

32^e SESSION

Rapport
CG32(2017)12
24 février 2017

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

Commission de suivi

Rapporteur:¹ 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 des 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 des ressources administratives pendant les processus électoraux, vise à évaluer l'application 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.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres non-inscrits dans un groupe politique du Congrès

Introduction

La présente liste de critères² 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), 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 régionaux³ et les récentes recommandations du Congrès⁴ qui couvrent des dimensions pertinentes pour le présent rapport.

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 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 soutien.

D'une manière générale, cette liste a vocation à être largement utilisée tout au long du cycle électoral. Cependant, la période qui présente le plus de risques est la campagne électorale (entre autres concernant la confusion des rôles entre l'État et le parti politique, par exemple lorsque le candidat sortant utilise les ressources humaines [fonctionnaires, agents publics] 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]).

Qui plus est, des problèmes peuvent également être observés le jour du scrutin, notamment des pressions 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. De fait, les cas d'utilisation abusive de ressources publiques au niveau local et régional ont des caractéristiques propres. En premier lieu, les élus locaux et régionaux assument des fonctions spécifiquement locales qui se prêtent à des types particuliers

² Établie avec le concours de Christian Binder, professeur de droit international, Département de droit européen, international et comparé, Université de Vienne, Autriche.

³ Recommandation 60 (1999) du Congrès.

⁴ Recommandations 375 (2015) sur les critères pour se présenter aux élections locales et régionales et 383 (2015) sur le statut des élus.

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.

En conséquence, compte tenu du lien intrinsèque qu'ils entretiennent avec la communauté dans laquelle ils vivent, les conflits d'intérêts et cas de népotisme sont plus probables. De surcroît, les élus locaux et les fonctionnaires ou employés municipaux assument souvent des fonctions liées au scrutin pendant et après la campagne (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. C'est pourquoi le niveau local et régional mérite une attention particulière.

Il apparaît utile d'établir une distinction entre la vraisemblance ou 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'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 le niveau local et régional, afin de suggérer des actions de prévention possibles (partie D).

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

1. Adhésion aux principes généraux de l'état de droit, aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales 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'état 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. 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.

ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION

État de droit⁵

- 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, les restrictions possibles comprennent des procédures claires pour l'affectation des lieux de campagne et l'autorisation des rassemblements, des critères détaillés régissant l'allocation de ressources administratives pour les activités de campagne,

⁵ 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.

ainsi que des règles encadrant l'accès aux médias de tous les candidats, fondées sur le principe d'égalité)

- Existe-t-il des mécanismes destinés à prévenir, corriger et sanctionner tout exercice abusif du pouvoir discrétionnaire ?
- 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 et à la liberté de réunion et d'association – sont-ils garantis ?
- Quelle est la source de ces garanties ? (Constitution, loi générale / particulière ?)

Impartialité et neutralité des secteurs public et semi-public

- 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 la neutralité des organismes publics ou semi-publics ? (médias publics, organismes publics de radiodiffusion, etc.)
- Le cadre juridique assure-t-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 des 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. 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, ou d'instruments plus spécifiques qui fixent les obligations incombant aux États, comme la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC). Des engagements spécifiques pour le niveau local et régional figurent notamment dans le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale.

Tout aussi importants sont les 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. Bien que dépourvus de force obligatoire, ils ont autant de poids que les instruments juridiquement non contraignants pertinents. Par conséquent, même si un État ne s'oblige pas sans retour comme dans le cas des obligations juridiquement contraignantes, et ne peut donc voir sa responsabilité engagée à strictement parler, de telles initiatives régulatrices qui

ne possèdent pas le statut d'instrument juridique contiennent des engagements politiques forts et donnent des orientations dans les domaines concernés⁶.

De la même façon, les documents des comités d'experts des organisations internationales établissent des normes pertinentes et des bonnes pratiques concernant l'utilisation abusive de ressources administratives, comme le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise ou 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.

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.

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 là même engagés à respecter les normes qu'ils contiennent⁷ ?

Traités

- 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 19 [abus de fonctions], 17, 7)

Niveau local / régional

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

Attachement des États aux normes non contraignantes adoptées dans le cadre des organisations internationales ou par les comités d'experts de ces organisations

Les États ont-ils pris un engagement politique à respecter les instruments suivants, sous forme de déclarations politiques (comme le Document de Copenhague) ou en tant que membres des organisations concernées (OSCE, Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux) ?

Déclarations politiques et recommandations

- 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))

⁶ 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).

⁷ 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).

- 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))

Documents pertinents établis par des experts

- 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

3. *La relation entre droit international et 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 s'interroger sur 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 l'application 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 œuvre 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, 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 (tel le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise) élaborés par les comités d'experts des organisations internationales qui proposent des normes et 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 *implicites*⁸. 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 de personnes (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

⁸ 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, qui est reprise ici.

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 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 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 engagements.

ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION

Généralités – Droit interne

- Y a-t-il des lois ou dispositions écrites ?
- 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, au moins un an avant les élections ?)
- 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 pertinentes⁹

- 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 et des catégories similaires (juges, militaires, etc.) durant les processus électoraux ? (Autrement dit, sont-ils dûment protégés contre toute pression ?)
- S'agissant de la neutralité de la fonction publique, existe-t-il des règles relatives aux conflits d'intérêts assurant que les intérêts privés ne priment pas sur l'intérêt public ?
- S'agissant des candidats, la loi prévoit-elle des restrictions au droit de 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 ?)
- S'agissant de la campagne électorale, y a-t-il des interdictions concernant le droit de faire campagne ou d'appuyer des candidats ou le candidat sortant faites aux fonctionnaires et agents publics, 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 ?
- 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.)

⁹ Les différentes possibilités mentionnées ci-après peuvent se cumuler.

Règles implicites dans les lois nationales pertinentes¹⁰

- 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 ?
- Existe-t-il des dispositions légales assurant la protection des lanceurs d'alerte, notamment contre les manœuvres d'intimidation et de harcèlement ?
- Y a-t-il un cadre juridique approprié visant à faire en sorte 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 et partis politiques ?
- 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'autorégulation¹¹ : un moyen de prévenir 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 ? (Suspension du financement public des partis politiques par exemple)
- 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). L'autre aspect est bien évidemment le respect des garanties pertinentes à tous les stades du processus électoral. Partant, les lois nationales doivent de la même façon être mises en œuvre et appliquées de manière appropriée.

Aux fins de la mise en œuvre 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 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 la détection d'office 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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 fondamentale¹². Toutes ces règles doivent être dûment appliquées. Compte tenu de toutes ces considérations, les aspects relatifs à la mise en œuvre 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 le népotisme et le favoritisme ?
- L'enregistrement des candidats se fait-il de manière non discriminatoire ? (Sont-ils placés sur un 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 politique¹³.)
- Les règles relatives aux médias sont-elles respectées ? (La neutralité des médias publics et des organismes publics de radiodiffusion et un accès approprié aux médias sont-ils généralement assurés ?)
- 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, tout particulièrement s'agissant du 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 indépendants¹⁴ 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 plainte indépendants et impartiaux (les commissions électorales par exemple) et de saisir en dernier ressort la justice en cas d'abus ?
- Des dispositions sont-elles en place pour garantir l'indépendance et l'impartialité de la justice ?
- Les recours peuvent-ils être exercés en temps utile ?

¹² De même, des garanties procédurales et des exigences de transparence sont fondamentales pour aborder le problème et prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives.

¹³ Nécessité de pleine transparence en matière de marchés publics, appels d'offre, etc.

¹⁴ Voir plus loin pour de plus amples renseignements à ce sujet.

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 administratives¹⁵, notamment en ce qui concerne le financement des campagnes et des partis politiques¹⁶ 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 en temps utile 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, est-elle assurée afin de faciliter une prise de décision transparente ?
- 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 en cas de signalement de pratiques abusives, de népotisme ou de favoritisme ?

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 ou pénales ?¹⁷
- Des mesures sont-elles prises pour prévenir, identifier, instruire et poursuivre les cas d'utilisation abusive de ressources administratives à des fins de campagne ?
- Les cas graves d'utilisation abusive des ressources administratives à des fins de campagne sont-ils constitutifs d'une infraction pénale ?
- 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 ?
- Des mesures sont-elles prises pour prévenir, identifier, instruire et poursuivre les cas d'intimidation et de pressions exercées à l'encontre d'électeurs ?
- 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 régional¹⁸

- 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 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)

15 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.

16 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 ?

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

18 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.

- 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 risques¹⁹, il importe également de procéder à l'identification et à la qualification de cas concrets d'utilisation abusive. Tel est en partie l'objet de ce volet C de la liste de critères. Cela semble justifié pour des raisons diverses.

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 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 ou moins sévères 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. Cela impliquera une atteinte aux droits fondamentaux des fonctionnaires et des agents publics à des degrés divers. 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 ces droits.

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

- Les mesures de lutte contre l'utilisation abusive de ressources administratives portent-elles atteinte aux droits fondamentaux ? A quel point ?
- 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)

¹⁹ Voir les parties A et B ci-dessus.

Fonctions publiques (locales) et utilisation illégitime de ressources administratives²⁰

- 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 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 sans nuire au bon fonctionnement de la collectivité locale ou régionale ou de l'État ?)
- 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 ?

L'importance du phénomène

- Quelles quantités de ressources administratives auraient 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 constante ?

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 ?
- 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 ?)

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 sanctions proportionnées, adéquates et prévisibles ?
- Quelle est l'échelle des sanctions applicables en cas d'abus ?

²⁰ 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.

Niveau local/régional

- La relation particulière d'une autorité locale avec sa collectivité d'appartenance exige-t-elle des garanties spécifiques ? (Organes de suivi et de contrôle au niveau local et régional)
- L'utilisation abusive de ressources administratives au niveau local est-elle plus problématique 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 à 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, mais aussi les pressions exercées par la société civile et les médias, ce qui, dans l'absolu, implique un contrôle et une obligation de rendre compte de la part des personnes chargées de la prévention des abus et de 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 d'utilisation abusive de ressources administratives.

ÉLÉMENTS D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION*Généralités*

- Y a-t-il un cadre juridique clair qui indique ce qui est autorisé et ce qui est interdit pendant le processus électoral ? (Notamment concernant l'interdiction d'effectuer 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 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, conformément au 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 ? (Protection des fonctionnaires et agents publics contre les sanctions cachées et l'intimidation ; le principe de neutralité doit s'appliquer aux fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi qu'aux organismes publics et semi-publics)
- Des personnalités de premier plan ont-elles fait des déclarations pertinentes contre les abus ? (Déclarations et instructions écrites soulignant qu'aucune pression sur les fonctionnaires et agents publics ne saurait être tolérée)
- 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 de service public ? (Campagnes publiques pour dénoncer la corruption, le népotisme, le favoritisme 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, 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 l'application 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 dans le cadre des élections ?
- Des mesures sont-elles 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 une 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 en particulier problème aux niveaux 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 choisir 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 aux niveaux 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 coopération étroite avec la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH pour faciliter la mise en œuvre des normes et bonnes pratiques internationales à l'échelon local.