

31<sup>e</sup> SESSION

Rapport  
CG31(2016)07final

## L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux

Commission de la gouvernance

Rapporteur: <sup>1</sup> Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD)

Résolution 402 (2016).....	2
Exposé des motifs.....	4

### Résumé

L'utilisation abusive de ressources administratives est l'un des sujets d'inquiétude signalés par les rapports des observateurs internationaux dans un certain nombre de pays européens. Ce phénomène touche tant les nouvelles démocraties que les pays ayant une longue tradition d'élections démocratiques. Dans la pratique, les observateurs électoraux rencontrent ce problème sous diverses formes allant de la pression exercée sur les fonctionnaires et les employés du secteur public à l'utilisation des ressources de l'Etat pendant les campagnes électorales. En général, les élections locales et régionales partagent de nombreuses similitudes avec les élections nationales en ce qui concerne cette forme d'actes répréhensibles. Cependant, le rôle spécifique que peuvent jouer les élus et les agents publics locaux et régionaux dans le cadre des processus électoraux, ainsi que le lien intrinsèque, sur le terrain, entre les élus sortants, les candidats et les agents publics, d'une part, et les électeurs, d'autre part, justifient de s'attaquer à ce problème dans une perspective locale et régionale. En outre, le Congrès s'est engagé dans des activités visant à renforcer l'engagement des élus locaux et régionaux élus en faveur de comportements éthiques et de la lutte contre la corruption. Le présent rapport examine les problèmes récurrents relatifs à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux en général et identifie les domaines d'intérêt spécifique pour le niveau local et régional. Il se penche également sur les normes internationales et les bonnes pratiques pertinentes et présente une sélection d'exemples nationaux pour lutter contre ce problème.

---

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès  
SOC : Groupe Socialiste  
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique  
ECR : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## RESOLUTION 402 (2016)<sup>2</sup>

1. L'utilisation abusive de ressources administratives est l'un des problèmes les plus importants et les plus récurrents relevés par les observateurs internationaux dans le cadre des processus électoraux. Ce phénomène, qui touche tant les nouvelles démocraties que les pays ayant une longue tradition d'élections démocratiques, semble avoir pénétré la culture politique établie en Europe et au-delà, au point de donner le sentiment que ces pratiques abusives seraient normales. Dans l'ensemble, les normes et les règles internationales en vigueur pour prévenir ces abus ont un caractère général et laissent aux Etats une large marge d'appréciation. Il semble par conséquent que les bonnes pratiques et les instruments de droit non contraignants soient nécessaires pour fournir des orientations pour la mise en œuvre au niveau local.

2. De manière générale, les élections locales et régionales présentent de nombreux points communs avec les élections nationales dès lors qu'il s'agit d'utilisation abusive de ressources administratives. Cependant, le rôle spécifique que peuvent jouer les élus et les agents publics locaux et régionaux dans le cadre des processus électoraux, ainsi que le lien intrinsèque, sur le terrain, entre les élus sortants, les candidats et les agents publics, d'une part, et les électeurs, d'autre part, justifient de s'attaquer à ce problème dans une perspective locale et régionale.

3. Parmi les priorités politiques du Congrès pour 2013-2016, figurent des mesures pour renforcer l'engagement des élus locaux et régionaux à adopter un comportement éthique et pour combattre la corruption sur le terrain. Dans cette perspective, le Congrès a élaboré une stratégie globale sur la prévention de la corruption et la promotion de l'éthique publique au niveau local et régional.

4. Dans la Résolution 382(2015), le Congrès préconise de travailler en liaison avec la Commission de Venise en vue d'établir les critères à remplir pour se présenter aux élections locales et régionales, compte tenu des règles régissant les campagnes électorales et des bonnes pratiques dictées par le souci d'une plus grande transparence de la vie politique. Il propose également un suivi ultérieur des questions de conflit d'intérêts et de financement des campagnes aux niveaux local et régional.

5. Dans le cadre de sa coopération avec des partenaires stratégiques dans le domaine de l'observation des élections, le Congrès a contribué à la compilation des Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux<sup>3</sup>.

6. Dans ce contexte, le Congrès a examiné le phénomène de l'utilisation abusive de ressources administratives sous l'angle spécifique des processus électoraux au niveau local et régional. En conséquence, il :

a. demande à sa Commission de la gouvernance de préparer une liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional ;

b. demande aux instances compétentes du Congrès d'élaborer une stratégie en vue de promouvoir la liste de critères auprès des membres du Congrès, des pouvoirs locaux et régionaux et des associations nationales de collectivités locales et régionales ;

c. encourage les instances compétentes du Congrès à accorder une attention prioritaire, dans le cadre des séminaires de formation et des activités de sensibilisation, à l'information sur les normes, les règles et les pratiques propres à prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux ;

---

2 Discussion et adoption par le Congrès le 19 octobre 2016, 1<sup>ère</sup> séance (voir le document [CG31\(2016\)07final](#), exposé des motifs), rapporteur : Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD).

3 Commission de Venise/OSCE/ODIHR Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004

*d.* invite les associations de collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe à mener des activités de sensibilisation afin de développer une culture de l'éthique publique au niveau local, en particulier en ce qui concerne le rôle et les responsabilités des représentants locaux et régionaux dans le cadre des processus électoraux ;

*e.* appelle, en particulier, les leaders d'opinion dans le contexte politique local et régional à s'élever contre l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les élections en faisant des déclarations appropriées, en prêchant par l'exemple et en veillant à la transparence ;

*f.* suggère aux collectivités locales et régionales d'encourager les fonctionnaires et les agents publics à leur niveau à signer des déclarations volontaires de neutralité, visant plus précisément leur rôle pendant les processus électoraux.

## EXPOSÉ DES MOTIFS<sup>4</sup>

### 1. Introduction

#### 1.1. Contexte

1. Dans plusieurs pays européens, les rapports sur les élections mettent au jour divers problèmes récurrents en matière d'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, allant de pressions sur des agents publics à l'affichage de matériels de campagne sur des biens de l'Etat<sup>5</sup>. Tant les élections nationales que les élections locales sont concernées. Sur la base de ces rapports, les missions d'observation électorale ont formulé plusieurs recommandations visant à améliorer le cadre juridique relatif à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux dans les pays concernés<sup>6</sup>, en mettant un accent particulier sur la nécessité d'assurer une séparation claire entre l'Etat et les partis politiques<sup>7</sup> de manière à offrir des chances égales à tous les candidats aux élections<sup>8,9</sup>.

2. L'éventail des possibilités en matière d'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux est large et ce phénomène s'observe souvent dans des contextes où des années d'élections ont fait naître une culture politique établie de dépenses mal orientées et un sentiment de « normalité » quant à ces dépenses<sup>10</sup>. L'utilisation abusive de ressources administratives prend des formes particulières dans le contexte des élections locales, où les élus locaux et régionaux sortants (qui peuvent être également candidats) assument certaines fonctions dans l'administration électorale tout en exerçant des fonctions administratives spécifiques dans leur commune (par exemple, la passation de marchés publics au niveau local), ce qui n'est pas le cas dans les élections nationales. En conséquence, une perspective locale/régionale semble justifiée.

3. Cette approche est conforme à la Résolution 382(2015)<sup>11</sup> du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, qui propose de travailler avec la Commission de Venise à un « document de bonnes pratiques en matière de critères à remplir pour se présenter aux élections locales et régionales ». Le Congrès suggère de prendre également en compte, dans ce nouveau document, les règles relatives aux campagnes électorales ainsi que les bonnes pratiques issues de la volonté d'assurer une plus grande transparence dans la vie politique ; il propose aussi d'approfondir le suivi des questions relatives aux conflits d'intérêts et aux ressources de campagne aux niveaux local et régional. Enfin, et c'est tout aussi important, la présente étude s'inscrit pleinement dans le cadre des travaux menés par le Congrès au titre de son thème phare pour 2016, à savoir l'éthique et la transparence aux niveaux local et régional.

4. Dans ce contexte, le présent rapport commence par définir les termes employés, avant de présenter les problèmes récurrents recensés dans les rapports sur les élections, le but étant d'identifier les domaines de risques liés aux processus électoraux, en particulier les processus locaux et régionaux. Ensuite est examiné le cadre international applicable en cas d'utilisation abusive de

4 Le rapporteur tient à remercier Professeur Christina Binder pour sa contribution à ce rapport.

5 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Fédération de Russie – Elections à la Douma d'Etat, 4 décembre 2011 (12 janvier 2012) ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Albanie – Elections locales, 21 juin 2015 (8 septembre 2015) ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Arménie – Elections législatives, 6 mai 2012 (26 juin 2012) ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Ukraine – Elections locales, 25 octobre et 15 novembre 2015 (19 février 2016).

6 Voir également partie 8.

7 Conformément également au paragraphe 5.4. du Document de Copenhague de l'OSCE, voir en particulier la partie 6.1.

8 Comme indiqué dans le document de l'OSCE sur l'examen de la législation et de la pratique en matière électorale dans les Etats participants (Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States, 2013, en anglais), « les déséquilibres entre les candidats aux élections et l'utilisation abusive de ressources publiques en faveur de candidats sortants sont une source de préoccupation dans plusieurs Etats, surtout lorsque ces abus constituent des actes d'intimidation » (p. 4).

9 La nécessité de consolider ces recommandations et de fournir des orientations sur l'établissement d'un cadre juridique fonctionnel permettant de lutter contre ces problèmes courants découle de l'objectif général de garantir le bon fonctionnement du système démocratique. Par conséquent, l'utilisation abusive de ressources administratives risque en soi de compromettre la qualité du gouvernement, par exemple en réduisant les fonds disponibles ou en orientant les dépenses en faveur de la réélection du candidat sortant. Voir par exemple B Speck/A Fontana, « Milking the System » – Fighting the Abuse of Public Resources for Re-Election, août 2011, U4 Volume 7, Anti-Corruption Resource Centre.

10 Voir Commission de Venise/OSCE/BIDDH, Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004, rappelant le rapport antérieur de 2013 CDL-AD(2013)033.

11 Résolution 382(2015) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Critères pour se présenter aux élections locales et régionales (mars 2015).

ressources administratives pendant les processus électoraux. Compte tenu des principes généraux qui peuvent être tirés de ce cadre international et de la large marge d'appréciation généralement laissée aux Etats, quelques exemples nationaux de prévention de l'utilisation abusive de ressources électorales sont étudiés. Le document termine en formulant des recommandations qui devraient être considérées comme des exemples de bonnes pratiques en matière de transparence de la vie politique.

## 1.2. Définition des termes

5. L'utilisation abusive de ressources administratives s'entend comme recouvrant les aspects suivants : Est entendu par « ressources administratives » : « les ressources humaines, financières, matérielles, en nature 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 public, 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 »<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup>, ou encore une couverture médiatique partielle dans les médias d'Etat.

6. L'utilisation abusive<sup>14</sup> de ressources administratives peut être défini(e) 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 élections »<sup>15</sup>. En ce sens, 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 »<sup>16</sup>.

7. En outre, l'utilisation abusive de ressources administratives couvre à la fois les actes accomplis par les fonctionnaires dans le cadre de leurs fonctions officielles (en particulier 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) et les actes de candidats sortants (généralement pendant la campagne)<sup>17</sup>. Dans le contexte local, sont concernés tant les fonctionnaires d'échelon local et régional que les agents municipaux.

8. Le terme « candidat sortant », dans le contexte des élections locales et régionales, désigne les élus des collectivités locales ou régionales, conformément à la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, adoptée le 19 janvier 2011, et en particulier son article 2.

## 2. Problèmes récurrents d'utilisation abusive de ressources administratives

9. De nombreux cas d'utilisation abusive de ressources administratives ont été observés au cours des missions d'observation électorale. Les exemples qui suivent sont tirés de rapports d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (le « Congrès ») et du troisième cycle d'évaluation du GRECO, axé notamment sur la transparence du financement des partis politiques. Ces exemples concernent majoritairement des élections locales/municipales, dans quelques cas des élections législatives ou présidentielles.

12 Voir la définition de la Commission de Venise, Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (20 décembre 2013), CDL-AD(2013)033, paragraphe 12 [notes de bas de page omises]. Si le rapport se concentre sur les élections parlementaires, il indique expressément que ses observations et recommandations peuvent aussi s'appliquer aux collectivités territoriales et aux collectivités locales autonomes (*ibid.*, paragraphe 13).

13 Voir Commission de Venise/OSCE/BIDDH, Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004, paragraphe 10.

14 Les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise/OSCE/BIDDH utilisent indifféremment les termes « abus » et « utilisation abusive » (*ibid.*).

15 OSCE/BIDDH, Manuel sur l'observation du financement des campagnes, 2015, p. 22, disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odihr/elections/135516?download=true>

16 Voir Commission de Venise/OSCE/BIDDH, Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004, paragraphe 10. Voir également les incidents d'utilisation abusive recensés dans de nombreux rapports d'observation électorale (voir partie C).

17 Voir également dans ce sens *ibid.*, paragraphe 12. Au final, c'est la législation interne qui définit précisément la qualité de fonctionnaire dans le pays en question.

## 2.1. Problèmes relatifs à la campagne électorale

10. Les rapports d'observation des élections ont relevé des problèmes particuliers pendant la campagne électorale, tels une confusion des rôles entre l'Etat et les partis politiques, par exemple lorsqu'un élu sortant ou le parti politique au pouvoir profitait de manifestations publiques et/ou de ressources financières/techniques pour faire campagne, et notamment : délivrait des titres de propriété<sup>18</sup>, arrêtaient (au préalable) des projets d'infrastructure locale susceptibles d'être menés pendant la période préélectorale de façon à profiter à la campagne du parti sortant et exécutait ces projets pendant la période préélectorale<sup>19</sup>, dépensait de manière disproportionnée certains titres du budget, par exemple le budget culturel, pendant la période préélectorale<sup>20</sup>, utilisait des biens publics (ambulances, transports en commun, etc.) comme supports publicitaires pour la campagne<sup>21</sup> ou puisait dans les fonds publics pour faire campagne<sup>22</sup>.

11. Des cas de confusion des rôles entre l'Etat et le parti/candidat sortant ont également été recensés, lorsque les ressources humaines (fonctionnaires) étaient utilisées aux fins de la campagne et les fonctions de campagne et les fonctions officielles n'étaient pas dissociées. Ainsi, des enseignants et des élèves étaient associés aux événements de la campagne<sup>23</sup>, les heures de bureau servaient à certains employés d'institutions publiques à faire campagne<sup>24</sup>, des agents publics étaient tenus de travailler pour la campagne pendant leurs heures de travail<sup>25</sup> ou des obligations officielles étaient remplies (aider certaines personnes à demander une aide sociale par exemple) alors que les intéressés étaient en disponibilité pour faire campagne<sup>26</sup>.

12. D'autres problèmes recensés concernaient les pressions exercées sur les agents de la fonction publique ou les fonctionnaires, en vue notamment de signer des lettres de soutien ou de voter pour un parti donné<sup>27</sup>, d'assister à des événements de campagne et de rallier des suffrages<sup>28</sup> ou de ne pas participer aux manifestations organisées par des adversaires<sup>29</sup>; le renvoi ou les menaces de renvoi d'un emploi (dans la fonction publique) si l'intéressé ne votait pas/ne faisait pas campagne pour certains candidats<sup>30</sup> ou les menaces ou promesses de suppression ou d'augmentation de financements ou paiements régionaux<sup>31</sup>.

---

18 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Albanie – Elections locales, 21 juin 2015 (8 septembre 2015), pp. 2, 13.

19 Rapport de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Géorgie – Elections municipales, 30 mai 2010 (13 septembre 2010), p. 12.

20 *Ibid.*, p. 13 ; Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Elections municipales en Géorgie (30 mai 2010), CG(19)8, 23 septembre 2010, paragraphe 37 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Fédération de Russie – Elections à la Douma d'Etat, 4 décembre 2011 (12 janvier 2012), p. 10.

21 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Arménie – Election législatives, 6 mai 2012 (26 juin 2012), p. 12 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Ukraine – Elections locales, 25 octobre et 15 novembre 2015 (19 février 2016), p. 15.

22 Rapport final de l'équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH, Estonie – Elections législatives, 1er mars 2015 (26 mai 2015), p. 9 ; Rapport final de la mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH, Espagne – Elections législatives, 20 décembre 2015 (25 février 2016), p. 17 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Fédération de Russie – Elections à la Douma d'Etat, 4 décembre 2011 (12 janvier 2012), p. 10 ; Rapport final de l'équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH, Roumanie – Elections législatives, 9 décembre 2012 (16 janvier 2013), p. 12.

23 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Arménie – Elections législatives, 6 mai 2012 (26 juin 2012), pp. 2, 12.

24 *Ibid.*, pp. 2, 12 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Ukraine – Elections locales, 25 octobre et 15 novembre 2015 (19 février 2016), p. 15 ; Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Elections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (24 mars 2013), CPL(25)4FINAL, 31 octobre 2013, paragraphes 6(b), 23.

25 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Azerbaïdjan – Elections législatives, 7 novembre 2010 (25 janvier 2011), p. 11 ; Rapport de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Géorgie – Elections municipales, 30 mai 2010 (13 septembre 2010), p. 12.

26 Rapport de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Géorgie – Elections municipales, 30 mai 2010 (13 septembre 2010), p. 12 ; Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Elections municipales en Géorgie (30 mai 2010), CG(19)8, 23 septembre 2010, paragraphe 37.

27 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Fédération de Russie – Elections à la Douma d'Etat, 4 décembre 2011 (12 janvier 2012), p. 10.

28 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Albanie – Elections locales, 21 juin 2015 (8 septembre 2015), p. 13 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Azerbaïdjan – Elections législatives, 7 novembre 2010 (25 janvier 2011), p. 11 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » – Election présidentielle et élections législatives anticipées, 13 et 27 avril 2014 (15 juillet 2014), p. 14.

29 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » – Election présidentielle et élections législatives anticipées, 13 et 27 avril 2014 (15 juillet 2014), p. 14 ; Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Elections municipales en Géorgie (30 mai 2010), CG(19)8, 23 septembre 2010, paragraphe 37.

30 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Albanie – Elections locales, 21 juin 2015 (8 septembre 2015), p. 13 ; Rapport final de la mission d'observation électorale limitée de l'OSCE/BIDDH, Monténégro – Elections législatives anticipées, 14 octobre 2012 (7 décembre 2012), p. 11 ; Rapport final de la mission d'observation

13. L'entrave à une campagne libre et égale des partis d'opposition, contraire au principe de non-discrimination, est un autre problème relevé. Ainsi ont été observés en particulier des pressions/actes d'intimidation visant des candidats et leurs militants, par exemple en vue de les inciter à se retirer de l'élection<sup>32</sup>, des pressions exercées sur des petits entrepreneurs ou sur des propriétaires de locaux privés pour qu'ils ne louent pas ces locaux aux candidats de l'opposition<sup>33</sup>, une répartition inégale des espaces de campagne<sup>34</sup>, des enquêtes dirigées contre des opposants politiques<sup>35</sup>, des matériels de campagne payés avec d'autres fonds que ceux dévolus par les partis à la campagne<sup>36</sup>, ou encore la distribution de faux journaux contenant des informations erronées ou diffamatoires sur différents candidats<sup>37</sup>.

14. En ce qui concerne la couverture médiatique, une importance disproportionnée accordée au candidat sortant a été observée dans les médias publics<sup>38</sup>, ainsi qu'une absence d'accès équitable aux médias<sup>39</sup> et une attitude partielle à l'égard des partis au pouvoir<sup>40</sup>. Ce sont autant de faits qui portent atteinte au principe d'égalité de traitement.

## 2.2. Problèmes relatifs au jour du scrutin

15. L'utilisation abusive de ressources administratives peut survenir à tout moment du cycle électoral. Si la période préélectorale, c'est-à-dire la campagne électorale, est celle qui présente le plus de risques, le jour du scrutin lui-même peut aussi être problématique.

16. Les problèmes observés le jour du scrutin comprennent notamment des pressions exercées sur des électeurs, par exemple par la présence de partisans devant les bureaux de vote pour inciter les électeurs à ne pas voter<sup>41</sup> ou à l'intérieur des bureaux de vote pour prendre des photos et noter le nom des personnes ayant voté<sup>42</sup>. Des cas de corruption d'électeurs ont également été signalés, avec des incitations telles que le transport gratuit depuis un territoire étranger<sup>43</sup>.

électorale limitée de l'OSCE/BIDDH, République de Serbie – Elections législatives et élection présidentielle anticipée, 6 et 20 mai 2012 (31 juillet 2012), pp. 10-11 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » – Election présidentielle et élections législatives anticipées, 13 et 27 avril 2014 (15 juillet 2014), p. 14 ; Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Elections municipales dans « L'ex-République yougoslave de Macédoine » (24 mars 2013), CPL(25)4FINAL, 31 octobre 2013, paragraphe 24.

31 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Fédération de Russie – Elections à la Douma d'Etat, 4 décembre 2011 (12 janvier 2012), p. 10 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » – Election présidentielle et élections législatives anticipées, 13 et 27 avril 2014 (15 juillet 2014), p. 14.

32 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Azerbaïdjan – Elections législatives, 7 novembre 2010 (25 janvier 2011), p. 12 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » – Election présidentielle et élections législatives anticipées, 13 et 27 avril 2014 (15 juillet 2014), p. 14 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République de Moldova – Elections locales, 5 et 19 juin 2011 (28 novembre 2011), p. 10.

33 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Azerbaïdjan – Elections législatives, 7 novembre 2010 (25 janvier 2011), p. 12 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » – Election présidentielle et élections législatives anticipées, 13 et 27 avril 2014 (15 juillet 2014), p. 14 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Fédération de Russie – Elections à la Douma d'Etat, 4 décembre 2011 (12 janvier 2012), pp. 10-11.

34 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Bosnie-Herzégovine – Elections législatives, 12 octobre 2014 (7 janvier 2015), p. 13 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Fédération de Russie – Elections à la Douma d'Etat, 4 décembre 2011 (12 janvier 2012), p. 10.

35 Rapport final de la mission d'observation électorale limitée de l'OSCE/BIDDH, République de Turquie – Elections législatives anticipées, 1er novembre 2015 (28 janvier 2016), p. 12.

36 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Fédération de Russie – Elections à la Douma d'Etat, 4 décembre 2011 (12 janvier 2012), p. 11.

37 *Ibidem*, p. 11.

38 Tels l'Azerbaïdjan, le Bélarus et le Monténégro. Voir OSCE/BIDDH, Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States, 2013.

39 Rapport final de la mission d'observation électorale limitée de l'OSCE/BIDDH, République de Serbie – Elections législatives et élection présidentielle anticipée, 6 et 20 mai 2012 (31 juillet 2012), p. 11.

40 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Elections municipales dans « L'ex-République yougoslave de Macédoine » (24 mars 2013), CPL(25)FINAL, 31 octobre 2013, paragraphe 6(c).

41 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » – Election présidentielle et élections législatives anticipées, 13 et 27 avril 2014 (15 juillet 2014), p. 14.

42 *Ibid.*, p. 14. Cependant, il existe un débat sur les aspects positifs et négatifs de l'enregistrement vidéo dans les bureaux de vote.

43 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République de Moldova – Elections locales, 5 et 19 juin 2011 (28 novembre 2011), p. 10.

### **2.3. Absence de mécanismes de recours effectif et application déficiente de la loi**

17. Enfin, le problème général de l'absence de mécanismes de recours effectif et de l'application déficiente de la loi a été relevé, illustré par le report ou l'absence d'enquêtes pénales sur les plaintes déposées par des partis d'opposition<sup>44</sup> ainsi que par l'application déficiente des lois permettant la prévention, l'identification, l'instruction et la répression des cas avérés de pression et d'intimidation exercées sur des électeurs et des cas d'utilisation abusive de ressources publiques à des fins de campagne électorale<sup>45</sup>.

18. En conclusion, si les élections locales/régionales présentent certaines particularités<sup>46</sup>, des problèmes globalement analogues d'utilisation abusive de ressources administratives se retrouvent dans les élections nationales/parlementaires. Ainsi ont été recensés, d'une manière générale, des problèmes de pression ou de corruption d'électeurs, d'utilisation de ressources institutionnelles à des fins électorales – en faisant par exemple pression sur des fonctionnaires pour qu'ils soutiennent/votent pour un candidat particulier – ou d'utilisation de moyens financiers et/ou matériels en faveur du candidat sortant ou du parti au pouvoir et de couverture médiatique inégale dans les médias publics.

### **3. Domaines d'utilisation abusive particulièrement pertinents pour les élections locales/régionales**

19. Les élections locales et régionales présentent de nombreux points communs avec les élections législatives dès lors qu'il s'agit d'utilisation abusive potentielle de ressources publiques, mais elles ont aussi des caractéristiques propres.

20. Tout d'abord, les élus locaux et régionaux assument certaines fonctions spécifiquement communautaires qui se prêtent à des types particuliers d'utilisation abusive de ressources publiques : citons par exemple les décisions relatives au plan d'occupation des sols, à l'aménagement du territoire ou à la passation de marchés publics. En outre, les élus locaux et régionaux entretiennent généralement des liens personnels avec la collectivité territoriale dans laquelle l'élection se déroule. De même, leur relation avec les agents publics et les fonctionnaires qui travaillent pour la commune est souvent très étroite.

21. En conséquence, compte-tenu du lien intrinsèque qu'ils entretiennent avec la communauté dans laquelle ils vivent, les conflits d'intérêts et les cas de népotisme sont plus probables. Qui plus est, les élus locaux assument souvent des fonctions particulières dans l'administration électorale, telle que la régulation de l'accès aux lieux dans lesquels la campagne peut être menée. De la même manière, les autorisations liées aux événements relatifs à la campagne doivent souvent être délivrées par les autorités locales, ce qui leur donne des possibilités d'interférer en faveur des élus sortants ou du parti au pouvoir.

22. Enfin, les employés municipaux peuvent être chargés de l'accomplissement de certaines tâches le jour du scrutin, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des interdictions de faire campagne ou en tant que membre des commissions de bureau de vote. Cela tend à être particulièrement problématique lorsqu'il s'agit d'élections locales et régionales en raison de la relation étroite existant entre ces employés et les représentants locaux qui participent aux élections. Tous ces éléments font que les élections locales sont spécifiquement vulnérables à l'utilisation abusive de ressources administratives et appellent des directives claires visant à renforcer le système démocratique.

### **4. Les causes de l'utilisation abusive de ressources administratives**

23. Les causes de l'utilisation abusive de ressources administratives sont multiples – mais elles sont souvent liées à l'absence de garanties juridiques ou à des garanties trop générales. Ainsi, l'absence de cadre juridique approprié incriminant par exemple l'abus de fonctions officielles ou de

---

44 Rapport final de la mission d'observation électorale limitée de l'OSCE/BIDDH, Monténégro – Elections législatives anticipées, 14 octobre 2012 (7 décembre 2012), p. 11 ; Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » – Election présidentielle et élections législatives anticipées, 13 et 27 avril 2014 (15 juillet 2014), p. 14.

45 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Albanie – Elections locales, 21 juin 2015 (8 septembre 2015), p. 13.

46 Pour plus de détails, voir la partie 3 ci-dessous.

ressources administratives à des fins de campagne électorale<sup>47</sup>, régissant l'accès aux lieux publics pendant les campagnes électorales<sup>48</sup> ou interdisant expressément aux organes de l'exécutif ou aux élus d'utiliser directement ou indirectement les ressources administratives afin de garantir des conditions égales à tous les candidats<sup>49</sup>, constitue un problème de fond général<sup>50</sup>.

24. En outre, la mise en œuvre inadéquate du cadre juridique est souvent problématique, comme le montrent les exemples de couverture médiatique partielle en faveur du candidat sortant. De même, le traitement des plaintes dénonçant une utilisation abusive de ressources administratives et l'application des décisions y relatives constituent une source de préoccupation majeure<sup>51</sup>. Dans beaucoup de cas, l'existence ou l'absence de volonté politique de s'attaquer à l'utilisation abusive de ressources administratives semble déterminante. En l'occurrence, on notera que plusieurs recours portant sur la confusion des rôles entre l'Etat et les partis politiques concernent des élections dans les pays postcommunistes. Cette situation a notamment été attribuée à une transition inachevée du monopartisme au multipartisme<sup>52</sup>.

25. Une utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre du processus électoral est susceptible d'avoir des effets négatifs considérables. Un tel abus de la part du parti sortant ou au pouvoir suscite des inquiétudes quant à la création de conditions offrant des chances égales à tous les candidats. L'utilisation disproportionnée de ressources administratives met aussi en cause l'intégrité du processus électoral dans son ensemble. Plus généralement, ces abus, lorsqu'ils sont répandus, soulèvent les questions de la transparence et de la confiance des citoyens dans les processus électoraux.

26. Ces problèmes concernent les élections locales et régionales, au même titre que les élections nationales ; cependant, les conséquences négatives d'une utilisation abusive de ressources administratives présentent certaines particularités dans le cas des scrutins locaux et régionaux. Dans le cadre de ces élections, en effet, les candidats sortants sont plus proches des électeurs. De ce fait, l'incidence négative des abus s'applique généralement dans des domaines relevant de leur compétence (décisions sur le découpage des districts, l'utilisation du territoire, etc.). Il convient en outre de porter une attention particulière au rôle des fonctionnaires locaux de l'administration électorale qui peuvent user de leur pouvoir pour exercer une discrimination à l'encontre des candidats de l'opposition, par exemple dans de la mise à disposition de locaux de l'hôtel de ville ou d'autres bâtiments publics pour les activités de campagne<sup>53</sup>.

## 5. Difficultés en matière de lutte contre l'utilisation abusive de ressources administratives

27. L'interdiction de l'utilisation abusive de ressources publiques vise à garantir l'intégrité des processus électoraux ainsi que l'égalité des chances pour tous les candidats. Il s'agit d'un phénomène complexe car les lignes sont parfois brouillées entre l'utilisation de ressources publiques dans le cadre de l'exercice légitime de fonctions gouvernementales et les pratiques d'utilisation abusive de ressources publiques qui favorisent indument un candidat sortant ou le parti au pouvoir. Les critères permettant d'évaluer la situation peuvent se résumer comme suit :

28. En premier lieu, les règles visant à prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives doivent être examinées à l'aune de leur impact sur l'exercice légitime des fonctions exécutives et de la continuité et efficacité nécessaire de l'action gouvernementale. En conséquence, les projets de long terme ou les mesures urgentes doivent être distingués des activités gouvernementales liées avant tout à la campagne électorale. Alors que les premières sont généralement acceptables et même

47 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Arménie – Elections législatives, 6 mai 2012 (26 juin 2012), p. 26.

48 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Bosnie-Herzégovine – Elections législatives, 12 octobre 2014 (7 janvier 2015), p. 13.

49 Rapport de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Géorgie – Elections municipales, 30 mai 2010 (13 septembre 2010), p. 25.

50 Voir également GRECO, Rapport d'évaluation sur la Géorgie sur la transparence du financement des partis politiques, 27 mai 2011, Greco Eval III Rep (2010) 12F, Thème II, paragraphe 69 ; GRECO, Deuxième rapport de conformité sur le Monténégro sur les incriminations et la transparence du financement des partis politiques, 19 janvier 2015, Greco RC-III (2014) 17F, paragraphe 13.

51 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Albanie – Elections locales, 21 juin 2015 (8 septembre 2015), p. 13 ; Rapport final de la mission d'observation électorale limitée de l'OSCE/BIDDH, République de Turquie – Elections législatives anticipées, 1er novembre 2015 (28 janvier 2016), p. 11.

52 A cet égard, voir également S Levitsky / LA Way, « Why Democracy Needs a Level Playing Field », 21 Journal of Democracy (2010) 57-68, 64.

53 Voir ci-dessus la partie 3. sur les particularités des élections locales et régionales.

requis, les mesures principalement liées à la campagne doivent être évitées. Il est également à noter que la différence entre la pure information fournie par les candidats/élus sortants et les activités liées à la campagne est souvent floue.

29. En deuxième lieu, la neutralité et l'impartialité exigées des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions doit être conciliée avec leurs libertés et droits fondamentaux, notamment leur droit de participer à la vie politique. Ainsi, l'interdiction de soutenir un candidat peut empiéter sur la liberté d'expression ou de réunion des fonctionnaires. Les restrictions au droit de se porter candidat qui visent certains groupes (policiers, etc.) peuvent être incompatibles avec leur droit de participer à la vie politique.

30. Par conséquent, il est nécessaire de concilier la transparence et l'intégrité du processus électoral ainsi que la création de conditions égales pour tous les candidats avec les restrictions aux droits fondamentaux individuels qui découlent de la poursuite de ces objectifs<sup>54</sup>. Les restrictions en matière d'activités électorales devront être graduées en conséquence et aller de l'interdiction de faire campagne dans l'exercice de ses fonctions à la suspension, voire la démission, de ses fonctions pour pouvoir se présenter à une élection.

31. De manière générale, la distinction précise entre les formes acceptables et inacceptables d'utilisation abusive de ressources publiques dépendra de la situation et des circonstances de chaque cas d'espèce, ce qui justifie une certaine liberté d'action pour prendre en compte les particularités des conditions locales. Les pays ont besoin d'une marge d'appréciation pour ce qui est de la réglementation et de l'application de celle-ci. Comme nous le montrerons ci-après, cette dimension est prise en compte dans les normes internationales générales et les bonnes pratiques qui régissent l'utilisation de ressources publiques<sup>55</sup>.

## **6. Normes internationales et bonnes pratiques en matière d'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux**

32. Les normes pertinentes en matière d'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux découlent des traités internationaux en matière de droits de l'homme et en particulier des libertés d'expression, d'assemblée et d'association ainsi que de participation politique comme décrites par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, articles 19, 21, 22 et 25) et des traités régionaux relatifs aux droits de l'homme (notamment les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH) tels qu'interprétés par les organes de suivi de ces traités (Comité des droits de l'homme (HRC), Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)).

33. A citer également plusieurs instruments non contraignants, tels le Document de Copenhague de la CSCE/OSCE (1990)<sup>56</sup>, le Code de bonne conduite en matière électorale<sup>57</sup> et le Code de bonne conduite en matière de partis politiques<sup>58</sup> de la Commission de Venise, les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise<sup>59</sup> ainsi que les documents de la Commission de Venise spécialement consacrés à l'utilisation abusive de ressources publiques – à l'instar des récentes Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (2016)<sup>60</sup> et du Rapport de la Commission de Venise sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (2013)<sup>61</sup>.

54 Voir la jurisprudence des organes de suivi des droits de l'homme en partie 6. ci-dessous. Les mesures visant à garantir un scrutin libre et égal tout en apportant les restrictions nécessaires peuvent avoir besoin d'être conciliées avec la nécessité d'éviter des dispositions trop strictes ou contre-productives qui dissuadent les citoyens de se présenter à une élection.

55 La tension entre les mesures visant à lutter contre l'utilisation abusive de ressources publiques et les restrictions nécessaires aux droits individuels aux fins d'atteindre cet objectif est également mise en évidence dans la jurisprudence des organes de suivi des traités des droits de l'homme.

56 Document sur la réunion de Copenhague de la conférence sur la dimension humaine de la CSCE/OSCE (1990).

57 Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale (18-19 octobre 2002), CDL-AD(2002)23 rev.

58 Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière de partis politiques (12-13 décembre 2008), CDL-AD(2009)002.

59 OSCE/BIDDH et Commission de Venise, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques (25 octobre 2010), CDL-AD(2010)024.

60 Commission de Venise/OSCE/BIDDH, Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004.

61 Commission de Venise, Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (16 décembre 2013), CDL-AD(2013)033.

34. En outre, les recommandations du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ou sur la couverture médiatique des campagnes électorales ont également été prises en compte. Parmi d'autres documents d'intérêt pour les élections locales et régionales, citons encore le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales<sup>62</sup> et les recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur l'égalité d'accès aux élections locales et régionales<sup>63</sup> et sur les critères pour se présenter aux élections locales et régionales<sup>64</sup>. Enfin, la Convention des Nations Unies contre la corruption (articles 19, 17 et 7) et le document du Congrès « Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional » sont pertinents pour les cas graves de corruption et autres infractions connexes<sup>65</sup>.

35. Dans l'ensemble, les normes et les bonnes pratiques en matière d'utilisation abusive de ressources administratives se recoupent partiellement et ont tendance à avoir une portée générale. D'où la nécessité de les compléter par des principes plus généraux tels que l'égalité, la neutralité et l'impartialité, pour lutter efficacement contre les cas d'utilisation abusive.

### 6.1. Normes générales/bonnes pratiques en matière d'intégrité du processus électoral

36. Le droit international définit certaines caractéristiques générales du processus électoral qui donnent également des orientations pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources électorales. De fait, l'intégrité nécessaire du processus électoral et le besoin parallèle de prévenir toute utilisation abusive de ressources publiques découlent du droit à la participation politique tel qu'il est consacré par l'article 25 du PIDCP<sup>66</sup>. L'article 25 du PIDCP (Pacte international relatif aux droits civils et politiques) protège les droits politiques au sens strict, en particulier le droit à des élections honnêtes et libres (paragraphe b)<sup>67</sup>. Il s'applique également aux élections municipales<sup>68</sup>.

37. L'Observation générale n° 25<sup>69</sup> du Comité des droits de l'homme formule d'autres garanties pertinentes pour l'intégrité du processus électoral, notamment aux paragraphes 19<sup>70</sup> et 25<sup>71</sup>. Le

62 Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, STCE n° 207, 16 novembre 2009.

63 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, L'égalité d'accès aux élections locales et régionales, CG(17)12 (15 septembre 2009).

64 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Critères pour se présenter aux élections locales et régionales, Recommandation 375(2015) (mars 2015).

65 Document Congrès/Conseil de l'Europe, Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional, CG/GOV02(2016)02, 24 mai 2016.

66 Voir également l'article 21(3) de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote », A.G. res. 217 (III), Charte internationale des droits de l'homme, A. Déclaration universelle des droits de l'homme, 3 UN GAOR, p. 71, 10 décembre 1948, UN Doc. A/810.

67 Voir l'article 25 du PIDCP : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : [...] (b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; [...] » Comme le souligne Manfred Nowak, le terme « honnête » signifie que les électeurs doivent avoir la possibilité de choisir librement entre plusieurs options, voir M Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary (2e édition révisée, 2005) 575. Le principe d'« élections honnêtes » est déjà consacré par l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

68 Voir notamment Comité des droits de l'homme (CDH), *Debreczeny c. Pays-Bas*, n° 500/1992, paragraphe 28 ; *Ignatane c. Lettonie*, n° 884/1999, paragraphe 29 ; voir aussi *Mátyus c. Slovaquie*, n° 923/2000, paragraphe 33. Voir M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR commentary (2e édition révisée, 2005), 574.

69 Observation générale n° 25 : article 25 (participation aux affaires publiques et droit de vote) – droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu et droit d'accéder aux fonctions publiques, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996).

70 « 19. Conformément à l'alinéa b), des élections honnêtes et libres doivent être organisées périodiquement dans le cadre de lois garantissant l'exercice effectif du droit de vote. Les personnes ayant le droit de vote doivent être libres de voter pour tout candidat à une élection et pour ou contre toute proposition soumise à référendum ou à plébiscite, et doivent être libres d'apporter leur appui ou de s'opposer au gouvernement sans être soumises à des influences indues ou à une coercition de quelque nature que ce soit, qui pourraient fausser ou entraver la libre expression de la volonté des électeurs. Ces derniers devraient pouvoir se forger leur opinion en toute indépendance, sans être exposés à des violences ou à des menaces de violence, à la contrainte, à des offres de gratification ou à toute intervention manipulatrice. ... »

71 « 25. La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle au plein exercice des droits garantis à l'article 25. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capable d'informer l'opinion publique. Il faut que les droits garantis aux articles 19, 21 et 22 du Pacte soient pleinement respectés, notamment la liberté de se livrer à une activité politique, à titre individuel ou par l'intermédiaire de partis politiques et autres organisations, la liberté de débattre des affaires publiques, de tenir des manifestations et des réunions pacifiques, de critiquer et de manifester son opposition, de publier des textes politiques, de mener campagne en vue d'une élection et de diffuser des idées politiques. »

paragraphe 19 énonce d'autres exigences relatives à la tenue d'élections libres et justes<sup>72</sup>, outre le vote à bulletin secret : l'opinion – et donc le choix – de l'électeur doit se forger avant l'élection et ce processus doit être libre<sup>73</sup>. Garantir le droit à des élections libres suppose par conséquent de veiller à ce que les électeurs ne soient pas soumis à des pressions ni illicitement influencés dans la formation de leur opinion et l'expression de leur volonté<sup>74</sup>. L'utilisation abusive de ressources publiques en faveur d'un candidat sortant peut porter atteinte à ces objectifs.

38. Les traités régionaux relatifs aux droits de l'homme, et en particulier la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), contiennent également des normes qui peuvent servir à lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives. Ainsi, l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH<sup>75</sup> est applicable aux élections régionales dans la mesure où les autorités régionales sont considérées comme des « corps législatifs » au sens de l'article 3, c'est-à-dire comme des organes qui exercent des pouvoirs législatifs<sup>76</sup>. En conséquence, des élections « libres » présupposent la libre formation de la volonté électorale<sup>77</sup>. L'utilisation abusive de ressources publiques en faveur d'un élu sortant donc entrer en contradiction avec ces objectifs.

39. Dans le Document de Copenhague de l'OSCE également (1990), les Etats membres de l'OSCE s'engagent en faveur de principes essentiels pertinents pour l'utilisation abusive de ressources administratives à des fins de campagnes électorales. Le paragraphe 5.4 de ce document souligne l'importance d'une séparation claire entre l'Etat et les partis politiques<sup>78</sup>. Le Document de Copenhague réaffirme également les principes de base nécessaires pour garantir que la volonté du peuple soit le fondement des autorités publiques et partant, de l'intégrité du processus électoral, et prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives au profit du candidat sortant ou du parti au pouvoir. Il s'agit notamment du principe de non-discrimination lorsque l'on sollicite des fonctions politiques ou publiques et du principe d'égalité des chances lorsque des partis politiques sont créés ou participent à la compétition électorale<sup>79</sup>.

40. De même, le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002) définit des critères importants pour prévenir l'utilisation abusive de ressources publiques<sup>80</sup>. Il traite en particulier de la question de l'égalité des chances pour les partis et les candidats et, à cet égard, souligne trois domaines où les pouvoirs publics doivent faire preuve de neutralité : la

72 Dans la terminologie actuelle, "des élections libres et justes" réfère à des élections organisées selon les normes internationales en vigueur.

73 Voir en ce sens M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR commentary (2e édition révisée, 2005), 583-584.

74 Concernant le droit, pour les partis en campagne, de faire campagne sans entrave, voir la partie 6.2.2. ci-dessous. D'une manière générale, voir M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR commentary (2e édition révisée, 2005), 584.

75 Art. 3 du Protocole n° 1 à la CEDH : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. ».

76 Notons que la Charte européenne de l'autonomie locale étend les garanties de l'article 3 du Protocole n° 1 aux élections locales également.

77 *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, Cour européenne, requête n° 29400/05, arrêt du 19 juin 2012 : « 79. La Cour réaffirme que des élections libres sont inconcevables sans la libre circulation des opinions politiques et de l'information (voir, par exemple, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, paragraphe 44, Recueil des arrêts et décisions 1998-I). L'article 3 du Protocole n° 1 n'atteint pas son but (à savoir, l'établissement et le maintien des fondements d'une démocratie effective et véritable régie par l'état de droit – voir *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, paragraphe 58, ECHR 2005-IX) si les candidats ne peuvent pas diffuser leurs idées pendant la campagne électorale. »

78 Document de Copenhague, réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990), paragraphe 5.4 : « une séparation nette entre l'Etat et les partis politiques ; en particulier, les partis politiques ne seront pas confondus avec l'Etat. » [italiques ajoutés]

79 Le Document de Copenhague mentionne également les campagnes ainsi que le libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination, notamment aux paragraphes 7.5-7.8 : « (7.5) respecteront le droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, sans discrimination ; (7.6) respecteront le droit des individus ainsi que des groupes ou groupements de créer, en toute liberté, leurs propres partis ou autres organisations politiques, et fourniront à ces partis et organisations les garanties légales nécessaires pour leur permettre de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités ; (7.7) veilleront à ce que la loi et l'ordre public de l'Etat contribuent à faire en sorte que les campagnes politiques se déroulent dans un climat d'équité et de liberté excluant toute pression administrative, violence ou intimidation qui interdirait aux partis et aux candidats d'exposer librement leurs opinions et leurs qualités, ou empêcherait les électeurs d'en prendre connaissance et d'en débattre ou de voter sans crainte de sanctions ; (7.8) veilleront 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 ». Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990) [italiques ajoutés].

80 Voir le paragraphe 7.a. de la Résolution 382(2015) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Critères pour se présenter aux élections locales et régionales (mars 2015).

campagne électorale, la couverture par les médias (notamment les médias publics) et le financement public des partis et des campagnes<sup>81</sup>.

41. Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales définit des critères spécifiques à l'échelon local<sup>82</sup>. Il développe l'article 3(2) de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui consacre le droit à des élections libres au niveau local<sup>83</sup>. En vertu de l'article 1(4.1), « chaque Partie reconnaît par la loi à ses citoyens le droit de participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident. » Cette disposition étend la protection offerte par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH à tous les types d'élections locales et régionales et, contrairement à l'article 3(2) de la Charte européenne de l'autonomie locale, définit ce droit comme un droit individuel<sup>84</sup>.

42. Des conditions peuvent et doivent être imposées pour prévenir les atteintes à la transparence et à l'intégrité de l'exercice du droit de participer aux affaires des collectivités locales tel qu'énoncé à l'article 1, et en particulier au paragraphe 5.2., du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, selon lequel :

« La loi fixe les formalités, conditions et restrictions nécessaires pour garantir que *l'intégrité éthique et la transparence de l'exercice des compétences de la collectivité locale ne sont pas compromises* par l'exercice du droit de participer... »<sup>85</sup>

43. Ces dispositions peuvent s'entendre comme des exigences minimales de transparence et d'intégrité ainsi que comme une obligation de prévenir les cas de corruption et autres infractions connexes. L'obligation devrait donc être établie en vue de prévenir les cas les plus graves d'utilisation abusive de ressources publiques dans le cadre des processus électoraux<sup>86</sup>.

44. Plus généralement, et outre les exigences relatives aux élections proprement dit et au droit de participer à la vie politique, des droits connexes tels que la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté d'association ont aussi leur importance s'agissant de la lutte contre l'utilisation abusive de ressources électorales. En effet, la libre communication d'informations et d'idées sur des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les élus est essentielle et à cette fin, d'autres droits énoncés dans le PIDCP (Pacte international relatif aux droits civils et politiques) sont fondamentaux pour garantir le bon fonctionnement du processus démocratique, à savoir l'article 19 (liberté d'opinion, d'expression et d'information), l'article 21 (liberté de réunion) et l'article 22 (liberté d'association)<sup>87,88</sup>. Le même raisonnement s'applique à la CEDH (Convention européenne des droits de l'homme), dont l'article 10 (liberté d'expression) et l'article 11 (liberté de réunion et liberté d'association), combinés au principe de non-discrimination, peuvent entrer en jeu, en particulier quand l'utilisation abusive de ressources électorales restreint ou désavantage de manière disproportionnée les partis d'opposition dans leur liberté de faire campagne et d'accéder aux médias.

45. Enfin, la notion générale d'« utilisation abusive de ressources administratives » fait que des traités internationaux dans d'autres domaines deviennent applicables et fixent des normes spécifiques et des bonnes pratiques en matière de processus électoraux. Plus particulièrement, la Convention des

81 Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale (2002), paragraphe 2.3.a. Voir les différentes parties ci-dessous pour plus de détails.

82 Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, STCE n° 207, 16 novembre 2009; en date de juin 2016, huit Etats ont ratifié ce protocole, voir <http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207/signatures>.

83 Charte européenne de l'autonomie locale, STCE n° 122, 15 octobre 1985.

84 Voir également le Rapport explicatif du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

85 Italiques ajoutés. Le rapport explicatif indique à cet égard que : « Ce paragraphe impose à la Partie de prévoir les formalités, conditions et restrictions nécessaires pour garantir que l'intégrité éthique et la transparence de l'exercice des compétences de la collectivité locale ne sont pas compromises par l'exercice du droit de participer. Cette disposition témoigne de la détermination des Parties à empêcher des actes totalement inacceptables, tels que la corruption ou le recours à la force ou à la contrainte, et exige qu'elles prennent des mesures appropriées. Toute formalité, condition ou restriction instaurée à cette fin doit satisfaire aux critères énoncés au paragraphe 5.1. » [Toute formalité, condition ou restriction à l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale doit être prévue par la loi et être compatible avec les obligations juridiques internationales de la Partie].

86 Voir également les garanties formulées par la Convention des Nations Unies contre la corruption; voir ci-dessous.

87 Voir également le paragraphe 25 de l'Observation générale n° 25; de même, voir l'affirmation maintes fois réitérée de la Cour européenne selon laquelle il existe un lien direct entre démocratie, pluralisme et liberté d'association.

88 M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR commentary (2e édition révisée, 2005), p. 565.

Nations Unies contre la corruption (CNUCC)<sup>89</sup> fait partie du cadre juridique international visant à lutter contre l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux<sup>90</sup>. A cet égard, l'article 19 de la CNUCC (abus de fonction) est particulièrement pertinent, qui réprime l'abus intentionnel de fonctions aux fins d'obtenir un avantage indu et invite les pays à agir en conséquence<sup>91</sup>. Il est donc demandé aux Etats de prendre les mesures nécessaires pour prévenir la corruption et d'arrêter des critères en ce qui concerne l'utilisation abusive de ressources électorales.

46. Cette idée est réaffirmée et détaillée dans la Feuille de route des activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional préparée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux<sup>92</sup>. Parmi les domaines abordés dans la Feuille de route, figure la transparence qui comprend, par exemple, l'ouverture des procédures de décisions au public; la lutte contre les conflits d'intérêts et le clientélisme pour veiller à ce que les intérêts publics priment sur les intérêts personnels (les registres des intérêts financiers et non-financiers des représentants élus et de leurs familles sont proposées comme des outils pour réduire ces risques); la protection des lanceurs d'alerte pour éviter l'intimidation, le harcèlement, le licenciement ou la violence en cas de rapport de pratiques frauduleuses, de népotisme ou de favoritisme - l'embauche et l'attribution des contrats sur la base de relations personnelles plutôt que sur le mérite; ainsi que les marchés publics et l'abus de ressources administratives dans les campagnes électorales. Une liste complète et détaillée des mesures possibles contre les abus est donc contenue dans la feuille de route du Congrès.

## 6.2. Exigences spécifiques et bonnes pratiques

47. Les instruments internationaux définissent également des normes et bonnes pratiques spécifiques à certains domaines ou situations qui peuvent servir à prévenir l'utilisation abusive de ressources publiques. Les domaines couverts englobent notamment les droits des candidats (le droit de se présenter à une élection), la campagne électorale, le financement des campagnes et des partis politiques, les médias, les caractéristiques générales du cadre juridique interne et le système de plainte et de recours.

### 6.2.1. Droits des candidats

48. Les normes internationales relatives au droit de se présenter à une élection sans discrimination présentent un certain intérêt (quoique limité) au regard de l'utilisation abusive de ressources publiques. Cet intérêt est double. D'une part, les normes internationales font obligation de créer des conditions d'égalité pour tous les candidats à une élection. Cela suppose entre autres de prendre des mesures pour éviter toute utilisation abusive de ressources publiques. D'autre part, ces mesures, et notamment celles destinées à prévenir les conflits d'intérêts, peuvent porter atteinte aux droits des candidats, par exemple en restreignant le droit de certains groupes de se présenter. Ces deux aspects sont examinés ci-après.

49. En premier lieu, les normes internationales interdisent toute utilisation abusive de ressources publiques qui aurait un effet discriminatoire pour les candidats/partis d'opposition – par exemple l'instauration de procédures d'enregistrement excessivement contraignantes (voir par exemple le refus

89 Convention des Nations Unies contre la corruption, 11 décembre 2003, 2349 UNTS 41 (178 Etats parties en date de juin 2016, dont tous les Etats membres du Conseil de l'Europe). Voir [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Status\\_Map/UNCAC\\_Status\\_Map\\_Current.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Status_Map/UNCAC_Status_Map_Current.pdf).

90 Pour les normes non contraignantes, voir ci-après le document Congrès/CdE, Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional, CG/GOV02(2016)02, 24 mai 2016.

91 Article 19 de la CNUCC : « Chaque État Partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, au fait pour un agent public d'abuser de ses fonctions ou de son poste, c'est-à-dire d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions, un acte en violation des lois afin d'obtenir un avantage indu pour lui-même ou pour une autre personne ou entité. »

L'article 17 de la CNUCC (Soustraction, détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public) invite les Etats parties à adopter des mesures législatives et autres pour ériger de tels actes en infraction :

« Chaque État Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque les actes ont été commis intentionnellement, à la soustraction, au détournement ou à un autre usage illicite, par un agent public, à son profit ou au profit d'une autre personne ou entité, de tous biens, de tous fonds ou valeurs publics ou privés ou de toute autre chose de valeur qui lui ont été remis à raison de ses fonctions. »

L'article 7 de la CNUCC (Secteur public) mentionne également la nécessité d'arrêter des critères pour la candidature et l'élection à un mandat public : « 2. Chaque État Partie envisage aussi d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'arrêter des critères pour la candidature et l'élection à un mandat public. » Pour l'exigence de transparence requise par l'article 7.3 de la CNUCC, voir ci-dessous.

92 Document Congrès/CdE, Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional, CG/GOV02(2016)02, 24 mai 2016.

d'enregistrement d'un parti d'opposition gênant, affaire Parti républicain de Russie c. Russie)<sup>93</sup>. Elles englobent le droit de solliciter une fonction politique ou publique, comme le prévoit le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE (1990), selon lequel les citoyens doivent pouvoir se présenter à une élection à titre individuel ou en tant que représentants d'un parti politique, sans discrimination<sup>94</sup>. Dans la même veine, les articles 25 et 2 du PIDCP (Pacte international relatif aux droits civils et politiques) disposent que le droit de se présenter à une élection s'applique à tous les citoyens, « sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

50. En conséquence, si les droits des candidats peuvent faire l'objet de certaines restrictions, les procédures d'enregistrement des candidats doivent être non discriminatoires. Les motifs de rejet des demandes d'enregistrement devraient se fonder sur des critères objectifs et être clairement définis dans la loi<sup>95</sup>. L'utilisation de ressources publiques, par exemple sous la forme d'une procédure d'enregistrement inégalitaire ayant un effet discriminatoire pour les partis ou les candidats d'opposition, serait donc contraire aux normes internationales relatives au droit de se présenter à une élection.

51. Inversement, comme indiqué plus haut, les mesures visant à renforcer l'intégrité du processus électoral et à prévenir les conflits d'intérêts peuvent se traduire par des critères d'éligibilité plus stricts, ce qui peut porter atteinte aux droits des candidats exclus. Cette tension est mise en évidence dans la Recommandation 375(2015) du Congrès, qui affirme que le droit de se présenter aux élections est l'un des piliers les plus importants de toute démocratie<sup>96</sup> et, partant, souligne la nécessité de définir avec précision et clarté les règles qui le régissent<sup>97</sup>. Afin de garantir la « sincérité » du scrutin, la Recommandation souligne que la fonction exercée peut être un motif d'inéligibilité, en particulier lorsque celle-ci risque de donner au candidat « un avantage injustifié » vis-à-vis de ses concurrents<sup>98</sup>. De même, le document du Congrès sur l'égalité d'accès aux élections locales et régionales cite, parmi les éléments fondamentaux permettant de garantir un processus électoral équitable, la mise en place d'un cadre définissant les incompatibilités entre l'exercice d'un mandat politique et l'exercice d'autres fonctions publiques<sup>99</sup>.

52. Si, par conséquent, les mesures de prévention de l'utilisation abusive de ressources publiques ont une incidence sur le droit de concourir à une élection, les normes internationales et les bonnes pratiques établissent des critères qui déterminent dans quelles conditions ces mesures sont admissibles. En effet, les droits des candidats peuvent être soumis à des restrictions si celles-ci sont prévues par la loi et sont raisonnables et proportionnées aux objectifs et buts poursuivis par la loi<sup>100</sup>. A cet égard, les institutions des droits de l'homme considèrent que les Etats jouissent d'une marge d'appréciation pour définir des critères appropriés en matière de candidature.

---

93 *Parti républicain de Russie c. Russie*, Cour européenne, requête n° 12976/07, arrêt du 12 avril 2011 ; voir ci-après pour plus de détails.

94 Voir également les paragraphes 7.6 et 9.3 du Document de Copenhague de l'OSCE (1990), qui consacrent la liberté d'association et le droit de créer des partis et des organisations politiques.

95 La partie I.1.3 du Code de bonne conduite de la Commission de Venise (2002) fournit des orientations précises sur la présentation et la vérification de signatures de soutien, ainsi que des critères relatifs au recours aux cautions et au remboursement de ces cautions.

96 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Critères pour se présenter aux élections locales et régionales, Recommandation 375(2015) (mars 2015), paragraphe 1. Voir également Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, L'égalité d'accès aux élections locales et régionales, CG(17)12 (15 septembre 2009). Etant donné que les taux de participation sont souvent plus faibles aux élections locales et régionales qu'aux élections nationales, le rapport affirme que la garantie de l'égalité d'accès aux élections locales et régionales s'entend comme un aspect essentiel pour garantir la légitimité de la démocratie. Notamment, le lien entre le candidat potentiel et la collectivité territoriale où il brigue un mandat joue un rôle important pour déterminer les critères d'éligibilité. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, L'égalité d'accès aux élections locales et régionales, CG(17)12 (15 septembre 2009), Exposé des motifs, paragraphe 1.

97 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Critères pour se présenter aux élections locales et régionales, Recommandation 375(2015) (mars 2015), paragraphe 1.

98 *Ibid.*, paragraphe 10.

99 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, L'égalité d'accès aux élections locales et régionales, CG(17)12 (15 septembre 2009), Exposé des motifs, paragraphes 39-40. Comme l'indique l'exposé des motifs à titre d'exemple, en Suède, le président d'une collectivité locale ne peut se présenter à une élection ; en Azerbaïdjan, les militaires, les juges, les fonctionnaires et les membres du clergé ne peuvent pas se présenter à des fonctions électives.

100 Voir également l'article 29 de la CNUDPH. Il n'existe aucun instrument international qui énumère de manière exhaustive les restrictions possibles aux droits des candidats, même si la partie I.1 du Code de bonne conduite de la Commission de Venise (2002) formule certaines recommandations en ce qui concerne l'âge, la nationalité et la résidence.

53. Dans l'affaire *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) s'est penchée sur les restrictions imposées aux candidats concourant pour des fonctions dans l'administration publique locale. Plus particulièrement, elle s'est posé la question de savoir si les restrictions imposées à la participation de hauts fonctionnaires locaux à certains types d'activités politiques étaient conformes à l'article 10 (liberté d'expression) et à l'article 11 (liberté de réunion) de la CEDH, ainsi qu'à l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH<sup>101</sup>.

54. Dans son analyse, la Cour a d'abord évalué si l'atteinte à l'article 10 de la CEDH était justifiée<sup>102</sup>. Dans ce contexte, elle s'est référée en particulier aux élections locales, observant que : « cette notion de *régime politique véritablement démocratique s'applique tout autant au niveau local qu'au niveau national*, eu égard à la mesure dans laquelle des pouvoirs décisionnels ont été confiés aux collectivités locales et à la proximité de l'électorat local par rapport aux politiques qu'adoptent les élus locaux. Elle note également à cet égard que le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe (Série des Traités européens, n° 122), proclame que "les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique". La Cour observe que le système d'administration locale de l'Etat défendeur s'est longtemps appuyé sur une relation de confiance entre les membres élus et un corps permanent de fonctionnaires locaux qui, d'une part, conseillent les élus sur les politiques à mener et, d'autre part, assument la responsabilité de la mise en œuvre des politiques adoptées. Cette relation de confiance procède du droit des membres élus des collectivités locales de pouvoir compter, dans l'accomplissement de leurs fonctions, sur l'assistance de fonctionnaires politiquement neutres et devant faire preuve de loyauté envers l'ensemble du conseil qui les emploie. »<sup>103</sup>

55. Ainsi, la Cour a conclu que le but poursuivi par le règlement était légitime et – eu égard aux cas signalés d'abus de pouvoir par certains fonctionnaires locaux – répondait à un « besoin social impérieux »<sup>104</sup> ; l'atteinte était donc justifiée. Selon elle, ces conclusions valaient également pour l'article 11 de la CEDH, qui, faisait-elle remarquer, devait aussi être considéré à la lumière de l'article 10 de la CEDH<sup>105</sup>.

56. En ce qui concerne l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, la Cour a rappelé qu'il impliquait des droits qui n'étaient pas absolus. Les restrictions devaient donc « être envisagées à la lumière du but poursuivi par le législateur [...], à savoir garantir l'impartialité politique des intéressés. »<sup>106</sup>. Ce but étant jugé légitime, il n'y avait pas non plus violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH. Autrement dit, la Cour acceptait les restrictions au droit de se présenter à une élection au nom de l'intégrité du processus électoral.

57. Au niveau des Nations Unies, ce sont plus particulièrement les restrictions imposées à l'activité politique des fonctionnaires qui ont été examinées. Dans ce cadre, en relation avec les élections locales, le Comité des droits de l'homme a précisé dans l'affaire *Debreczeny c. Pays-Bas*<sup>107</sup> que le droit de prendre part à la direction des affaires publiques et d'être élu n'était pas un droit absolu et que des restrictions pouvaient y être apportées, à condition qu'elles ne soient pas déraisonnables, et afin de garantir le processus démocratique de prise de décisions en évitant les conflits d'intérêts<sup>108</sup>.

101 *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, Cour européenne, requête n° 65/1997/849/1056, arrêt du 2 septembre 1998, paragraphe 8. Un règlement avait été adopté eu égard « à la politisation croissante des administrations locales et aux problèmes corrélatifs concernant les rapports entre les membres élus et les agents desdites collectivités ». Adopté à la suite de plusieurs cas d'abus de pouvoir, il visait à renforcer le processus démocratique en restreignant notamment les activités politiques de certaines catégories de fonctionnaires locaux, auxquelles appartenaient les quatre requérants, qui occupaient tous des postes permanents au sein de différentes collectivités locales.

102 *Ibid.*, paragraphe 52. En ce qui concerne le but légitime, la Cour n'a pas souscrit « à l'argument des requérants selon lequel la préservation du caractère véritablement démocratique d'un régime politique ne saurait être invoquée comme justification pour des restrictions aux droits garantis par l'article 10 que dans des circonstances où il existe une menace pour la stabilité de l'ordre constitutionnel ou politique. Limiter cette notion audit contexte, ce serait ignorer tant les intérêts servis par les institutions démocratiques telles les collectivités locales que la nécessité d'adopter des règles pour garantir leur bon fonctionnement là où cela apparaît nécessaire pour sauvegarder lesdits intérêts. »

103 *Ibid.*, paragraphes 52-53 [italiques ajoutés]. La Cour poursuit ainsi : « Les électeurs sont aussi en droit d'attendre des élus pour lesquels ils ont voté qu'ils s'acquittent de leur mandat dans le respect des engagements pris par eux durant la campagne électorale et que la poursuite des objectifs ainsi tracés ne s'étiole pas sous l'effet de l'opposition politique des propres conseillers desdits élus ; il convient également de noter que les citoyens peuvent légitimement escompter qu'à l'occasion de leurs démarches personnelles auprès des services administratifs locaux, ils seront conseillés par des fonctionnaires politiquement neutres et tout à fait détachés du combat politique. »

104 *Ibid.*, paragraphe 62.

105 *Ibid.*, paragraphe 70.

106 *Ibid.*, paragraphe 75.

107 Comité des droits de l'homme, *Debreczeny c. Pays-Bas*, n° 500/1992.

108 *Ibid.*, paragraphes 9.2.-9.3.

58. Dans le cas d'espèce, la législation néerlandaise disposait que la qualité de conseiller municipal était incompatible avec un emploi de fonctionnaire subordonné à une autorité locale. Partant, un brigadier de la police nationale élu au conseil municipal n'avait pas été admis par celui-ci.

59. En revanche, les pompiers et les enseignants étaient autorisés à siéger au conseil local. A cet égard, le Comité a relevé que les pompiers volontaires ne dépendaient pas d'un revenu et que les enseignants n'étaient pas sous la supervision directe de l'autorité municipale<sup>109</sup>. Les restrictions au droit d'être élu étant régies par la loi et fondées sur des critères objectifs, le Comité a estimé que les faits ne faisaient apparaître aucune violation du PIDCP. De son point de vue, les mesures néerlandaises visant à prévenir les conflits d'intérêts – une utilisation abusive de ressources publiques – constituaient donc des restrictions légitimes à des droits individuels.

60. Ainsi, la jurisprudence du Comité (*Debreczeny*) et de la Cour (*Ahmed*) met en évidence la tension manifeste qui existe entre des objectifs opposés : d'une part, la nécessité d'assurer l'intégrité du processus électoral et l'égalité des chances entre les candidats (entre les candidats sortants et les candidats d'opposition), qui impose la neutralité dans l'utilisation des ressources publiques ; d'autre part, les restrictions apportées aux droits individuels des personnes exclues des mandats électifs afin de prévenir les conflits d'intérêts. A cet égard, les institutions des droits de l'homme ont clairement indiqué que les Etats jouissent d'une marge d'appréciation pour déterminer les mesures à prendre afin de lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives, y compris si ces mesures entraînent des restrictions à l'éligibilité.

### 6.2.2. Campagne électorale

61. Les campagnes électorales permettent aux candidats de faire passer leur message au public et donnent ainsi aux électeurs la possibilité de faire un choix éclairé. Elles sont essentielles pour créer des conditions équitables pour les candidats et restreindre toute utilisation abusive de ressources publiques<sup>110</sup>. L'article 25 du PIDCP (Pacte international relatif aux droits civils et politiques) et l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme énoncent des normes pertinentes en la matière.

62. Le Document de Copenhague de l'OSCE (1990) cite également des mesures permettant de créer des conditions égales pour les candidats. En particulier, le paragraphe 7.7 invite les Etats participants à « faire en sorte que les campagnes politiques se déroulent dans un climat d'équité et de liberté excluant toute pression administrative, violence ou intimidation qui interdirait aux partis et aux candidats d'exposer librement leurs opinions et leurs qualités, ou empêcherait les électeurs d'en prendre connaissance et d'en débattre ou de voter sans crainte de sanctions » ; le paragraphe 19 de l'Observation générale n° 25 emploie des termes identiques.

63. En outre, le paragraphe 5.4 du Document de Copenhague de l'OSCE (1990) invite les Etats participants à opérer « une séparation claire entre l'Etat et les partis politiques », protégeant ainsi contre l'abus de ressources publiques au profit du parti au pouvoir ou du candidat sortant.

64. Le Code de bonne conduite de la Commission de Venise (2002) recommande de garantir l'égalité des chances, comprise de manière stricte ou proportionnelle. Des règles de campagne claires sont donc essentielles pour restreindre l'utilisation abusive de ressources publiques à des fins électorales. Ces normes sont également pertinentes pour lutter contre les cas d'utilisation abusive de ressources publiques. Comme mentionné précédemment, le Congrès a de son côté adopté une Feuille de route des activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional<sup>111</sup>. L'abus de ressources administratives dans le cadre des campagnes électorales est l'un des domaines abordés dans ce document<sup>112</sup>. Plus généralement, des

109 *Ibid.*, paragraphe 9.4.

110 Conformément aux dispositions pertinentes du Document de Copenhague de l'OSCE (1990) et du PIDCP (1966), cela présuppose le respect des libertés fondamentales et plus particulièrement des libertés d'expression, d'association, de réunion et de circulation.

111 Document Congrès/CdE, Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional, CG/GOV02(2016)02, 24 mai 2016.

112 Les collectivités locales et régionales usent parfois de leurs capacités administratives pour exercer des pressions sur les candidats indésirables (paragraphe 47). De ce point de vue, il y a lieu de faire une distinction claire entre une utilisation normale et une utilisation abusive de ressources administratives, et la loi doit sanctionner et punir les pratiques d'abus (paragraphe 48). Entre autres moyens possibles, le document mentionne l'observation des élections et la nécessité de contrôles plus stricts en ce qui concerne l'utilisation des fonds de campagne (paragraphe 50, 51).

réglementations nationales claires en matière de campagne électorale sont essentielles pour limiter toute utilisation abusive de ressources publiques<sup>113</sup>. Par conséquent, les normes internationales et les bonnes pratiques en matière de campagne électorale doivent établir des critères pour traiter les cas d'utilisation abusive de ressources publiques.

### 6.2.3. Financement des campagnes et des partis politiques

65. Un système solide de financement des campagnes et des partis politique est un élément essentiel pour des élections démocratiques et doit prévenir l'utilisation abusive de ressources publiques. Un système transparent et efficacement réglementé peut contribuer à garantir l'indépendance des candidats vis-à-vis de toute influence indue et permettre aux électeurs de faire un choix plus éclairé avant le vote. Si, en matière de financement des campagnes et des partis politiques, les normes internationales et les bonnes pratiques sont minimales et générales (les paragraphes 7.6 et 7.7 du Document de Copenhague de l'OSCE prônent l'égalité de traitement des candidats devant la loi), le paragraphe 19 de l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme donne des orientations sur les limites à imposer aux dépenses de campagne<sup>114</sup>.

66. Les parties I.2.3 et I.3.1 du Code de bonne conduite de la Commission de Venise (2002) défendent le principe de transparence et de neutralité relatif au financement des candidats et des partis. Le code précise à cet égard que « [l]e financement des partis, des candidats et des campagnes électorales doit être transparent »<sup>115</sup>. L'article 7.3 de la CNUCC (Convention des Nations Unies contre la corruption) de 2003 invite également les pays à prendre des mesures législatives et administratives appropriées pour renforcer la transparence du financement des campagnes et des partis politiques<sup>116</sup>.

67. De même, de manière plus détaillée, le Code de bonne conduite en matière de partis politiques adopté en 2008 par la Commission de Venise<sup>117</sup> édicte, entre autres principes directeurs, la transparence et l'ouverture<sup>118</sup>, parallèlement à la prééminence du droit, la démocratie et la non-discrimination. Par ailleurs, le document souligne que même quand l'interdiction d'abuser de ses pouvoirs n'apparaît pas explicitement dans la législation, le respect de ce principe est en accord avec les principes du code et leur violation peut être considérée comme illégale<sup>119</sup>.

68. De son côté, dans sa Recommandation Rec(2003)4, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe suggère d'adopter des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales<sup>120</sup>. D'après l'article 1 de cette recommandation, « [l]'Etat devrait octroyer son soutien selon des critères objectifs, équitables et raisonnables. » L'article 3, qui énonce des principes généraux en matière de dons, souligne la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts, d'assurer la transparence, de ne pas entraver les activités des partis politiques et d'assurer l'indépendance des partis politiques. En ce qui concerne les dons de personnes morales, la recommandation invite les Etats à « interdire aux personnes morales contrôlées par l'Etat ou par les autres collectivités publiques de faire des dons aux partis politiques ». Enfin, la partie IV de la recommandation est consacrée au principe de la transparence des comptes et des dons (articles 11-13).

113 D'après le paragraphe 19 de l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, « [l] peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti. Les résultats d'élections honnêtes devraient être respectés et appliqués » Voir également ci-après la partie 6.2.3 sur le financement des campagnes et des partis politiques.

114 « [...] Il peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti. » Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme relative à l'article 25 (participation à la direction des affaires publiques et droit de vote) – Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996).

115 Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale (2002), paragraphe 2.3.d.

116 Article 7.3 de la CNUCC : « Chaque Etat Partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques. »

117 Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière de partis politiques (2008), CDL-AD(2009)002.

118 *Ibid.*, paragraphe 19 : « Les partis devraient donner accès à leurs documents et leurs débats concernant leurs programmes et leurs idées, à leurs procédures décisionnelles et à leur comptabilité. Cette pratique renforce la transparence et concorde avec les principes rigoureux d'une bonne gouvernance. »

119 *Ibid.*, paragraphe 52.

120 Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, 8 avril 2003.

69. Le principe de la transparence du financement des partis politiques est également mis en exergue dans les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise (2010), pour lesquelles la communication d'informations financières sur les partis politiques constitue le principal instrument en la matière<sup>121</sup>. En outre, en ce qui concerne l'abus de ressources publiques, les Lignes directrices estiment que « [m]ême si le fait d'exercer un mandat confère inévitablement un avantage naturel, le législateur doit tenter de ne pas pérenniser ou accroître ledit avantage. Les partis au pouvoir et les candidats sortants ne doivent pas recourir aux fonds ou aux ressources de l'État (par exemple : matériel, contrats de travail, moyens de transport, personnel) pour leurs intérêts. »<sup>122</sup>. Par ailleurs, il est souligné à plusieurs reprises la nécessité de mettre en place un cadre juridique clair et concis régissant ces aspects<sup>123</sup>.

70. Le document du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur l'égalité d'accès aux élections locales et régionales estime aussi que, pour garantir l'égalité d'accès, les États doivent notamment « assurer le contrôle effectif du financement équitable des élections et de l'utilisation transparente et légale de ressources administratives lors des élections »<sup>124</sup>. De même, le Congrès a formulé des recommandations sur la transparence du financement des partis politiques<sup>125</sup>.

71. En conséquence, si les normes matérielles sont rares, les règles relatives à la transparence en particulier, prises conjointement avec les audits réalisés par les organismes indépendants, peuvent être importantes pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources publiques dans le cadre du financement des campagnes et des partis politiques.

#### 6.2.4. Médias

72. Les médias jouent un rôle essentiel pendant la période électorale en favorisant la participation éclairée des citoyens aux affaires publiques et politiques. Ils ont la même importance quand il s'agit de gérer les situations d'utilisation abusive de ressources publiques. L'article 19 du PIDCP (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966) consacre la liberté d'expression et le paragraphe 20 de l'Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme (2011) précise l'importance de cette liberté pour la direction des affaires publiques et l'exercice effectif du droit de vote<sup>126</sup>.

73. Des garanties analogues découlent de l'article 10 de la CEDH (Convention européenne des droits de l'homme). Conformément au paragraphe 7.8 du Document de Copenhague de l'OSCE (1990), l'absence de tout « obstacle d'ordre juridique ou administratif [...] au libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination » pendant une campagne électorale est essentielle pour permettre aux partis politiques et aux candidats d'informer l'électorat de leurs politiques et

---

121 Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2010)024, 25 octobre 2010, paragraphes 201 à 206. Les lignes directrices développent plus avant les critères susmentionnés en se concentrant sur les partis politiques [en particulier le paragraphe 5.4 du Document de Copenhague]. Certains critères valent également pour l'utilisation abusive de ressources publiques : voir par exemple « Paragraphe 210 : Les employés du secteur public (fonctionnaires) ne peuvent être contraints par un parti politique à verser de l'argent audit parti. La loi devrait interdire cette pratique en ce qu'elle constitue un abus des deniers publics ».

122 *Ibid.*, paragraphe 207. « L'usage abusif de ressources de l'État est condamné dans le monde entier par les normes internationales. Même si le fait d'exercer un mandat confère inévitablement un avantage naturel, le législateur doit tenter de ne pas pérenniser ou accroître ledit avantage. Les partis au pouvoir et les candidats sortants ne doivent pas recourir aux fonds ou aux ressources de l'État (matériel, contrats de travail, moyens de transport, personnel, etc.) pour leurs intérêts [...] ».

123 *Ibid.*, paragraphes 208-209: « 208. Pour permettre le contrôle efficace de l'utilisation des ressources de l'État, la législation devrait clairement définir les critères permettant de conclure à un usage abusif. Par exemple, lorsque les candidats sortants se voient fréquemment accorder l'usage gratuit du système postal (perçu comme nécessaire pour informer le public de leurs actes de gouvernance), les courriers incluant de la propagande du parti ou le programme du candidat constituent un usage abusif de cette ressource gratuite. La législation doit s'efforcer de prévenir ces abus. 209. L'usage abusif de ressources de l'État peut inclure la manipulation ou l'intimidation d'employés du secteur public. Il n'est pas rare qu'un gouvernement exige de ses employés qu'ils assistent à un rassemblement de soutien. Ces pratiques devraient être expressément et universellement interdites par la loi. »

124 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, L'égalité d'accès aux élections locales et régionales, CG(17)12 (15 septembre 2009), Exposé des motifs, paragraphe 2.

125 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 86 (2000) sur la transparence du financement des partis politiques et leur fonctionnement démocratique au niveau régional (25 mai 2000), paragraphe 11 : « s'assurer que leurs législations nationales respectives prévoient des mesures suffisantes concernant la transparence et le contrôle du financement des partis politiques ».

126 Le paragraphe 24 du Document de Copenhague de l'OSCE (1990) et le paragraphe 13 de l'Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme (2011) interdisent les restrictions injustifiées et excessives à l'accès aux médias et à la couverture médiatique.

programmes. Pour le Congrès aussi, la liberté d'expression et d'accès aux médias sont des éléments clés pour garantir un processus électoral juste au niveau local et régional<sup>127</sup>.

74. Ces normes et bonnes pratiques en matière d'accès sans discrimination aux médias, et aux médias publics en particulier, sont donc fondamentales pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources électorales. La partie I.2.3.a du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002) approfondit ce point et considère que le devoir de neutralité des médias publics est essentiel pour créer des conditions égales pour tous les candidats. En matière de couverture médiatique des campagnes électorales, le code pose deux obligations : les Etats doivent prendre les dispositions nécessaires pour garantir un temps de parole/des espaces publicitaires équilibrés (« obligation d'accès aux médias ») d'une part, et adopter une attitude neutre (« devoir de neutralité »), en particulier au niveau des médias publics, d'autre part<sup>128</sup>.

75. De plus, certaines recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe abordent elles aussi la question de la couverture médiatique des campagnes électorales, laquelle doit être équitable, équilibrée et impartiale<sup>129</sup>. Les Lignes directrices conjointes de l'OSCE et de la Commission de Venise visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux et adoptées récemment réaffirment ce principe en ces termes : « 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 »<sup>130</sup>.

76. De même, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a eu à se pencher sur la question de la couverture médiatique pendant les campagnes électorales. L'affaire *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, bien que relative à des élections législatives, a tout autant d'intérêt pour les élections locales et illustre la large marge d'appréciation dont jouissent les Etats en matière de couverture médiatique inégale dans le contexte d'utilisation abusive de ressources publiques. En l'espèce, les requérants alléguaient devant la Cour que leur droit à des élections libres avait été violé du fait d'une couverture médiatique partielle par de grandes chaînes de télévision pendant la campagne législative de 2003 en Russie. Ils affirmaient également avoir fait l'objet de discriminations en leur qualité de candidats de l'opposition. Un rapport élaboré par un institut de recherche basé à Moscou et affilié à l'ONG Transparency International avait relevé plus de 500 cas d'abus de ressources administratives, en particulier dans le domaine de la couverture médiatique<sup>131</sup>.

77. La Cour européenne a d'abord entrepris de préciser les principes généraux relevant de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, relatifs à un « régime politique véritablement démocratique ». Elle a ainsi établi que la liberté d'expression et le principe de l'égalité de traitement étaient des éléments fondamentaux pour garantir « la libre expression de l'opinion du peuple »<sup>132</sup>. En outre, comme dans l'affaire *Yumak et Sadak c. Turquie*<sup>133</sup>, elle a estimé qu'il en découlait l'obligation d'adopter « des mesures positives pour "organiser" des élections démocratiques dans les "conditions" qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif »<sup>134,135</sup>.

127 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, L'égalité d'accès aux élections locales et régionales, CG(17)12 (15 septembre 2009), paragraphes 47-48 du Rapport explicatif. Voir également le cas *Parti Communiste de Russie et autres c. Russie* expliqué ci-dessous.

128 Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale (2002), paragraphe 2.3.d.

129 Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, 7 novembre 2007, qui souligne en préambule que « la couverture des élections par les médias du secteur de la radiodiffusion devrait être équitable, équilibrée et impartiale » et contient des dispositions sur la non-ingérence des pouvoirs publics, la transparence en matière de propriété et l'accès aux médias.

130 Commission de Venise/OSCE/BIDDH, Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004, 4.4.

131 *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, Cour européenne, requête n° 29400/05, arrêt du 19 juin 2012, paragraphes 20-21. Des organisations internationales (notamment une mission de l'OSCE/BIDDH) ainsi que des ONG avaient observé la campagne. Voir également d'une manière générale l'affaire *Parti républicain de Russie c. Russie*, Cour européenne, requête n° 12976/07, arrêt du 12 avril 2011, relative à la dissolution d'un parti politique (article 11 de la CEDH). La Cour a reconnu une violation du fait que les mesures prises par l'autorité d'enregistrement dans le cas d'espèce n'étaient pas fondées sur une base juridique suffisamment claire.

132 *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, Cour européenne, requête n° 29400/05, arrêt du 19 juin 2012, paragraphe 107.

133 *Yumak et Sadak c. Turquie*, Cour européenne, requête n° 10226/03, arrêt du 8 juillet 2008.

134 *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, Cour européenne, requête n° 29400/05, arrêt du 19 juin 2012, paragraphe 107.

78. En l'espèce, les allégations concernaient une loi russe qui, *de jure*, garantissait la neutralité mais *de facto*, n'était pas respectée<sup>136</sup>. La Cour a jugé à cet égard que si la couverture médiatique avait certes une certaine influence sur les préférences de vote, cette influence était difficile à quantifier<sup>137</sup>. Sur ce point, la Cour a conclu qu'elle n'avait qu'un rôle subsidiaire en la matière<sup>138</sup>.

79. En ce qui concerne les obligations positives imposées aux Etats par l'article 3 du Protocole n°1, la Cour européenne a indiqué qu'il s'agissait, en particulier<sup>139</sup>, les obligations positives relatives à la couverture médiatique, c'est à dire l'exigence de s'attacher à préserver le pluralisme des opinions<sup>140</sup>. D'un côté, cela suppose d'ouvrir les médias à des points de vue différents, de l'autre, l'Etat doit garantir la neutralité des médias audiovisuels (« devoir de neutralité »)<sup>141</sup>.

80. Eu égard aux mesures prises par la Russie pour assurer une certaine visibilité aux partis et candidats d'opposition à la télévision publique russe et garantir l'indépendance éditoriale et la neutralité des médias, la Cour européenne a conclu qu'il ne pouvait être établi que la Russie avait failli à ses obligations positives. Par conséquent, la couverture médiatique des élections de 2003 ne comportait pas d'éléments emportant violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention<sup>142</sup>. Autrement dit, la Cour a laissé une large marge d'appréciation à la Russie en ce qui concerne une couverture médiatique partielle en faveur du candidat sortant. L'affaire *Parti communiste de Russie et autres c. Russie* illustre ainsi la manière dont les normes internationales générales donnent des orientations limitées pour traiter de cas d'utilisation abusive de ressources publiques.

### 6.2.5. Cadre juridique

81. D'une manière plus générale, un cadre juridique approprié est essentiel pour lutter efficacement contre l'utilisation abusive de ressources publiques. Les normes pertinentes en matière de contenu du cadre juridique relatif aux élections sont définies dans les instruments généraux des droits de l'homme, notamment l'article 25 du PIDCP (Pacte international relatif aux droits civils et politiques), et développées au paragraphe 5 de l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme<sup>143</sup>. Les dispositions juridiques régissant les élections devraient être clairement libellées, cohérentes et accessibles. En outre, elles devraient être stables de manière à offrir une sécurité juridique aux parties prenantes électorales en ce qui concerne le processus électoral. Le cadre

135 Si la Cour européenne était consciente que l'article 3 du Protocole n° 1 ne constitue pas un code en matière électorale et que les Etats jouissent d'une large marge d'appréciation pour déterminer l'organisation et le fonctionnement des systèmes électoraux, il lui incombait quand même de déterminer si les prescriptions de l'article 3 du Protocole n° 1 avaient été respectées, eu égard notamment à l'évolution historique, à la diversité culturelle et à la philosophie politique des pays européens (paragraphe 108).

136 *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, Cour européenne, requête n° 29400/05, arrêt du 19 juin 2012, paragraphes 112 et suivants. Ces allégations ont en partie été confirmées par les rapports d'observateurs internationaux. Les conclusions de la Cour suprême selon lesquelles il n'existait aucune preuve ni aucun lien de causalité entre la couverture médiatique et les résultats de l'élection ont été dénoncées comme arbitraires.

137 *Ibid.*, paragraphe 120-121.

138 *Ibid.*, paragraphe 122. La Cour européenne a en outre précisé qu'il ne lui appartenait pas de se substituer aux juridictions internes et d'effectuer un nouvel examen des éléments de preuve, mais que les allégations des requérants dénonçant des abus de la part du gouvernement n'étaient pas assorties de preuves suffisantes.

139 *Ibid.*, paragraphe 124.

140 « Il n'est pas de démocratie sans pluralisme. » (*ibidem*, paragraphe 125). En outre, la Cour a maintenu que les Etats avaient des obligations procédurales, c'est-à-dire qu'ils devaient établir un système interne d'examen effectif et individuel des plaintes en matière de droits électoraux. Voir aussi les recours et sanctions (Partie 6.2.6 ci-dessous).

141 *Ibid.*, paragraphe 127 ; voir aussi le paragraphe 72 de l'arrêt relatif à l'affaire *Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie*, requête n° 55066/00, 55638/00, arrêt du 11 avril 2007 : « Pour ce qui est de la libre formation de la volonté de l'électeur, la Cour note que les institutions du Conseil de l'Europe l'ont essentiellement envisagée sous l'angle de l'obligation des autorités publiques de respecter leur devoir de neutralité, notamment en ce qui concerne l'usage des médias, l'affichage, le droit de manifester sur la voie publique ou le financement des partis et des candidats (voir par exemple les lignes directrices sur les élections, § 3.1 a), et le rapport explicatif, § 26 a)). En outre, on a considéré que cette liberté impliquait certaines obligations positives pour les autorités, notamment celles de soumettre à l'électorat les candidatures présentées et de veiller à l'accessibilité des informations sur les candidats (voir les lignes directrices sur les élections, § 3.1 b), et le rapport explicatif, § 26 b)). »

142 *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, Cour européenne, requête n° 29400/05, arrêt du 19 juin 2012, paragraphes 128-129.

143 En outre, les bonnes pratiques internationales et en particulier le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002) (partie II.2) recommandent de définir dans la législation des procédures explicites pour garantir des élections démocratiques ainsi que toutes les composantes d'un système électoral général. D'après le Code de bonne conduite, « les éléments fondamentaux du droit électoral (...) ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ».

juridique devrait énoncer clairement, et de manière prévisible, ce qui est autorisé et ce qui est interdit en matière d'utilisation de ressources électorales<sup>144</sup>.

### 6.2.6. Recours et sanctions

82. De la même manière, la mise en place d'un système de recours approprié est capitale pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives. La possibilité d'introduire un recours devant des institutions indépendantes et impartiales, et de saisir en dernier ressort la justice, est essentielle pour prévenir et sanctionner les incidents d'utilisation abusive. Plus particulièrement, les parties prenantes aux élections doivent pouvoir déposer un recours devant l'institution administrative ou judiciaire compétente et saisir en dernière instance le tribunal compétent<sup>145</sup>.

83. Les principes essentiels définis par l'OSCE à cet égard figurent aux paragraphes 5.10 et 5.11 du Document de Copenhague (1990), qui garantissent le recours effectif contre les décisions administratives, ainsi qu'au paragraphe 5.12 du même document, qui consacre l'indépendance et l'impartialité de la justice. Ces aspects sont développés aux paragraphes 18-21 du Document de Moscou de l'OSCE (1991), ainsi que dans le cadre du droit à un procès équitable visé à l'article 14 du PIDCP.

84. Enfin, des sanctions proportionnées, prévisibles et claires doivent être prévues en cas de non-respect de l'interdiction d'utilisation abusive de ressources administratives. Comme indiqué notamment dans les Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH de 2016<sup>146</sup>, il peut s'agir d'avertissements formels, de sanctions pécuniaires d'un montant fixe, de la réduction des financements publics ou de l'ouverture de poursuites pénales.

### 6.3. Résumé

85. En conclusion, il existe donc un certain nombre de normes internationales et de bonnes pratiques qui définissent des obligations et formulent des orientations pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives. Ces normes et pratiques établissent des règles en ce qui concerne les droits des candidats, les campagnes électorales, le financement des campagnes et des partis politiques et les médias. En outre, elles formulent des orientations plus générales sur le cadre juridique et le système de recours et de sanction. Les règles applicables englobent le devoir de neutralité de la part de l'Etat et l'intégrité nécessaire du processus électoral, permettant la libre expression de la volonté des électeurs.

86. Parallèlement, les normes internationales pertinentes mettent en évidence les difficultés liées à la lutte contre l'utilisation (abusive) de ressources publiques. D'une manière générale, les Etats jouissent d'une large marge d'appréciation en la matière. Les normes internationales et les bonnes pratiques fournissent donc des critères limités pour évaluer une situation d'abus.

87. Les principes plus généraux d'impartialité, de neutralité, de transparence et/ou d'égalité d'accès devraient venir compléter le cadre international. Ces principes contribuent à l'élaboration d'un cadre juridique répondant aux domaines possibles d'abus. De fait, les Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive

---

144 Voir Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2010)024, 25 octobre 2010, paragraphes 208-209 ; Commission de Venise/OSCE/BIDDH, Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004. Voir également Commission de Venise, Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (16 décembre 2013), CDL-AD(2013)033. Les Lignes directrices de 2016 citent, entre autres principes pertinents pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives, celui de la primauté du droit, notamment un cadre juridique interdisant de manière claire et prévisible l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux et contenant des règles accessibles pour toutes les parties prenantes.

145 A cet égard, les Lignes directrices de 2016 indiquent que le cadre juridique devrait prévoir un système efficace de recours devant une juridiction compétente, indépendante et impartiale, ou un organe judiciaire équivalent, avec la possibilité de former un recours en dernière instance devant un tribunal ; la garantie de l'indépendance des administrations électorales statuant sur des contentieux liés à l'utilisation abusive de ressources administratives ; l'application impartiale de la loi ; l'ouverture rapide d'enquêtes effectives sur les cas d'utilisation abusive de ressources administratives par les organes compétents chargés de l'application de la loi et des décisions publiques, écrites et motivées. Un système efficace comprend des mécanismes de plainte qui sont facilement accessibles et abordables financièrement.

146 Commission de Venise/OSCE/BIDDH, Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004, C.2.

de ressources administratives pendant les processus électoraux (2016)<sup>147</sup> – entendues comme des « conditions préalables cumulatives » essentielles pour « jeter les bases d'une législation relative à l'usage de ressources administratives »<sup>148</sup> – mentionnent ces principes, notamment l'impartialité et le professionnalisme des fonctionnaires, la neutralité de la fonction publique concernant les activités de campagne, l'utilisation transparente et responsable de l'argent et des biens publics et l'égalité des chances pour tous les candidats.

88. Qui plus est, d'autres moyens de garantir la mise en œuvre des normes internationales et des bonnes pratiques semblent nécessaires pour lutter effectivement contre l'utilisation abusive de ressources publiques. Compte tenu de la zone d'ombre qui entoure ce qui est autorisé et ce qui est interdit, et de la difficulté à faire la distinction entre les deux, la mise en place d'un cadre juridique clair ne suffit pas ; il faut également des codes de conduite et d'éthique. Ces codes peuvent formuler des lignes directrices essentielles pour les fonctionnaires ainsi que pour les élus sortant. D'une manière plus générale, l'information et la sensibilisation par les autorités (notamment électorales) semblent nécessaires pour parvenir à distinguer les activités de campagne électorale des activités d'information officielle menées par le gouvernement<sup>149</sup>.

89. Au niveau procédural, il importe de procéder à des contrôles – liés aux exigences de transparence susmentionnées, en particulier dans des domaines comme le financement des campagnes ou des partis politiques<sup>150</sup>. En outre, les rapports pertinents devraient être mis à disposition du public. L'électorat, soutenu par la société civile et les observateurs électoraux, devrait ainsi pouvoir recevoir des informations et être incité à prévenir d'éventuels abus. Toutes ces mesures sont intrinsèquement liées à une nécessaire volonté politique – la mise en œuvre de bonne foi des restrictions relatives à l'utilisation de ressources administratives<sup>151</sup>.

90. Compte tenu du caractère général des normes internationales et de la large marge d'appréciation laissée aux autorités nationales, il n'est pas surprenant que les législations nationales soient très différentes.

## **7. Les différents moyens de lutter contre l'utilisation abusive de ressources publiques - exemples choisis**

91. Les législations nationales formulent maintes règles différentes qui illustrent la diversité d'approches adoptées pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources publiques. Les différentes approches nationales peuvent être distinguées en particulier en ce qui concerne la nécessité d'une réglementation juridique. Certains pays prévoient principalement des lois qui traitent explicitement de la mauvaise utilisation de ressources administratives pendant le processus électoral sous une forme ou une autre (par exemple l'Albanie, l'Arménie, la Belgique, la Géorgie, la Fédération de Russie et la Turquie). A l'inverse, il existe d'autres Etats qui prévoient seulement des règles implicites, comme la Finlande et Royaume-Uni<sup>152</sup>. L'Autriche est également un exemple de cette dernière approche<sup>153</sup>. Les pays nordiques, en particulier, comptent plutôt sur l'autorégulation et la régulation volontaire des parties prenantes. Dans tous les cas, la mise en œuvre efficace et l'application des lois pertinentes,

147 *Ibid.* Voir également Commission de Venise, Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (16 décembre 2013), CDL-AD(2013)033.

148 Commission de Venise/OSCE/BIDDH, Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004, Partie II Lignes directrices.

149 Voir Commission de Venise/OSCE/BIDDH, Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004, B.4.

150 Ainsi, les Lignes directrices de 2016 posent une exigence de transparence en établissant que les partis politiques et les candidats indiquent l'origine et la destination de toutes leurs transactions financières. S'y ajoute l'obligation de contrôler l'utilisation de ressources administratives par les partis politiques et les candidats, en confiant cette tâche à une instance dotée des pouvoirs et des ressources nécessaires.

151 Voir Commission de Venise/OSCE/BIDDH, Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004, B.3. En outre, il faut aussi une protection des fonctionnaires contre toute pression, une culture politique fondée sur le pluralisme – caractérisée par la transparence vis-à-vis de l'électorat – et l'implication de la société civile, notamment les observateurs d'élections nationales, pour signaler les éventuelles utilisations abusives de ressources administratives et pour proposer des recommandations visant à renforcer la législation et la pratique.

152 Voir Commission de Venise, Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (13 décembre 2013), CDL-AD(2013)033, paragraphe 22.

153 D'après la Commission de Venise (*ibid.*), l'Autriche, la Croatie et la République tchèque. De manière plus détaillée, par exemple, en Autriche, cela ressort implicitement, entre autres, du Code sur les partis politiques (Journal officiel fédéral n ° 56/2012), du Code pénal autrichien, du Règlement fédéral autrichien sur les élections du Conseil national (Journal officiel fédéral n ° 471 / 1992), et de la loi sur l'emploi dans le secteur public (Journal officiel fédéral n ° 333/1979).

ainsi que le bon fonctionnement des institutions prévoyant l'autorégulation est d'une importance capitale.

92. Dans une étude de 2013, la Commission de Venise a classé en six catégories les approches nationales en matière de prévention et de répression de l'utilisation abusive de ressources administratives<sup>154</sup> :

- législations ne faisant pas de distinction entre les ressources matérielles et les ressources humaines (Albanie, Géorgie, Turquie, Ukraine, Russie) ;
- législations traitant de certains types de ressources (Arménie, Géorgie, Kazakhstan [abus de biens publics immobiliers], Moldova, Monténégro) ;
- législations interdisant tout type d'intervention de fonctionnaires en faveur d'un candidat (Grèce, Irlande, Kirghizistan, Portugal, Espagne) ;
- législations définissant des situations temporaires pendant lesquelles les fonctionnaires ne peuvent pas faire campagne s'ils sont en fonction ou du moins pendant leurs heures de travail (Albanie, Arménie, République kirghize, Ukraine) ;
- législations tendant à protéger la liberté de vote contre toute influence exercée par des fonctionnaires au moyen de dons, de libéralités ou de promesses (Belgique, France, Luxembourg, Monaco) ;
- législations envisageant la possibilité d'utilisation abusive de fonds publics sous forme de couverture médiatique (Arménie, Géorgie) ;
- pays où il n'existe pas de dispositions traitant expressément de l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, mais des règles implicites qui peuvent viser à prévenir les problèmes de ce type<sup>155</sup>.

93. L'étude conclut que si la plupart des pays possèdent une législation pénale satisfaisante pour combattre l'utilisation abusive de ressources administratives, l'application effective de cette législation pose problème, notamment en raison d'une absence de compréhension des principes d'égalité et de neutralité dans les processus électoraux<sup>156</sup>.

94. La présente étude s'appuie sur les catégories définies par la Commission de Venise dans son étude de 2013 pour illustrer les approches nationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources publiques. Elle s'écarte néanmoins de l'étude de 2013 en ce sens qu'elle classe les exemples par domaines d'application plutôt que par types de pays. Les pays peuvent donc être cités plus d'une fois, chaque citation ayant uniquement une vocation illustrative. Elle ne prétend pas être exhaustive.

95. Les thèmes traités par l'étude ci-dessous ont été choisis en fonction de leur intérêt particulier pour les élections locales et régionales. Ils englobent les restrictions au droit de se porter candidat en vue de prévenir les conflits d'intérêts, l'exigence de neutralité/d'impartialité des fonctionnaires (et d'autres groupes similaires de personnes) et leur protection contre les pressions, la protection des électeurs contre les pressions et la corruption, et les interdictions générales concernant l'utilisation abusive de ressources administratives.

### **7.1. Restrictions au droit de se porter candidat**

96. Une première catégorie de dispositions juridiques vise à prévenir les conflits d'intérêts en supprimant ou en restreignant le droit de se porter candidat pour certaines catégories de personnes ou en prévoyant des suspensions temporaires de ce droit.

97. Ainsi, en Suède, le chef exécutif d'une collectivité locale ne peut pas être élu au pouvoir exécutif local pendant qu'il est en fonction (article 6 de la loi sur l'administration locale)<sup>157</sup> ; en Italie, les membres des organes qui exercent un contrôle institutionnel sur l'administration publique sont

---

154 Voir en particulier le tableau comparatif élaboré par la Commission de Venise, L'utilisation de ressources administratives pendant les campagnes électorales, Etude n° 585/2010, 29 novembre 2012, CDL-REF(2012)025rev.

155 Voir également Commission de Venise, Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (16 décembre 2013), CDL-AD(2013)033, paragraphes 19 et suivants.

156 *Ibid.*, paragraphe 22.

157 Loi suédoise sur l'administration locale telle que modifiée le 1er septembre 2003 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act>).

exclus (article 98 de la Constitution)<sup>158</sup>. La loi fédérale sur l'élection des députés à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie (ci-après, « le code électoral russe ») établit que les agents publics ou municipaux qui s'inscrivent comme candidats doivent être temporairement relevés de leurs fonctions (article 46.2)<sup>159</sup>. Le code électoral de Moldova dispose que les candidats ne peuvent pas être employés dans l'administration électorale ni y participer tant qu'ils sont en campagne (article 44)<sup>160</sup>.

## 7.2. Protection des électeurs

98. D'autres dispositions juridiques internes visent à prévenir l'exercice de toute pression sur des électeurs. Le code électoral du Portugal, par exemple, interdit l'abus de fonctions publiques ou de fonctions équivalentes en vue d'inciter des électeurs à voter pour une liste donnée (article 153)<sup>161</sup>. Le code électoral de la Belgique interdit de menacer des électeurs en vue d'influencer leur opinion (article 183)<sup>162</sup>.

99. Le droit interne interdit également la corruption d'électeurs au moyen de dons. Le code électoral de la Géorgie interdit notamment, de la convocation des élections à la publication des résultats, la corruption d'électeurs au moyen de financements, de dons ou d'autres biens matériels, quelle que soit leur valeur (article 47)<sup>163</sup>. Le code électoral de l'Arménie interdit d'offrir de l'argent ou de promettre gratuitement ou selon des conditions préférentielles de la nourriture, des valeurs mobilières ou des biens aux électeurs (article 18.7)<sup>164</sup>. Le code électoral du Portugal interdit la corruption électorale – c'est-à-dire l'offre de promesses, de dons ou de dotations en vue de convaincre une personne de voter ou de s'abstenir de voter (article 155) (d'une manière générale, englobant également les fonctions publiques)<sup>165</sup>. Le code électoral de la Belgique interdit de promettre de l'argent, des biens de valeur, etc., à des électeurs en échange d'un vote (article 181)<sup>166</sup>. Les codes électoraux de la France (article 106)<sup>167</sup> et du Luxembourg (article 95)<sup>168</sup> interdisent eux aussi la corruption d'électeurs.

## 7.3. Fonctionnaires

100. D'autres dispositions et lois encore s'intéressent aux fonctionnaires et à d'autres groupes identiques. Elles visent soit à garantir leur neutralité d'une manière générale, soit à les protéger contre les pressions.

101. Ainsi, certaines lois prescrivent la neutralité des fonctionnaires et/ou des juges, des militaires et des personnes occupant des postes analogues. Le code électoral de l'Arménie interdit aux membres civils de la Cour constitutionnelle, aux juges, aux procureurs, à la police, aux militaires et aux membres des commissions électorales de diffuser du matériel de campagne dans l'exercice de leurs fonctions (article 18.6.1-3)<sup>169</sup>. La Constitution de la Grèce exige la neutralité des fonctionnaires et interdit aux magistrats, aux forces armées ou aux corps de sécurité d'afficher et d'exprimer leurs

---

158 Article 51 de la Constitution de la République italienne (traduction disponible en anglais à l'adresse [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf)).

159 Fédération de Russie, loi fédérale sur l'élection des députés à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>).

160 Code électoral de la République de Moldova, en date de 2014 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.legislationline.org/topics/country/14/topic/6>).

161 Loi électorale de l'Assemblée de la République du Portugal, loi n° 14/79 du 16 mai 1979, telle que modifiée en 2011 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/PT/portugal-electoral-law-english-2011/view>).

162 Code électoral de la Belgique, version du 31 janvier 2014.

163 Code électoral de la Géorgie en date du 27 octobre 2015 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>). Article 47 - Corruption d'électeurs.

164 Code électoral de la République d'Arménie (tel qu'adopté le 26 mai 2011) (traduction disponible en anglais à l'adresse [www.legislationline.org/download/.../Armenia\\_Electoral\\_Code\\_2011.pdf](http://www.legislationline.org/download/.../Armenia_Electoral_Code_2011.pdf)).

165 Loi électorale de l'Assemblée de la République du Portugal, loi n° 14/79 du 16 mai 1979, telle que modifiée en 2011 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/PT/portugal-electoral-law-english-2011/view>).

166 Code électoral de la Belgique, version du 31 janvier 2014.

167 Code électoral de la France (tel que modifié en 2013) (disponible à l'adresse <http://www.legislationline.org/topics/country/30/topic/6>).

168 Code électoral du Luxembourg (tel que modifié en 2011) (disponible à l'adresse <https://ec.europa.eu/migrant-integration/index.cfm?action=furl.go&go=/librarydoc/electoral-code-in-luxembourg>).

169 Code électoral de la République d'Arménie (tel qu'adopté le 26 mai 2011) (traduction disponible en anglais à l'adresse [www.legislationline.org/download/.../Armenia\\_Electoral\\_Code\\_2011.pdf](http://www.legislationline.org/download/.../Armenia_Electoral_Code_2011.pdf)).

préférences pour un candidat donné (article 29)<sup>170</sup>. Le code électoral de l'Irlande exige des agents de l'administration électorale qu'ils n'agissent pas en faveur d'un candidat (article 144)<sup>171</sup>. Le code électoral de l'Espagne fixe une règle analogue notamment pour les militaires et les membres des services de sécurité, les juges et les magistrats (article 52)<sup>172</sup>. En Allemagne, la Cour constitutionnelle a établi que les fonctionnaires (*Staatsorgane in amtlicher Funktion*) ne doivent pas influencer l'opinion publique dans le but de demeurer au pouvoir<sup>173</sup>. Le code électoral de la Turquie exige l'impartialité des agents en fonction (article 63)<sup>174</sup>.

102. D'autres règles internes interdisent d'exercer des pressions sur ses subordonnés, à l'instar du code électoral de la Géorgie, qui en outre exige la neutralité des personnes qui exercent des fonctions officielles (article 49)<sup>175</sup>. Le code électoral russe interdit également les pressions exercées sur des subordonnés (article 46.4.1)<sup>176</sup>. Le code électoral du Portugal, dans des termes plus généraux, protège les personnes (y compris les fonctionnaires) de tout renvoi ou menace de renvoi pour ne pas avoir voté en faveur d'un candidat donné (article 154)<sup>177</sup>.

103. Au Royaume-Uni, au cours de la "période de Purdah" – entre le moment où une élection est annoncée et la date où l'élection a lieu –, un ensemble spécifique de règles prévoit des restrictions relatives à l'activité des fonctionnaires lors de la campagne électorale<sup>178</sup>.

#### 7.4 Interdictions générales concernant l'utilisation abusive de ressources administratives

104. D'autres lois interdisent l'utilisation abusive de ressources publiques en général. La période visée est habituellement la campagne électorale.

105. Ainsi, le code électoral de l'Albanie interdit l'utilisation de ressources publiques aux fins de soutenir des acteurs électoraux<sup>179</sup>. Le code électoral de la Géorgie également interdit l'utilisation de ressources administratives pendant la campagne électorale (article 48)<sup>180</sup>. Le code électoral de Moldova interdit notamment aux organismes chargés du budget de l'Etat de financer ou de soutenir des campagnes électorales (article 38.5)<sup>181</sup>. Il interdit également aux candidats d'utiliser des moyens ou des biens publics en période électorale (article 47.6)<sup>182</sup>. Le code électoral de l'Arménie (article 22.2)<sup>183</sup> interdit notamment aux candidats occupant des fonctions politiques ou aux hauts

170 Constitution de la Grèce, telle que révisée en 2008 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>).

171 Loi électorale irlandaise, 1992 (disponible en anglais à l'adresse <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1992/act/23/section/144/enacted/en/html>).

172 « Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, esta revisión vigente desde 01 de Abril de 2015 » (disponible à l'adresse [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo5-1985.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1985.html)).

173 Allemagne : 1977 BVerfGE 44, 125, paragraphe 49: « In höchstem Maße der Integrität bedürftig ist der Grundakt demokratischer Legitimation, die Wahl der Abgeordneten der Volksvertretung. Im Wahlakt muß sich - dieser Sinn ist in Art. 20 Abs. 2 GG angelegt - die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin. So sehr von dem Verhalten der Staatsorgane Wirkungen auf die Meinungsbildung und Willensbildung des Wählers ausgehen und dieses Verhalten selbst mit Gegenstand des Urteils des Wählers ist, so sehr ist es den Staatsorganen in amtlicher Funktion verwehrt, durch besondere Maßnahmen darüber hinaus auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern. Es ist ihnen von Verfassungen wegen versagt, sich als Staatsorgane im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen. »

174 Code électoral de la Turquie, loi n° 298, Loi sur les dispositions fondamentales relatives aux élections et aux registres électoraux (traduction disponible en anglais à l'adresse [www.legislationline.org/documents/id/7010](http://www.legislationline.org/documents/id/7010)).

175 Code électoral de la Géorgie en date du 27 octobre 2015 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>), article 49.

176 Fédération de Russie, Loi fédérale sur l'élection des députés à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, 18 mai 2005 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>).

177 Loi électorale de l'Assemblée de la République du Portugal, loi n° 14/79 du 16 mai 1979, telle que modifiée en 2011 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/PT/portugal-electoral-law-english-2011/view>).

178 Le Bureau du Cabinet publie des directives spécifiques avant chaque élection. <https://www.gov.uk/government/publications/election-guidance-for-civil-servants>

179 Code électoral de la République d'Albanie, loi n° 10019, telle que modifiée par la loi n° 31/2015 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.osce.org/albania/159501?download=true>).

180 Code électoral de la Géorgie en date du 27 octobre 2015 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>).

181 Code électoral de la République de Moldova, en date de 2014 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.legislationline.org/topics/country/14/topic/6>).

182 *Ibid.*

183 Code électoral de la République d'Arménie (tel qu'adopté le 26 mai 2011) (disponible en anglais à l'adresse [www.legislationline.org/download/.../Armenia\\_Electoral\\_Code\\_2011.pdf](http://www.legislationline.org/download/.../Armenia_Electoral_Code_2011.pdf)).

fonctionnaires d'utiliser, par exemple, des moyens de transport et de communication à des fins de campagne<sup>184</sup>.

106. D'autres codes électoraux et dispositions juridiques interdisent aussi l'usage de bâtiments publics à des fins de campagne (voir par exemple l'article 46 du code électoral de la Géorgie<sup>185</sup>). Le code électoral russe interdit lui aussi l'usage de locaux occupés par des organes de l'Etat à des fins de campagne (article 46.4.2)<sup>186</sup>. Il interdit en outre l'utilisation de matériel appartenant à l'Etat (téléphone, fax, autres moyens de communication ; moyens de transport, etc.) à des fins de campagne (article 46.4.3, 4)<sup>187</sup>.

107. De même, certains codes électoraux nationaux interdisent de faire référence aux programmes ou aux politiques menés par le gouvernement ou toute autre publicité de la sorte à des fins de campagne. Ainsi, le code électoral de la Géorgie interdit d'exécuter, à moins de 60 jours avant les élections, des programmes qui n'ont pas été inscrits au préalable au budget de l'Etat (article 49(3)ff)<sup>188</sup>. Le code électoral de la Turquie (article 64) interdit toute référence à des travaux ou services effectués sur de ressources publiques pendant la campagne électorale<sup>189</sup>. Le code électoral russe dispose de manière générale que les candidats qui exercent des fonctions électives publiques ou municipales ne peuvent pas tirer profit de leurs fonctions officielles (article 46.1)<sup>190</sup>.

108. Les textes législatifs nationaux mentionnés ci-dessus montrent la diversité des approches internes destinées à combattre l'utilisation abusive de ressources de l'Etat, sous ses multiples aspects. Il n'en reste pas moins, vu les zones d'ombre qui entourent ces abus et les difficultés à les identifier, que, plus généralement, une volonté politique et la mise en œuvre de mesures complémentaires sont indispensables.

## 8. Conclusion

109. L'utilisation abusive de ressources administratives est un phénomène complexe. Cela est d'autant plus vrai dans le cadre des processus électoraux, notamment au niveau local où les liens intrinsèques entre les élus locaux et régionaux et une collectivité donnée jouent un rôle spécifique et les relations entre les élus sortants ou les candidats et les fonctionnaires et agents publics travaillant pour la municipalité sont souvent étroites. Ainsi, pour contrer ce phénomène, diverses approches complémentaires sont nécessaires<sup>191</sup>.

110. Pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives, il est tout d'abord impératif de mettre en place un cadre juridique adéquat qui indique clairement ce qui est autorisé et ce qui est interdit<sup>192</sup>. Les activités de campagne légitimes doivent être distinguées des activités de campagne illégitimes<sup>193</sup>. Le cadre juridique doit être accessible aux parties prenantes et doit être appliqué de manière systématique. La campagne électorale, le financement de la campagne et des partis politiques et les médias constituent des domaines essentiels de réglementation interne<sup>194</sup>.

184 La Cour constitutionnelle arménienne s'est également penchée sur cet aspect : Cour constitutionnelle, 31 mai 2012 (résumé en anglais disponible à l'adresse [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$g=\[field.GRP%3A\]orderedprox.0%3ACCCOCNDI%20\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates$fn=document-frameset.htm$g=[field.GRP%3A]orderedprox.0%3ACCCOCNDI%20$x=server$3.0#LPHit1)).

185 Code électoral de la Géorgie en date du 27 octobre 2015 (traduction en anglais disponible à l'adresse <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>).

186 Fédération de Russie, Loi fédérale sur l'élection des députés à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, 18 mai 2005 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>).

187 *Ibid.*

188 Code électoral de la Géorgie en date du 27 octobre 2015 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>).

189 Turquie, loi n° 298, Loi sur les dispositions fondamentales relatives aux élections et aux électeurs inscrits (traduction disponible en anglais à l'adresse [www.legislationline.org/documents/id/7010](http://www.legislationline.org/documents/id/7010)).

190 Fédération de Russie, loi fédérale sur l'élection des députés de la douma d'Etat de l'assemblée fédérale de la fédération de Russie, 18 mai 2005 (traduction disponible en anglais à l'adresse <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>).

191 Voir également Commission de Venise/OSCE/BIDDH, Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004.

192 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, CDL-AD(2010)024, 25 octobre 2010, paragraphes 208-209.

193 Commission de Venise du Conseil de l'Europe, Ministère de la Justice, Parlement et Cour des Comptes de Finlande, 11e Conférence européenne des Administrations électorales, « Lutter contre l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux », Helsinki, 26-27 juin 2014, p. 11f.

194 Voir, d'une manière générale, le Manuel de l'OSCE/BIDDH sur l'observation du financement des campagnes, 2015, p. 22, disponible en anglais à l'adresse <http://www.osce.org/BIDDH/elections/135516?download=true>. D'après ce manuel, pour permettre la réglementation effective de l'utilisation de ressources publiques, la législation devrait clairement définir ce qui est autorisé et ce qui est interdit. Etant donné que l'Etat et ses institutions participent à l'administration des élections en apportant des financements publics et en réglementant la campagne, il devrait être fermement exigé que le système respecte les

111. En outre, des codes de conduite, des lignes directrices internes et des règles déontologiques sont nécessaires pour promouvoir un comportement éthique<sup>195</sup>. De tels textes devraient notamment être adoptés dans le cadre d'une autorégulation des partis politiques et des médias, notamment des médias publics, afin qu'ils ne participent pas à des campagnes « occultes » pour ou contre des concurrents politiques. Les candidats pourraient également conclure des pactes par lesquels ils s'engagent à respecter les règles en période électorale.

112. Le principe de neutralité devrait s'appliquer aux fonctionnaires, dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi qu'aux organismes publics et semi-publics<sup>196</sup>. Plus généralement, la volonté politique nécessaire<sup>197</sup> devrait être manifeste et traduite par des déclarations en ce sens de personnalités de premier plan.

113. Il semble également essentiel de poser des exigences en matière de transparence, notamment, par exemple, l'obligation de rendre compte des financements des campagnes et des partis politiques et, en corollaire, la réalisation de contrôles par des institutions telles que l'administration électorale, les médiateurs, le commissaire aux comptes, un cabinet d'audit indépendant, des commissions parlementaires de contrôle, les tribunaux internes ou les cours de dernières instance.

114. A cela doivent s'ajouter un droit de regard du public/de la société civile et des activités de sensibilisation et d'information afin de développer une culture de l'éthique dans la population. En cas d'allégation de violation des règles relatives à l'utilisation abusive de ressources administratives, des mécanismes clairs de plainte et de recours (en dernier ressort devant les tribunaux) doivent être mis en place. En outre, ces mécanismes doivent être accessibles et abordables financièrement. De même, des sanctions appropriées, proportionnées et prévisibles doivent être envisagées. Il peut s'agir de sanctions administratives à l'encontre de fonctionnaires ou de destitution publique d'élus. Dans les cas les plus graves, l'abus de position officielle ou l'utilisation abusive de ressources administrative à des fins de campagne électorale devrait être une infraction pénale<sup>198</sup>.

115. Enfin, les services chargés de l'application de la loi devraient prendre des mesures résolues pour prévenir, identifier, instruire et poursuivre les cas avérés de pressions et d'intimidations exercées à l'encontre d'électeurs ainsi que l'utilisation abusive de ressources publiques à des fins de campagne<sup>199</sup>. Afin de créer des conditions de campagne libre et de protéger les citoyens contre toute pression et intimidation, les services chargés de l'application de la loi devraient instruire d'office toute violation des dispositions juridiques électorales<sup>200</sup>.

---

principes d'égalité de traitement, d'impartialité et d'équité pour tous les partis et tous les candidats. L'usage de bureaux ou de véhicules du gouvernement pour faire campagne ou le fait, pour des fonctionnaires, de faire campagne pendant les heures de bureau font partie des problèmes couramment observés. Les règles visant à prévenir les abus consistent notamment à exiger que les agents publics fassent campagne en dehors de leurs heures de travail ou quittent leurs fonctions pour faire campagne. Toute utilisation autorisée de ressources publiques devrait être traitée comme un type de contribution financière à la campagne et devrait être signalée en conséquence.

195 Voir également, par exemple, le Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » – Election présidentielle et élections législatives anticipées, 13 et 27 avril 2014 (15 juillet 2014), p. 14.

196 Voir *ibid.*

197 Voir également, par exemple, le Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » – Election présidentielle et élections législatives anticipées, 13 et 27 avril 2014 (15 juillet 2014), p. 14.

198 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Arménie – Elections parlementaires, 6 mai 2012 (26 juin 2012), p. 26. Voir aussi les articles 17 et 19 de la CNUCC.

199 Voir également, par exemple, le Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, République d'Albanie – Elections locales, 21 juin 2015 (8 septembre 2015), p. 13.

200 Voir également, par exemple, le Rapport final de la mission d'observation électorale limitée de l'OSCE/BIDDH, Monténégro – Elections législatives anticipées, 14 octobre 2012 (7 décembre 2012), p. 11.

116. Les garanties et recommandations ci-dessus s'appliquent de manière générale au contexte local et régional. Cela étant, il pourrait être utile d'élaborer des normes éthiques pour les représentants locaux et régionaux qui souligneraient leurs responsabilités en matière d'utilisation abusive potentielle de ressources administratives et seraient axées sur leurs fonctions propres dans les processus électoraux. Il conviendrait également de prévoir des mécanismes permettant de suivre de plus près l'application des lois dans ce domaine. Certains documents du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux l'ont déjà fait<sup>201</sup>. D'autres instruments concrets seraient utiles. Enfin, il semble essentiel de mener des campagnes adéquates de sensibilisation et de formation, notamment sur les normes, les règles et les pratiques pertinentes, en se concentrant tout particulièrement sur l'utilisation abusive potentielle de ressources administratives dans le contexte local et régional.

---

201 Voir par exemple Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 86 (2000) sur la transparence du financement des partis politiques et leur fonctionnement démocratique au niveau régional (25 mai 2000) ; Document Congrès/CdE, Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional, CG/GOV02(2016)02, 24 mai 2016.