

Élections démocratiques

Ressources administratives et élections équitables

Guide pratique à l'usage des responsables
politiques et agents publics
locaux et régionaux

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Élections démocratiques

Ressources administratives et élections équitables

Guide pratique à l'usage des responsables
politiques et agents publics
locaux et régionaux

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe

| Edition anglaise :

| *Administrative resources and fair elections*

| *A practical guide for local and regional*
| *politicians and public officials*

| La reproduction des textes est autorisée à condition d'en
| citer le titre complet ainsi que la source : Conseil de l'Europe.
| Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas
| d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil
| de l'Europe, merci de vous adresser à publishing@coe.int.

| Couverture et mise en pages : Optemis

| Conseil de l'Europe, août 2022

| Imprimé en France

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
RESSOURCES ADMINISTRATIVES ET ÉLECTIONS ÉQUITABLES	9
L'étendue des ressources administratives	10
L'impact de l'utilisation abusive de ressources administratives	11
La gravité de l'utilisation abusive de ressources administratives	12
Le rôle des responsables politiques et publics locaux et régionaux	13
Exemples pratiques d'utilisation abusive de ressources administratives	15
UTILISATION ABUSIVE DE RESSOURCES ADMINISTRATIVES DANS LE CADRE DES PROCESSUS ÉLECTORAUX AU NIVEAU LOCAL ET RÉGIONAL	
RAPPORT SUR LA « LISTE DE CRITÈRES »	23
RESOLUTION 402 (2016)	67
TEXTES DE RÉFÉRENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE	71

Avant-propos

La présente brochure a pour objet de vous aider à comprendre ce qu'est l'utilisation abusive de ressources administratives lors des élections. Il s'agit d'une pratique que les observateurs du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ont rencontrée lors de nombreuses élections, et qui menace un pilier essentiel de notre ordre démocratique.

Pour que des élections soient véritablement démocratiques, il faut qu'elles respectent certaines normes adoptées au fil des années par la communauté internationale. Outre des principes généraux tels que le suffrage universel, égal et libre, le vote à bulletin secret et la tenue d'élections fréquentes, le concept d'équité joue aussi un rôle, et c'est là que l'utilisation abusive de ressources administratives pose problème.

Dans le domaine sportif, il ne peut y avoir de véritable compétition sans équité. Toutefois, comme nous le savons, certains sportifs ne respectent pas ce principe et ont recours à des substances interdites « améliorant les performances » pour s'accorder un avantage indu sur leurs concurrents. Ce comportement nuit à la fois à la réputation des athlètes en question et à celle de leur sport. De plus, le « dopage » est une menace pour le sport dans son ensemble, car les spectateurs et les annonceurs peuvent se détourner de compétitions inévitables et supposées « truquées ».

Ce point nous ramène au caractère compétitif des élections. Les candidats qui font un usage abusif des ressources administratives dans les processus électoraux se comportent non seulement de manière inéquitable vis-à-vis de leurs concurrents, mais ils sapent aussi le fondement de notre culture démocratique, indissociable de la notion d'équité. Ces pratiques, en matière électorale, peuvent prendre des formes diverses, parmi lesquelles l'utilisation abusive de véhicules officiels pendant les campagnes, le monopole des organes de médias, l'intimidation des électeurs et même l'achat de votes. Elles ont pour effet, tant dans les démocraties émergentes que dans les plus anciennes, la méfiance à l'égard des responsables politiques et des partis, l'apathie politique et le désintérêt des électeurs.

Le présent guide contient plusieurs exemples concrets de tels comportements inéquitables lors des processus électoraux et explique pourquoi les États membres du Conseil de l'Europe doivent prendre ce problème au sérieux, en particulier au niveau territorial.

La promotion du principe d'élections équitables est l'une des tâches les plus urgentes pour restaurer la crédibilité des responsables politiques et accroître la participation des citoyens à la prise de décision démocratique, notamment aux niveaux local et régional.

Depuis 2001, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux mène des activités régulières d'observation des élections locales et régionales dans les États membres du Conseil de l'Europe, et parfois au-delà. Cette activité est complémentaire du processus de suivi politique de la Charte européenne de l'autonomie locale, un traité international unique qui constitue la pierre angulaire de la démocratie locale en Europe.

La collection « Élections démocratiques » présente les rapports adoptés par le Congrès concernant des questions récurrentes et transversales relatives aux élections locales et régionales.

- ▶ La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales (2022).
- ▶ Au-delà des élections: l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes (2022).
- ▶ La tenue de référendums au niveau local (2021).
- ▶ Les élections locales et régionales dans les situations de crise majeure (2020).
- ▶ Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe) (2018).
- ▶ La 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 (2017).
- ▶ Critères pour se présenter aux élections locales et régionales (2015).
- ▶ Les listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger (2015).
- ▶ Le vote à 16 ans – Conséquences sur la participation des jeunes au niveau local et régional (2015).

Ressources administratives et élections équitables

Au fil des années, de nombreux observateurs internationaux d'élections, parmi lesquels le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, ont souligné l'importance d'une utilisation responsable des ressources publiques. En tant qu'institution du Conseil de l'Europe chargée par le Comité des Ministres d'observer les élections locales et régionales, le Congrès a constaté des cas d'utilisation abusive de ressources administratives dans de nombreux endroits, y compris dans des pays ayant une longue tradition d'élections démocratiques. Il s'agit d'un problème délicat et complexe, qui touche à des thèmes comme le comportement éthique et l'intégrité en politique et, a contrario, à la lutte contre la corruption. Du fait du lien étroit qui existe à l'échelle territoriale entre les sortants, les candidats, les fonctionnaires, les employés du secteur public et les électeurs, l'utilisation abusive de ressources administratives pose en particulier problème aux niveaux local et régional.

L'étendue des ressources administratives

Les ressources administratives liées à des acteurs spécifiques (élus, sortants, candidats) lors des élections incluent les ressources humaines, financières, matérielles, en nature et immatérielles. Le fait que les sortants et les élus, en particulier, ont accès aux personnels, aux finances, aux allocations et aux équipements publics – et exercent un contrôle sur tous ces moyens – est déterminant lors des campagnes électorales, car ils peuvent en tirer un avantage sur les autres candidats. Les ressources administratives peuvent aussi être utilisées à des fins de prestige ou de notoriété et pour améliorer l'image

publique des sortants, des élus et des candidats, ce qui peut conduire à une caution politique ou à d'autres formes de soutien.

L'impact de l'utilisation abusive de ressources administratives

Pour que des élections soient véritablement démocratiques, cinq principes doivent être respectés : le suffrage doit être universel, égal, libre, secret et direct. L'utilisation abusive de ressources administratives met à mal des valeurs démocratiques fondamentales considérées comme l'essence même du patrimoine électoral européen. En particulier, elle va à l'encontre des normes suivantes :

- La neutralité et l'impartialité du processus électoral : les élections doivent être organisées d'une manière qui n'avantage aucun candidat ou électeur. Les pouvoirs publics doivent rester neutres, en particulier pour ce qui concerne la campagne électorale, sa couverture par les médias et le financement public des partis et des campagnes.
- L'égalité de traitement entre les différents candidats et partis en matière de ressources administratives : tous les candidats et partis doivent être traités sur un pied d'égalité, en particulier du point de vue de l'accès aux médias et aux financements publics.
- Des conditions équitables entre les candidats : chacun doit avoir la possibilité de présenter sa candidature

dans des conditions uniformes et de faire campagne librement dans un environnement accordant les mêmes chances à tous les concurrents.

- La libre formation de la volonté de l'électeur : aucune pression ne doit être exercée sur les électeurs et les autorités publiques doivent rester neutres afin de permettre aux électeurs de faire un choix éclairé hors de toute influence indue.

La gravité de l'utilisation abusive de ressources administratives

Pour évaluer le degré de gravité des cas d'utilisation abusive de ressources administratives, plusieurs facteurs doivent être pris en considération, et en particulier :

- la réglementation : certaines pratiques sont régies par la loi, qui peut être de nature générale, expresse ou implicite. Il peut s'agir d'une interdiction générale des pots-de-vin, de restrictions des activités de campagne pour certains groupes ou d'exigences destinées à garantir des conditions équitables pour tous les candidats. D'autres pratiques sont prévues par des règles d'éthique, telles que des codes de conduite librement acceptés ou des mesures d'autorégulation ;
- l'ampleur : certains cas portent sur des ressources d'un montant limité ; d'autres concernent des ressources financières, en personnel ou en équipements d'un montant important ;

- la fréquence : certains cas constituent des incidents isolés d'utilisation abusive de ressources administratives ; d'autres peuvent être considérés comme une pratique continue ou comme un problème systémique ;
- les conséquences : certaines pratiques ont des conséquences limitées pour la concurrence électorale et la confiance globale des électeurs vis-à-vis des élections ; d'autres nuisent gravement au processus électoral, comme l'achat de voix ou l'exercice de pressions sur des électeurs ou des fonctionnaires.

Le rôle des responsables politiques et publics locaux et régionaux

Les cas d'utilisation abusive de ressources administratives lors des élections locales et régionales ont leurs caractéristiques propres, du fait que les responsables politiques et publics de ce niveau :

- entretiennent des liens étroits – et souvent personnels – avec la collectivité territoriale dans laquelle l'élection se déroule, ce qui entraîne un risque d'un contrôle public moins strict, de conflits d'intérêt et de népotisme ;
- prennent des décisions – portant par exemple sur l'occupation des sols ou les marchés publics – qui ont un effet direct sur la vie quotidienne de leur électorat, ce qui les expose à des formes spécifiques d'utilisation abusive de ressources administratives ;

- ont des responsabilités spécifiques concernant le personnel de la collectivité locale placé sous leur autorité, laquelle inclut la prise de décisions relatives aux politiques d'emploi.

En outre, les élus, les sortants, les fonctionnaires et les agents publics ont souvent des fonctions spécifiques pendant la campagne électorale et le jour du scrutin. Ces fonctions peuvent inclure leur participation à des commissions électorales et des tâches liées à la préparation des élections, comme la prise de décisions sur l'attribution de créneaux de campagne et sur l'utilisation de biens publics à des fins de campagne.

EXEMPLES PRATIQUES D'UTILISATION ABUSIVE DE RESSOURCES ADMINISTRATIVES

Les exemples ci-dessous, inspirés de cas réels d'utilisation abusive de ressources administratives signalés aux délégations d'observation électorale du Congrès, illustrent la diversité des formes que peut prendre ce phénomène. Dans ces exemples, le terme « candidats » désigne notamment des élus, des sortants candidats à leur réélection et de nouveaux candidats.

RESSOURCES FINANCIÈRES

✕ Exemples d'utilisation abusive

Des candidats utilisent des fonds publics pour soudoyer des électeurs : ils proposent de l'argent, de la nourriture ou des cadeaux en échange de leur vote.

Des candidats subventionnent des entreprises, des ONG locales ou des médias, sur les fonds publics, en échange de leur soutien lors des élections.

Des candidats dépensent une part disproportionnée du budget public pour des projets (ou dans des communes) spécifiques en vue d'obtenir le soutien d'électeurs de la collectivité concernée.

Des candidats lancent des projets d'infrastructures (voirie, trottoirs, plantation d'arbres ou création d'espaces verts) qui n'avaient pas été jugés prioritaires précédemment, en vue d'obtenir le soutien d'électeurs de la collectivité concernée.

Des candidats décident de projets d'infrastructures ou sociaux peu avant le jour du scrutin, bien que cette décision aurait pu être prise précédemment. Les projets sont utilisés comme arguments de campagne.

Des candidats signent des contrats avec des prestataires de services auxquels ils sont étroitement liés, faussant ainsi les adjudications de marchés public.

RESSOURCES MATÉRIELLES

X Exemples d'utilisation abusive

Des candidats utilisent du matériel appartenant à l'administration (véhicules officiels, équipements informatiques ou téléphones) à des fins de campagne.

Des candidats utilisent des locaux publics (bureaux, salles de réunion, écoles publiques, centres sportifs) à des fins de campagne.

Des candidats délivrent des autorisations administratives (comme des permis de construire et des décisions sur l'occupation des sols) peu avant le jour du scrutin ou d'une manière non conforme aux décisions antérieures.

RESSOURCES HUMAINES

X Exemples d'utilisation abusive

Des fonctionnaires ou agents publics sont incités à voter pour certains candidats ou à participer à des meetings ou des activités de campagne, souvent par des menaces de licenciement ou la promesse de perspectives de carrière.

Des candidats nomment des fonctionnaires peu avant le jour du scrutin, bien que cette décision aurait pu être prise précédemment.

Des collectivités proposent des services gratuits (crèches, soins de santé) dans les mois ou semaines avant les élections.

Des fonctionnaires ou agents publics membres de commissions électorales font l'objet de pressions pour qu'ils gèrent les élections d'une manière favorable aux sortants ou à certains candidats.

Des candidats exigent de fonctionnaires ou d'agents publics qu'ils assurent des tâches liées à leur campagne électorale, comme la rédaction de courriers aux électeurs ou la création d'outils internet.

Des fonctionnaires ou agents publics participent à des activités de campagne sur leur temps de travail ou usent de leur fonction pour s'assurer des voix. Par exemple :

- des policiers assurent la sécurité des meetings de certains candidats sur leur temps libre ;
- Des membres du cabinet privé d'un candidat contribuent à l'élaboration de stratégies de campagne ;
- Des enseignants établissent des listes de parents d'élèves susceptibles de voter pour certains candidats.

RESSOURCES JURIDIQUES

✕ Exemples d'utilisation abusive

Des élus adoptent des décisions de dernière minute modifiant la législation électorale à leur avantage ou au désavantage de leurs opposants. Cela consiste notamment à limiter les possibilités d'inscription des candidats ou à réduire les droits de vote de certaines catégories d'électeurs. C'est une manière de rendre légales des irrégularités.

Des candidats incitent à l'ouverture d'enquêtes contre leurs opposants politiques sur des motifs douteux. Les enquêtes impliquent la participation de juges, de procureurs et des forces de l'ordre.

RESSOURCES DE COMMUNICATION

X Exemples d'utilisation abusive

Des candidats utilisent l'espace public – hors ligne ou en ligne – appartenant à une autorité locale ou régionale à des fins de campagne, tandis qu'il n'est pas permis à d'autres candidats de faire campagne dans des espaces publics similaires.

Des candidats influencent des médias publics ou privés afin que ceux-ci leur accordent une couverture plus vaste ou plus favorable et qu'ils diffusent des informations partiales et préjudiciables à leurs opposants.

RESSOURCES SYMBOLIQUES

X Exemples d'utilisation abusive

Des candidats font des annonces publiques peu avant le jour du scrutin, sans lien avec des circonstances imprévues telles que des accidents, des catastrophes naturelles ou des urgences. Au contraire, ces annonces servent leur campagne électorale, portant sur la création d'entreprises dans la commune ou la signature de contrats pour des projets d'infrastructures.

Des candidats participent à l'inauguration ou l'ouverture officielle de projets d'infrastructures en présence de responsables publics afin d'accroître leur prestige en cours de campagne.

Des candidats du parti au pouvoir participent à des événements en présence de responsables gouvernementaux ou étrangers, ce qui peut être interprété comme un appui politique.

Liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales

Utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional

Rapport

CG32(2017)12

20 Mars 2017

32ème SESSION

Commission de suivi

Rapporteur: Stewart DICKSON, Royaume-Uni (L, GILD)

Résumé

La 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 vise à compléter les lignes directrices générales, en particulier la Résolution 402 (2016) du Congrès et son exposé des motifs sur « l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux ».

Elle donne des orientations et des outils concrets pour mieux comprendre le phénomène de l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux et apprécier les différents types de situations qui s'y rapportent.

Plus précisément, la liste de critères identifie les domaines de risques éventuels d'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, vise à évaluer la mise en place du cadre juridique ainsi que les voies de recours et les sanctions, fournit des lignes directrices pour identifier et qualifier des cas concrets d'utilisation abusive, notamment au niveau local et régional, et agit préventivement en mettant l'accent sur l'échelon local par l'adoption de déclarations volontaires, de codes de conduite et d'activités de sensibilisation.

INTRODUCTION¹

La présente liste de critères est inspirée – et se veut complémentaire – entre autres, 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 (2016) du rapport sur « l’utilisation abusive des ressources administrative pendant les processus électoraux » de la Commission de Venise (2013), ainsi que de la Résolution 402(2016) du Congrès et de son exposé des motifs « L’utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux ». Elle prend également en compte l’arsenal des programmes et initiatives du Conseil de l’Europe en matière de lutte contre la corruption et, plus précisément, le Code de conduite européen relatif à l’intégrité politique des élus locaux et régionaux² et les récentes recommandations du Congrès³ qui couvrent des dimensions pertinentes pour le présent rapport.

L’utilisation abusive des ressources administratives est un sujet délicat et complexe. Ce qui apparait comme un usage abusif dans un système (tel que l’usage de voitures officielles

-
1. Établie avec le concours de Christina Binder, professeur de droit international, Département de droit européen, international et comparé, Université de Vienne, Autriche. Ce présent rapport prend en compte l’opinion conjointe de la Commission de Venise et de l’OSCE/BIDDH, rédigée sur la base des commentaires de M. Richard Barrett, de M. Oliver KASK et d’autres experts de l’OSCE/BIDDH et adoptée en mars 2017 par le Conseil des élections démocratiques et par la Commission de Venise.
 2. Recommandation 60 (1999) du Congrès
 3. Recommandation 375 (2015) sur les critères pour se présenter aux élections locales et régionales et Recommandation 383 (2015) sur le statut des élus.

pendant la campagne électorale) peut être considéré comme légitime dans la tradition d'un autre système étatique - cela dépend en partie du niveau de connaissance et de transparence. Ainsi, si tous les acteurs connaissent les dangers de l'utilisation abusive des ressources administratives et que l'utilisation des ressources publiques pendant les élections est transparente et conformes aux règles existantes, certaines pratiques peuvent ne pas être considérées comme un problème.

Étant donné la complexité du phénomène de l'utilisation abusive de ressources administratives, le présent rapport se propose de fournir une liste de critères destinée en particulier à :

- A.** identifier les domaines de risques liés aux processus électoraux en général, en s'intéressant plus particulièrement au cadre juridique ;
- B.** évaluer l'application du cadre juridique ainsi que les voies de recours, les sanctions, la transparence et l'application effective de la loi ;
- C.** identifier et qualifier des cas concrets d'utilisation abusive, y compris au niveau local et régional ;
- D.** agir préventivement en mettant plus particulièrement l'accent sur l'échelon local (adoption de déclarations volontaires, codes de conduite, activités de sensibilisation).

Cette liste de critère vise à être largement appliquée et peut être utilisée par les représentants élus au niveau local et régional, les observateurs électoraux, les experts, la société

civile ainsi que par un public élargi. Ce faisant, elle vise à mieux faire connaître l'enjeu de l'utilisation abusive des ressources publiques auprès de publics particuliers. Ainsi, la liste de critères propose des questions concernant les observateurs électoraux en particulier⁴. Dans une perspective de long-terme, différentes versions de la liste de critères pourraient être publiées afin de cibler spécifiquement d'autres groupes.

Cette liste reprend la définition de l'utilisation abusive de ressources administratives adoptée par les textes précités, à savoir :

Est entendu par « ressources administratives » : les ressources humaines, financières, matérielles, en nature et autres ressources immatérielles dont disposent les élus [candidats et 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 soutien⁵.

De manière générale, cette liste des critères a vocation à être largement utilisée tout au long du cycle électoral. L'interdiction de l'usage abusif de ressources administratives

4. Les questions concernant particulièrement les observateurs électoraux se trouvent dans l'annexe du document.

5. Voir le rapport de la Commission de Venise sur l'utilisation abusive des ressources administratives durant les processus électoraux (16 Décembre 2013), CDL-AD(2013)033, para12; les lignes directrices communes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux (14 Mars 2016) CDL-AD(2016)004, para 9

est clairement liée à la neutralité et à l'impartialité du processus électoral, à l'égalité de traitement entre les différents candidats et partis politiques en ce qui concerne les ressources administratives ainsi qu'à l'égalité des chances entre tous les acteurs, y compris les candidats sortants.

Ainsi, la période qui est la plus sujette à risque est la campagne électorale (notamment en ce qui concerne la confusion des rôles entre l'État et le parti politique, par exemple lorsque le candidat sortant utilise les ressources humaines [fonctionnaires, agents publics] et/ou les ressources financières et matérielles [voitures officielles, locaux publics, outils de télécommunication] aux fins de la campagne et que les fonctions de campagne et les fonctions officielles ne sont pas dissociées, les pressions exercées sur les agents [du secteur public] et les fonctionnaires, l'obstruction aux activités de campagne des partis d'opposition, l'importance disproportionnée accordée au candidat sortant [notamment dans les médias publics et les organismes publics de radiodiffusion]). De plus, des problèmes peuvent aussi être soulevés le jour du scrutin, notamment des pressions injustifiées exercées sur les électeurs. Un autre problème plus général tient à l'absence de voies de recours effectives, au caractère insuffisant ou disproportionné des sanctions et à l'application déficiente de la loi.

Conformément à la mission d'observation des élections locales et régionales confiée au Congrès par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (Résolution statutaire CM/Res(2011)2), une attention particulière sera portée à l'échelon territorial. Dans ce sens, les cas d'utilisation abusive de ressources publiques au niveau local et régional ont des

caractéristiques propres et peuvent apparaître davantage, compte tenu du lien intrinsèque que les élus locaux et régionaux entretiennent avec la communauté dans laquelle ils vivent.

En premier lieu, les élus locaux et régionaux assument des fonctions spécifiquement locales qui se prêtent à des types particuliers d'utilisation abusive, comme les décisions relatives au zonage, à l'aménagement du territoire et aux marchés publics. De plus, outre les relations qu'ils entretiennent avec les agents territoriaux placés sous leur autorité, les élus locaux et régionaux ont généralement des attaches personnelles avec la collectivité territoriale dans laquelle l'élection se déroule.

De surcroît, les élus locaux et les fonctionnaires ou employés municipaux assument souvent des fonctions liées au scrutin pendant et après la campagne électorale (notamment du fait de leur participation au sein des commissions électorales et, plus généralement, de l'administration électorale), d'où des risques d'abus particulièrement importants. De plus, les élections locales et régionales sont généralement moins médiatisées que les élections nationales. Par conséquent, elles font l'objet d'un moindre contrôle de la part du public (des observateurs internationaux, des médias etc) et sont ainsi potentiellement plus vulnérables à un usage abusif de ressources administratives. C'est pourquoi le niveau local et régional mérite une attention particulière.

Il apparaît utile d'établir une distinction entre la vraisemblance ou la probabilité – caractère plus général et abstrait – d'être confronté à une utilisation abusive de

ressources administratives et les cas concrets d'utilisation abusive. Face à des cas particuliers d'utilisation abusive, il conviendra d'identifier les cas en question et d'apprécier le degré de gravité des faits reprochés. Ces deux dimensions du problème sont abordées dans les différentes parties du présent document. Plus concrètement, il se propose de dégager, dans un premier temps, les principaux domaines de risques en ce qui concerne le cadre juridique et son application (au sens large) (parties A et B). Une liste de critères permettant d'apprécier le degré de gravité de chaque cas particulier est ensuite fournie (partie C). Enfin, des activités et des mesures de prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives sont proposées en mettant plus particulièrement l'accent sur des actions de prévention au niveau local et régional (partie D).

A. **Principaux domaines de risques liés aux processus électoraux : le cadre juridique**

1. **Adhésion aux principes généraux de l'Etat de droit, aux droits de l'homme et libertés fondamentaux et respect d'autres conditions préalables pour garantir des élections réellement démocratiques**

Des exigences générales sont indispensables pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives, comme l'adhésion aux principes généraux de l'Etat de droit, aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Cela garantit l'existence d'un équilibre des pouvoirs et un contrôle des pouvoirs publics et constitue donc une garantie contre l'utilisation abusive des ressources. D'autres exigences incontournables sont l'impartialité et la neutralité des fonctionnaires, des agents publics et des organismes (semi-) publics ainsi que le respect des principes d'égalité et de non-discrimination. Ces garanties sont tout aussi pertinentes pour le niveau national que pour le niveau local et régional. Le degré d'adhésion d'un État aux principes et garanties susmentionnés constitue – en tant que tel – un indicateur de la probabilité de survenance des risques d'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux.

ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION

État de droit⁶

- Existe-t-il des garanties juridiques contre l'arbitraire et les abus de pouvoir de la part des autorités publiques ?
- Quelle est la source de ces garanties ? (Constitution, loi générale / particulière, droit législatif, jurisprudence) ?
- La loi prévoit-elle des restrictions ou limitations claires du pouvoir discrétionnaire, notamment lorsqu'il est exercé par l'exécutif dans le cadre de l'action administrative ? (Concernant les processus électoraux, ces restrictions possibles comprennent des garanties pour prévenir les conflits d'intérêts lors des nominations de membres des organes de gestion électorale, des procédures claires pour l'affectation des lieux où les activités de campagne sont permises et l'autorisation des rassemblements, des critères détaillés régissant l'allocation de ressources administratives pour les activités de campagne, ainsi que des règles encadrant un accès équitable aux médias pour tous les candidats)
- Des procédures claires et compréhensibles sont-elles en place pour mettre en oeuvre ces dispositions juridiques ?

6. Le rapport se concentre sur des domaines particulièrement pertinents au regard de l'utilisation abusive de ressources administratives, comme la prévention de l'abus de pouvoir. D'autres domaines couvrent des aspects tels que la légalité, la sécurité juridique, l'égalité, la non-discrimination et l'accès à la justice. Voir Conseil de l'Europe, Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit, 2016.

- Lorsqu'un pouvoir discrétionnaire est accordé à des autorités publiques, y a-t-il un contrôle juridictionnel de l'exercice de ce pouvoir ?
- Les autorités publiques sont-elles tenues de motiver leurs décisions de manière adéquate, notamment lorsqu'elles touchent aux droits des individus ?

Libertés politiques

- Les droits fondamentaux – c.-à-d. les droits à la liberté d'expression, de réunion et d'association – sont-ils garantis ?
- Quelle est la source de ces garanties ? (Constitution, loi générale / particulière)
- Dans quelles circonstances ces libertés fondamentales peuvent-elles être limitées ?
- Existe-t-il des dispositifs législatifs limitant les droits fondamentaux des fonctionnaires et des agents publics ?
- Comment un individu peut-il contester la restriction de ses droits ?

Impartialité et neutralité des secteurs public et semi-public

- Le cadre juridique fixe-t-il des critères et des procédures pour la délimitation des circonscriptions électorales ? Les dispositions garantissent-elles un processus de délimitation ouvert, transparent et basé sur le consensus ?
- Le cadre juridique contient-il des exigences

d'impartialité qui s'imposent aux fonctionnaires et agents publics ? (d'une manière générale et plus particulièrement dans le cadre des processus électoraux)

- Y a-t-il des restrictions au soutien que peuvent apporter les fonctionnaires et agents publics aux partis politiques ou aux candidats ?
- Y a-t-il des restrictions aux tâches que peuvent assumer les fonctionnaires et agents publics pendant les élections ? (en ce qui concerne le bureau électoral, les commissions électorales, etc.)
- Le cadre juridique prévoit-il un traitement équitable pour tous les partis politiques et candidats par les organismes publics ou semi-publics ? (par exemple, les médias publics)
- Le cadre juridique établit-il une couverture équilibrée des campagnes électorales par les médias publics et les organismes publics de radiodiffusion ?
- Le cadre juridique prévoit-il la non-participation des juges, des procureurs, des policiers et des militaires aux campagnes électorales ?

2. **Normes et instruments internationaux pertinents pour tous les types d'élections, y compris au niveau local et régional**

L'adhésion à des instruments internationaux contenant des normes destinées à lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives est une autre garantie contre cette éventualité. Par le biais de la ratification des traités, les

États acceptent des normes internationales juridiquement contraignantes. Tout non-respect de ces normes engage la responsabilité de l'État.

Des normes pertinentes pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives font partie intégrante de traités au niveau mondial et régional (aussi appelé « droit contraignant »). D'où l'importance de la ratification de traités comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et son Protocole additionnel, qui prévoient des normes pertinentes garantissant des élections honnêtes et le droit à la participation politique. Des instruments plus spécifiques fixent les obligations incombant aux États, comme la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n°173) et la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n°174). D'autres normes concernant le niveau local et régional figurent notamment dans le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale.

Parmi les autres documents pertinents, des instruments non contraignants relèvent notamment des engagements politiques pris par les États dans le cadre des organisations internationales. À cet égard, citons le Document de Copenhague de la conférence de l'OSCE ou 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. De la

même façon, les documents tels que le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, les lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux établies par la Commission de Venise et par l'OSCE/BIDDH, les lignes directrices rédigées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise pour la régulation des partis politiques ainsi que le manuel pour l'observation des finances des campagnes électorales élaboré par l'OSCE/BIDDH sont importants.

Bien que dépourvus de force obligatoire, les documents susmentionnés sont particulièrement pertinents. Par conséquent, même si un État ne peut voir sa responsabilité engagée en cas de non-respect, ces instruments non-contraignants contiennent des engagements politiques qui fournissent des orientations pertinentes dans les domaines concernés⁷.

Le degré d'acceptation de normes spécifiques et de bonnes pratiques par un État constitue donc un indicateur de sa détermination à lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives.

7. À noter l'argument selon lequel les documents pertinents contribueraient à codifier le droit coutumier existant (voir F. Evers, « OSCE Election Observation. Commitments, Methodology, Criticism », 15, OSCE Yearbook 2009, 235, 236 ; C. Binder, « Anything New Since the End of the Cold War? » ou « International Law Goes Domestic: International Electoral Standards and Their Legitimacy », 27 Anuario Espanol de Derecho internacional, 2011, 437, 457).

ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION

Attachement des États aux instruments juridiques internationaux contraignants comportant des normes destinées à lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives

Les États ont-ils ratifié les traités ci-après et se sont-ils par la même occasion engagés à respecter les normes qu'ils contiennent⁸ ?

Traités/ Normes relevant du droit contraignant

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 25, droit à la participation politique)
- Convention européenne des droits de l'homme (art. 6, procès équitable), Protocole additionnel à la Convention (art. 3, droit à des élections libres)
- Convention des Nations Unies contre la corruption (articles 7,17 et 19 [abus de fonctions])
- Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE n°173)
- Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE n°174)

8. Le principe du *pacta sunt servanda* (les conventions doivent être respectées, art. 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) présuppose qu'un État ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité (art. 27 CVDT) ou le non-respect du droit international coutumier. Il n'y a aucune obligation quant à la façon dont le droit international doit être intégré dans l'ordre juridique interne ; en revanche, un État est lié par ses obligations internationales dans la mesure où il engage sa responsabilité internationale s'il ne les respecte pas ; un État engage sa responsabilité politique s'il ne respecte pas ses obligations (non-contraignantes) (voir Document de Copenhague de l'OSCE).

- Protocole additionnel à la Charte européenne de l'Autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n°207)

Engagement des États aux normes non contraignantes

Les États ont-ils pris un engagement politique à respecter les instruments suivants?

- Document de Copenhague de l'OSCE (1990)
- 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
- Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux (REC 60 (1999))
- Recommandations du Congrès concernant les critères pour se présenter aux élections locales et régionales et le statut des élus (REC 375 (2015) et 383 (2015))
- Feuille de route des activités du Congrès en matière de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional
- Résolution du Congrès – « L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux » (RES 402 (2016))
- Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise

- Code de bonne conduite en matière de partis politiques de la Commission de Venise
- Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux établies par la Commission de Venise et par l'OSCE/BIDDH
- Lignes directrices rédigées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sur la régulation des partis politiques
- Manuel pour l'observation du financement des campagnes électorales élaboré par l'OSCE/BIDDH

3. **Quelle est la relation entre le droit international et le droit interne ?**

Outre les normes internationales et bonnes pratiques reconnues par chaque État, la relation entre le droit international et le droit interne revêt une importance particulière pour dégager les principaux facteurs de risque d'utilisation abusive de ressources administratives dans un État donné.

Cela conduit à prendre en compte la pertinence des normes et bonnes pratiques internationales au regard de l'utilisation abusive de ressources administratives sur le plan intérieur. Le droit interne assure-t-il la mise en oeuvre effective des instruments internationaux à l'échelon national ?

ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION

- L'ordre juridique interne assure-t-il le respect des instruments internationaux contraignants pertinents en cas d'utilisation abusive de ressources administratives ? (Convention des Nations Unies contre la corruption par exemple)
- Les lois nationales contiennent-elles des dispositions destinées à mettre en oeuvre les garanties internationales pertinentes ? (par exemple, le fait d'abuser intentionnellement de ses fonctions afin d'obtenir un avantage indu est-il érigé en infraction pénale comme requis par l'article 19 de la Convention des Nations Unies contre la corruption ?)
- Les instruments internationaux dépourvus de force obligatoire/non contraignants, tel le Document de Copenhague de 1990, jouent-ils un rôle dans les discours politiques sur le plan intérieur ? (y est-il fait référence, par exemple, durant les débats parlementaires ?)
- Quelle importance est accordée aux documents dépourvus de force contraignante (tel le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise) qui proposent des orientations et des bonnes pratiques relatives à l'utilisation abusive de ressources administratives sur le plan intérieur ? (les critères qu'ils fournissent sont-ils jugés pertinents, notamment au niveau ministériel ?)

4. **L'utilisation abusive de ressources administratives au regard du cadre juridique national**

Les dispositions traitant de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre juridique national peuvent être explicites ou implicites⁹. D'un côté, les lois peuvent prévoir explicitement une interdiction générale et absolue. Si tel est le cas, l'accent est généralement mis sur les campagnes électorales. De la même façon, des cas spécifiques d'abus potentiels peuvent être abordés. Il en est ainsi de l'interdiction de corrompre les électeurs ou des restrictions imposées aux activités de campagne de certaines catégories (fonctionnaires et agents publics notamment) afin d'éviter des conflits d'intérêt.

Par ailleurs, des règles implicites visant à prévenir des cas d'utilisation abusive de ressources administratives peuvent être prévues par le droit interne, notamment par la mise en place de garanties (par exemple en exigeant que tous les candidats soient mis sur un pied d'égalité, ou en sanctionnant d'une manière générale tout manquement des membres des commissions électorales à leurs devoirs officiels) qui constituent des garde-fous pertinents contre tout abus. Les règles explicites et implicites peuvent bien sûr s'ajouter les unes aux autres.

Les dispositions juridiques pertinentes (explicites et implicites) pour prévenir l'utilisation abusive des ressources

9. Voir le rapport (2013) de la Commission de Venise sur l'utilisation abusive de ressources administratives, qui passe en revue le droit interne de différents pays. Dans ce rapport, la Commission de Venise établit une distinction entre les règles explicites et implicites, distinction qui est reprise ici.

administratives ont trait à toutes les phases du cycle/processus électoral, aux règles pour pouvoir se présenter aux élections, à la campagne électorale, au jour du scrutin et à la phase post-électorale. Elles concernent des catégories particulières comme les électeurs, les fonctionnaires, les hommes politiques, les militaires ou les policiers, et prévoient des règles spécifiques pour les médias ou pour le financement des campagnes et des partis.

D'un autre côté, l'utilisation abusive de ressources administratives peut aussi être abordée par des codes de conduite volontaires et l'autorégulation. La question centrale est de savoir si les engagements appropriés ont été pris et si les intéressés vont respecter ces engagements¹⁰.

ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION

Généralités – Droit interne

- Y a-t-il des lois ou dispositions écrites concernant spécifiquement l'utilisation abusive de ressources administratives ?
- La stabilité de la loi est-elle assurée ? (les lois relatives à l'utilisation abusive de ressources administratives sont-elles stables, c.-à-d. qu'elles ne peuvent être modifiées qu'après un avertissement loyal ?)¹¹

10. Voir les lignes directrices élaborées par la Commission de Venise et l'OSCE/ODIHR en 2016, para 1.7

11. Voir respectivement le Code de bonnes pratiques de la Commission de Venise en matière électorale, II.2.b , et la Déclaration interprétative du Code de bonnes pratiques de la Commission de Venise en matière électorale sur la stabilité du droit électoral (CDL-AD (2005)043).

- L'accessibilité de la loi est-elle garantie pour les intéressés ? (les textes législatifs pertinents sont-ils publiés avant leur entrée en vigueur et sont-ils aisément accessibles, par exemple gratuitement par le biais d'internet ou du Journal officiel ?)
- Le cadre juridique indique-t-il clairement, et de manière prévisible, ce qui est autorisé et ce qui est interdit durant les différentes phases du processus électoral ? (la cohérence dans l'application de la loi est-elle garantie pour les différents types d'abus ?)

Règles explicites dans les lois nationales pertinentes¹²

- Existe-t-il une règle juridique générale visant à prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives ? (l'interdiction est-elle applicable pendant toute la durée du cycle électoral ou uniquement durant les campagnes électorales ?)
- Existe-t-il des dispositions visant à assurer la neutralité des fonctionnaires et agents publics, des personnes qui occupent des fonctions publiques et des catégories similaires (juges, militaires, etc.) durant les processus électoraux ? (autrement dit, sont-ils dûment protégés contre toute pression ?) Existe-t-il des dispositions dans le Code électoral visant à prévenir l'utilisation abusive des équipements et locaux publics ?
- S'agissant de la neutralité de la fonction publique, existe-t-il des règles relatives aux conflits d'intérêts

12. Les différentes possibilités mentionnées ci-après peuvent se cumuler

assurant que les intérêts privés ne priment pas sur l'intérêt public ?

- S'agissant des candidats, la loi fixe-t-elle des conditions pour se porter candidat en vue d'éviter des conflits d'intérêts pour certaines catégories de personnes (fonctionnaires, agents publics) ? (Par exemple, la fonction exercée constitue-t-elle un motif d'inéligibilité pour prévenir les conflits d'intérêts ?) Existe-t-il des mesures pertinentes qui prévoient l'obligation de quitter son emploi, la possibilité de congés sans solde ou encore la suspension des fonctions ?
- S'agissant de la campagne électorale, y a-t-il des interdictions faites aux fonctionnaires et agents publics concernant le droit de faire campagne ou de soutenir des candidats ou le candidat sortant, afin de garantir que tous les candidats seront sur un pied d'égalité ?
- Existe-t-il des dispositions prévoyant une séparation claire entre l'État et les partis politiques ? Plus spécifiquement, existe-t-il des dispositions qui prévoient le pluralisme politique, un traitement équitable des partis politiques ainsi qu'une séparation du budget de l'Etat et des partis politiques ?
- Existe-t-il des dispositions visant la protection des électeurs ? (afin de les soustraire à toute forme de pression, comme la corruption d'électeurs aux moyens de dons durant la campagne électorale et le jour du scrutin, etc.)

Règles implicites dans les lois nationales pertinentes¹³

- D'une manière générale, les lois prévoient-elles l'intégrité du processus électoral et assurent-elles l'égalité des chances des candidats et des partis ? (leur participation sur un pied d'égalité est-elle garantie ?)
- Existe-t-il des dispositions générales visant à proscrire toute forme de corruption (notamment l'interdiction d'octroyer des avantages indus aux électeurs et de faire des promesses d'emplois publics)?
- Existe-t-il des dispositions légales assurant la protection des lanceurs d'alerte, notamment contre les manoeuvres d'intimidation et de harcèlement ?
- Y a-t-il un cadre juridique approprié visant à s'assurer que la campagne se déroulera dans un climat de liberté et d'équité ?
- Y a-t-il des règles relatives au financement des partis et des campagnes ? (Parmi les garanties pertinentes, citons des exigences de transparence, des audits réalisés par des organismes indépendants, etc.)
- Les lois prévoient-elles la neutralité des médias publics et des organismes publics de radiodiffusion durant la campagne électorale ?
- Les lois prévoient-elles le libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination pour tous les candidats

13. Toutes les questions ont été choisies à titre d'exemple et peuvent bien évidemment se cumuler. Il pourra également y avoir d'autres interdictions pertinentes qui ne seront pas mentionnées ici.

et partis politiques dans les médias publics? (l'accès aux médias est-il garanti sur la base d'une égalité stricte et proportionnelle ?)

- Les manquements des membres des commissions électorales à leurs devoirs dans l'exercice de leurs fonctions officielles sont-ils sanctionnés ?
- Existe-t-il des règles spécifiques visant à prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives au niveau local et régional ? (la loi exige-t-elle la neutralité des fonctionnaires des collectivités locales et des employés municipaux ?)

Codes de conduite et mécanismes d'autorégulation¹⁴ : un moyen de prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives

- Existe-t-il un code de conduite qui traite de l'utilisation abusive de ressources administratives ?
- Quel est le degré de précision des codes de conduite pertinents ?
- Des sanctions (informelles) sont-elles prévues en cas de non-respect de leurs dispositions (par exemple la publication d'un avis public, d'un rappel à l'ordre) ? Le respect de ces codes de conduite est-il contrôlé d'une quelque conque manière ?

14. Outre les dispositions pertinentes du droit interne, des codes de conduite (non contraignants), des mécanismes d'autorégulation volontaires, etc., peuvent constituer des moyens efficaces pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives.

- À quels niveaux de gouvernement ces codes de conduite et mesures d'autorégulation sont-ils applicables (national, régional, local, etc.) ?

B. **Application du cadre juridique, voies de recours générales et sanctions**

Il ne suffit pas que les États aient ratifié les traités pertinents et pris des engagements politiques, ni que les lois nationales établissent des règles visant à prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives (explicitement ou implicitement). Un des autres aspects est bien évidemment le respect des garanties pertinentes à tous les stades du processus électoral. Les lois nationales doivent de la même façon être mises en oeuvre et appliquées de manière appropriée.

Aux fins de la mise en oeuvre et du respect des lois nationales relatives à la prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives, les dispositions pertinentes doivent être appliquées de manière impartiale et non discriminatoire, sans distinction aucune entre le candidat sortant et les autres candidats, les partis au pouvoir et les partis d'opposition dans tous les domaines concernés : l'enregistrement des électeurs, l'enregistrement des candidats, la campagne électorale, le financement des partis et de la campagne, les médias, ainsi que le jour du scrutin. Cela présuppose en outre l'existence de règles et de critères clairs donnant des orientations sur la conduite à tenir (procédures ouvertes et transparentes), ainsi que des exigences de transparence plus générales. Un contrôle indépendant et des organismes d'audit indépendants pour détecter immédiatement des cas

d'utilisation abusive sont tout aussi importants, notamment en ce qui concerne les activités de campagne, le financement des partis politiques et l'accès aux médias.

Il convient enfin de se pencher sur la question de l'existence de voies de recours effectives contre les abus de ressources administratives et de l'accès à des organismes indépendants et impartiaux pour traiter les cas d'infraction. L'existence de sanctions appropriées, proportionnelles et prévisibles est également fondamentale¹⁵. Toutes ces règles doivent être dûment appliquées. Compte tenu de toutes ces considérations, les aspects relatifs à la mise en oeuvre et au respect des garanties prévues par les lois nationales sont abordés à la partie B.

ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION

Application du cadre juridique

- L'égalité des chances et l'égalité de traitement devant la loi sont-elles assurées ? (des partis/candidats ?)
- Des mesures efficaces sont-elles prises pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources publiques ?
- Des mécanismes sont-ils mis en place pour prévenir, corriger et sanctionner l'abus de pouvoirs discrétionnaires ?
- L'enregistrement des candidats se fait-il de manière non discriminatoire ? (les candidats sont-ils placés sur un

15. De même, des garanties procédurales et des exigences de transparence sont fondamentales pour aborder le problème et prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives.

pied d'égalité ?)

- La réglementation des activités de campagne est-elle respectée pour tout ce qui concerne l'utilisation abusive de ressources administratives ? (« réglementation des activités de campagne » s'entend ici au sens large : règles relatives au financement des campagnes ou à l'affectation des lieux de campagne, critère général de séparation entre l'État et les partis politiques, etc.)
- Y a-t-il des procédures claires concernant l'attribution des ressources administratives destinées aux activités de campagne afin d'assurer le respect des règles ?
- Existe-t-il des lignes directrices pour l'application des règles encadrant le financement des campagnes afin d'assurer l'égalité des chances et la non-discrimination ?
- Existe-t-il des règles claires concernant la passation des marchés publics ? (tout particulièrement durant les campagnes électorales afin de prévenir l'attribution de marchés publics, etc., pour en tirer un avantage personnel ou accorder un avantage à un parti politique¹⁶)
- Les règles relatives aux médias sont-elles respectées ? (le traitement équitable de tous les partis politiques et candidats est-il assuré par médias publics et les organismes publics de radiodiffusion ? Un accès approprié aux médias est-il garanti pour tous les

16. Nécessité de pleine transparence en matière de marchés publics, appels d'offre, etc.

candidats ?)¹⁷

- Existe-t-il des procédures claires garantissant la représentation dans les médias, sur une base non discriminatoire, des candidats et des représentants des partis ?
- Des informations objectives sont-elles fournies concernant les candidats ?
- Les textes législatifs et réglementaires visant à éviter toute pression sur les électeurs le jour du scrutin sont-ils dûment respectés et appliqués ?

Transparence

- Eu égard à la transparence, en particulier concernant le financement des partis et des campagnes mais également de l'accès aux médias, y a-t-il des obligations de déclaration ?
- Des audits sont-ils réalisés par des organismes indépendants pour vérifier le respect des obligations en la matière ?

Voies de recours, appels et réclamations

- La loi prévoit-elle des voies de recours accessibles et abordables ?
- Est-il possible d'accéder à des mécanismes de

17. Il convient de noter qu'un traitement équitable des campagnes électorales par les médias -de même que les autres questions liées aux médias dans cette section, ne peut être évalué que sur la base de processus de surveillance des médias fiables, ce qui implique que les pays respectifs ont des institutions appropriées capables de surveiller l'égal accès aux médias.

plainte indépendants et impartiaux (les commissions électorales par exemple) et de saisir en dernier ressort la justice en cas d'abus ?

- Les recours peuvent-ils être exercés dans un délai convenable?

Audits, surveillance et contrôle

- Est-il possible de saisir d'autres institutions de contrôle ? (les médiateurs par exemple)
- Existe-t-il des organismes d'audit et de contrôle indépendants habilités à vérifier d'office le respect des règles pertinentes en cas de soupçon d'utilisation abusive de ressources administratives¹⁸, notamment en ce qui concerne le financement des campagnes et des partis politiques¹⁹ et l'accès aux médias ?
- Les organes compétents disposent-ils de moyens suffisants (compétences, ressources, personnel) pour s'acquitter de leur mission d'audit et de contrôle dans un délai convenable et de manière efficace et exhaustive ?
- La communication et les échanges d'information entre les organismes d'audit, les organes de gestion des élections et d'autres organes équivalents, notamment au niveau local, sont-ils assurés afin de faciliter une prise de décision transparente et de rendre le contrôle plus efficace?

18. Parmi les domaines concernés figurent l'accès aux médias sur un pied d'égalité, le respect des règles relatives au financement des campagnes et des partis politiques, etc.

19. Autre question liée : les partis politiques et les candidats sont-ils soumis à l'obligation de déclaration de l'origine et de l'objet des transactions financières afin de faciliter la détection d'abus éventuels ?

- Les personnes qui portent des cas d'utilisation abusive à l'attention des autorités (comme les lanceurs d'alerte) sont-elles dûment protégées afin d'éviter tout harcèlement, intimidation, renvoi ou violence?

Sanctions et répression

- Des sanctions adéquates et prévisibles sont-elles prévues en cas de non-respect de l'interdiction d'utilisation abusive de ressources administratives ? (les sanctions sont-elles proportionnelles à l'infraction commise ?)
- L'utilisation abusive de ressources administratives est-elle constitutive d'une infraction électorale ?
- Les fonctionnaires et agents publics qui se livrent à des pratiques abusives sont-ils passibles de sanctions disciplinaires, administratives et/ou pénales ?²⁰
- Des mesures sont-elles prises pour prévenir, identifier, instruire et poursuivre les cas d'utilisation abusive de ressources administratives à des fins de campagne et les cas d'intimidation et de pressions exercées à l'encontre d'électeurs?
- Les cas graves d'utilisation abusive des ressources administratives à des fins de campagne sont-ils constitutifs d'une infraction pénale ?

20. Ces sanctions peuvent aller d'un simple avertissement formel à des sanctions financières (réduction des subventions publiques), voire prendre la forme de poursuites pénales.

- La loi contient-elle des dispositions prévoyant que les subventions ayant procuré des avantages illicites doivent être restituées au budget de l'État, de la région ou de la municipalité ?
- L'utilisation abusive de ressources publiques peut-elle constituer un motif d'invalidation du résultat des élections ?
- Les sanctions prévues en cas d'utilisation abusive de ressources administratives sont-elles appliquées indépendamment du pouvoir politique ?

Respect des règles pertinentes au niveau local et régional²¹

- Lorsqu'ils accomplissent des tâches précises dans le cadre du processus électoral, les élus locaux exercent-ils ces fonctions avec impartialité ? (par exemple en qualité de membres du bureau de vote ou dans le cadre de leur mission de veiller au respect des règles relatives aux activités de campagne et des règles à respecter le jour

21. Comme indiqué précédemment, l'utilisation abusive de ressources administratives au niveau local et régional a des caractéristiques propres. Les élus locaux et régionaux accomplissent des tâches spécifiquement locales et il convient dès lors de porter une attention particulière à certains types d'abus. Cela englobe des fonctions générales, telles les décisions relatives au zonage et à l'aménagement du territoire. De même, les tâches dont ils doivent s'acquitter dans le cadre de la campagne électorale, comme l'attribution des lieux de campagne ou la diffusion d'informations sur les manifestations liées à la campagne, qui est parfois dirigée par les autorités locales, leur donnent des possibilités d'influencer le processus électoral. Le jour du scrutin, des élus locaux et régionaux peuvent être membres du bureau de vote ou être mobilisés pour veiller au respect de l'interdiction des activités de campagne. Le lien spécial de ces élus avec leur territoire et les liens étroits qu'ils entretiennent avec les fonctionnaires et les employés municipaux sont également des aspects importants. Ces spécificités doivent être prises en compte, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'apprécier le respect du cadre juridique national.

du scrutin)

- Les élus locaux ont-ils discriminé des candidats de l'opposition pendant la campagne électorale ? (dans l'affectation des lieux de campagne et de la surface d'affichage par exemple)
- Les élus locaux et régionaux ont-ils fait des promesses dans des domaines relevant de leur compétence qui pourraient être qualifiées d'abusives (notamment lorsqu'ils sont candidats à leur réélection ou qu'ils soutiennent un parti ou un candidat donné et formulent des promesses en matière de zonage, d'aménagement du territoire ou de marchés publics par exemple)
- Les élus locaux ont-ils exercé des pressions sur les fonctionnaires et les employés municipaux ? (en évoquant l'éventualité d'une perte d'emploi ou de perspectives d'emploi par exemple)?
- Des cas d'intimidation ou de corruption d'électeurs par des élus locaux ont-ils été signalés ?

C. **Qualification de cas concrets d'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, y compris au niveau local et régional**

Outre la mise en évidence des principaux domaines de risques²², il importe également de procéder à l'identification et à la qualification de cas concrets d'utilisation abusive. Tel

22. Voir les parties A et B ci-dessus.

est en partie l'objet de ce volet C de la liste de critères. Cela semble justifié pour diverses raisons.

En premier lieu, la nécessité de disposer de critères pour des cas particuliers d'utilisation abusive de ressources administratives se fait sentir, étant donné que la distinction précise entre les formes « acceptables » et « inacceptables » d'utilisation abusive dépend de la situation et des circonstances de chaque cas d'espèce. Il n'existe pas de règle universelle en la matière. Il convient plutôt de procéder à une appréciation au cas par cas. Ceci est d'autant plus complexe qu'il est parfois difficile d'établir une distinction entre l'utilisation illégitime/inappropriée de ressources administratives, qui confère un avantage indu au candidat sortant ou au parti au pouvoir, et l'exercice légitime/nécessaire des fonctions publiques. En effet, certaines mesures visant à prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives peuvent instaurer des limitations dans l'exercice, par les institutions publiques, de certaines de leurs missions, en particulier durant la période pré-électorale. Ces limitations peuvent par conséquent entraver le bon fonctionnement des institutions.

En second lieu, les mesures visant à éviter une utilisation abusive des ressources administratives peuvent impliquer la restriction de libertés fondamentales (d'expression, de réunion, etc.) de certaines catégories de personnes (comme l'interdiction de faire campagne pour les fonctionnaires ou les restrictions au droit de se porter candidat) et, partant, des ingérences éventuelles dans leurs droits fondamentaux. Cela pourra conduire à privilégier des mesures proportionnelles aux risques dans la lutte contre ce phénomène.

L'impact et les conséquences des mesures prises doivent être dûment pris en compte avant de qualifier l'utilisation abusive de ressources administratives et d'appeler à agir contre de telles pratiques. Les questions ci-après devraient faciliter la détection des cas d'utilisation abusive dans certaines circonstances. Elles devraient aussi aider à apprécier la gravité de chaque cas et à trouver plus facilement des solutions « idéales » face à ces situations. En particulier, les mesures prises à l'échelon national pour lutter contre les pratiques d'utilisation abusive devront dès lors être évaluées à l'aune de leur impact sur le fonctionnement des institutions publiques ainsi que sur les droits fondamentaux. En effet, ces mesures peuvent affecter l'exercice légitime des fonctions gouvernementales et porter atteinte aux droits fondamentaux des fonctionnaires et des agents publics à des degrés divers.

ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION

Conséquences de toute restriction à l'utilisation de ressources administratives / degré d'atteinte aux droits fondamentaux/individuels/droits de l'homme et au fonctionnement des institutions publiques

- La méthode employée par les pays concernée vise-t-elle plutôt à limiter les droits fondamentaux afin d'éviter l'utilisation abusive de ressources administratives ou prévoit-elle un large accès aux ressources administratives dans des conditions égales pour tous les candidats ?
- Les mesures de lutte contre l'utilisation abusive de

ressources administratives portent-elles atteinte aux droits fondamentaux ? A quel point ? Plus spécifiquement, jusqu'où vont les limitations pour garantir un traitement équitable des candidats et des partis politiques et pour s'assurer de la neutralité de l'Etat et de ses administrations ?

- Comment sont graduées les mesures applicables en cas d'incompatibilité de certaines fonctions publiques avec l'acte de candidature ? (par exemple, restrictions allant 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)

Fonctions publiques (locales) et utilisation illégitime de ressources administratives²³

- Combien de temps avant l'élection les irrégularités alléguées ont-elles été commises ?
- Dans quelle mesure ces irrégularités présentent-elles un rapport étroit avec la campagne électorale du candidat sortant ou d'un candidat ou d'un parti donné ?
- Dans quelle mesure les irrégularités alléguées sont-elles nécessaires pour assurer la continuité et l'efficacité de l'action des pouvoirs publics (locaux) ? (dans quelle

23. Les règles visant à prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives doivent être examinées à l'aune de leur impact sur la nécessaire continuité et efficacité de l'action des pouvoirs publics (locaux). En conséquence, les projets de long terme ou les mesures urgentes doivent être distingués des activités liées avant tout à la campagne électorale. Alors que les premières activités sont généralement acceptables, voire nécessaires, les mesures décidées principalement en lien avec la campagne devraient être proscrites.

mesure ces agissements sont-ils liés à l'exercice de fonctions publiques (locales) ? Sont-ils indispensables/ nécessaires/sans importance pour l'exercice des fonctions publiques (locales) et auraient-ils pu être différés jusqu'à la fin du processus électoral sans nuire au bon fonctionnement de la collectivité locale ou régionale ou de l'État ?

- Inversement, dans quelle mesure les mesures visant à prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives peuvent limiter l'exercice, par les institutions publiques, de certaines de leurs missions, en particulier durant la période pré-électorale ?
- Les irrégularités alléguées concernent-elles des mesures à long terme prévues de longue date ? (ces mesures s'inscrivaient-elles dans le cadre d'un programme des pouvoirs publics (locaux) ou ont-elles été décidées spécifiquement à l'occasion de la campagne ?)
- Si des annonces majeures sont effectuées pendant la campagne électorale, sont-elles motivées par des circonstances imprévues, comme une catastrophe naturelle ou une situation d'urgence ?
- Si des nominations de dirigeants d'organismes publics sont effectuées pendant la campagne électorale, ont-elles un caractère essentiel ?

La gravité du phénomène

- Quel montant de ressources administratives aurait fait l'objet d'une utilisation abusive au cours du processus électoral ?

- Quelle est la fréquence de ce type d'abus ?
- Qu'en est-il de la confiance globale des électeurs dans le processus électoral ?
- Les cas constatés sont-ils des incidents isolés ou s'agit-il d'une pratique courante ?

Le degré de sensibilisation au problème et aux cas d'utilisation abusive de ressources administratives

- Dans quelle mesure la classe politique et l'administration publique ont-elles conscience du problème utilisation abusive de ressources publiques ?
- Qu'en est-il de la capacité et de la volonté de reconnaître le problème et de modifier des pratiques susceptibles de constituer un abus ?
- Semble-t-il y avoir une prise de conscience au sein de la société civile ?
- Les médias exercent-ils leur mission de « garde-fou » ? (y a-t-il des médias indépendants qui dénoncent des cas concrets d'utilisation abusive ?)
- Y a-t-il une sensibilisation générale aux efforts croissants faits pour contrer ce phénomène ?

Réclamations et voies de recours, contrôle et sanctions

- Des voies de recours effectives sont-elles en place en cas d'allégations d'utilisation abusive ? (existe-t-il un système efficace de recours devant une juridiction impartiale ? Les cas d'utilisation abusive font-ils l'objet

d'une enquête efficace et impartiale ouverte en temps utile ?)

- Des organes de contrôle indépendants sont-ils en place pour vérifier d'office le respect des règles pertinentes (financement des campagnes, médias, etc.) et disposent-ils de moyens suffisants pour être efficaces ?
- Existe-t-il des organisations non-gouvernementales indépendantes et efficaces pour vérifier le respect des règles pertinentes (en matière de financement des campagnes, de médias etc) ?
- Les sanctions sont-elles proportionnées, adéquates et prévisibles ?
- Quelle est l'échelle des sanctions applicables en cas d'abus ?
- Les sanctions sont-elles correctement appliquées ou leur application est-elle problématique ?
- L'utilisation abusive de ressources administratives peut-elle entraîner l'annulation des résultats de l'élection ?

Niveau local/régional

- Existe-t-il des garanties supplémentaires en place au niveau local et régional pour prévenir l'utilisation abusive des ressources publiques compte tenu de la relation particulière que les autorités locales entretiennent avec leur communauté (par exemple, organes de suivi et de contrôle qui visent particulièrement le niveau local et régional) ?

- L'utilisation abusive de ressources administratives au niveau local a-t-elle des conséquences (graves) particulières, compte tenu de la relation spéciale existant entre les autorités locales et régionales et la collectivité dans laquelle l'élection se déroule ?

D. **Agir préventivement contre l'utilisation abusive de ressources administratives en mettant plus particulièrement l'accent sur l'échelon local**

La première démarche essentielle est de déceler, identifier et qualifier les cas d'utilisation abusive comme proposé dans la partie C. Une action préventive est en outre requise comme mesure complémentaire. Il faut agir sur les paramètres suivants : le cadre juridique et les règlements d'application, qui doivent être adéquats, la nécessaire volonté politique, l'efficacité des activités de sensibilisation. En outre, les pressions exercées par la société civile et les médias constituent un contrôle et une obligation de rendre des comptes pour les personnes chargées de la prévention des abus et ceux qui commettent de telles irrégularités. Une action particulière peut être requise – conformément au principe de subsidiarité – au niveau local et régional pour prévenir les cas spécifiques d'utilisation abusive de ressources administratives.

ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION

Généralités

- Le cadre juridique indique-t-il ce qui est autorisé et ce qui est interdit pendant le processus électoral ? (notamment concernant l'interdiction de procéder des nominations non essentielles en période électorale, la possibilité de se présenter à une élection pendant l'exercice d'un mandat public, etc.)
- Le cadre juridique est-il suffisamment clair ?
- Le cadre juridique est-il suffisamment détaillé et concrétisé par des réglementations des institutions compétentes pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives ?
- En cohérence avec le principe de subsidiarité, y a-t-il des circonstances clairement définies dans lesquelles il est préférable que les mesures soient prises par les institutions compétentes au niveau local ou régional, plutôt qu'au niveau national, afin de lutter efficacement contre l'utilisation abusive de ressources administratives, en conformité avec le cadre juridique général ?

Volonté politique et renforcement des freins et contrepoids

- Les restrictions à l'utilisation abusive de ressources administratives sont-elles appliquées de bonne foi ? Par exemple, les fonctionnaires et les agents publics sont-ils protégés contre les sanctions cachées et l'intimidation ? Le principe de neutralité est-il promu auprès des acteurs

(partis politiques, institutions publiques, fonctionnaires, organes de gestion électorale) en ce qui concerne le respect de leurs responsabilités professionnelles ?

- Existe-t-il des codes de conduite et des chartes éthiques complétant le cadre juridique général afin de prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives ?
- Des mesures sont-elles prises pour promouvoir le développement de l'esprit (éthos) de service public ? (Campagnes publiques pour dénoncer la corruption et l'utilisation abusive de ressources publiques)
- Le rôle de garde-fou de la société civile (signalement des abus) est-il publiquement reconnu ?
- Y a-t-il des mesures visant à promouvoir le développement de médias indépendants et pluralistes susceptibles de constituer des garde-fous ? (par exemple par le biais de subventions ou d'un soutien financier accordé aux petits médias)

Information, sensibilisation et formation

- Une formation sur les normes et pratiques pertinentes est-elle dispensée aux acteurs concernés (organes de gestion électorale, partis politiques, candidats, observateurs électoraux) ?
- Y a-t-il des instructions internes et une formation des agents de la fonction publique traitant de la conduite nécessairement non partisane de l'exécutif ?
- Y a-t-il des activités de sensibilisation pour tous les acteurs de la société civile ?

Mesures spécifiques au niveau local et régional

- Des mesures ont-elles été adoptées pour renforcer la mise en oeuvre du cadre juridique et lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives, conformément au principe de subsidiarité ? (organismes de contrôle et d'audit au niveau local et régional)
- Des codes de conduite relatifs au comportement éthique des autorités locales et régionales et des employés municipaux ont-ils été élaborés pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives ?
- Les codes de conduite – lorsqu'ils existent à différents niveaux de gouvernement – sont-ils appliqués uniformément dans le pays ?
- Des activités d'information et de sensibilisation ont-elles été conduites au niveau des collectivités locales et régionales afin de prévenir, en particulier, les cas d'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des élections ?
- Des mesures sont-elles mises en place afin de renforcer un comportement éthique au niveau local et régional ? (formation pour les maires, conseillers, gouverneurs, etc. nouvellement élus ; dossiers d'information pour les professionnels qui intègrent les organismes locaux et régionaux, etc.)
- Les exigences de transparence et de contrôle sont-elles suffisantes au niveau local et régional ? (recours à la double signature ; création de bases de données

pertinentes/consignation des décisions prises ; appels d'offres ouverts pour la passation des marchés publics, etc.)

- Des mesures sont-elles en place pour protéger les fonctionnaires et les employés municipaux (y compris les enseignants et éducateurs) contre toute forme de pression et d'intimidation ?

CONCLUSIONS

Ces dernières années, de nombreux observateurs internationaux ont signalé la présence de cas d'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux. Il s'agit d'un phénomène généralisé qui semble être ancré dans la culture politique européenne. De telles pratiques se rencontrent dans les démocraties émergentes comme dans des pays ayant une longue tradition démocratique.

Du fait des liens étroits et spécifiques qui existent sur le terrain entre les sortants, les candidats, les agents publics et les électeurs, l'utilisation abusive des ressources administratives pose un problème spécifique au niveau local et régional. Elle s'oppose à l'égalité des chances entre les candidats, à leur droit de concourir sur un pied d'égalité et au droit des électeurs de faire un choix sans être indûment influencés. Plus généralement, les citoyens et les électeurs ont le droit d'attendre des candidats intégrité, transparence et engagement.

Afin de renforcer la confiance entre les élus locaux et régionaux et les citoyens, le Congrès a établi une feuille de route et s'est engagé dans des activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique au niveau local et régional. En ce qui concerne le contexte spécifique des élections, il a adopté la Résolution 402 (2016) – « L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux ». La présente liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales est l'aboutissement logique de ces travaux. Elle a été établie en tenant compte des commentaires faits par la Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et l'IFES sur les versions précédentes de la liste des critères pour faciliter la mise en oeuvre des normes et bonnes pratiques internationales à l'échelon local.

Résolution 402 (2016)

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

Débatte et adoptée par le Congrès
le 19 octobre 2016

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 électoraux²².
- 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 ;
- 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.

Textes de référence du Conseil de l'Europe

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Résolution 402 (2016) sur l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux

<http://bit.ly/resolution402-fr>

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 (CG32(2017)12)

<http://bit.ly/Checklist-for-compliance-fr>

Avis conjoint la Commission de Venise et de l'OSCE/ODIHR sur le projet de 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 du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

<http://bit.ly/VeniceCommission-joint-opinion-fr>

Commission de Venise

Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev)

<http://bit.ly/CGP-ElectoralMatters-fr>

Code de bonne conduite en matière de partis politiques (CDL-AD(2009)021)

<http://bit.ly/CGP-PoliticalParties-fr>

Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (CDL-AD(2013)033)

<http://bit.ly/misuse-administrative-resources-fr>

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

<http://bit.ly/venicecommission-joint-guidelines-fr>

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Résolution 1897 (2012) Garantir des élections plus démocratiques

<http://bit.ly/resolution1897-fr>

Recommandation 2105 (2017) Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique

<http://bit.ly/recommandation2105-fr>

Résolution 2170 (2017) Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique

<http://bit.ly/resolution2170-fr>

Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Recommandation (2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias

<http://bit.ly/recommandation2007-fr>

Recommandation (2014)7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des lanceurs d’alerte

<http://bit.ly/recommandation2014-fr>

Conseil de l’Europe, Groupe d’Etats contre la Corruption (GRECO)

Analyse horizontale “Lutte contre la corruption – Financement des partis politiques”, par Yves- Marie Doublet, Directeur adjoint de l’Assemblée nationale, France – Revue thématique du troisième cycle d’évaluation du GRECO

<http://bit.ly/horizontal-review>

Dans le sport, l'équité est une condition essentielle pour une compétition digne de ce nom. Or, les athlètes ne respectent pas toujours ce principe et certains utilisent des drogues illicites améliorant les performances pour obtenir un avantage déloyal sur leurs concurrents. Cela nuit à la réputation des athlètes individuels et de leur sport. En outre, le dopage constitue une menace pour le sport en général, car les supporters et les annonceurs peuvent se désintéresser des compétitions déloyales ou vraisemblablement « truquées ».

Tout comme en sport, l'équité est un élément essentiel en matière de compétition électorale. Les candidats qui font un usage abusif des ressources administratives dans les processus électoraux se comportent non seulement de manière injuste vis-à-vis de leurs concurrents, mais ils sapent également le fondement de notre culture démocratique, indissociable de la notion d'équité.

Ce guide contient un certain nombre d'exemples pratiques de ces comportements déloyaux dans les processus électoraux et explique pourquoi ce problème doit être pris au sérieux par les États membres du Conseil de l'Europe, en particulier au niveau territorial.

La collection « Élections démocratiques » présente les rapports adoptés par le Congrès concernant des questions récurrentes et transversales relatives aux élections locales et régionales.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une institution du Conseil de l'Europe, chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 46 États membres. Formé de deux chambres – la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions – et de trois commissions, il comprend 612 élus représentant plus de 130 000 collectivités territoriales.