vise à harmoniser diverses expressions que l'on peut trouver dans la législation interne comme « ressources publiques » ou « ressources de l'Etat ». Les deux expressions sont synonymes de « ressources administratives ».

²⁴ OSCE/BIDDH [Handbook for the Observation of Campaign Finance](#).

13. D'après le rapport de 2013 sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, le processus électoral s'entend d'une période plus étendue que la campagne électorale selon la stricte définition qu'en donnent les lois électorales. Cette période couvre les diverses étapes du processus électoral, depuis la définition des circonscriptions électorales ou la désignation ou l'enregistrement de candidats ou de listes de candidats, jusqu'à l'élection d'autorités publiques. Elle englobe toutes les activités menées par les représentants du gouvernement en place pour soutenir ou affaiblir tel ou tel candidat, parti politique ou coalition avant le scrutin et le jour du scrutin²⁵. Cette définition large couvre les différentes modalités d'utilisation abusive de ressources administratives pendant tout le processus électoral et non pas uniquement pendant la période de campagne électorale officielle.

14. Certains des éléments qui figurent dans les lignes directrices peuvent nécessiter une base constitutionnelle ou législative formelle dans certains ordres nationaux tandis que d'autres peuvent être prévus par les codes de déontologie, les codes relatifs au service public ou à la fonction publique ou résulter de l'application et de l'interprétation de la législation nationale par les tribunaux compétents. Il importe que, dans tous les cas, la législation, les règlements et les décisions de justice soient conformes à ces éléments et évitent les lacunes, les ambiguïtés et les contradictions.

15. Il convient également de souligner qu'il ne s'agit pas, par les présentes lignes directrices, d'établir un ensemble exhaustif de recommandations juridiques de caractère impératif. Ces recommandations tendent plutôt à offrir des orientations qui peuvent être suivies par les législateurs, conformément aux principes démocratiques. En effet, même si la législation prévoit des garanties solides contre l'utilisation abusive de ressources administratives, elle ne sera effective que si les organismes publics concernés l'appliquent de bonne foi, ce qui suppose une volonté politique de respecter la lettre et l'esprit de la loi.

16. Les lignes directrices comportent trois parties. La première rappelle les principes fondamentaux applicables (partie II. A.). Les lignes directrices proprement dites portent sur la manière de prévenir et de réprimer l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, et suggère tout d'abord à cette fin des améliorations à apporter à la législation électorale ou de droit commun (partie II. B.), puis des recours et des sanctions concrètes (partie II. C.).

17. Les présentes lignes directrices conjointes ont été adoptées par le Conseil des élections démocratiques à sa 54^e réunion (Venise, 10 mars 2016) et par la Commission de Venise à sa 106^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016).

II. Lignes directrices

A. Principes

Le respect des principes présentés ci-dessous est essentiel pour prévenir et combattre l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux. Ces principes formels, substantiels et procéduraux sont des conditions préalables cumulatives, dont l'objet est de jeter les bases d'une législation relative à l'usage des ressources administratives.

²⁵ Paragraphe 9 du rapport de 2013. La majorité peut influencer le résultat des élections en modifiant la loi électorale avant le scrutin, mais un tel fait ne peut être qualifié d'abus de ressources administratives. Il doit cependant être évité, conformément à ce qui est recommandé par le Code de bonne conduite en matière électorale (II.2.b).

1. Primauté du droit

1. 1. Le cadre juridique devrait interdire, d'une manière générale, l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux. Cette interdiction doit être claire et prévisible. Des sanctions en cas d'utilisation abusive de ressources administratives doivent être prévues et appliquées. Elles doivent être applicables, proportionnées et dissuasives²⁶.

1. 2. La stabilité du droit²⁷ est une condition déterminante de la crédibilité des processus électoraux. Il importe par conséquent de veiller à la stabilité du droit électoral de manière à le protéger contre les manipulations politiques. Cela vaut, notamment, pour les règles relatives à l'utilisation des ressources administratives.

1. 3. Il est important que les règles, dont les lois, les accords et les engagements qui régissent l'utilisation des ressources pendant les processus électoraux ou s'y rapportent, ainsi que les décisions judiciaires les interprétant, soient claires et accessibles pour tous - autorités, candidats, partis politiques et citoyens - et que les sanctions et les conséquences du non-respect de ces règles soient prévisibles.

1. 4. La possibilité de déposer plainte pour abus de ressources administratives devant un tribunal indépendant - ou une instance judiciaire équivalente - devrait être essentielle pour garantir la bonne utilisation des ressources administratives pendant les processus électoraux et éviter les abus.

2. Libertés politiques

La liberté de former une opinion, ainsi que les libertés d'association et d'expression, constituent l'assise de tout régime démocratique, y compris pendant les processus électoraux. Les opinions et les informations devraient circuler librement pendant les périodes pré-électorales, en particulier pendant les campagnes électorales. De manière générale, le droit à des élections libres et la liberté d'expression se renforcent mutuellement. Toutefois, comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a reconnu, ces droits et libertés peuvent entrer en conflit. A cet égard, il peut être nécessaire de prévoir des restrictions à la liberté d'expression pour garantir « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif »²⁸.

²⁶ Voir la ligne directrice C. 2.

²⁷ Code de bonne conduite en matière électorale, II. 2.

²⁸ Voir par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Bowman c. Royaume-Uni* (réf. 141/1996/760/961; arrêt du 19 février 1998):

“42. Des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique (l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 22, § 47, et l'arrêt *Lingens c. Autriche* du 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 26, §§ 41–42). Les deux droits sont interdépendants et se renforcent l'un l'autre : par exemple, comme la Cour l'a relevé dans le passé, la liberté d'expression est l'une des « conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt* précité, p. 24, § 54). C'est pourquoi il est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement.

43. Néanmoins, dans certaines circonstances, ces droits peuvent entrer en conflit, ce qui peut inciter à juger nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». La Cour reconnaît qu'en ménageant un équilibre entre ces deux droits, les Etats contractants disposent d'une marge d'appréciation, comme c'est généralement le cas s'agissant de l'organisation de leur système électoral (arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt* précité, pp. 23–24, §§ 52 et 54)».

3. Impartialité

Le cadre juridique devrait prévoir l'obligation expresse pour les fonctionnaires de faire preuve d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions officielles pendant la totalité du processus électoral. Ces règles devraient établir l'impartialité et le professionnalisme de la fonction publique.

4. Neutralité

4. 1. Le cadre juridique devrait garantir la neutralité de la fonction publique en interdisant aux fonctionnaires de mener en tant que tels des activités de campagne, qu'ils soient eux-mêmes candidats ou soutiennent simplement des candidats. Cela vaut aussi pour les organismes publics et semi-publics. Il est important de maintenir une séparation nette entre l'Etat et les partis politiques ; en particulier, les partis politiques ne devraient pas être confondus avec l'Etat²⁹.

4. 2. Afin d'assurer la neutralité de la fonction publique pendant les processus électoraux et, par là, d'éviter tout risque de conflit d'intérêt, le cadre juridique devrait prévoir une séparation claire entre l'exercice de fonctions publiques, en particulier les postes à hautes responsabilités, et une candidature. A ce sujet, le cadre juridique devrait prévoir une série de règles appropriées et proportionnées. De telles règles peuvent comprendre des instructions claires sur comment et quand une personne agissant en sa qualité propre peut faire campagne, la suspension des fonctions ou la démission de certains fonctionnaires candidats à des élections.

4. 3. Il est de la plus haute importance de veiller à l'intégrité des juges, des procureurs, des policiers et des militaires, ainsi que des contrôleurs des comptes des candidats dans l'exercice de leurs fonctions officielles. La question de l'intégrité devrait faire l'objet de mesures concrètes, afin d'assurer une telle neutralité officielle de ces personnes pendant l'ensemble du processus électoral.

4. 4. Le cadre juridique devrait garantir une couverture objective, impartiale et équilibrée des événements liés à des élections de la part des médias publics. Le droit et la pratique devraient veiller à ce que les médias publics ne soient pas associés à des activités de campagne « secrètes » qui favorisent ou défavorisent tel ou tel candidat.

5. Transparence

5. 1. Le cadre juridique devrait prévoir une utilisation transparente et responsable de l'argent et des biens publics par les partis politiques et les candidats pendant les processus électoraux.

5. 2. Une distinction nette devrait être opérée entre le fonctionnement du gouvernement, les activités de la fonction publique et le déroulement de la campagne électorale.

5. 3. Le cadre juridique devrait veiller à ce que les électeurs et les candidats disposent, pendant les processus électoraux, d'informations fiables, diversifiées et objectives sur l'utilisation des ressources administratives pendant les processus électoraux menés à bien par les pouvoirs publics ainsi que par les entités détenues ou contrôlées par des pouvoirs publics.

²⁹ Cette séparation doit être conforme au paragraphe 5.4 du Document de Copenhague de l'OSCE, 1990.

6. Égalité des chances

6. 1. Le cadre juridique devrait accorder le droit de se porter candidat et l'égalité des chances à tous les candidats, y compris les fonctionnaires, et partis politiques pendant le processus électoral.

6. 2. Le cadre juridique devrait prévoir l'égalité d'accès³⁰ de tous les partis politiques et candidats aux ressources administratives, au financement public des partis politiques et de leur campagne et aux médias du secteur public pendant les processus électoraux. Cela vaut également pour les immeubles et les installations publics utilisés pour faire campagne³¹.

B. Prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux

Un cadre juridique adapté et efficace est nécessaire pour prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux. Cela n'empêche pas de recommander des mesures supplémentaires, qui sont développées ci-dessous.

1. Cadre juridique

1. 1. Le cadre juridique devrait prévoir des mécanismes efficaces pour interdire aux autorités publiques de tirer un avantage indu de leurs fonctions en organisant des manifestations publiques officielles, y compris caritatives, ou des activités qui favorisent ou défavorisent un parti politique ou un candidat. Plus précisément, sont visés les événements supposant l'utilisation de fonds spécifiques (budget national ou local) et de ressources institutionnelles (personnel, véhicules, infrastructure, téléphones, ordinateurs, etc.). Cela n'empêche pas les candidats sortants de se présenter à une élection et de faire campagne en dehors des heures de travail, sans utiliser des ressources administratives.

1. 2. Si des bâtiments et des équipements publics peuvent être utilisés pour faire campagne, le cadre juridique devrait prévoir l'attribution de ces ressources aux partis politiques et aux candidats dans des conditions d'égalité et selon une procédure claire.

1. 3. Les activités ordinaires du gouvernement ne doivent pas cesser pendant la période électorale. Toutefois, pour prévenir toute utilisation abusive de ressources administratives créant un déséquilibre pendant les compétitions électorales, le cadre juridique devrait énoncer qu'aucune annonce majeure liée à ou visant à créer une perception favorable envers un parti ou un candidat donné ne devrait être faite pendant les campagnes. Ne sont pas visées les annonces nécessaires en raison de circonstances imprévues, tels que des développements économiques/politiques dans le pays ou dans la région, comme par exemple une catastrophe naturelle ou des urgences de toute sorte qui nécessitent une action immédiate et urgente qui ne peut être reportée.

³⁰ Voir également la ligne directrice B. 1. 8. Voir aussi le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, I. 2.3. b : « L'égalité peut alors être comprise de deux manières : égalité « stricte » et égalité « proportionnelle ». L'égalité « stricte » signifie que les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat soit prise en compte. L'égalité proportionnelle implique que les partis politiques soient traités en fonction de leurs résultats électoraux. L'égalité des chances porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien ».

³¹ Ainsi qu'indiqué dans la ligne directrice B. 1. 2.

1. 4. Le cadre juridique devrait affirmer qu'aucune nomination publique non essentielle ne devrait intervenir pendant la campagne électorale.

1. 5. Il devrait exister un protocole, mis en place par une autorité compétente - administration électorale, instance de la fonction publique ou commission spéciale - permettant de recenser les activités considérées comme des activités de campagne et donc interdites aux fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions officielles. L'autorité compétente devrait avoir un rôle consultatif en cas de demandes visant, pendant la période électorale, à savoir ce que recouvre l'interdiction faite à la fonction publique de mener des activités de campagne.

1. 6. Le cadre juridique devrait distinguer clairement les « activités de campagne » des « activités d'information » des médias publics, afin d'assurer l'égalité des candidats dans les médias et le choix libre et conscient des électeurs³².

1. 7. Outre la législation nationale, des chartes d'éthique ou des codes de déontologie pourraient constituer des mesures utiles pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux.

2. Contrôle

2. 1. Une instance indépendante du point de vue fonctionnel d'autres autorités devrait être chargée de contrôler l'utilisation des ressources administratives par les partis politiques et les candidats pendant les processus électoraux. A cet égard, cette instance, indépendamment de sa forme institutionnelle, devrait agir de manière impartiale et effective.

2. 2. L'instance de contrôle devrait être dotée des pouvoirs et des ressources nécessaires pour surveiller toutes les dépenses publiques et l'utilisation faite des ressources administratives. En outre, elle devrait être chargée de signaler les abus constatés pendant un processus électoral en temps utile et de façon claire et complète.

2. 3. Les partis politiques et les candidats devraient être tenus d'indiquer l'origine et la destination de toutes leurs transactions financières concernant le financement de leurs campagnes afin de faciliter la transparence et la détection d'éventuelles utilisations abusives de ressources administratives. Tout usage autorisé de ressources administratives par des partis ou des candidats devrait être traité comme contribuant au financement de la campagne et signalé comme tel.

2. 4. La communication entre les instances de contrôle et d'autres organes devrait être régie de manière à faciliter la circulation efficace de l'information et l'application effective de décisions transparentes.

3. Volonté politique

3. 1. La mise en œuvre effective de la législation suppose que toute restriction à l'utilisation de ressources administratives soit apportée de bonne foi.

3. 2. Lorsque nécessaire, des responsables publics peuvent faire des déclarations claires et publier des instructions écrites indiquant qu'aucune pression sur des fonctionnaires ne sera tolérée et qu'aucun employé ou citoyen ne devrait craindre

³² Voir notamment l'Observation générale n°25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU (Article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

pour son emploi ou pour ses prestations sociales pour avoir soutenu ou non tel ou tel candidat ou parti politique. Les fonctionnaires devraient donc bénéficier d'une protection contre toute intimidation ou pression.

3. 3. Les fonctionnaires et les membres de leur famille devraient bénéficier d'une protection contre toute sanction (dissimulée), pression ou intimidation lorsqu'ils dévoilent des cas présumés de fraude ou d'utilisation abusive de ressources administratives. Si la loi ne protège pas les lanceurs d'alerte en général, des règles spécifiques devraient être prévues dans le contexte des processus électoraux³³.

3. 4. Une volonté politique sincère des plus hautes autorités de l'Etat et des pouvoirs régionaux et locaux est un facteur essentiel pour atteindre l'objectif visant à prévenir et à réprimer efficacement l'utilisation abusive de ressources administratives. Le développement d'une culture politique fondée sur le pluralisme – caractérisée par la transparence vis-à-vis de l'électorat –, une interprétation commune et un sens des responsabilités de la part des forces politiques au pouvoir et d'opposition, ainsi que le respect des valeurs reconnues d'une société démocratique, sont par conséquent d'une importance capitale.

3. 5. La société civile, notamment les observateurs d'élections nationales ont un rôle essentiel à jouer pour signaler les éventuelles utilisations abusives de ressources administratives et pour proposer des recommandations visant à renforcer la législation et la pratique.

4. Information et sensibilisation

4. 1. Les autorités, dont les administrations électorales, devraient mener de vastes campagnes d'information pour que les citoyens, les fonctionnaires, les candidats et les responsables de partis politiques aient conscience de leurs droits et de leurs responsabilités pendant les processus électoraux. Des critères clairs devraient être fixés pour distinguer les activités de campagne des activités d'information. Ces critères devraient être appliqués de manière cohérente.

4. 2. Des instructions internes et des formations destinées aux fonctionnaires doivent être mises au point pour promouvoir, sur la base du droit, un comportement non partisan au sein de l'exécutif. Les lignes directrices destinées aux fonctionnaires, les engagements publics, les codes de déontologie et les autres instruments devraient être diffusés³⁴.

4. 3. La société civile peut sensibiliser la population et les acteurs politiques sur l'importance d'un usage équitable des ressources administratives pendant les processus électoraux.

C. Recours et sanctions

1. Recours

1. 1. Le cadre juridique devrait prévoir un système efficace de recours devant une juridiction compétente, indépendante et impartiale, ou un organe judiciaire équivalent : une justice indépendante est une condition sine qua non pour que l'utilisation abusive de ressources administratives soit sanctionnée.

³³ Voir, à cet égard, la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte ([CM/Rec\(2014\)7](#)).

³⁴ Voir également la ligne directrice B. 1. 7.

1. 2. La première instance de recours en matière électorale devrait être soit une commission électorale, soit un tribunal ou un organe équivalent. En tout état de cause, un recours doit pouvoir être formé en dernière instance devant un tribunal³⁵. Cette ligne directrice devrait s'appliquer à tous les cas présumés d'utilisation abusive de ressources administratives.

1. 3. Le cadre juridique devrait garantir l'indépendance des administrations électorales, d'autres instances administratives et des tribunaux statuant sur des contentieux liés à l'utilisation abusive de ressources administratives. Cette indépendance devrait transparaître dans leurs moyens de formation et leurs capacités techniques. A cette fin, les administrations électorales devraient disposer de suffisamment de personnel et d'autres ressources nécessaires à leur travail.

1. 4. Lorsqu'ils traitent d'affaires d'abus de ressources administratives, y compris par le règlement de contentieux électoraux, les administrations électorales, d'autres instances administratives et les tribunaux doivent appliquer la loi de manière uniforme et impartiale, indépendamment des opinions politiques des membres des administrations électorales et des parties à l'affaire.

1. 5. Les organes compétents chargés de l'application de la loi – policiers et procureurs – devraient diligenter rapidement des enquêtes effectives sur les cas d'utilisation abusive de ressources administratives.

1. 6. Le cadre juridique devrait garantir que les décisions des administrations électorales et des tribunaux (ainsi que des autres organes judiciaires) soient publiques, écrites et motivées. Il devrait également garantir des délais appropriés pour le traitement des plaintes et des recours.

2. Sanctions³⁶

2. 1. Le cadre juridique devrait ériger en infraction électorale l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux.

2. 2. Le cadre juridique devrait fixer des sanctions claires, prévisibles et proportionnées en cas de non-respect de l'interdiction d'utilisation abusive de ressources administratives, allant d'amendes administratives à la conséquence ultime de l'annulation du scrutin lorsque que des irrégularités peuvent en avoir affecté le résultat³⁷. Les fonctionnaires qui abusent des ressources administratives pendant les processus électoraux devraient faire l'objet de sanctions, notamment des sanctions pénales et disciplinaires, comme par exemple la révocation.

2. 3. Les partis politiques et les candidats qui profitent délibérément d'une utilisation abusive de ressources administratives devraient faire l'objet d'une série de sanctions proportionnées à l'infraction commise. Ces sanctions peuvent consister en des avertissements formels, en des sanctions pécuniaires d'un montant fixe, en une réduction des financements publics ou en l'ouverture de poursuites pénales.

2. 4. Le cadre juridique devrait prévoir, en cas de violations des règles relatives aux finances publiques impliquant une utilisation abusive de ressources administratives ou lorsque des avantages financiers sont accordés à des partis politiques ou à des

³⁵ Code de bonne conduite en matière électorale, II. 3.3 a.

³⁶ Code de bonne conduite en matière électorale, II. 3.3.

³⁷ Code de bonne conduite en matière électorale, II. 3.3. e.

candidats, que les fonds versés sont systématiquement reversés au budget national ou municipal, indépendamment des autres sanctions applicables.

2. 5. Les sanctions en cas d'utilisation abusive de ressources administratives ne peuvent être dûment mises en œuvre que si les structures chargées des enquêtes, des contrôles, des poursuites et de la justice sont indépendantes du pouvoir politique.