



Strasbourg, le 9 octobre 2015

CDL(2015)038\*  
Or. angl.

Etude n° 778 / 2014

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

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

**PROJET DE LIGNES DIRECTRICES CONJOINTES**  
**VISANT A PRÉVENIR ET LUTTER CONTRE**  
**L'ABUS DE RESSOURCES ADMINISTRATIVES**  
**PENDANT LES PROCESSUS ÉLECTORAUX**

sur la base des observations de

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

---

*\* Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Il sera déclassifié un an après sa publication, conformément aux règles énoncées dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe, sauf si la Commission de Venise en décide autrement.*

## I. Introduction

1. Les présentes lignes directrices visent à aider les autorités et les législateurs nationaux à adopter une législation<sup>1</sup> et à prendre des mesures concrètes pour prévenir et lutter contre l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux.

2. La législation et les mesures adoptées poursuivent les objectifs suivants :

- assurer la neutralité et l'impartialité du processus électoral ;
- assurer l'égalité de traitement entre les différents candidats et partis au regard des ressources administratives ;
- diminuer l'avantage lié à l'exercice d'un mandat ; et
- veiller à ce que les ressources administratives ne soient pas utilisées à des fins partisans.

3. Les lignes directrices s'inspirent principalement du rapport de la Commission de Venise sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux<sup>2</sup> et des conclusions de la 11<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales, qui a traité de ce sujet les 26 et 27 juin 2014 à Helsinki. Dans ces conclusions<sup>3</sup>, les participants à la Conférence ont invité « le Conseil des élections démocratiques [...] à envisager l'élaboration de lignes directrices visant à prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux ».

4. Les lignes directrices se fondent sur les documents suivants :

- Commission de Venise, [Code de bonne conduite en matière électorale](#)<sup>4</sup> ;
- Commission de Venise, [Code de bonne conduite en matière de partis politiques](#)<sup>5</sup> ;
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), [Document de Copenhague](#), 1990, paragraphe 5.4 ;
- ONU, [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (PIDCP), Observation générale n° 25, article 25<sup>6</sup> ;
- Commission de Venise, [Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux](#)<sup>7</sup> ;
- Commission de Venise, [conclusions](#) du séminaire tenu les 17 et 18 avril 2013 à Tbilissi sur l'utilisation des ressources administratives pendant les campagnes électorales<sup>8</sup> ;
- Commission de Venise, [conclusions](#) de la 11<sup>e</sup> Conférence européenne des administrations électorales, tenue à Helsinki les 26 et 27 juin 2014 sur le même thème<sup>9</sup> ;

---

<sup>1</sup> Le mot « législation », ainsi que les termes de « loi » et de « cadre juridique », englobent tous les textes, de la constitution aux codes et aux règles de rang inférieur. Le cadre juridique comprend donc le droit électoral, mais aussi pénal. Cette acception vaut pour l'ensemble des lignes directrices.

<sup>2</sup> Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 46<sup>e</sup> réunion (Venise, 5 décembre 2013) et par la Commission de Venise lors de sa 97<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 décembre 2013 ; [CDL-AD\(2013\)033](#)).

<sup>3</sup> CDL-EL(2014)001syn.

<sup>4</sup> CDL-AD(2002)023rev.

<sup>5</sup> CDL-AD(2009)021.

<sup>6</sup> [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (PIDCP), Observation générale n° 25, Article 25 – Participation aux affaires publiques et droit de vote, droit de participer aux affaires publiques, droits électoraux et droit à l'égalité d'accès aux fonctions publiques, adoptée par le Comité des droits de l'homme lors de sa 57<sup>e</sup> session, le 12 juillet 1996 (réf. : CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Observation générale n° 25).

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

<sup>8</sup> CDL-EL(2013)003syn.

<sup>9</sup> CDL-EL(2014)001syn.

- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [Recommandation](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales<sup>10</sup> ;
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [Recommandation](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias<sup>11</sup> ;
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [Recommandation](#) du Comité des Ministres sur la protection des lanceurs d'alerte<sup>12</sup> ;
- Conseil de l'Europe, Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), synthèse thématique « [Combattre la corruption – Financement des partis politiques](#)<sup>13</sup> », ainsi que les rapports d'évaluation par pays, notamment ceux du Troisième cycle d'évaluation<sup>14</sup> ;
- OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) et Commission de Venise, [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#)<sup>15</sup> ;
- OSCE/BIDDH, [Handbook for the Observation of Campaign Finance](#) (« Manuel pour l'observation du financement des campagnes<sup>16</sup> ») ;
- OSCE/BIDDH, [Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States](#) (« Examen de la législation et des pratiques électorales dans les Etats participants de l'OSCE<sup>17</sup> »).

5. D'autres institutions internationales ont publié des documents directement ou indirectement liés à la question des ressources administratives pendant les processus électoraux, qui ne sont pas cités dans les présentes lignes directrices. On peut toutefois mentionner les publications suivantes : Fondation internationale pour les systèmes électoraux, programme de formation Détection et mise en œuvre (TIDE) : [Political Finance Oversight Handbook](#), et Organisation des Etats américains (OEA), [Observing Political-Electoral Financing Systems: A manual for OAS Electoral Observation Missions](#).

6. Avant de passer aux lignes directrices, il est utile premièrement de rappeler la définition des « ressources administratives » utilisée dans le Rapport de 2013 sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, et deuxièmement d'évoquer brièvement la situation en Europe au regard de ce type d'abus.

7. Le Rapport de 2013 définit les ressources administratives comme suit<sup>18</sup> : « des ressources humaines, financières, matérielles, en nature<sup>19</sup> et autres ressources

<sup>10</sup> CM/Rec(2003)4, Recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

<sup>11</sup> CM/Rec(2007)15, Recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 7 novembre 2007, lors de la 1010<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

<sup>12</sup> CM/Rec(2014)7, Recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014, lors de la 1198<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

<sup>13</sup> Conseil de l'Europe, Groupe d'Etats contre la corruption, *Combattre la corruption – Financement des partis politiques*, par Yves-Marie Doublet, directeur adjoint à l'Assemblée nationale, France – Synthèse thématique du Troisième cycle d'évaluation du GRECO.

<sup>14</sup> Les rapports du Troisième cycle d'évaluation portent sur la transparence et le contrôle du financement des partis politiques ; voir [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp). Les rapports du Quatrième cycle d'évaluation comportent aussi parfois des informations pertinentes, puisqu'ils traitent entre autres de la prévention de la corruption des parlementaires : voir [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp).

<sup>15</sup> Lignes directrices adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010, CDL-AD(2010)024).

<sup>16</sup> Publié par l'OSCE/BIDDH, 21 janvier 2015.

<sup>17</sup> Publié par l'OSCE/BIDDH, 15 octobre 2013.

<sup>18</sup> Paragraphe 12 du Rapport.

<sup>19</sup> Comme certaines prestations accordées au titre de programmes sociaux, y compris des marchandises et des ressources en nature.

immatérielles dont disposent les candidats sortants et les fonctionnaires lors des élections grâce au contrôle qu'ils exercent sur le personnel, les finances et les affectations au sein du secteur public<sup>20</sup>, à l'accès dont ils jouissent aux équipements publics, ainsi qu'au prestige ou à la visibilité publique que leur confère leur statut d'élu ou de fonctionnaire, et qui peuvent être interprétés comme un appui politique ou toute autre forme de soutien »<sup>21</sup>.

8. L'abus des ressources administratives peut aussi englober des infractions, comme par exemple des formes de pressions ou de menaces exercées par des dirigeants sur des agents publics. De même, l'OSCE/BIDDH a défini l'« abus des ressources publiques » (terme également utilisé par d'autres institutions internationales) comme un « avantage indu tiré par certains partis ou candidats de l'utilisation de leurs positions officielles ou de leurs liens avec les institutions publiques, en vue d'influencer les résultats d'élections »<sup>22</sup>. Aux fins des présentes lignes directrices, le terme « abus de ressources publiques » devrait être compris comme équivalent de l'« abus de ressources administratives ». Il faut aussi noter que dans les rapports des missions d'observation des élections, ainsi que dans les documents publiés par des institutions internationales, la mention de l'« utilisation » des ressources administratives désigne en fait un abus de ces ressources. Les citations de sources extérieures devraient donc être comprises en ce sens.

9. Selon le Rapport de 2013 sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, un processus électoral devrait être compris comme une période beaucoup plus étendue qu'une campagne électorale selon la stricte définition qu'en donnent les lois électorales. Cette période couvre les différentes étapes du processus électoral, à commencer par exemple par la définition des circonscriptions électorales, le recrutement du personnel électoral ou l'enregistrement des candidats ou listes de candidats aux élections. L'ensemble de cette période débouche sur l'élection de représentants de l'Etat. Elle inclut toutes les activités déployées avant et pendant le jour du scrutin par les représentants du gouvernement en place pour soutenir ou affaiblir tel ou tel candidat, parti politique ou coalition<sup>23</sup>.

10. Concernant la situation des processus électoraux en Europe, l'observation suivante a été formulée : « Après plus de vingt années d'observation d'élections en Europe et dix années d'assistance juridique aux Etats membres du Conseil de l'Europe, de nombreux progrès ont été observés dans la législation et les pratiques électorales. [...] Cela dit, la mise en œuvre concrète des lois électorales et de la législation sur les partis politiques (y compris le financement des partis politiques et des processus électoraux) continue de poser problème à plusieurs égards. [...] L'un des défis les plus importants, structurels et récurrents soulevé [en Europe et au-delà] est l'abus de ressources administratives, aussi appelées « ressources publiques », pendant les processus électoraux. Cette pratique est un phénomène établi et répandu dans beaucoup de pays européens étudiés – y compris dans les pays ayant une longue tradition d'élections démocratiques. Des générations de candidats sortants et de fonctionnaires considèrent cette pratique comme normale et inhérente à tout processus électoral. Ces personnes ne semblent même pas envisager qu'elle puisse être illégitime aux yeux de leurs rivaux électoraux, qui auraient par conséquent plus de difficulté à bénéficier de ressources administratives. Le phénomène paraît s'inscrire dans une culture politique enracinée ; il est lié non seulement à des pratiques jugées illicites, mais aussi au fait

---

<sup>20</sup> Ainsi que sur les médias d'Etat, problème qui n'est pas abordé ici.

<sup>21</sup> Cette définition vise à harmoniser les diverses expressions utilisées dans les législations nationales, telles que « ressources publiques » ou « ressources d'Etat ». Ces deux expressions sont synonymes de « ressources administratives ».

<sup>22</sup> OSCE/BIDDH, *Handbook for the Observation of Campaign Finance*.

<sup>23</sup> Paragraphe 9 du rapport. Bien que la majorité au pouvoir puisse influencer les résultats des élections en modifiant le système électoral avant le scrutin, une telle action ne peut être considérée comme un abus de ressources administratives. Elle doit cependant être évitée, comme le recommande le Code de bonne conduite en matière électorale (II.2.b).

que les autorités publiques du moment n'assujettissent pas leurs processus électoraux à des normes éthiques»<sup>24</sup>.

11. De même, le GRECO a observé à plusieurs reprises, au cours des évaluations par pays qu'il a menées à ce jour concernant la transparence du financement des partis politiques (et dans une moindre mesure la prévention de la corruption des parlementaires), plusieurs situations d'abus des ressources publiques. Elles concernent les biens et les moyens propriétés de l'Etat ou des pouvoirs locaux (moyens humains, financiers, matériels et techniques), en particulier – mais pas uniquement – dans le contexte de campagnes électorales. Il a également été observé, dans certains cas, que les enveloppes budgétaires ministérielles pouvant être utilisées par les membres des organes exécutifs et législatifs avec une grande latitude risquent plus particulièrement d'être consacrées pour partie au financement d'un parti politique. L'absence de lignes de démarcation claires, spécifiant que les ressources matérielles et – le cas échéant – financières attribuées aux groupes parlementaires ne doivent servir qu'au travail législatif, a parfois également entraîné des soutiens douteux de ce type de groupes à des partis ou à des candidats avant, pendant ou après des élections (cofinancement de manifestations ou remboursement de dettes, par exemple). En outre, l'abus de ressources administratives peut être répandu même lorsque la loi interdit les dons de la part d'institutions ou d'entreprises publiques, ainsi que d'institutions et d'entreprises dont l'Etat est actionnaire. Dans certains pays post-communistes, l'abus généralisé de ressources publiques pourrait traduire un manque persistant de distinction entre l'Etat et le parti au pouvoir. Cela explique également les allégations occasionnelles faisant état d'un large abus des médias publics et des équipements publics dans le cadre de campagnes électorales, même lorsque des dispositions législatives détaillées prévoient une couverture égale et non partisane des partis politiques et des candidats (sortants) aux élections législatives dans les médias publics. Certains pays ont également été le théâtre de polémiques suscitées par le comportement des partis au pouvoir, qui s'étaient attiré indirectement des ressources financières supplémentaires, par exemple en faisant acheter par des autorités publiques de larges espaces publicitaires dans des organes de presse qu'ils contrôlaient (ou en arrangeant des contrats fictifs aux mêmes fins). Les informations politiques publiées de cette manière lors d'une campagne électorale peuvent ainsi constituer une propagande déguisée, payée par le budget de l'Etat, pour la majorité politique ou les élus sortants concernés. En fonction de la situation, de la gravité du problème et du contexte général, le GRECO a parfois adressé des recommandations au pays concerné. Ce sont par exemple : « adopter des mesures appropriées pour s'assurer que la réglementation du financement des partis et des campagnes électorales ne soit pas rendue vaine par le phénomène d'abus de fonctions publiques », ou « prévoir des critères clairs pour l'utilisation des ressources publiques dans le cadre des activités du parti et aux fins de campagnes électorales ».

12. Certains éléments des lignes directrices peuvent nécessiter une base législative ou constitutionnelle formelle dans l'ordre juridique national, tandis que d'autres éléments peuvent découler de codes déontologiques ou de codes de bonnes pratiques de la fonction publique et de l'interprétation de la législation nationale par les juridictions compétentes. Dans tous les cas, il est important que la législation, les règlements et les décisions de justice coïncident, évitant les lacunes, les ambiguïtés et les dispositions contradictoires.

13. La stabilité du droit<sup>25</sup> est également un élément crucial pour la crédibilité des processus électoraux. Il est donc important de garantir la stabilité du droit électoral, par exemple en inscrivant dans la constitution les dispositions fondamentales sur les élections, afin de le mettre à l'abri des manipulations politiques partisans, qui devraient comprendre l'abus de ressources administratives.

---

<sup>24</sup> Rapport de 2013, par. 1.

<sup>25</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II. 2.

14. Soulignons également que même lorsque le cadre juridique prévoit de solides remparts contre l'abus de ressources administratives, la législation ne sera effective que si les entités publiques concernées l'appliquent de bonne foi. Cela suppose également une volonté politique d'appliquer la lettre et l'esprit de la loi en toute impartialité.

15. Compte tenu de ces considérations préliminaires et des documents pertinents cités plus haut, il convient tout d'abord de rappeler les principes et prérequis fondamentaux (partie II./I.). Les lignes directrices ont pour premier objectif de prévenir l'abus de ressources administratives, pendant les processus électoraux spécifiquement, par des propositions d'améliorations du cadre électoral ou du cadre juridique général (partie II./II.). Elles visent aussi à lutter contre de tels abus (partie II./III.).

16. *Les présentes lignes directrices conjointes ont été adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa XXX<sup>e</sup> réunion (Venise, XXX) et par la Commission de Venise lors de sa XXX<sup>e</sup> session plénière (Venise, XXX).*

## **II. Lignes directrices**

### **I. Principes et prérequis**

#### **I. 1. Primauté du droit**

**I. 1. 1.** Le cadre juridique devrait interdire, d'une manière générale, l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux. Cette interdiction doit être claire et prévisible. Des sanctions en cas d'abus de ressources administratives doivent être prévues et appliquées. Ces sanctions doivent être applicables, proportionnées et dissuasives<sup>26</sup>.

**I. 1. 2.** Il est important que les règles, dont les lois, accords et engagements qui régissent l'utilisation des ressources pendant les processus électoraux ou s'y rapportent, ainsi que les décisions judiciaires les interprétant soient claires et accessibles pour tous – autorités, candidats, partis politiques et citoyens, et que les sanctions et les conséquences du non-respect de ces règles soient prévisibles.

**I. 1. 3.** La possibilité de déposer plainte pour abus de ressources administratives devant un tribunal indépendant (ou une instance judiciaire équivalente) devrait être essentielle pour garantir la bonne utilisation des ressources administratives pendant les processus électoraux et éviter les abus.

#### **I. 2. Libertés d'expression, d'opinion et d'information**

**I. 2. 1.** Les restrictions imposées aux fonctionnaires pendant les processus électoraux doivent tenir compte des rapports complexes entre les différents droits et libertés dont jouissent les personnes et les acteurs politiques. A ce sujet, d'après la Cour européenne des droits de l'homme<sup>27</sup>, « [d]es élections libres et la liberté

<sup>26</sup> Voir les lignes directrices, III. 2.

<sup>27</sup> Par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Bowman c. Royaume-Uni* (réf. 141/1996/760/961 ; arrêt du 19 février 1998) :

« 42. Des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique (l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 22, § 47, et l'arrêt *Lingens c. Autriche* du 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 26, §§ 41-42). Les deux droits sont interdépendants et se renforcent l'un l'autre : par exemple, comme la Cour l'a relevé dans le passé, la liberté d'expression est l'une des "conditions qui assurent la libre

d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique ». C'est pourquoi « il est particulièrement important, en période électorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement ». La Cour a néanmoins souligné que « dans certaines circonstances, ces droits [élections libres et liberté d'expression] peuvent entrer en conflit, ce qui peut inciter à juger nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir "la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif" ».

### **I. 3. Impartialité**

**I. 3. 1.** Le cadre juridique devrait prévoir l'obligation expresse, pour l'ensemble des pouvoirs publics et des fonctionnaires, de faire preuve d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions officielles pendant la totalité du processus électoral. Ces règles devraient établir l'impartialité et le professionnalisme de la fonction publique.

### **I. 4. Neutralité**

**I. 4. 1.** Le cadre juridique devrait garantir la neutralité de la fonction publique en interdisant aux fonctionnaires de mener en tant que tels des activités de campagne, qu'ils soient eux-mêmes candidats ou soutiennent simplement des candidats. Cela vaut aussi pour les organismes publics et semi-publics. Il est important de maintenir une séparation nette entre l'Etat et les partis politiques ; en particulier, les partis politiques ne devraient pas être confondus avec l'Etat<sup>28</sup>.

**I. 4. 2.** Afin d'assurer la neutralité de la fonction publique pendant les processus électoraux et, par là, d'éviter tout risque de conflit d'intérêts, le cadre juridique devrait spécifier les incompatibilités entre la candidature à des élections et l'exercice de fonctions publiques, en particulier les postes à haute responsabilité dans le secteur public. A ce sujet, le cadre juridique devrait prévoir une série de règles appropriées. Elles peuvent comprendre la suspension des fonctions ou la démission de certains fonctionnaires candidats à des élections.

**I. 4. 3.** Il est de la plus haute importance de veiller à l'intégrité des juges, des procureurs et des policiers, ainsi que des contrôleurs des comptes des candidats. La question de l'intégrité devrait faire l'objet de mesures concrètes, afin d'assurer la neutralité de ces personnes dans l'exercice de leur rôle vis-à-vis de l'ensemble du processus électoral.

**I. 4. 4.** Le principe de neutralité dans l'utilisation des ressources administratives exclut tout apport d'argent public ou de biens publics dans les campagnes électorales.

---

expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif" (arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt* précité, p. 24, § 54). C'est pourquoi il est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement.

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

<sup>28</sup> Cette séparation devrait être conforme au paragraphe 5.4 du Document de Copenhague de l'OSCE (1990).

**I. 4. 5.** Le cadre juridique devrait garantir une couverture objective, impartiale et équilibrée des événements liés à des élections de la part des médias publics. Le droit et la pratique devraient veiller à ce que les médias publics ne soient pas associés à des activités de campagne « secrètes » qui favorisent ou défavorisent tel ou tel candidat.

### **I. 5. Transparence**

**I. 5. 1.** Le cadre juridique devrait prévoir la transparence et une distinction nette entre le fonctionnement du gouvernement, les activités de la fonction publique et le déroulement de la campagne électorale.

**I. 5. 2.** Le cadre juridique devrait veiller à ce que les électeurs et les candidats disposent, pendant les processus électoraux, d'informations fiables, diversifiées et objectives sur l'utilisation des ressources administratives lors des processus électoraux menés à bien par les pouvoirs publics ainsi que par les entités détenues ou contrôlées par des pouvoirs publics.

**I. 5. 3.** Le cadre juridique devrait obliger les partis politiques et les candidats à utiliser les fonds publics de manière transparente pendant les processus électoraux et à rendre compte de cette utilisation.

### **I. 6. Egalité des chances**

**I. 6. 1.** Le cadre juridique devrait accorder l'égalité des chances à tous les candidats et partis politiques pendant le processus électoral.

**I. 6. 2.** Le cadre juridique devrait garantir aux partis politiques et aux candidats l'égalité d'accès<sup>29</sup> aux ressources administratives pendant les processus électoraux, au financement public des partis politiques et de leur campagne et aux médias du secteur public.

## **II. Prévenir l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux**

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

### **II. 1. Par la loi**

**II. 1. 1.** Le cadre juridique devrait prévoir des mécanismes efficaces pour interdire aux pouvoirs publics et aux organismes publics et semi-publics d'organiser des manifestations publiques officielles, y compris caritatives, à des fins de campagne électorale.

**II. 1. 2.** Si des bâtiments et équipements publics servent à des fins de campagne, tous les partis et candidats doivent avoir des chances égales d'accéder à ces ressources, qui doivent être attribuées via une procédure claire.

---

<sup>29</sup> Voir aussi la ligne directrice II. 1.8. Voir aussi le Code de bonne conduite en matière électorale, I. 2.3. b : « Selon les matières, l'égalité peut être stricte ou proportionnelle. Si elle est stricte, les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Si elle est proportionnelle, les partis politiques doivent être traités en fonction de leurs résultats électoraux. L'égalité des chances porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien ».

**II. 1. 3.** Le cadre juridique devrait interdire aux autorités publiques et aux organismes publics et semi-publics de mener pendant le processus électoral, dans l'exercice de leurs fonctions, des activités qui favorisent ou défavorisent, intentionnellement ou non, un parti politique ou un candidat. Sont visés les fonds spécifiques (budget national ou local) et les ressources institutionnelles (personnel, véhicules, infrastructures, téléphones, ordinateurs, etc.).

**II. 1. 4.** Mis à part les formes de financement public prévues par la loi, les candidats et les partis politiques doivent s'interdire de recevoir une aide, financière ou en nature, de la part d'autorités publiques, et notamment de celles dont leurs membres assurent la direction<sup>30</sup>.

**II. 1. 5.** Le cadre juridique devrait affirmer qu'aucune annonce majeure ayant un impact sur les ressources publiques ne devrait intervenir pendant une période électorale, à l'exclusion des annonces nécessaires en raison de circonstances imprévues, comme par exemple une catastrophe naturelle ou le versement de financements par une organisation internationale.

**II. 1. 6.** Le cadre juridique devrait prévoir que les élus candidats à leur réélection ne devraient pas procéder à des nominations non indispensables à des postes publics pendant un processus électoral.

**II. 1. 7.** Il devrait exister un protocole, mis en place par une autorité compétente (administration électorale, chef ou instance dirigeante de la fonction publique ou commission spéciale), permettant de recenser les activités considérées comme des activités de campagne et donc interdites à la fonction publique. L'autorité compétente devrait avoir un rôle consultatif en cas de demandes visant, pendant la période électorale, à savoir ce que recouvre l'interdiction faite à la fonction publique de mener des activités de campagne.

**II. 1. 8.** Le cadre juridique devrait distinguer clairement les « activités de campagne » des « activités d'information » des médias publics, afin d'assurer l'égalité des candidats dans les médias et le choix libre et conscient des électeurs<sup>31</sup>.

**II. 1. 9.** Outre la législation nationale, des chartes déontologiques ou des accords pourraient constituer des mesures utiles pour lutter contre l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux.

## **II. 2. Par un contrôle indépendant et efficace**

18. Les lignes directrices considèrent comme un prérequis nécessaire l'existence de mécanismes assurant un contrôle indépendant et efficace des ressources administratives, à travers les institutions existantes, comme les cours des comptes nationales, ou via les administrations électorales.

**II. 2. 1.** La cour des comptes nationale, une administration électorale ou un organe équivalent devraient être chargés de contrôler l'utilisation faite des ressources publiques administratives par les candidats et partis politiques pendant les processus électoraux. Dans ce cadre, cette institution devrait agir de manière efficace et indépendante.

---

<sup>30</sup> Code de bonne conduite en matière de partis politiques, par. 41.

<sup>31</sup> Voir entre autres PIDCP, Observation générale n° 25 : article 25.

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

**II. 2. 3.** Les partis politiques et les candidats devraient être tenus d'indiquer l'origine et la destination de toutes leurs transactions financières, pour qu'il soit plus facile de déceler les éventuels abus de ressources administratives. Tout usage autorisé de ressources administratives par des partis ou des candidats devrait être traité comme contribuant au financement de la campagne et signalé comme tel.

**II. 2. 4.** Il convient d'inscrire dans la loi et de faciliter des relations claires et efficaces entre les instances de contrôle et les administrations électorales et autres organes équivalents.

### **II. 3. Par une mise en œuvre effective et des informations**

**II. 3. 1.** La mise en œuvre générale et effective de la législation est essentielle pour éviter l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux. Les restrictions à l'usage de ressources administratives devraient donc être appliquées de bonne foi.

**II. 3. 2.** Les autorités, dont les administrations électorales, devraient mener de vastes campagnes d'information pour que les citoyens, les fonctionnaires, les candidats et les responsables de partis politiques aient conscience de leurs responsabilités pendant les processus électoraux. Des critères clairs devraient être fixés pour distinguer les activités de campagne. Ces critères devraient être appliqués de manière cohérente.

**II. 3. 3.** Lorsque nécessaire, de hauts responsables publics peuvent faire des déclarations claires et publier des instructions écrites indiquant qu'aucune pression sur des fonctionnaires ne sera tolérée et qu'aucun employé ou citoyen ne devrait craindre pour son emploi ou pour ses prestations sociales pour avoir soutenu ou non tel ou tel candidat ou parti politique. Les fonctionnaires devraient donc bénéficier d'une protection contre toute intimidation ou pression.

**II. 3. 4.** Les fonctionnaires et les membres de leur famille devraient bénéficier d'une protection contre la victimisation lorsqu'ils révèlent des soupçons de fraude ou d'abus de ressources administratives. Si la loi ne protège pas les lanceurs d'alerte en général, des règles spécifiques devraient être prévues dans le contexte des processus électoraux<sup>32</sup>.

**II. 3. 5.** Des formations et des lignes directrices destinées aux fonctionnaires ainsi que des directives internes à l'attention des ministres et de leurs services doivent être mises au point pour promouvoir, sur la base du droit, un comportement non partisan au sein de l'exécutif. Les lignes directrices destinées aux fonctionnaires, les engagements publics, les codes de déontologie et les autres instruments devraient être diffusés.

### **II. 4. Par une volonté politique**

---

<sup>32</sup> Voir, à ce propos, la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte.

**II. 4. 1.** Une volonté politique sincère des plus hautes autorités de l'Etat et des pouvoirs régionaux et locaux est un facteur essentiel pour atteindre l'objectif de prévenir et réprimer efficacement l'abus de ressources administratives.

**II. 4. 2.** Dans cette optique, les candidats et les partis politiques devraient définir des chartes ou des accords et exprimer publiquement leurs engagements. La publicité et la diffusion rigoureuse de ces instruments sont essentielles pour en accroître l'efficacité. Le développement d'une culture politique, une interprétation commune et un sens des responsabilités de la part des forces politiques au pouvoir et d'opposition, ainsi que le respect des valeurs reconnues d'une société démocratique, sont d'une importance capitale.

### **III. Agir contre les abus de ressources administratives observés pendant des processus électoraux**

#### **III. 1. Par des procédures de plainte et de recours**

**III. 1. 1.** L'instance de recours en matière électorale devrait être soit une commission électorale, soit un tribunal ou un organe judiciaire équivalent. Pour les élections législatives, un recours devant le Parlement peut être prévu en première instance. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance<sup>33</sup>. Ce point devrait s'appliquer aux allégations d'abus de ressources administratives.

**III. 1. 2.** Le cadre juridique devrait prévoir un système efficace de recours devant une juridiction compétente, indépendante et impartiale, ou un organe judiciaire équivalent. En particulier, une justice indépendante est une condition sine qua non pour que l'abus de ressources administratives soit sanctionné. Une autorité juridictionnelle spécialisée peut s'avérer plus à même de faire face aux difficultés particulières découlant des contentieux électoraux.

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

**III. 1. 6.** Lorsqu'ils traitent d'affaires d'abus de ressources administratives, y compris par le règlement de contentieux électoraux, les administrations électorales et les tribunaux doivent appliquer la loi de manière uniforme et impartiale, indépendamment des opinions politiques des membres des administrations électorales et des parties à l'affaire.

**III. 1. 5.** Il est de la plus haute importance de veiller à l'intégrité des juges, des procureurs et des policiers, ainsi que des contrôleurs des candidats. La question de l'intégrité devrait faire l'objet de mesures concrètes, afin d'assurer la neutralité de ces personnes dans l'exercice de leur rôle vis-à-vis de l'ensemble du processus électoral. Les sanctions en cas d'abus de ressources administratives ne peuvent être dûment mises en œuvre que si les structures chargées des enquêtes, des contrôles, des poursuites et de la justice sont indépendantes de la majorité politique au pouvoir.

---

<sup>33</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II. 3.3 a.

**III. 1. 4.** Le cadre juridique devrait garantir que les décisions des administrations électorales et des tribunaux (ainsi que des autres organes judiciaires) soient publiques, écrites et motivées. Il devrait également garantir des délais appropriés pour le traitement des plaintes et des recours.

### **III. 2. Par des sanctions applicables, proportionnées et dissuasives**

**III. 2. 1.** Le cadre juridique devrait ériger en infraction électorale l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux. Une irrégularité devrait constituer une base juridique sur laquelle prendre une série de sanctions, allant de l'amende à l'annulation du scrutin, lorsque les irrégularités risquent d'en avoir modifié le résultat, ou à des sanctions pénales pour les infractions les plus graves<sup>34</sup>.

**III. 2. 2.** Si des financements publics ou des avantages évaluables financièrement ont été accordés à des partis politiques ou à des candidats sans base juridique, le cadre juridique devrait prévoir la réaffectation de ces fonds au budget de l'Etat ou au budget municipal.

**III. 2. 3.** Le cadre juridique devrait fixer des sanctions claires, prévisibles et proportionnées en cas de non-respect de l'interdiction d'abus de ressources administratives. Des sanctions analogues devraient s'appliquer en cas d'infractions concernant le financement public des campagnes électorales.

**III. 2. 4.** Les partis politiques et les candidats qui bénéficient délibérément d'un abus de ressources administratives devraient faire l'objet d'une série de sanctions proportionnées à l'infraction commise. Elles peuvent consister en avertissements formels, en sanctions pécuniaires d'un montant fixe, en une réduction des financements publics ou en l'ouverture de poursuites pénales.

**III. 2. 5.** Les fonctionnaires ou le personnel de médias publics qui abusent de ressources administratives pendant les processus électoraux devraient être sanctionnés, y compris par des sanctions pénales et disciplinaires et par le renvoi.

---

<sup>34</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II. 3.3 e.