



Strasbourg, le 20 décembre 2013

CDL-AD(2013)033

Etude n° 585 / 2010

Or. angl.

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

RAPPORT

SUR

**L'ABUS DE RESSOURCES ADMINISTRATIVES
PENDANT LES PROCESSUS ÉLECTORAUX**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 46^e réunion
(Venise, 5 décembre 2013)
et par la Commission de Venise
lors de sa 97^e session plénière
(Venise, 6-7 décembre 2013)**

sur la base des observations de

**M. Manuel GONZALEZ OROPEZA (membre suppléant, Mexique)
M. Johan HIRSCHFELDT (membre suppléant, Suède)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Serhii KALCHENKO (expert, Ukraine)**

Table des matières

I. Définitions et portée de l'étude.....	3
A. Portée de l'étude	3
B. Sources et documents de référence.....	4
C. Définitions	5
II. Résumé	8
III. Régimes et pratiques juridiques	10
A. Principes	10
B. Analyse comparée.....	12
C. Normes juridiques établies par la jurisprudence	27
IV. Usage légitime et abus de ressources administratives pendant les processus électoraux : éléments d'analyse	30
A. Evaluation d'une situation d'usage ou d'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux.....	30
B. Gouvernement et parti au pouvoir sortant, majorité et partis d'opposition disposant ou non de sièges au parlement	31
V. Vers des recommandations	32
A. Un premier pas: l'autoréglementation	32
B. Législation sanctionnant les pots-de-vin et la corruption.....	33
C. Autres mesures législatives	33
D. Application correcte et effective de la législation.....	34
E. Principes de transparence et de liberté d'information	35
F. Subventions publiques aux partis politiques	35
VI. Lignes directrices.....	36

I. Définitions et portée de l'étude

A. Portée de l'étude

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

2. Devant ce phénomène répandu, la Commission de Venise a décidé de préparer un rapport, assorti de lignes directrices, sur la base notamment des contributions de trois de ses membres (MM. Manuel González Oropeza¹, Johan Hirschfeldt et Oliver Kask), et d'un expert électoral (M. Serhii Kalchenko). Afin d'évaluer la situation au sein des Etats membres de la Commission de Venise, le rapport vise à répondre à deux questions : 1) quelles sont les faiblesses intrinsèques des législations et des pratiques au sein des Etats membres conduisant à l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux ? 2) Comment remédier à ce problème en droit et en pratique ?

3. Le rapport propose dans sa **partie introductive** une définition de la notion de ressources administratives pendant les processus électoraux. Le rapport définit également la portée de l'analyse dans une perspective comparative. Pour ce faire, le Secrétariat de la Commission de Venise a préparé un tableau synoptique des éléments pertinents contenus dans les dispositions juridiques, les avis et les rapports des missions d'observation des élections pour chacun des Etats membres de la Commission de Venise, et ceux-ci ont eux-mêmes contribué à la mise à jour du tableau (CDL-REF(2012)025rev). Ce dernier se limite aux lois électorales ; il n'englobe donc pas les autres textes portant sur l'abus de ressources administratives, même s'ils auraient présenté ici un intérêt. Le présent rapport s'appuie également sur les rapports et conclusions du quatrième séminaire du Partenariat oriental,

¹ *Use of public funds for election purposes, the practice in Mexico*, rapport de M. Manuel González Oropeza (en anglais uniquement ; CDL(2012)076).

Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)076-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e).

Remarque : toutes références à des pages internet à jour au 15 octobre 2013.

qui s'est tenu à Tbilissi (Géorgie) les 17 et 18 avril 2013, et des présentations faites des pratiques en la matière observées en Amérique latine, en France, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, en Ukraine et en Moldova².

4. Après le résumé (**section II**), la **section III** du rapport passe en revue les régimes juridiques et les pratiques des Etats membres, en évoquant d'autres pays à titre de comparaison. La **section IV** distingue l'usage légitime et illégitime des ressources administratives pendant les processus électoraux. La **section V** propose des recommandations visant à prévenir l'abus de ressources administratives et à limiter ce phénomène.

5. Enfin, dans la **section VI**, la Commission de Venise formule des **lignes directrices** sur la lutte contre l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, à l'intention des Etats et des législateurs.

6. *Le présent rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 46^e réunion (Venise, le 5 décembre 2013) et par la Commission de Venise lors de sa 97^e session plénière (Venise, les 6-7 décembre 2013).*

B. Sources et documents de référence

7. La présente étude a principalement puisé aux sources ci-dessous :

- Conseil de l'Europe, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales³ ;
- OSCE, document de Copenhague, 1990⁴ ;
- Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁵ ;
- Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, rapports des missions d'observation d'élections⁶ ;
- Conseil de l'Europe, rapports du GRECO⁷ ;
- Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Le lobbying dans une société démocratique (Doc. 11937)⁸ ;
- Conseil de l'Europe, Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev) ;
- Conseil de l'Europe, Commission de Venise, Rapport sur le suivi des médias pendant les missions d'observation des élections (CDL-AD(2004)047) ;
- Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions, Prepared in co-operation between the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe's Venice Commission and Directorate General of Human Rights, and the European Commission (CDL-AD(2005)032, en anglais) ;
- Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/BIDDH) and the Venice Commission (CDL-AD(2009)031, en anglais) ;
- Conseil de l'Europe, Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière de partis politiques (CDL-AD(2009)021) ;

² Actes du séminaire : CDL-EL(2013)007. Consultables à l'adresse :

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)007-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)007-bil).

³ Consultable à l'adresse : <http://www.conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/005.htm>.

⁴ Consultable à l'adresse : <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>.

⁵ Consultable à l'adresse :

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/Pages/search.aspx#{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/Pages/search.aspx#{).

⁶ Les rapports nationaux sont mentionnés au fil du texte.

⁷ Consultable à l'adresse : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_FR.asp?

⁸ Consultable à l'adresse :

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12205&Language=FR>.

- Conseil de l'Europe, Commission de Venise, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (CDL-AD(2010)024) ;
- Conseil de l'Europe, Commission de Venise, Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique (CDL-AD(2010)025) ;
- Conseil de l'Europe, Commission de Venise, tableau synoptique des dispositions législatives, des avis et des rapports d'observations d'élections traitant des ressources administratives, mis à jour en liaison avec les membres de la Commission de Venise (CDL-REF(2012)025rev, en anglais) ;
- OSCE/BIDDH, Review of electoral legislation and practice in OSCE participating states⁹ (en anglais) ;
- Conseil de l'Europe, Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques (CDL-AD(2010)024)¹⁰ ;
- Quatrième séminaire du Mécanisme en faveur des partenaires orientaux sur l'usage des ressources administratives au cours des campagnes électorales (use of administrative resources during electoral campaigns) – Tbilissi, Géorgie, 17-18 avril 2013 – Actes du séminaire (CDL-EL(2013)007), en anglais ;
- OSCE/BIDDH, rapports des missions d'observations d'élections (en anglais)¹¹.

C. Définitions

8. L'abus de ressources publiques est une pratique illicite mais communément admise, consistant pour des fonctionnaires, des candidats sortants et des partis au pouvoir à mettre à profit leurs fonctions ou leurs relations au sein d'institutions gouvernementales pour influencer le résultat d'une élection. Cette définition ne reflète toutefois pas exactement le champ du présent rapport, qui se penche en effet sur le problème des pratiques constantes ou fréquentes **d'abus** de ressources **administratives** par des candidats ou partis sortants et par des fonctionnaires pendant des processus électoraux. Le postulat est donc le suivant : il y a parmi les Etats membres de la Commission de Venise des faiblesses intrinsèques à la loi et aux pratiques qui peuvent conduire à l'abus de ressources administratives, donnant ainsi un avantage indu aux partis et candidats **sortants** vis-à-vis de leurs rivaux, ce qui fausse l'équité du processus électoral¹².

9. Le **processus électoral** est compris dans ce rapport comme couvrant une période **plus étendue** que la campagne électorale selon la stricte définition qu'en donnent les lois électorales ; il commence par exemple dès la phase d'organisation territoriale des élections, du recrutement du personnel électoral, d'enregistrement des candidats ou listes de candidats aux élections. L'ensemble de cette période débouche sur l'élection de représentants de l'Etat et 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. Le présent rapport définit donc la campagne électorale

⁹ Publié le 15 octobre 2013. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/107073. Cette référence n'est donnée qu'à titre d'information, ce document ayant été publié trop récemment pour avoir été utilisé par les rapporteurs.

¹⁰ Consultable aux adresses : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)024-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)024-f) et www.osce.org/odihr/77812.

¹¹ Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/. Les rapports nationaux sont mentionnés au fil du texte (la plupart n'existent qu'en anglais). La liste des rapports de l'OSCE/BIDDH cités dans le présent rapport n'est pas exhaustive. L'absence de mention de l'utilisation/de l'abus de ressources administratives dans un rapport de l'OSCE/BIDDH ne dénote d'ailleurs pas nécessairement l'absence de problème à ce niveau. Il en va de même pour les rapports de missions d'observation d'élections de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

¹² Les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de l'OSCE/BIDDH abordent ainsi l'avantage dont jouissent les candidats sortants : « Même si le fait d'exercer un mandat confère inévitablement un avantage naturel, le législateur doit tenter de ne pas pérenniser ou accroître ledit avantage. Les partis au pouvoir et les candidats sortants ne doivent pas recourir aux fonds ou aux ressources de l'Etat (matériel, contrats de travail, moyens de transport, personnel, etc.) pour leurs intérêts. »

comme commençant très tôt ; il évoque des dispositions des législations nationales qui portent parfois strictement sur la campagne électorale, parfois sur une période plus longue. La campagne électorale correspondant ici à une partie du processus électoral, sa délimitation n'affecte pas la méthode de comparaison utilisée pour ce rapport (en particulier pour ce qui est du tableau synoptique des législations, avis et rapports de missions d'observation d'élections traitant des ressources administratives, mis à jour avec les membres de la Commission de Venise)¹³. La définition du processus électoral retenue ici est donc large.

10. Le rapport distingue clairement aussi **l'usage** et **l'abus** de ressources administratives. **L'usage** devrait être admis par la loi ; il s'agit de la possibilité d'utiliser de façon licite des ressources administratives au cours d'un processus électoral pour faire fonctionner l'institution, tout en veillant à ce qu'elles ne soient pas détournées à des fins de campagne. **L'abus** de ressources administratives, en revanche, doit être réprimé par la loi comme une infraction aux règles d'utilisation licite des ressources financées sur des fonds publics lorsque ces ressources sont utilisées par des candidats sortants et des fonctionnaires à des fins de campagne.

11. Le **financement public** des campagnes fournit à des partis et candidats un soutien financier public spécifique, qui limite le risque de disparités financières visant à faire campagne. Il existe ainsi certaines lois qui prévoient par exemple que les députés et les ministres peuvent se déplacer gratuitement dans le pays, même en période électorale ; si ces activités politiques bénéficient d'un financement public, visant à l'égalité entre les députés, et sont placées sous contrôle indépendant, des mesures de cette nature ne constituent pas un abus de ressources administratives.

12. Pour la lecture du présent rapport, on retiendra la **définition** suivante **des ressources administratives** :

Les ressources administratives sont des ressources humaines, financières, matérielles, en nature¹⁴ et autres ressources immatérielles dont disposent les candidats sortants et les fonctionnaires lors des élections grâce au contrôle qu'ils exercent sur le personnel, les finances et les affectations au sein du secteur public¹⁵, 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 soutien¹⁶.

13. L'abus de ressources administratives consiste donc à utiliser du matériel (téléphone, véhicules, salles de réunion, etc.) et des ressources humaines (fonctionnaires, agents publics, etc.) des ministères et des administrations territoriales et locales visant à promouvoir les activités de campagnes des candidats sortants. De tels abus suscitent des inégalités entre candidats, notamment entre les candidats et partis sortants et les autres, surtout si ces derniers ne sont pas représentés au parlement. Le rapport se concentre sur les élections parlementaires, mais ses observations et recommandations peuvent aussi s'appliquer aux collectivités territoriales et aux collectivités locales autonomes. La présente analyse s'est par ailleurs délibérément limitée aux entités publiques, principaux acteurs impliqués dans l'abus des ressources administratives ; il ne faut pas pour autant exclure les

¹³ CDL-REF(2012)025rev (en anglais)

consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)025rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)025rev-e).

¹⁴ Comme certaines prestations accordées au titre de programmes sociaux, y compris des marchandises et des ressources en nature.

¹⁵ Ainsi que sur les médias d'Etat, problème qui n'est pas abordé ici.

¹⁶ Cette définition cherche à harmoniser les diverses formulations utilisées dans les législations nationales, comme « ressources publiques » ou « ressources de l'Etat ». Ces deux termes désignent les ressources administratives.

structures semi-publiques, comme les entreprises d'Etat, les organismes parapublics, les agences publiques et leur personnel, également soumis à des pressions politiques, et dont il est possible d'abuser à des fins de campagne électorale.

14. L'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux doit aussi être défini à la lumière des normes et instruments internationaux, contraignants ou non. Le Document de Copenhague de 1990 de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (OSCE) soulignait la nécessité d'une « séparation claire entre l'Etat et les partis politiques ». Ces derniers doivent recevoir « les garanties juridiques nécessaires pour leur permettre de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités »¹⁷. Il convient aussi de tenir compte du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR) et de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), parmi les normes internationales applicables, ainsi que de la Recommandation de 2003 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales¹⁸.

15. L'exigence d'égalité de traitement (qui sous-tend le principe d'égalité des chances) veut qu'il existe des voies de recours effectives contre les abus de ressources administratives commis par des partis politiques au pouvoir ou des fonctionnaires pendant les processus électoraux, mais aussi pendant qu'ils sont au pouvoir – et surtout juste avant un processus électoral¹⁹. Le principe de neutralité, qui nivelle le terrain pour tous les rivaux politiques et impose l'impartialité aux fonctionnaires pendant l'ensemble du processus électoral, veut que les autorités de tous niveaux restent à l'écart du processus électoral afin de ne pas causer de distorsions en s'appuyant sur leur autorité, leurs ressources et les capacités de l'Etat pour favoriser l'un des partis ou candidats en présence au détriment de l'équité et de l'impartialité qui doivent présider à la tenue d'élections²⁰. Dans les pays qui admettent la réélection, les candidats sortants et les fonctionnaires publics se portant candidats doivent éviter de se présenter en leur qualité officielle ou en tant que représentants du gouvernement. Sur cette base, les normes qu'évoque la Cour constitutionnelle allemande à propos de l'abus de ressources administratives par des fonctionnaires synthétisent les

¹⁷ Paragraphes 5.4 et 7.6 du Document de Copenhague de 1990, consultable à l'adresse :

<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>.

¹⁸ ICCPR, article 25 : (...) Les personnes ayant le droit de vote doivent être libres de voter pour tout candidat à une élection et pour ou contre toute proposition soumise à référendum ou à plébiscite, et doivent être libres d'apporter leur appui ou de s'opposer au gouvernement sans être soumises à des influences indues ou à une coercition de quelque nature que ce soit, qui pourraient fausser ou entraver la libre expression de la volonté des électeurs. Ces derniers devraient pouvoir se forger leur opinion en toute indépendance, sans être exposés à des violences ou à des menaces de violence, à la contrainte, à des offres de gratification ou à toute intervention manipulatrice.

Consultable à l'adresse : <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-French.pdf>.

. CNUCC, Article 17 : Chaque Etat Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque les actes ont été commis intentionnellement, à la soustraction, au détournement ou à un autre usage illicite, par un agent public, à son profit ou au profit d'une autre personne ou entité, de tous biens, de tous fonds ou valeurs publics ou privés ou de toute autre chose de valeur qui lui ont été remis à raison de ses fonctions.

Consultable à l'adresse : http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&lang=fr.

. CdE, Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres, section IV : « l'Etat devrait octroyer son soutien selon des critères objectifs, équitables et raisonnables. » (article 1) ; « les Etats devraient interdire aux personnes morales contrôlées par l'Etat ou par les autres collectivités publiques de faire des dons aux partis politiques. » (article 5, paragraphe c).

Consultable à l'adresse : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_FR.pdf).

¹⁹ Voir également Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (CDL-AD(2010)024), p. 207-210, qui présentent quelques-uns des problèmes généraux que pose l'abus de ressources administratives. Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)024-e).

²⁰ Décision de 2006 sur le décompte final des résultats des élections présidentielles des Etats-Unis du Mexique, déclaration de validation de l'élection et du président, Mexique, TEPJF, 2008, p. 392.

Consultable à l'adresse : www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias.

pratiques récurrentes perçues comme reflétant les principes démocratiques garants de l'égalité de tous les partis politiques et d'élections libres et équitables²¹.

16. Conformément à cette définition de l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, le présent rapport n'aborde pas la question de l'abus de ressources administratives par le biais des médias publics ou du plafonnement des dépenses de campagnes électorales, même s'il s'agit de phénomènes très répandus. Il existe des dispositions spéciales en matière de couverture médiatique des campagnes électorales, qui prescrivent en général l'égalité de temps d'antenne pour tous les candidats²² ; il peut y avoir des abus, mais qui sortent du champ du présent rapport.

II. Résumé

17. Malgré les nombreux progrès observés en Europe dans la législation et les pratiques électorales, la mise en œuvre des lois électorales et des législations sur les partis politiques (financement des partis et des campagnes) continue de poser problème à plusieurs égards. L'un des obstacles structurels les plus graves que signalent régulièrement les rapports des missions d'observation d'élections dans la plupart des pays est la récurrence de l'abus de ressources administratives – parfois aussi dites « ressources publiques » – pendant les processus électoraux. Il s'agit d'un phénomène établi, répandu non seulement en Europe, mais aussi sur le continent américain et en Asie centrale par exemple, jusque dans des pays à la longue tradition d'élections démocratiques. La Commission de Venise pense que la législation et les pratiques de ses Etats membres présentent des faiblesses intrinsèques qui ouvrent des possibilités d'abus de ressources administratives ; l'avantage indu dont bénéficient ainsi les partis politiques au pouvoir et les candidats sortants sur leurs rivaux a la capacité d'éroder l'équité des processus électoraux et la liberté des électeurs de se forger une opinion.

²¹ Comme l'a affirmé la Cour constitutionnelle d'Allemagne dans sa décision du 2 mars 1977, les actions des autorités de l'Etat influent sur l'opinion des électeurs et leur vote. C'est pourquoi il leur est interdit pendant les élections de s'identifier en leur qualité officielle à des partis ou à des candidats, d'utiliser des ressources administratives pour soutenir ou combattre ces derniers, et en particulier de chercher à influencer par la propagande la décision des électeurs (BverfGE 44 ; 125 ; C ; I ; 4 ; paragraphe 49). Voir notamment : <http://www.kommunalbrevier.de/kb.epl?dn=ou%3D%C2%A7%2011%20Unterrichtung%20der%20Einwohner%20Cou%3DLandkreisordnung%20%28LKO%29%20Cou%3DGesetzestexte%20Cou%3DKommunalbrevier%20Cdc%3Dkomb%20Cdc%3Dgstbrp>.

²² Voici ce que dit le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev) à ce sujet :

I. 2.3. L'égalité des chances

a. L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques, en particulier relativement :

- i. à la campagne électorale ;
- ii. à la couverture par les médias, notamment les médias publics ;
- iii. au financement public des partis et campagnes.

(...)

I. 3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur

a. Les autorités publiques ont un devoir de neutralité. Celui-ci porte notamment sur :

- i. les médias ;
- ii. l'affichage ;
- iii. le droit de manifester sur la voie publique ;
- iv. le financement des partis et des candidats.

Voir également le rapport sur le suivi des médias pendant les missions d'observation des élections (CDL-AD(2004)047), paragraphes 9,14.5, 22.1, 22.3, 26, 41, 46, 49.1, 58, 60, 62-63, 147-148 et 166.

Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)047-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)047-f).

Voir également Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions Prepared in co-operation between the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe's Venice Commission and Directorate General of Human Rights, and the European Commission (CDL-AD(2005)032) ; et Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions (CDL-AD(2009)031), en particulier les paragraphes 60 et 61. Consultable aux adresses : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)032-e) et à [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)031-e) (uniquement en anglais).

18. Le rapport montre que l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux peut aller à l'encontre des exigences fondamentales du fonctionnement démocratique d'un Etat de droit. Quoi qu'il en soit, la volonté politique des plus hautes autorités de l'Etat de garantir des élections libres, équitables et équilibrées joue un rôle clé. De plus, la façon dont l'instrument législatif est utilisé, le pouvoir exécutif est exercé et la loi est appliquée par la justice ou les instances indépendantes est déterminante. Il n'est possible de réprimer l'abus de pouvoir administratif que si les enquêtes, les audits, les poursuites et la justice sont indépendantes du pouvoir politique en place.

19. On peut répartir les dispositions relatives à la prévention et à la répression de l'abus de ressources administratives en six catégories. Un même texte juridique peut se classer dans plusieurs d'entre elles, mais à propos de dispositions différentes.

- La première catégorie ne fait pas de distinction entre les ressources matérielles et humaines. L'Albanie, la Géorgie, la Turquie et l'Ukraine, par exemple, interdisent l'abus de ressources administratives, et la Fédération de Russie prévoit des restrictions visant à empêcher que des ressources publiques ne soient utilisées au profit d'un parti politique disputant des élections.
- La deuxième catégorie traite de certains types particuliers de ressources. C'est le cas, par exemple, de l'Arménie, de la Géorgie, du Kazakhstan, de la Moldova et du Monténégro. En Moldova et au Monténégro, les dispositions interdisant l'abus de ressources administratives s'appliquent aux candidats plutôt qu'aux fonctionnaires. Au Kazakhstan, ces règles abordent l'abus de biens publics immobiliers, par exemple. En ce qui concerne l'abus de ressources humaines, la plupart des régimes visent à empêcher les fonctionnaires de tirer profit de leurs fonctions et envisagent des hypothèses très détaillées de comportements répréhensibles. Des pays d'Europe – dont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan et la Moldova – traitent les restrictions dans une disposition générale.
- La troisième catégorie interdit aux fonctionnaires toute intervention en faveur d'un candidat. C'est par exemple le cas en Grèce, en Irlande, en République kirghize, au Portugal et en Espagne. Quatre législations examinées définissent des plages de temps pendant lesquelles les fonctionnaires ne peuvent pas faire campagne s'ils sont en fonction ou du moins pendant leurs heures de travail (Albanie, Arménie, République kirghize et Ukraine).
- La quatrième catégorie est celle des dispositions tendant à protéger la liberté de vote contre toute influence exercée par des agents publics au moyen de dons, de libéralités ou de promesses. On trouve de telles règles explicites dans les lois électorales de la Belgique, de la France, du Luxembourg et de Monaco.
- La cinquième catégorie envisage la possibilité d'abus de fonds publics sous forme de couverture médiatique (codes électoraux d'Arménie et de Géorgie).
- La sixième et dernière catégorie est celle des Etats qui ne se sont pas dotés de dispositions expresses sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, mais dans lesquels des règles implicites viseraient à prévenir les problèmes de ce type.

20. Dans les pays où il n'existe pas de dispositions sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, les cours constitutionnelles ou les instances équivalentes interprètent le droit dans un corpus de décisions, en donnant une interprétation juridique des

principes constitutionnels relatifs à l'équité du processus électoral, et en cherchant à garantir la neutralité des autorités gouvernementales dans le processus électoral. Le rapport évoque aussi certaines décisions de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière.

21. Pour la Commission de Venise, les codes de bonnes pratiques et les normes éthiques, concernant en particulier l'administration des élections et le contentieux électoral, devraient être définis et réunis dans des documents auxquels les agents publics aient aisément accès. Il convient de bien mettre en lumière l'importance du respect du rôle de l'opposition dans un parlement démocratique ; ce pourrait être une première mesure utile de lutte contre l'abus d'un pouvoir politique.

22. Le rapport fait ressortir que la plupart des pays possèdent une législation pénale satisfaisante pour combattre l'abus de ressources administratives mais que c'est son application qui pose en général problème. La mise en œuvre effective de la législation requiert une interprétation commune et un sens des responsabilités de la part de tous les acteurs politiques. Il faut qu'ils aient une conception identique des valeurs constitutionnelles et s'accordent à reconnaître leur importance. Cela vaut pour le droit pénal, mais aussi pour toute la législation en général.

23. Il est essentiel, au sein de la société, que la police et le parquet soient intègres, les tribunaux et les juges indépendants, de même que les organes de surveillance des partis politiques. Les médias peuvent aussi jouer un rôle précieux dans la lutte contre les abus, en application du principe de la liberté d'information, et soutenir l'administration efficace de la justice dans ce domaine. La Commission de Venise rappelle que le respect des principes fondamentaux de transparence des processus électoraux et de liberté de l'information est indispensable à la prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives.

24. Les lignes directrices visant à lutter contre l'abus de ressources administratives durant les processus électoraux figurent à la section VI.

III. Régimes et pratiques juridiques

A. Principes

25. Un processus électoral est traditionnellement une période très concurrentielle, qui s'inscrit parfois loin des programmes électoraux qui devraient être proposées aux citoyens. Les processus électoraux donnent fréquemment lieu à une rhétorique dure entre les rivaux, à des pressions sur les électeurs et les candidats, à des diffamations, à l'achat de voix, voire au recours à des méthodes de campagne illicites. Ces dernières se retrouvent dans de nombreuses élections. L'abus de ressources administratives pendant le processus électoral touche des institutions publiques (ministères, collectivités territoriales et locales et autres structures financées par l'Etat) ainsi que les ressources humaines du secteur public.

26. Malgré la nécessité de réglementer l'utilisation des ressources administratives pendant les processus électoraux, les lois électorales de nombreux pays ne prévoient ni règles ni sanctions. L'abus de ressources administratives peut fausser l'équilibre des forces, notamment en distordant le processus électoral en faveur des candidats sortants. Les textes plus généraux, comme les lois relatives à la corruption, aux conflits d'intérêts ou à la fonction publique, peuvent parfois présenter un caractère trop général eu égard à la spécificité des situations donnant lieu à ce type d'abus. En l'absence de législation en la matière, les autorités publiques doivent se conformer à des codes d'éthique garantissant l'égalité entre toutes les forces politiques en présence. L'impératif d'équilibre du processus électoral et les exigences fondamentales de fonctionnement d'un Etat démocratique constitutionnel imposent à l'Etat de veiller au respect de ces principes, notamment en ce qui concerne les nouveaux partis et candidats, en particulier s'ils ne sont pas représentés au parlement ou

aux organes des collectivités autonomes locales – et cela surtout pendant les processus électoraux, moment où les rivalités sont le plus âpres et, trop souvent, les déséquilibres le plus accentués. C'est pourquoi la législation électorale devrait comporter des dispositions efficaces et suffisantes de lutte contre l'abus de ressources administratives, que les fonctionnaires sont tenus d'utiliser dans le respect des principes d'éthique et de neutralité de l'exercice de leurs fonctions, et mettre en place un système clair, compréhensible et prévisible de sanctions appropriées.

27. Au sein des institutions démocratiques, il convient de prévoir pour les partis politiques non représentés au parlement un régime spécial d'accès aux équipements publics, sachant que leurs candidats n'en disposent pas aisément ; les partis et candidats d'opposition doivent être traités sur un pied d'égalité en la matière. L'action gouvernementale et la campagne politique doivent être deux activités bien distinctes, à l'instar de la séparation des rôles des acteurs politiques, comprenant les autorités publiques et les partis politiques. Que le système soit présidentiel ou parlementaire, il importe donc que la loi soit bien conçue, notamment en ce qui concerne le financement des partis politiques et des campagnes électorales, d'une façon adaptée à ces situations.

28. L'abus de ressources administratives au cours de processus électoraux peut aller à l'encontre des exigences fondamentales de fonctionnement d'un Etat constitutionnel démocratique²³. Le parlement dans son rôle de législateur contrôlant l'action gouvernementale, le gouvernement dans son rôle exécutif, le système judiciaire agissant de manière indépendante et la liberté des médias et de l'opinion doivent garantir l'équilibre entre les pouvoirs et la liberté d'opinion. Un organisme indépendant du gouvernement et des structures politiques pourrait être chargé de surveiller l'abus de ressources administratives selon les pratiques adoptées pour des organes indépendants comparables dans le pays. La formule de l'entité interinstitutionnelle mise en place par exemple en Géorgie est une approche intéressante, sachant toutefois qu'elle n'a pas caractère judiciaire. Elle est logiquement rattachée aux commissions électorales, et en particulier à l'organe central d'administration des élections, et aux tribunaux ayant compétence en matière électorale²⁴. Quoi qu'il en soit, la volonté politique des plus hautes autorités de l'Etat visant à garantir des élections libres, équitables et équilibrées joue un rôle clé. Si cette dernière n'est pas largement partagée par tous les partis politiques prenants, la création d'un organisme indépendant de surveillance de l'utilisation des ressources administratives pendant les processus électoraux risque de n'avoir que des effets superficiels.

29. Le bon fonctionnement d'un Etat démocratique respectueux de la prééminence du droit requiert l'adoption et la sauvegarde de certaines grandes valeurs communes dans l'ensemble de la société. Le but doit être de nourrir une culture politique et juridique de l'équité, tendant à ce que tous les membres de la classe politique (notamment les pouvoirs en place), les juges, les fonctionnaires et tous les responsables qui interviennent au sein de la société dans le processus électoral de renouvellement du pouvoir politique se conforment non seulement à la loi, mais aussi à de strictes normes d'éthique dans l'accomplissement de leurs tâches. Le public devrait également être associé à un débat social responsable et généralisé.

30. La présente étude tient évidemment compte de la diversité des traditions et conceptions des partis politiques. Les pays nordiques, par exemple, préfèrent traditionnellement l'autorégulation et les accords volontaires entre les partis par rapport à une législation très détaillée. De telles ententes tacites peuvent se révéler plus difficiles à obtenir dans d'autres régions d'Europe, où le pluralisme politique est d'implantation plus récente ou moins développé.

²³ Voir paragraphe 25.

²⁴ Voir paragraphe 61.

31. Une législation nationale peut par exemple garantir certains privilèges aux partis d'opposition, y compris des sièges dans les commissions parlementaires ou une majorité au sein de l'administration électorale centrale²⁵.

32. Les pays ayant une longue et solide tradition juridique tout comme les pays dans lesquels le cadre juridique est moins ferme, deux mécanismes sont déterminants dans la protection des ressources administratives au cours des processus électoraux : premièrement, l'application des textes existants, et deuxièmement, le bon fonctionnement d'institutions au sein desquelles toute la classe politique puisse tabler sur l'autorégulation. Cette dernière présuppose que les partis politiques et les candidats non gouvernementaux aient véritablement la possibilité de publier et de transmettre institutionnellement leurs plaintes pour abus de ressources administratives. L'existence d'institutions indépendantes, impartiales et ouvertes renforce et dynamise une culture de la légalité et le bon fonctionnement des institutions démocratiques.

33. Ce qui est toutefois essentiel en dernière analyse, c'est la façon dont la législation est mise en œuvre, le pouvoir exécutif est exercé et la loi est appliquée par la justice ou les instances indépendantes concernées. Comme en matière de corruption, l'application des sanctions pour abus de pouvoir administratif n'est possible que si les enquêtes, les poursuites et la justice sont indépendantes des forces politiques au pouvoir.

B. Analyse comparée

34. En ce qui concerne le régime juridique, le tableau synoptique²⁶ révèle que la législation électorale de plusieurs Etats membres de la Commission de Venise ne comporte pas de dispositions spécifiques interdisant l'abus de ressources administratives dans les processus électoraux. Cependant, une analyse plus approfondie d'autres textes juridiques tels que les codes pénaux, les codes administratifs ou les législations sur les partis politiques aurait peut-être fait ressortir ce type de disposition²⁷. Dans les pays qui ont légiféré sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, le niveau de détail des textes et les sanctions spécifiques qu'ils prévoient varient, et ne garantissent pas un niveau de protection uniforme. Si la réglementation des processus électoraux couvre régulièrement le financement des campagnes et des partis politiques, la couverture médiatique ou la diffamation, la loi est plus discrète en ce qui concerne l'abus de ressources administratives dans les processus électoraux et les sanctions encourues à ce titre. La législation électorale nationale ne saurait alors, en raison de l'absence de dispositions en la matière ou de leur caractère lacunaire, faire échec à cette pratique de longue date²⁸. Dans l'ensemble, la justice ne se penche pas suffisamment sur ce phénomène, et les autres procédures de plainte et de recours ne sont pas toujours adaptées à ce type de problème. Dans des pays comme le Mexique, des principes constitutionnels ont aidé la justice à trancher sur des

²⁵ En Suède, par exemple, il est à présent admis au sein du Parlement qu'un représentant des partis d'opposition préside la Commission constitutionnelle, dont la majorité des sièges sont occupés par le(s) parti(s) au pouvoir dans la mesure où le(s) parti(s) au pouvoir a/ont la majorité au parlement.

²⁶ CDL-REF(2012)025rev.

²⁷ Selon les informations fournies par l'OSCE/BIDDH sur la base de la banque de données financières politiques d'International IDEA, 53 % de 60 % d'Etats participants de l'OSCE (données disponibles pour certains pays) possèdent des dispositions de prévention directes de l'abus de ressources publiques ; 72 % de 98 % d'Etats participants de l'OSCE ont des dispositions interdisant aux entités publiques, dont les entreprises propriété de l'Etat, de verser des contributions à des campagnes.

²⁸ En Amérique latine, 18 pays au moins ont des règles spéciales sur l'abus de ressources administratives dans les campagnes. Au Mexique et en Uruguay, par exemple, des dispositions constitutionnelles imposent aux fonctionnaires de faire preuve d'impartialité et de ne pas influencer les rivaux politiques. Si des actions entreprises par des cours suprêmes et des tribunaux électoraux spécialisés contre des abus de ressources administratives témoignent de bonnes pratiques, des problèmes persistent.

contentieux suscités par l'abus de ressources administratives, sur la base du principe d'égalité.

35. Il est à noter que la liste des rapports de l'OSCE/BIDDH indiqués dans le présent rapport n'est pas exhaustive. En outre, l'absence de mention d'abus de ressources administratives dans des rapports de l'OSCE/BIDDH ne signifie pas nécessairement qu'il n'y a pas eu de tels abus. La même remarque s'applique aux rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

36. Dans les sous-sections qui suivent, les dispositions relatives à la prévention et à la répression de l'abus de ressources administratives ont été réparties en six catégories. Certaines évoquent les mêmes textes, mais examinent des dispositions différentes.

37. a. La première catégorie de dispositions relatives à l'usage des ressources administratives dans les processus électoraux ne fait pas de distinction entre les ressources matérielles et humaines²⁹.

38. Le nouveau Code électoral de la **Géorgie**, entré en vigueur en 2011, contient de nombreuses dispositions interdisant l'abus de ressources administratives pendant la période de tensions préélectorales et la campagne (article 48), ainsi que le détournement de fonds budgétaires et l'abus de fonction ou de statut officiel (article 49)^{30, 31}.

39. En **Fédération de Russie**, l'article 46 de la Loi sur les élections à la Douma d'Etat impose plusieurs restrictions visant à prévenir l'utilisation de ressources publiques en faveur de tout parti politique qui se présente aux élections. En pratique, l'OSCE/BIDDH constate dans son rapport d'observation des élections présidentielles du 4 mars 2012 la mobilisation manifeste de personnes et de ressources administratives en faveur de la campagne de M. Poutine ; dans plusieurs régions, des personnes participant à des actions de campagne ont indiqué qu'elles étaient là sur ordre de leurs supérieurs ; des organismes publics de divers niveaux ont ordonné aux structures qui leur étaient subordonnées d'organiser et de faciliter des actions de la campagne de M. Poutine ; des collectivités locales ont également utilisé des moyens de communication officiels, comme leur site web ou leurs organes de presse, pour soutenir sa campagne³². On lit dans le rapport de l'APCE relatif aux mêmes élections que « des règles strictes relatives à l'utilisation des ressources administratives pendant les campagnes électorales sont nécessaires »³³.

²⁹ Les pays décrits aux paragraphes 37 à 43 appartiennent à cette catégorie. Sur le continent américain, y figurent la Bolivie, le Guatemala, Honduras, le Mexique, Panama, la République dominicaine, les Etats-Unis et le Venezuela. En ce qui concerne plus précisément les Etats-Unis, la loi Hatch de 1939 limite l'activité déployée en faveur d'un parti politique par tout employé de l'Etat ou d'un organisme exécutif, ou travaillant dans le cadre d'un programme financé par une subvention ou un prêt fédéral. Ce texte a été révisé en 2011 (*The State and Local Law Enforcement Hatch Act Reform Act 2011*).

³⁰ Le présent rapport utilise à dessein les termes « code électoral » ou « code des élections » selon la version originale utilisée pour le pays dans les avis ou la documentation afférente.

³¹ Le Mexique a également des règles très spécifiques en matière d'utilisation des fonds publics au cours des élections. L'article 134 de la Constitution prévoit que les ressources financières des administrations de l'Etat fédéral, des Etats fédérés, des municipalités et de la ville de Mexico, ainsi que des entités politiques territoriales qui leur sont rattachées, doivent être gérées avec efficacité, économie, transparence, et intègre au service de la réalisation des buts auxquels elles sont affectées, et que les représentants de l'Etat doivent rendre compte de l'application de ces dispositions. Les responsables de l'Etat fédéral, des Etats fédérés et des municipalités ainsi que ceux de Mexico et de ses arrondissements doivent utiliser les ressources qui leur sont confiées avec impartialité, d'une façon qui ne fausse pas la joute entre les partis politiques. Pour plus ample information sur l'abus de fonds publics à des fins électorales et les pratiques à ce sujet au Mexique, dont les dépenses électorales et la jurisprudence de la Cour suprême électorale sur les ressources publiques, se reporter au rapport de M. Manuel Gonzalez Oropeza (CDL(2012)076), consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)076-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e).

³² OSCE/BIDDH, *Russian Federation, Presidential Election, 4 March 2012, Election Observation Mission Final Report*, page 1. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/90461.

³³ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation de l'élection présidentielle en Fédération de Russie (4 mars 2012) (Doc. 12903, 23 April 2012), paragraphe 61.

40. En **Turquie**, les articles 63 à 65 de la loi portant dispositions fondamentales en matière d'élections et de listes électorales interdisent aux pouvoirs publics d'abuser de leurs ressources administratives pendant les campagnes électorales. Dans la pratique, les observateurs des élections législatives de 2011 n'ont pas constaté d'abus de ressources administratives au cours de la campagne³⁴.

41. En **Ukraine**, la Loi sur l'élection des députés du peuple interdit aux pouvoirs publics d'abuser de ressources administratives pendant les campagnes³⁵. Son article 74 précise les restrictions applicables en temps de campagne électorale, et interdit notamment aux fonctionnaires les activités de démarchage électoral pendant leurs heures de travail, ainsi que l'apposition et la diffusion de supports de communication de campagne dans les locaux des administrations publiques. Dans la pratique, l'OSCE/BIDDH a noté dans son rapport final d'observation des élections législatives du 28 octobre 2012 que les règles du jeu avaient été faussées, surtout par abus de ressources administratives. Le rapport souligne également que cet abus de ressources administratives pendant la campagne électorale trahissait l'absence d'une claire distinction entre l'Etat et le parti au pouvoir dans certaines parties du pays, ce qui est contraire au paragraphe 5.4 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE³⁶.

42. En **Albanie**, on trouve des dispositions communes relatives à l'utilisation de matériel et de ressources humaines, mais avec une claire distinction entre les deux. Le Code électoral aborde ainsi l'abus de ressources administratives pendant les campagnes électorales :

Article 88 : interdiction de l'utilisation de ressources publiques pour le soutien à des candidats aux élections

1. Sauf dans les cas prévus par la loi, il est interdit d'utiliser ou de mettre à disposition en vue du soutien à des candidats, des partis politiques ou des coalitions se présentant à des élections les ressources d'entités ou d'organes publics des autorités centrales ou des collectivités locales, ou de toute autre entité dont l'Etat possède tout ou partie du capital et/ou nomme la majorité des organes de contrôle ou d'administration, quelle que soit la source du capital ou sa propriété.

2. Aux fins du présent article, sont considérés comme ressources les biens mobiliers et immobiliers visés à l'article 142 du Code civil, de même que toutes les ressources humaines de l'organisme. L'utilisation de ressources humaines est comprise comme l'utilisation des services administratifs de l'organisme pendant les heures de travail à des fins électorales. Le recrutement, le licenciement, la mise en disponibilité, la mutation et le transfert, sauf cas dûment motivé, sont assimilables à des activités de l'organisme public³⁷.

43. Cette disposition assimile les biens et les ressources humaines à des ressources administratives dès lors qu'ils sont utilisés à des fins électorales pendant les heures ouvrées. Elle est intéressante dans la mesure où elle prévient, au moins dans la loi, l'abus de ressources administratives. Le dernier avis conjoint de la Commission de Venise et de

Consultable à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18168&lang=fr>.

³⁴ OSCE/BIDDH, *Republic of Turkey, Parliamentary Elections, 12 juin 2011, Final Report*. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/84588.

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Observation des élections législatives en Turquie* (12 juin 2011), Report (Doc. 12701, 5 septembre 2011).

Consultable à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=12999&lang=fr>.

³⁵ Articles 6.2, 68.4, 68.10, 74.1, 74.4, 74.13, 74.21 et 74.24.

³⁶ International Election Observation Mission, *Ukraine, Parliamentary Elections, 28 October 2012, Final Report, Executive Summary*, pages 3 et 4. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/98578.

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Observation des élections législatives en Ukraine* (28 octobre 2012), rapport d'observation d'élections (Doc. 13070, 29 novembre 2012), paragraphe 7.

Consultable à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-ViewPDF.asp?FileID=19213&lang=fr>.

³⁷ Article 88 du Code électoral d'Albanie (CDL-REF(2011)038). Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)038-e).

l'OSCE/BIDDH sur la législation et la pratique électorales de l'Albanie³⁸ n'en constatait pas moins que « l'article 88.2, qui prévoit une "exception pour les cas motivés", a une portée très générale qu'il convient de préciser ». Par conséquent, « la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier l'article 88.2 afin de limiter le champ d'application de l'exception qu'il prévoit »³⁹.

44. Dans la pratique, le rapport final de l'OSCE/BIDDH relatif aux élections législatives du 28 juin 2009 affirme qu'il y a eu des allégations sérieuses d'abus de ressources administratives commis par le Parti démocratique à des fins de campagne ; ces actions ont estompé la ligne de démarcation entre les activités de l'Etat et celles du parti, ce qui contrevient au paragraphe 5.4 du Document de Copenhague de l'OSCE⁴⁰. Le rapport d'observation de ces mêmes élections de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) fait état d'inquiétudes semblables :

38. La commission *ad hoc* a trouvé inquiétantes les informations fournies par les partis de l'opposition concernant des cas d'utilisation des ressources administratives à des fins de la campagne et de menace de perte de travail pour les fonctionnaires, plus précisément des enseignants des écoles et du personnel médical, principalement dans les régions rurales, qui soutiennent les candidats de l'opposition.
39. La commission *ad hoc* a été informée du fait qu'un grand nombre de cérémonies d'ouverture de routes, d'hôpitaux, de la centrale hydraulique, ainsi que d'autres manifestations officielles auraient été organisées pendant la campagne électorale à Tirana et dans les régions par les autorités, auxquelles, sous la pression, auraient participé des agents publics, des étudiants et des écoliers. Pourtant, avant de demander un mandat aux citoyens, l'un des principaux objectifs d'une campagne électorale devrait être d'informer les citoyens des programmes et des idées des différents partis politiques⁴¹.

45. Au lendemain des élections législatives du 23 juin 2013, le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe soulignait que « la législation ne règle ni ne sanctionne convenablement l'utilisation abusive des ressources administratives. Les dispositions réprimant les malversations commises à l'occasion des campagnes électorales, y compris l'achat de voix, sont peu appliquées »⁴². L'OSCE/BIDDH estime dans son propre rapport que le cadre ne définit pas un système complet et détaillé de répression de l'abus de ressources administratives, ce qui englobe les fonctionnaires, la participation des élèves à des actions de campagne et le détournement de fonctions publiques et d'actions gouvernementales à des fins de campagne. L'OSCE/BIDDH recommande donc de prévenir plus efficacement le détournement de ressources de l'Etat, notamment humaines, à des fins de campagne en appliquant mieux les textes et en poursuivant les auteurs d'infractions⁴³.

³⁸ Toutes les références faites dans le présent rapport à des avis conjoints portent sur des avis préparés conjointement par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH).

³⁹ CDL-AD(2011)042, paragraphes 85 et 86.

Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)042-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)042-f).

⁴⁰ OSCE/BIDDH, *Republic of Albania, Parliamentary Elections, 28 juin 2009 Election Observation Mission Final Report*, page 2. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/albania/38598.

⁴¹ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation des élections législatives en Albanie (28 juin 2009), rapport, (Doc. 12007 ; 16 septembre 2009), paragraphes 38 et 39.

Consultable à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=12831&lang=FR>

⁴² Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation des élections législatives en Albanie (23 juin 2013), rapport (Doc. 13296 ; 3 septembre 2013), paragraphe 22.

Consultable à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20055&lang=fr>.

⁴³ OSCE/BIDDH, *Republic of Albania, Parliamentary Elections, 23 juin 2013 Election Observation Mission Final Report, part V*, page 7; voir aussi page 14 et recommandation n° 18.

Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/106963.

46. b. La deuxième catégorie est celle des dispositions centrées sur des types particuliers de ressources⁴⁴.

47. Le Code électoral de l'**Arménie** traite depuis 2011 de l'abus de ressources administratives pendant les campagnes électorales, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ayant recommandé de régler dans le cadre juridique arménien le problème chronique de la distinction entre les ressources de l'Etat et celles des partis et/ou des candidats. L'article 22 prévoit que :

1. Les candidats titulaires de fonctions politiques, volontaires ou civiles, ainsi que les candidats occupant une fonction au sein de l'Etat ou de collectivités devront mener leur campagne électorale dans le respect des restrictions suivantes :

(...)

(2) Il leur est interdit d'utiliser à des fins de campagne des espaces, des moyens de transport ou de communication, et des ressources matérielles et humaines mises à leur disposition au titre de leurs attributions officielles, sauf pour ce qui est des mesures destinées à assurer la sécurité des hauts représentants de l'Etat ayant droit à la protection de l'Etat en vertu de la loi de la République d'Arménie sur la sécurité des personnes bénéficiant d'une protection spéciale de l'Etat.

Ces candidats pourront utiliser les biens publics dans les mêmes conditions que les autres candidats.

(...)

48. Le Code électoral de la **Géorgie** donne un autre exemple de cette subdivision en Europe⁴⁵ : son article 48 admet l'utilisation de ressources administratives à des fins de campagne, c'est-à-dire qu'il permet d'utiliser des bâtiments, des moyens de communication et des véhicules publics, à condition que tous les candidats en bénéficient sur un pied d'égalité. L'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de Code électoral de la Géorgie s'inquiète une fois encore du risque persistant d'abus de ressources administratives. On y lit que « cette disposition semble respecter le principe d'égalité des chances. Or, dans la pratique, cette égalité peut très vite être compromise, car les partis politiques au pouvoir ont plus facilement accès à ces ressources (installations publiques, téléphones, ordinateurs et véhicules). De plus, l'article 48(2) autorise les fonctionnaires à se servir de leur véhicule de fonction pour faire campagne, à condition de rembourser les frais d'essence »⁴⁶.

49. Dans son rapport final d'observation des élections législatives du 1^{er} octobre 2012, l'OSCE/BIDDH observe que la législation permet d'abuser de certaines ressources administratives, en particulier des bâtiments financés sur des fonds publics, utilisables à des fins de campagne pour autant que tous les candidats puissent en disposer dans les mêmes conditions. Le rapport souligne néanmoins l'inquiétude exprimée dans l'avis conjoint en constatant qu'en pratique, cette égalité peut être compromise par la plus grande facilité d'accès dont jouissent les partis au pouvoir⁴⁷. Le rapport de l'Assemblée parlementaire observe que « le problème d'abus des ressources de l'administration s'est à nouveau posé durant ces élections, de même que les allégations de pressions exercées sur les fonctionnaires et les militants de l'opposition. Les observateurs nationaux ont remarqué qu'il était parfois difficile de faire la distinction entre l'Etat et le parti au pouvoir. Les organisations locales de la société civile ont joué un rôle de veille important à cet égard. Dans un certain

⁴⁴ Cette catégorie distingue les ressources administratives matérielles et humaines, et inclut aussi d'autres critères spécifiquement nationaux.

⁴⁵ Bolivie, El Salvador et Nicaragua sur le continent américain.

⁴⁶ CDL-AD(2011)043, paragraphes 11 et 60 sq.

Consultable à l'adresse : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)043-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-e).

⁴⁷ OSCE/BIDDH, *Georgia, Parliamentary Elections, 1 October 2012, Election Observation Mission Final Report*, page 6. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/98399.

nombre de cas, la IATF [Task-force interagence pour des élections libres et équitables] a formulé des recommandations pour remédier aux cas avérés et aux allégations d'utilisation abusive des ressources administratives »⁴⁸.

50. Le **Kazakhstan** a également légiféré sur l'abus de biens immobiliers publics (paragraphe 62 et 63). La **Moldova** (paragraphe 64 et 65) et le **Monténégro** (paragraphe 49 et 50) ont des dispositions du même type ; l'interdiction d'utilisation de ressources administratives à des fins électorales ne s'applique toutefois pas aux fonctionnaires, mais aux candidats, probablement en cas de réélection.

51. Au **Monténégro**, la loi aborde d'une façon spéciale l'utilisation des ressources matérielles. L'article 22 de la Loi sur les élections présidentielles prévoit que :

Le candidat à la présidence du Monténégro n'est pas autorisé à utiliser des installations, des ressources financières, des véhicules, des moyens techniques ou autres biens de l'Etat à des fins de campagne électorale.

52. La Loi sur l'élection des membres du Conseil et des représentants du Monténégro prévoit à son article 50, paragraphe 2, qu'il est interdit d'utiliser pour la présentation de listes électorales des biens (fonds, matériel technique, installations, etc.) des autorités de l'Etat, des entreprises de l'Etat, d'organismes ou de fonds publics ou de la Chambre de commerce et d'économie du Monténégro.

53. Dans la pratique, l'OSCE/BIDDH constate dans son rapport final d'observation des élections législatives du 14 octobre 2012 que des allégations d'abus de ressources de l'Etat et de violations de l'interdiction de recrutement dans le secteur public pendant la campagne électorale ont estompé la ligne de démarcation entre les activités de l'Etat et la campagne de la coalition au pouvoir⁴⁹. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe observe dans son rapport sur les élections législatives du 14 octobre 2012 des abus de ressources administratives, et en particulier des pressions ou des actes d'intimidation visant à faire voter les fonctionnaires pour les forces politiques au pouvoir⁵⁰. Au lendemain des élections présidentielles du 7 avril 2013, l'OSCE/BIDDH indique dans son rapport final que les allégations d'abus de ressources de l'Etat et les soupçons ressentis à l'égard des institutions publiques et de la justice ont érodé la confiance du public dans le processus électoral, et que c'est un problème auquel il convient de remédier⁵¹. On lit dans le rapport de l'Assemblée parlementaire que « la commission ad hoc a été informée par la mission limitée d'observation de l'élection du BIDDH et par les représentants des ONG et des médias de cas d'allégations d'achats de voix et d'abus de ressources administratives par la coalition gouvernementale, du fait que la frontière entre les activités de l'Etat et la campagne électorale était floue. Au Monténégro, environ 40 % des emplois sont directement ou indirectement liés aux différentes administrations publiques. » Le rapport ajoute que « l'abus de ressources administratives reste un sujet de préoccupation qui devrait être abordé dans les meilleurs délais par les autorités du Monténégro »⁵².

⁴⁸ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation des élections législatives en Géorgie (1^{er} octobre 2012), rapport d'observation d'élections (Doc. 13068, 29 novembre 2012), paragraphes 59 et 61.

⁴⁹ OSCE/BIDDH, *Montenegro, Early Parliamentary Elections, 14 October 2012, Limited Election Observation Mission Final Report*, page 1. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/97940.

⁵⁰ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, observation des élections législatives anticipées au Monténégro (14 octobre 2012), rapport d'observation d'élections (Doc. 13069, 29 novembre 2012), paragraphes 5, 33, 42 et 45.

Consultable à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19196&lang=fr>

⁵¹ OSCE/BIDDH, *Montenegro, Presidential Election, 7 April 2013, Limited Election Observation Mission Final Report*, pages 1, 2, 11 & 12, et recommandation 19.

Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/103093.

⁵² Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation de l'élection présidentielle au Monténégro (7 avril 2013), Rapport d'observation d'élection (Doc. 13217, 30 mai 2013), paragraphes 29, 32, 46, 49 et 52. Consultable à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19735&lang=fr>.

54. En ce qui concerne l'abus de ressources humaines, la plupart des régimes visent à empêcher les **fonctionnaires de profiter de leurs fonctions**, et envisagent des hypothèses très détaillées de comportements répréhensibles.

55. Certains pays d'Europe, parmi lesquels **l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan et la Moldova**, ont réuni ces restrictions dans une disposition générale⁵³.

56. En **Arménie** (comme on l'a vu au paragraphe 45), l'article 22 prévoit que :

1. Les candidats titulaires de fonctions politiques, volontaires ou civiles, ainsi que les candidats occupant une fonction au sein de l'Etat ou de collectivités devront mener leur campagne électorale dans le respect des restrictions suivantes :

(1) il leur est interdit, tant qu'ils exercent leurs fonctions officielles, d'appeler directement ou indirectement au vote pour ou contre un candidat, un parti politique ou une alliance de partis politiques, ainsi que d'abuser de leur statut officiel pour obtenir un avantage aux élections [...] ;

57. Le représentant de la Commission électorale centrale d'Arménie a aussi indiqué au cours du séminaire d'avril 2013⁵⁴ que le Code électoral interdit l'utilisation des bâtiments occupés par des services gouvernementaux ou des collectivités locales (sauf si les bureaux de campagne sont installés dans un espace n'appartenant pas à ces entités) ou des bâtiments accueillant déjà une commission électorale pour héberger des bureaux de campagne électorale⁵⁵. Le Code électoral précise par ailleurs que les dirigeants locaux doivent définir des espaces d'affichage mis gratuitement à la disposition de tous les candidats pour la campagne, sur un pied d'égalité⁵⁶.

58. L'avis conjoint sur le Code électoral de l'Arménie (adopté le 26 mai 2011) rappelle que « le problème de la séparation entre les ressources de l'Etat et celles des partis et des candidats est cité dans tous les rapports d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH depuis 1996. Le réseau du parti au pouvoir exerce une influence sur le gouvernement national, mais aussi sur les conseils régionaux et municipaux dans la plupart des régions. Au cours des élections nationales, les ressources à la disposition de ces conseils sont mobilisées en faveur des candidats du gouvernement. Cela crée une disparité de ressources entre les différents candidats, avec un problème supplémentaire : les fonctionnaires concernés se sentent contraints de se mettre au service des candidats du gouvernement, de participer à leurs meetings et de voter pour eux pour ne pas perdre leur emploi. Une telle pratique n'est conforme ni au Code de bonne conduite en matière électorale, où le principe de l'égalité des chances suppose la neutralité des autorités nationales⁵⁷, ni aux engagements exigés par l'OSCE, qui comprennent la distinction entre les partis et l'Etat et l'égalité de traitement lors des campagnes électorales⁵⁸. Les modifications apportées aux articles 19 et 22, si elles sont pleinement mises en œuvre, pourraient fortement contribuer à résoudre les problèmes relevés lors des élections précédentes »⁵⁹.

⁵³ En Amérique latine, les pays dotés d'une clause générale de restrictions sont le Costa Rica, El Salvador, les Etats-Unis et le Venezuela.

⁵⁴ Quatrième séminaire du Partenariat oriental sur l'utilisation des ressources administratives dans les campagnes électorales, Tbilissi, Géorgie, 17-18 avril 2013 – actes du séminaire (CDL-EL(2013)007) (en anglais). Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)007-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)007-bil).

⁵⁵ Article 20.9 du Code électoral d'Arménie adopté le 26 mai 2011.

Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e).

⁵⁶ Article 21.2 du Code électoral d'Arménie adopté le 26 mai 2011.

Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e).

⁵⁷ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I, 2.3, a.

Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-f).

⁵⁸ OSCE, Document de Copenhague de 1990, paragraphe 7.6.

Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/14304.

⁵⁹ CDL-AD(2011)032, paragraphe 50.

59. Dans la pratique, cette critique reste valable. La mission de l'OSCE/BIDDH relève dans son rapport d'observation des élections législatives du 6 mai 2012 que des candidats ont parfois violé des dispositions sur les campagnes, notamment par l'utilisation de ressources administratives et des tentatives de limitation de la liberté de choix des électeurs, ce qui a nui à l'équité du scrutin⁶⁰. A propos de ces mêmes élections, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe observe que « des ressources administratives ont été détournées, en contradiction directe avec le Code électoral. Le PRA [Parti républicain d'Arménie, le parti au pouvoir] a fait participer activement des enseignants et des élèves à des événements liés à la campagne, y compris pendant les heures de cours. Dans un cas, des enseignants et des autorités locales ont même demandé aux parents d'assister à une manifestation organisée par le PRA. Du matériel de campagne du PRA et des drapeaux du parti étaient présents dans plusieurs bâtiments scolaires »⁶¹. L'OSCE/BIDDH indique dans son rapport final d'observation des élections présidentielles du 18 février 2013 que les autorités et les candidats n'ont pas toujours interprété ou appliqué correctement les règles de la campagne, surtout en ce qui concerne le financement de cette dernière. Cela a donné lieu à des abus de ressources administratives qui ont faussé les règles du jeu en faveur de certains candidats ; la protection des électeurs contre les influences indues en a souffert. De plus, le Code pénal ne criminalise pas spécifiquement l'abus de fonction et de ressources de l'Etat dans une campagne électorale. Cela a contribué à faire bénéficier d'un avantage indu les candidats sortants au cours de la campagne⁶². L'Assemblée parlementaire indique dans son propre rapport d'observation de ces mêmes élections que « les règles relatives à la campagne n'ont pas offert une protection suffisante contre l'utilisation abusive des ressources administratives, ni contre le flou dans la distinction entre l'Etat et le parti dirigeant »⁶³.

60. Le Code électoral de l'**Azerbaïdjan** interdit également l'abus de ressources administratives pendant les campagnes électorales. L'article 55 pose le principe de l'égalité de statut entre les candidats pendant leur nomination et affirme qu'ils ont tous les mêmes droits et responsabilités (article 55, paragraphe 1). L'article 55, paragraphe 2, mentionne ensuite les actions considérées comme un abus de fonction. Les personnes et organismes auxquels les activités caritatives sont interdites pendant une campagne électorale sont énumérés au paragraphe suivant (article 55, paragraphe 3). L'article 115 du Code électoral engage la responsabilité pénale, civile et administrative des personnes qui abusent de leur autorité et de leurs ressources administratives pour influencer les résultats d'élections. Le Code prévoit également que les candidats sortants qui portent atteinte aux droits électoraux en abusant de leur autorité officielle sont passibles d'amende, d'interdiction d'exercice de fonctions publiques pendant un certain temps, ou d'emprisonnement.

61. Dans la pratique, l'OSCE/BIDDH relevait notamment, dans son rapport final d'observation des élections législatives du 7 novembre 2010, des abus de ressources administratives et des interventions d'autorités locales en faveur de candidats du parti au pouvoir qui auraient faussé les règles du jeu entre les candidats. Il indiquait que des abus de ressources administratives avaient été signalés dans 20 circonscriptions, où des agents d'organismes publics avaient participé à la campagne d'un candidat pendant leurs heures de

Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)032-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)032-f).

⁶⁰ OSCE/BIDDH, *Republic of Armenia, Parliamentary Elections, 6 May 2012, Election Observation Mission Final Report*, page 1. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/91643.

⁶¹ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation des élections législatives en Arménie (6 mai 2012), rapport d'observation d'élection (Doc. 12937, 24 mai 2012), paragraphe 30.

Consultable à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=18720&lang=en>.

⁶² OSCE/BIDDH, *Republic of Armenia, Presidential Election, 18 February 2013, Election Observation Mission Final Report*, page 5. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/101314.

⁶³ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation des élections présidentielles en Arménie (18 février 2013), rapport d'observation d'élections (Doc. 13172, 22 avril 2013), paragraphe 34.

Consultable à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19556&lang=fr>.

travail. L'OSCE/BIDDH estimait nécessaire, dans son rapport, de s'attaquer résolument au problème constant d'intervention indue des organes exécutifs locaux dans le processus électoral, en particulier par abus de ressources administratives en faveur d'un candidat, car il incombe à l'Etat de faire en sorte que les candidats rivaux se mesurent à égalité de traitement⁶⁴. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe déclarait également dans son rapport d'observation de ces mêmes élections qu'il y avait eu des « allégations d'abus de ressources administratives »⁶⁵. A la suite des élections présidentielles du 9 octobre 2013, la mission internationale d'observation notait que la campagne menée par le parti au pouvoir (YAP) en faveur du président sortant était bien organisée et bénéficiait de ressources abondantes, avec rassemblements et concerts. Si le président sortant n'avait pas lui-même directement fait campagne, il avait sillonné le pays en sa qualité officielle, et avait souvent paru en public. Les campagnes des autres candidats, en revanche, avaient été plus modestes : rassemblements de moindre ampleur, porte-à-porte, appels aux voies sur les réseaux sociaux par l'Internet, rares rassemblements de foules. Certains candidats n'avaient même pas organisé de rassemblements ni produit d'affiches⁶⁶.

62. L'article 49(1) du Code électoral de la **Géorgie** interdit aux titulaires de fonctions au sein des instances de l'Etat ou des collectivités locales d'associer les activités de campagne en faveur ou contre des candidats à l'exercice de leurs fonctions officielles. Cela s'applique notamment lorsque ces personnes utilisent les services de leurs subordonnés pour faire campagne, en recueillant des signatures au cours d'un déplacement officiel ou en suscitant une « agitation préélectorale ». L'avis conjoint critique cette disposition du fait que « l'article 49 n'énumère pas les "titulaires de fonctions au sein des instances de l'Etat ou des collectivités locales" et l'interprétation des responsables publics au sens de la loi varie d'une personne concernée à l'autre ». Il recommande d'explicitier la liste des agents de l'Etat concernés par cette disposition, et d'y faire figurer les gouverneurs et les maires, qui sont autorisés à faire campagne. Il ajoute que « le Code devrait par ailleurs interdire à ces personnes d'utiliser directement ou indirectement les ressources administratives et de prendre part aux activités des campagnes électorales au nom d'un parti ou d'un candidat, afin de garantir que tous les candidats soient placés sur un pied d'égalité »⁶⁷. En revanche, il déclare bienvenue la disposition qui interdit à l'Etat et aux collectivités locales de lancer, entre le jour de l'annonce des élections et le jour de la proclamation des résultats, des programmes spéciaux autres que ceux prévus par leur budget annuel⁶⁸.

63. En pratique, les rapports des missions d'observation de l'OSCE/BIDDH consacrés aux précédentes élections en Géorgie ont constamment signalé de graves problèmes liés à [l'abus]⁶⁹ de ressources administratives. Ils tiennent en partie à l'absence de clarté et de précision de la législation, telle qu'elle figure dans le projet de code. Les dispositions de ce dernier estompent en effet la séparation entre l'Etat et les partis politiques et ne sont pas conformes aux engagements pris à l'égard de l'OSCE. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir les dispositions relatives à l'abus de ressources administratives. De plus, le dernier rapport d'évaluation du Groupe d'Etats contre la

⁶⁴ OSCE/BIDDH, *Republic of Azerbaijan, Parliamentary Elections, 7 November 2010, Election Observation Mission Final Report*, pages 1, 11 et 24.

Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/75073.

⁶⁵ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation des élections législatives en Azerbaïdjan (7 novembre 2010), rapport (Doc. 12475, 24 janvier 2011), paragraphes 30 et 49.

Consultable à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13086&lang=fr>.

⁶⁶ *International Election Observation Mission, Republic of Azerbaijan, Presidential Election, 9 October 2013, Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, page 7.

Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/106901.

⁶⁷ CDL-AD(2011)043, paragraphe 62.

Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)043-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-f).

⁶⁸ CDL-AD(2011)043, paragraphe 63.

⁶⁹ Le document original disait « utilisation ». Les rapporteurs ont remplacé le mot par « abus » dans un souci de cohérence de leur rapport.

corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe consacré à la transparence du financement des partis politiques en Géorgie fait état de préoccupations similaires et « recommande de prendre des mesures supplémentaires pour prévenir l'utilisation abusive de toutes les formes de ressources administratives au cours des campagnes électorales »⁷⁰. C'est dans ce sillage qu'a été créée la Commission interinstitutionnelle, chargée de surveiller l'abus de ressources administratives pendant les campagnes électorales ; composée de hauts responsables du pouvoir exécutif, elle examine les plaintes et allégations de violations visant des fonctionnaires. M. Zurab Kharatishvili, ancien président de la Commission électorale centrale, a bien montré l'efficacité de ce mécanisme, qui a joué un rôle proactif de dissuasion des violations pendant les campagnes en publiant 12 recommandations sur des mesures coercitives. Certaines de ces recommandations ont toutefois suscité des inquiétudes en ce qui concerne l'étendue réelle des pouvoirs de la Commission, qui a parfois outrepassé son mandat et remis en question le principe de la séparation des pouvoirs.

64. L'article 27, paragraphe 5, de la Loi constitutionnelle du **Kazakhstan** sur les élections, dit que :

Il est interdit aux candidats exerçant des fonctions officielles au sein de l'Etat de tirer profit de ce statut. Par « tirer profit de fonctions ou d'un statut officiels », la loi entend :

- 1) l'association active de personnes subordonnées ou rattachées à un candidat à une campagne électorale, sauf lorsque lesdites personnes font campagne en qualité d'agent électoral du candidat ;
- 2) l'utilisation de locaux d'organismes d'Etat pour promouvoir l'élection d'un candidat ou d'un parti politique présentant une liste si les autres candidats ou partis politiques ne peuvent pas utiliser ces locaux dans les mêmes conditions.

65. Dans la pratique, l'OSCE/BIDDH n'évoque pas explicitement les ressources administratives dans son rapport d'observation des élections législatives du 15 janvier 2012. L'OSCE/BIDDH avait toutefois jugé que le processus électoral n'avait pas, dans l'ensemble, respecté les principes fondamentaux d'élections démocratiques⁷¹.

66. L'article 47, paragraphe 6, du Code électoral de la **Moldova** prévoit que les candidats ne sont pas autorisés à utiliser des moyens et biens publics (ressources administratives) pendant les campagnes électorales, et que les autorités et organismes publics et autres structures connexes ne sont pas autorisés à faire bénéficier les candidats aux élections de biens publics ou autres avantages, sauf sur une base contractuelle accordant les mêmes conditions à tous les candidats. L'avis conjoint de 2010 note qu'il y a lieu « de se féliciter de ce nouvel alinéa, qui tient compte de recommandations antérieures »⁷². Sachant que les candidats qui exercent une fonction publique au moment de l'enregistrement sur les listes de candidatures risquent davantage d'abuser de ressources administratives, le Code électoral impose qu'ils soient suspendus de leurs fonctions pendant toute la durée de la campagne⁷³.

⁷⁰ CDL-AD(2011)043, paragraphe 61.

Autre référence : GRECO, *Evaluation Report on Georgia on Transparency of party funding, Third Evaluation Round, Strasbourg, 27 May 2011, Adopted by GRECO at its 51st Plenary Meeting (Strasbourg, 23-27 May 2011; Greco Eval III Rep (2010) 12E)*, paragraphe 69. Consultable à l'adresse : www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%2912_Georgia_One_FR.pdf.

⁷¹ OSCE/BIDDH, *Republic of Kazakhstan, Early Parliamentary Elections, 15 January 2012, Election Observation Mission Final Report*, page 1.

Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/89401.

⁷² CDL-AD(2010)014, paragraphe 37.

Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)014-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)014-f).

⁷³ Article 44.1.g du Code électoral de Moldova.

Consultable (en anglais) à [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2008\)082-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2008)082-e).

67. Dans la pratique, l'OSCE/BIDDH constate dans son rapport d'observation des élections locales des 5 et 19 juin 2011 que des cadeaux électoraux ont été illicitement remis à des électeurs au cours de la campagne⁷⁴. On y lit aussi que des interlocuteurs se sont plaints de l'abus de ressources administratives au niveau local, particulièrement de la part de candidats sortants désireux de se faire réélire, même si l'ampleur du phénomène paraissait difficile à déterminer⁷⁵. Dans son rapport de 2010 sur les élections anticipées, l'APCE note qu'un « certain nombre d'interlocuteurs a exprimé son inquiétude concernant l'utilisation des ressources administratives pendant la campagne électorale », et que des cadeaux auraient été distribués à des électeurs avec les noms des responsables politiques, dont de la nourriture et différents objets⁷⁶.

68. c. On trouve dans des pays d'Europe des dispositions interdisant aux personnes investies d'un pouvoir d'Etat et aux fonctionnaires toute forme d'intervention en faveur d'un candidat, notamment de soutien⁷⁷.

69. Au **Portugal**, la Loi sur les élections législatives interdit l'abus de charge publique à des fins de campagne (article 153). Dans la pratique, l'abus de ressources administratives n'a pas retenu l'attention de l'OSCE/BIDDH dans son rapport d'observation des élections législatives du 27 septembre 2009⁷⁸.

70. En **Grèce**, la Constitution comporte la disposition suivante :

Article 29

2. Toute manifestation, quelle que soit sa nature, favorable ou défavorable à un parti politique, est absolument interdite aux magistrats et aux personnes servant dans les forces armées et de sécurité. Toute manifestation, quelle que soit sa nature, favorable ou défavorable à un parti politique est absolument interdite dans l'exercice de leurs fonctions aux fonctionnaires et aux employés des collectivités locales, des personnes morales de droit public, des entreprises publiques, des entreprises des collectivités locales et des entreprises dont la direction est directement ou indirectement nommée par l'Etat en vertu d'un règlement administratif ou en sa qualité d'actionnaire.

71. La Loi électorale de l'**Irlande** interdit aux présidents de bureau de vote d'agir pour le compte d'un candidat ou de promouvoir une candidature (article 144) :

Commet une infraction le président de bureau de vote, l'assesseur ou le scrutateur ou toute personne employée par l'un de ces derniers à des tâches liées aux élections législatives qui agit pour le compte d'un candidat à cette élection, est activement associé à la promotion d'une candidature quelconque, ou promeut les intérêts de tout parti politique se présentant à l'élection.

72. Dans la pratique, l'OSCE/BIDDH note dans le rapport de la mission d'analyse des besoins consécutive aux élections législatives du 25 février 2011 que toutes les parties prenantes ont une très grande confiance dans le processus électoral et l'administration du

⁷⁴ Il faut savoir que le financement des campagnes est surtout public en Moldova.

⁷⁵ OSCE/BIDDH, *Republic of Moldova, Local Elections, 5 and 19 juin 2011, Limited Election Observation Mission Final Report*, pages 10 et 11. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/85409.

⁷⁶ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation des élections législatives anticipées en Moldova (28 novembre 2010), rapport (Doc. 12476, 24 janvier 2011), paragraphe 40.

Consultable à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13085&lang=fr>.

⁷⁷ En Amérique latine, la législation des pays suivants contient des dispositions portant interdiction générale d'agir en faveur d'un candidat : Bolivie, Colombie, Costa Rica, Haïti, Honduras, Nicaragua et Panama. Voir également note 31.

⁷⁸ OSCE/BIDDH, *Portugal, Parliamentary Elections, 27 septembre 2009, Election Assessment Mission Report*. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/41003.

scrutin. De ce fait, aucune inquiétude n'a été exprimée en ce qui concerne l'abus de ressources administratives pendant les campagnes électorales⁷⁹.

73. La Loi constitutionnelle de la **République kirghize** sur les élections présidentielles et législatives prévoit que les membres des commissions électorales, les observateurs, les observateurs internationaux, les juges, les représentants des organisations religieuses, les organisations caritatives, les personnes de moins de 18 ans, ainsi que les organisations et ressortissants étrangers ne sont pas autorisés à mener une campagne électorale, ni à produire et à diffuser des documents de campagne. Les agents du gouvernement et des entités autonomes peuvent faire campagne et diffuser des documents de campagne en dehors de leurs fonctions officielles (article 22, paragraphe 15). L'avis conjoint sur la loi électorale observe qu'en interdisant à certains groupes de faire campagne, l'article 22, paragraphe 15, impose des restrictions injustifiées à des citoyens, et peut donc être qualifié de trop restrictif⁸⁰.

74. Dans la pratique, l'OSCE/BIDDH indique dans son rapport d'observation des élections présidentielles du 30 octobre 2011 qu'il y a eu des allégations d'abus d'autorité institutionnelle sous forme de pressions et d'intimidations pendant toute la période qui a précédé les élections, ce qui a miné la confiance dans le processus électoral. On lit aussi dans le même document que le Parlement a adopté le 29 septembre un décret portant mesures d'application de la Loi sur les élections présidentielles et législatives, qui renforce la Loi électorale et impose de strictes mesures en cas d'abus de ces ressources⁸¹.

75. En **Espagne**, la loi sur le régime des élections législatives contient des dispositions relatives à l'abus de ressources administratives : l'article 52 interdit aux personnes investies d'un pouvoir d'Etat de faire campagne ; l'article 139 réprime les infractions commises par des fonctionnaires au cours d'une campagne électorale ; et l'article 140 réprime l'abus de fonction commis par des fonctionnaires à des fins de campagne. Dans la pratique, l'abus de ressources administratives n'a pas retenu l'attention de l'OSCE/BIDDH dans son rapport d'observation des élections législatives anticipées du 20 novembre 2011⁸².

76. D'autres interdictions plus spécifiques portent sur la mobilisation de personnel et d'employés, par exemple en Géorgie (paragraphe 60 et 61) et au Kazakhstan (paragraphe 62 et 63)⁸³.

77. Parmi les législations analysées, seulement quatre définissent des plages horaires pendant lesquelles les fonctionnaires ne sont pas autorisés à participer à une campagne (tant qu'ils exercent leurs fonctions, ou seulement pendant leurs heures de travail) ; c'est le cas en Albanie (paragraphe 42), en Arménie (paragraphe 54), en République kirghize (paragraphe 71 et 72) et en Ukraine (paragraphe 40)^{84, 85}.

⁷⁹ OSCE/BIDDH, *Ireland, Early Parliamentary Elections, 25 February 2011, Needs Assessment Mission Report*, page 11. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/75725.

⁸⁰ CDL-AD(2011)025, paragraphe 73.

Consultable en anglais à [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)025-e).

⁸¹ OSCE/BIDDH, *The Kyrgyz Republic, Presidential Election, 30 October 2011 Election Observation Mission Final Report*, pages 2 & 10. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/86926.

⁸² OSCE/BIDDH, *Spain, Early Parliamentary Elections, 20 November 2011, Election Assessment Mission Final Report*. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/Spain/88222.

⁸³ Sur le continent américain, on trouve des dispositions de ce type en Bolivie, en Colombie et aux Etats-Unis.

⁸⁴ Sur le continent américain, c'est le cas au Chili, au Costa Rica, au Guatemala, au Honduras, au Panama, aux Etats-Unis et en Uruguay.

⁸⁵ Au Mexique, il existe un critère jurisprudentiel (cour suprême électorale, 14/2012) à ce sujet : actes de prosélytisme politique. La loi n'interdit pas aux fonctionnaires d'assister simplement à de tels actes en dehors de leurs heures de travail.

78. Toujours à propos des campagnes électorales, le Code électoral de « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » précise que :

(1) Sont considérés comme campagne électorale : les réunions publiques et autres rassemblements organisés par l'organisateur de la campagne, l'affichage public, les présentations de vidéos diffusées dans des espaces publics, les interventions électorales dans les médias et sur internet, la diffusion de documents imprimés et la présentation publique de candidats confirmés et de leurs programmes par les structures électorales officielles. (2) La campagne électorale débute 20 jours avant le jour du scrutin et cesse 24 heures avant le premier et le second tour, ainsi que le jour du scrutin. (article 69.a).

79. L'avis conjoint sur le Code électoral révisé observe que « cette définition pourrait s'interpréter comme une limitation des activités politiques classiques exercées avant le lancement officiel de la campagne électorale » et qu'il « importe que le Code précise les activités politiques interdites avant le début de la campagne officielle »⁸⁶.

80. Dans la pratique, l'OSCE/BIDDH note dans son rapport d'observation des élections législatives du 5 juin 2011 que certains aspects des élections appellent des ajustements, dont des mesures visant à garantir la séparation convenable des structures de l'Etat et du parti. De plus, la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH a eu connaissance d'un certain nombre d'allégations selon lesquelles des militants du parti auraient demandé à des fonctionnaires des listes d'électeurs favorables au parti au pouvoir ; des employés d'organismes publics et de l'Etat auraient été intimidés et menacés de perte de leur emploi s'ils ne s'exécutaient pas ; selon d'autres allégations, des électeurs ont été menacés de perte de leur pension ou de leurs prestations sociales s'ils ne soutenaient pas certains partis ou candidats ; la plupart de ces allégations concernaient des actions de représentants de l'Etat et de militants du principal parti au pouvoir. Toute action partisane d'employés de l'Etat au cours de leurs heures de travail constitue un abus de ressources de l'Etat en faveur d'un parti⁸⁷.

81. Au-delà de l'article 134 de la Constitution⁸⁸, le texte qui couvre au **Mexique** le sujet du présent rapport est le Code fédéral des institutions et procédures électorales. L'article 134, paragraphe 8, de la Constitution interdit aux représentants, à l'échelon fédéral ou local, ainsi qu'aux sénateurs et aux groupes parlementaires de faire campagne avec des équipements de l'Etat. La liste des entités d'Etat auxquelles s'appliquent les restrictions est longue, et englobe les commissions des droits de l'homme, les commissions électorales, l'Institut national de la statistique, de la géographie et de l'informatique, et la Banque du Mexique. Y figurent aussi toutes les entités ou agences gouvernementales qui sont soumises à un système juridique de droit public à tous les niveaux de l'Etat : fédération, Etats fédérés et municipalités. Ces dispositions sont complétées par l'article 212 du Code pénal fédéral, qui traite des infractions commises par les représentants de l'Etat⁸⁹. Ces règles prévoient la suspension de tous les titulaires de leurs fonctions pendant le temps qu'ils concourent à une fonction d'élu qui est différente de celle qu'ils occupent. Il devrait être noté que la réélection immédiate est interdite. Aux élections présidentielles de 2012, il avait été allégué que le parti vainqueur avait soutenu

⁸⁶ CDL-AD(2011)027, paragraphe 46.

Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)027-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)027-f).

⁸⁷ OSCE/BIDDH, "The former Yugoslav Republic of Macedonia", *Early Parliamentary Elections, 5 juin 2011, Election Observation Mission Final Report*, pages 1, 6 et 11.

Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/83666.

⁸⁸ L'article 134 de la Constitution fait expressément obligation aux fonctionnaires d'user avec impartialité des ressources administratives et de ne pas susciter d'inégalités dans la joute entre les partis politiques.

Texte consultable à l'adresse : www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf.

⁸⁹ Pour plus ample information sur l'abus de fonds publics à des fins électorales et les pratiques à ce sujet au Mexique, dont les dépenses électorales et la jurisprudence de la Cour suprême sur les ressources publiques, se reporter au rapport de M. Manuel Gonzalez Oropeza (CDL(2012)076), consultable à [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)076-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e).

son candidat en distribuant des cartes bancaires et des cartes de fidélité de magasins. Toutefois, les preuves n'étaient pas suffisamment précises pour confirmer que cela avait pesé dans le résultat final.

82. d. Une autre catégorie de dispositions vise à protéger la liberté de vote contre toute influence exercée par des agents publics au moyen de dons, de libéralités ou de promesses⁹⁰.

83. Le Code électoral de la **Belgique** sanctionne toute personne qui fait la promesse d'emplois publics ou privés (article 182). Il interdit également les promesses faites à condition d'obtenir un suffrage ou l'abstention de voter (article 187)⁹¹. Dans la pratique, l'OSCE/BIDDH souligne dans le rapport établi à l'issue des élections fédérales du 10 juin 2007 que le cadre juridique favorise à certains égards les partis établis, ce qui n'a pas empêché l'apparition au cours des dernières décennies de nouveaux partis, venant accroître encore l'hétérogénéité du paysage politique⁹².

84. Le Code électoral de la **France** interdit de faire des dons, des libéralités et des promesses en vue d'influencer le vote, ainsi que d'accepter de tels dons, libéralités ou promesses⁹³. Dans la pratique, l'abus de ressources administratives n'a pas retenu l'attention de l'OSCE/BIDDH dans le rapport publié à la suite des élections législatives des 10 et 17 juin 2012⁹⁴. Cependant, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)⁹⁵ souligne, dans son rapport d'activité annuel pour 2011⁹⁶, que la Commission a pris 2 899 décisions d'approbation de comptes de candidats après réformation (sur un total de 7 047 comptes examinés). Les comptes approuvés après réformation représentent un peu plus de 40 % du total (deux fois plus que lors des élections de 2008), ce qui tend à montrer que beaucoup de candidats font entrer dans leur compte des frais qualifiés de dépenses électorales que la Commission, pour sa part, ne considère pas comme telles. Ces comptes ont été approuvés après des réformations portant principalement sur les postes suivants : intérêts financiers, achats de matériel, frais de réception, frais de téléphone et de communication⁹⁷. Quoi qu'il en soit, il n'est pas toujours aisé de faire respecter ces règles, comme on l'a constaté pendant la campagne de l'ancien Président français, Nicolas Sarkozy, en 2012. En l'occurrence, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a estimé que M. Sarkozy devait inclure dans ses dépenses de campagne les coûts afférents aux réunions publiques qu'il avait tenues en province dans l'exercice de son mandat présidentiel, même si certaines de ces réunions avaient eu lieu avant qu'il se déclare candidat. En juillet 2013, le Conseil constitutionnel français a rejeté le compte de la campagne présidentielle de 2012 de

⁹⁰ Sur le continent américain, on trouve de telles dispositions au Brésil et au Salvador. Au Canada, il est interdit aux candidats d'accepter des cadeaux ou autres avantages pendant les campagnes électorales.

⁹¹ Consultable à l'adresse : www.droitbelge.be/codes.asp.

⁹² OSCE/BIDDH, Belgique, Elections législatives fédérales, 10 juin 2007, Rapport de la mission d'observation des élections, page 1. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/belgium/28213.

⁹³ République française, Code électoral, Article L106 (modifié par l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 - article 1 (V) JORF 22 septembre 2000, en vigueur le 1^{er} janvier 2002) :

« Quiconque, par des dons ou libéralités en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages particuliers, faits en vue d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs aura obtenu ou tenté d'obtenir leur suffrage, soit directement, soit par l'entremise d'un tiers, quiconque, par les mêmes moyens, aura déterminé ou tenté de déterminer un ou plusieurs d'entre eux à s'abstenir, sera puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros.

Seront punis des mêmes peines ceux qui auront agréé ou sollicité les mêmes dons, libéralités ou promesses. »

Consultable à l'adresse : <http://www.legifrance.gouv.fr/> ; et

http://www.legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239.

⁹⁴ OSCE/BIDDH, République française, Elections parlementaires, 10 et 17 juin 2012, Mission d'évaluation électorale, Rapport final. Consultable à l'adresse : <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/96428>.

⁹⁵ http://www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_fr.pdf.

⁹⁶ www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2011.pdf.

⁹⁷ CNCCFP, Rapport d'activité 2011, pages 54-55. Consultable à l'adresse : www.cnccfp.fr.

M. Sarkozy⁹⁸. Par conséquent, son parti (l'UMP) est appelé à rembourser 11 millions d'euros à l'Etat. Cette affaire montre que, même lorsque d'excellents instruments sont en place pour prévenir toute pratique abusive, il reste difficile de faire la part entre l'utilisation de ressources administratives aux fins de la campagne d'un candidat et l'utilisation de telles ressources par un candidat sortant agissant dans le cadre de fonctions officielles.

85. La Loi électorale du **Luxembourg** interdit aux candidats de faire des dons, offres ou promesses aux électeurs et à ces derniers de les accepter (article 95). Elle interdit également de faire ou d'accepter des dons, offres et promesses afin d'obtenir un suffrage ou l'abstention de voter (article 96).

86. La loi sur les élections nationales et communales de **Monaco** interdit les dons et les promesses dans le contexte électoral (article 69). L'abus de ressources administratives n'a pas retenu l'attention des observateurs électoraux internationaux⁹⁹.

87. e. Dans deux pays européens, des dispositions portent sur l'abus de fonds public sous forme de couverture médiatique¹⁰⁰.

88. Outre les dispositions en vigueur en **Géorgie**¹⁰¹, le Code électoral de l'**Arménie** réglemente cette question à l'article 22 :

1. Les candidats exerçant des fonctions politiques, des fonctions relevant d'un pouvoir de nomination discrétionnaire ou des fonctions civiles ainsi que les candidats membres de la fonction publique nationale ou territoriale, observent les restrictions suivantes dans le cadre de leur campagne électorale :

(...)

(3) La couverture des activités de ces candidats par les médias est interdite, à l'exception des cas prévus par la Constitution, des visites et réceptions officielles, ainsi que des activités exercées pendant une catastrophe naturelle.

2. S'ils couvrent d'autres activités d'un candidat visé par le présent article, les médias de radiodiffusion transmettant par voie terrestre doivent en tenir compte lorsqu'ils couvrent les activités d'autres candidats, afin de respecter les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement énoncés à l'article 19 du présent Code¹⁰².

89. f. Dans plusieurs pays, il n'existe pas de dispositions traitant expressément de l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, mais des règles implicites qui peuvent viser à prévenir les problèmes de ce type. Ce cas de figure est développé ci-après (paragraphe 88-90 et section C).

90. La loi sur les élections de la **Finlande** ne traite pas expressément de l'abus de ressources administratives en période électorale, mais sanctionne les manquements des membres des commissions électorales à leurs obligations professionnelles :

Article 185 – Responsabilité pénale du personnel électoral

⁹⁸ République française, Conseil constitutionnel, Décision du Conseil constitutionnel sur un recours de M. Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (Décision n° 2013-156 PDR du 4 juillet 2013). Consultable à l'adresse : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2013/2013-156-pdr/decision-n-2013-156-pdr-du-04-juillet-2013.137580.html>.

⁹⁹ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation des élections pour le Conseil National de Monaco (10 février 2013), Rapport d'observation des élections (Doc. 13137, 27 février 2013).

Consultable à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19506&lang=fr>.

¹⁰⁰ Sur le continent américain, c'est le cas en Bolivie, en Equateur, au Salvador, au Honduras, au Mexique, au Paraguay et au Pérou.

¹⁰¹ Voir paragraphe 60 du rapport.

¹⁰² Code électoral de l'Arménie, adopté le 26 mai 2011.

Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e).

Si un membre du comité électoral d'un district électoral, du comité électoral central d'une commune, du comité électoral d'un district de vote ou d'une commission électorale, un auxiliaire électoral ou tout autre membre du personnel électoral tel que défini dans la présente loi méconnaît ses obligations, il est sanctionné pour faute professionnelle¹⁰³.

91. Dans la pratique, l'OSCE/BIDDH n'a pas recommandé, lors de la dernière élection présidentielle (22 janvier 2012), de déployer une activité ayant trait à l'élection, soulignant que tous les interlocuteurs rencontrés par la Mission d'évaluation des besoins s'étaient dits très confiants dans tous les aspects du processus électoral. Les autres recommandations formulées à l'occasion de missions antérieures sont sans rapport avec la question de l'abus ressources administratives pendant les campagnes électorales¹⁰⁴.

92. Enfin, la loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums du **Royaume-Uni** précise quels frais peuvent être pris en compte en tant que dépenses électorales. De plus, la loi de 2006 sur l'administration électorale¹⁰⁵ comprend, comme en **Finlande**, des dispositions relatives aux manquements aux obligations professionnelles, qui peuvent s'appliquer dans le contexte considéré dans le présent rapport (article 63). Dans la pratique, l'abus de ressources administratives pendant la campagne électorale n'a pas retenu l'attention de l'OSCE/BIDDH lors des élections législatives du 6 mai 2010¹⁰⁶.

93. Un autre point qui mérite d'être mentionné est que la **Géorgie** et le **Monténégro** sont les seuls pays où les dispositions juridiques se fondent sur le principe de protection des ressources publiques¹⁰⁷, alors que dans la plupart des pays les lois cherchent avant tout à garantir l'équité électorale.

C. Normes juridiques établies par la jurisprudence

94. Cet aperçu de la législation en vigueur concernant l'abus de ressources administratives en période électorale, d'une part, et la réalité sur le terrain pendant les élections, d'autre part, montre que beaucoup de pays continuent de rencontrer des difficultés pour faire effectivement appliquer les dispositions juridiques. La pratique révèle trop souvent une contradiction entre les intérêts des candidats sortants et l'équité du processus électoral.

95. Jusqu'à présent, le rapport s'est penché sur les dispositions existantes en matière d'usage et d'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux. Il n'a pas examiné de façon détaillée le cas des Etats membres de la Commission de Venise où n'existent ni des dispositions juridiques spécifiques dans leur législation électorale ni d'autres moyens spécifiques pour combattre l'abus de ressources administratives en période électorale¹⁰⁸.

96. Cela étant, des dispositions spécifiques en la matière peuvent figurer dans d'autres textes législatifs tels que les dispositions générales de droit pénal ou de droit administratif ou encore la législation anticorruption ou relative aux services publics. Ces dispositions peuvent être tout aussi efficaces qu'une législation de portée plus étroite ou plus spécialisée (comme

¹⁰³ Consultable à l'adresse : www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf.

¹⁰⁴ OSCE/BIDDH, République de Finlande, Election présidentielle, 22 janvier 2012, Rapport de la mission d'évaluation des besoins, page 2 et conclusions page 8.

Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/85410.

¹⁰⁵ Consultable à l'adresse : www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/pdfs/ukpga_20060022_en.pdf.

¹⁰⁶ OSCE/BIDDH, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Elections législatives, 6 mai 2010, Rapport final. Consultable à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections/69072.

¹⁰⁷ C'est le cas également en Argentine, au Chili, en Equateur, au Guatemala, au Mexique, au Nicaragua au Paraguay, en République dominicaine, aux Etats-Unis et au Venezuela.

¹⁰⁸ Voir paragraphes 87-91 du rapport.

la législation électorale) si elles sont appliquées à bon escient aux candidats sortants et aux fonctionnaires. Elles pourraient même s'avérer plus efficaces dans la mesure où elles mettent en évidence la gravité de ces pratiques abusives.

97. Dans les pays où il n'existe pas de dispositions sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux¹⁰⁹, la **Cour constitutionnelle ou une instance équivalente** interprète le droit dans un corpus de décisions en donnant une interprétation juridique des principes constitutionnels relatifs à l'égalité en matière électorale. Ces interprétations contribuent principalement à garantir la neutralité des pouvoirs publics dans le processus électoral.

98. Dans le contexte européen, il convient de mentionner les décisions suivantes de la Cour européenne des droits de l'homme et de cours constitutionnelles (ou d'instances équivalentes) (par ordre chronologique) :

- Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme :

Royaume-Uni, affaire *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, sur l'obligation de neutralité de l'administration publique pendant les campagnes électorales au Royaume-Uni¹¹⁰ ;

Fédération de Russie, affaire *Parti républicain de Russie c. Russie*, sur la dissolution du Parti républicain de Russie, offrant une illustration de l'abus de ressources administratives¹¹¹ ;

Fédération de Russie, affaire *Parti communiste russe et autres c. Russie*, sur l'accès aux médias, décision du 19 juin 2012¹¹² ;

- Jurisprudence de cours constitutionnelles (ou d'instances équivalentes) :

France, sur l'intervention de fonctionnaires municipaux dans une campagne électorale¹¹³ ;

Arménie, sur la neutralité exigée des fonctionnaires lorsqu'ils se présentent aux élections¹¹⁴ ;

Irlande, dans l'affaire *McCrystal c. Ministre de l'Enfance et de la Jeunesse et autres*, au sujet d'un référendum, qui rappelle le principe de la Commission électorale britannique selon lequel tout processus démocratique, tel que des élections ou un référendum, doit être fondé sur la confiance et la participation et rester exempt de toute influence indue¹¹⁵ ;

¹⁰⁹ Autriche, Croatie et République tchèque (CDL-REF(2012)025rev).

Consultable à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)025rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)025rev-e).

¹¹⁰ Décision ECH-1998-2-011.

Consultable à l'adresse : <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/full/eur/ech/fra/ech-1998-2-011>.

¹¹¹ Décision consultable à l'adresse : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-104495>.

¹¹² Consultable à l'adresse : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111522>.

¹¹³ Décision FRA-2002-3-007.

Consultable à l'adresse : [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/fra/eur/fra/fra-2002-3-007?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/fra/eur/fra/fra-2002-3-007?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0).

¹¹⁴ Décision ARM-2012-2-002.

Consultable à l'adresse : [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/fra/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=%5Bfield,GRP%3A%5Bborderedprox,0%3ACCCOEND%5D%5D%20\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/fra/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=%5Bfield,GRP%3A%5Bborderedprox,0%3ACCCOEND%5D%5D%20$x=server$3.0#LPHit1).

¹¹⁵ Décision IRL-2012-3-005,

Ukraine, dans l'affaire relative à l'élection du Président ukrainien, la Cour constitutionnelle souligne l'importance de protéger la liberté de vote des électeurs pour un candidat à la présidence. La législation interdit aux organes du pouvoir exécutif et des collectivités locales ainsi qu'à leurs responsables et à leurs agents de participer à des campagnes électorales afin d'éviter les pressions sur les électeurs et de garantir la liberté d'expression¹¹⁶.

99. On trouve également des affaires pertinentes dans la pratique judiciaire des **Etats-Unis d'Amérique** :

Le peuple c. Sperl¹¹⁷ : en 1976, le *marshal* du comté de Los Angeles a mis un véhicule à la disposition du candidat, de ses collaborateurs et de sa famille. M. Sperl a été condamné à une peine d'emprisonnement dans la prison de l'Etat ; il a bénéficié d'un sursis avec mise à l'épreuve pendant une durée de quatre ans, sous réserve d'accomplir une peine de six mois d'emprisonnement dans la prison du comté et de verser une amende de 500 dollars.

Le peuple c. Battin¹¹⁸ : en 1974, Battin était *supervisor* (conseiller) du premier district du comté d'Orange lorsqu'il a décidé de solliciter l'investiture du Parti démocrate en vue de l'élection à la fonction de *lieutenant governor* (vice-gouverneur) de Californie. Pendant les cinq mois qui ont précédé la primaire, il a utilisé son bureau, ses équipements et ses collaborateurs pour promouvoir sa candidature. M. Battin a bénéficié d'un sursis d'une durée de trois ans sous réserve d'accomplir une peine de six mois d'emprisonnement dans la prison du comté et de verser une amende de 3 500 dollars plus des pénalités.

Stanson c. Mott¹¹⁹ : en juin 1974, en Californie, les électeurs ont approuvé l'émission de 250 millions de dollars d'obligations pour financer l'acquisition d'un parc, d'installations récréatives et de bâtiments historiques par l'Etat et les autorités locales. Un jour avant le scrutin, le demandeur, Sam Stanson, a introduit une action en justice en qualité de contribuable, au motif que le défendeur, William Penn Mott, Jr., directeur du Département des parcs et loisirs de Californie, avait autorisé le département à dépenser plus de 5 000 dollars de fonds publics pour faire campagne en faveur de l'émission d'obligations. Estimant que cet usage de fonds publics était illégal, le demandeur a demandé à la justice de condamner M. Mott à rembourser le Trésor public sur ses fonds personnels et à verser toute autre réparation appropriée. La Cour suprême a jugé à l'unanimité que le directeur avait enfreint la loi, déclarant que l'utilisation sélective de fonds publics dans le cadre de processus électoraux laissait à l'évidence craindre que le processus électoral démocratique ne soit faussé de manière inacceptable.

Consultable à l'adresse : www.courts.ie/Judgments.nsf/09859e7a3f34669680256ef3004a27de/47c2796248c9a70280257ad1005980df?OpenDocument.

¹¹⁶ Décision de la Cour constitutionnelle ukrainienne, № 3-pn/2005 du 24 mars 2005. Consultable (en ukrainien) à l'adresse : www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8847.

¹¹⁷ Cour d'appel de Californie : *People v. Sperl*. 54 Cal. App. 3d 640. Crim. No. 26259. Court of Appeals of California, Second Appellate Dist., Div. Five, 21 janvier 1976.

Consultable à l'adresse : <http://law.justia.com/cases/california/calapp3d/54/640.html>.

¹¹⁸ Cour d'appel de Californie : *People v. Battin* (1978) 77 Cal. App. 3d 635. Crim. No. 9051. Court of Appeals of California, Fourth Dist., Div. Two. 18 janvier 1978. Consultable à l'adresse : <http://law.justia.com/cases/california/calapp3d/77/635.html>.

¹¹⁹ Cour suprême de Californie : *Stanson v. Mott*, 17 Cal.3d 206. L.A. No. 30567. Supreme Court of California. 22 juin 1976. Consultable à l'adresse : <http://scocal.stanford.edu/opinion/stanson-v-mott-27987>.

100. En Amérique latine également, on relève plusieurs exemples allant dans le même sens, dont des décisions de la **Cour suprême colombienne** (qui impose des limites aux agents publics pour éviter qu'ils n'exercent une influence dans les campagnes électorales)¹²⁰ et du **Jury électoral national péruvien** (qui a instauré des restrictions à la participation des organes de l'Etat dès lors qu'une élection est convoquée)¹²¹.

IV. Usage légitime et abus de ressources administratives pendant les processus électoraux : éléments d'analyse

A. Evaluation d'une situation d'usage ou d'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux

101. Au vu des lois et des pratiques analysées à la section III, il semble légitime d'adopter une législation réglementant l'usage de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux ainsi que des dispositions interdisant l'abus de telles ressources. Cela est nécessaire pour assurer la continuité de la mise en œuvre des politiques et des programmes électoraux qui sont établis bien avant le début du processus électoral.

102. La Cour suprême électorale du Mexique a par exemple estimé que le seul fait, pour des fonctionnaires, d'assister, les jours chômés, à des manifestations politiques organisées pour soutenir un parti, un candidat à une élection primaire ou un candidat à une élection ne constituait pas en soi un abus de fonds publics¹²².

103. Afin d'établir une claire distinction entre l'usage et l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, la date à laquelle ces politiques ont été mises en place constitue le principal critère. L'usage de ces ressources par des élus et des hauts fonctionnaires est légitime dès lors que le programme électoral (et plus précisément les événements sous la forme desquels il se concrétise – inaugurations de bâtiments publics, lancement de nouveaux programmes de construction de bâtiments publics, augmentation des traitements ou des pensions de la fonction publique, etc.) est planifié de longue date, à savoir depuis le début de la législature (ou du mandat) ou au plus tard depuis le début de l'exercice budgétaire. D'autre part, cette politique ne doit pas être programmée pour produire des résultats précisément pendant le processus électoral. Ainsi, il devrait y avoir à peu près le même nombre d'inaugurations de bâtiments publics pendant la période électorale et en dehors de cette dernière. La période électorale n'est pas le moment opportun pour lancer des programmes et des mesures ayant une incidence budgétaire qui n'étaient pas prévus avant la campagne. On peut sans trop s'avancer considérer que ces programmes et ces mesures relèvent de l'abus de ressources administratives immatérielles.

104. La ligne entre usage et abus de ressources administratives en période électorale, surtout lorsque la loi est muette sur ce sujet, passe également par les ressources humaines

¹²⁰ Sentencia de la Corte Constitucional, Decision C1153-2005. Article 38. Consultable (en espagnol) à l'adresse :

www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18212.

¹²¹ Jurado Nacional de Elecciones, Décision 136-2010-JNE. Consultable (en espagnol) à l'adresse :

<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/Reqlamento%20de%20proqanda%20electoral.pdf>.

¹²² Jurisprudence 14/2012, sous le titre « Manifestations de campagne électorale. La seule présence de fonctionnaires à de telles manifestations les jours chômés n'est pas limitée par la loi. », découlant des recours SUP-RAP-14/2009, SUP-RAP-258/2009 et SUP-RAP-75/2010. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Mexico, n° 10, 2012, pages 11-12. Pour plus d'informations, voir le rapport de M. Gonzalez Oropeza (CDL(2012)076).

Consultables (en espagnol) aux adresses suivantes :

. www.seatlax.gob.mx/JURIS/14_2012.htm ;

. <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00014-2009.htm> ;

. www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0258-2009.pdf ;

. www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0075-2010.pdf.

intervenant directement ou indirectement dans les élections, dans la mesure où l'utilisation de ces ressources entraîne un manquement à l'obligation d'équité qui devrait être le fil directeur de tout processus électoral. Cela concerne en particulier les hauts fonctionnaires. Ces derniers sont nommés soit par le pouvoir politique (élus ou gouvernement), soit sont issus par promotion de la fonction publique et appartiennent par exemple au secteur non politique de l'administration publique. Quelle que soit la voie par laquelle ils ont été nommés ou promus (et quel que soit leur poste), ces responsables publics doivent mettre leur connaissances et leur discernement au service de la mise en œuvre des politiques en faisant preuve d'efficacité, d'équité et de compétence.

105. Par ailleurs, il convient de faire une distinction selon que ces fonctionnaires sont ou non nommés par le pouvoir politique. Il faut alors évaluer s'ils se sont acquittés de leurs fonctions conformément à la loi et en toute impartialité (c'est-à-dire dans l'intérêt général), ou s'ils l'ont fait toujours conformément à la loi mais aussi en faisant preuve de loyauté et de bonne foi vis-à-vis de l'autorité publique politique qui les a nommés. Ces fonctionnaires ne devraient pas exercer leurs fonctions dans l'intérêt purement politique du ou des partis au pouvoir. De plus, les fonctionnaires ne devraient pas subir de pressions ni d'influence dans le contexte professionnel. Pour distinguer ces deux catégories, il ne suffit pas de s'appuyer sur la législation. Il importe aussi que ces fonctionnaires s'attachent à définir et appliquer des normes éthiques rigoureuses dans leur travail. Ce n'est donc pas seulement la culture des acteurs politiques qui est en jeu, mais aussi les normes déontologiques des fonctionnaires ou la culture professionnelle de l'administration publique. Des codes de bonne pratique et des normes éthiques, concernant en particulier l'administration des élections et le contentieux électoral, devraient être définis et réunis dans des documents auxquels les fonctionnaires aient aisément accès.

B. Gouvernement et parti au pouvoir sortant, majorité et partis d'opposition disposant ou non de sièges au parlement

106. Les activités légitimes d'un gouvernement sont à distinguer de celles du parti au pouvoir, surtout en période électorale. A cette fin, il convient de définir des obligations juridiques et éthiques. Pour apprécier si un équilibre prévaut dans le cadre d'un processus électoral, il faut comparer les activités gouvernementales avec le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique.

107. Il est donc très important de distinguer le travail interne du parti (ou de la coalition) au pouvoir et les activités visant à préparer des politiques de réforme sur diverses questions de société des travaux de conception et de suivi des programmes de réforme dont le gouvernement a la charge. Concernant ces derniers, les élus et les fonctionnaires ont des responsabilités et des obligations et doivent coopérer dans le respect de certains principes juridiques et éthiques (comme proposé à la section A ci-dessus).

108. Ainsi, la légitimité des activités opérationnelles du gouvernement peut être remise en cause ou ces activités être considérées comme abusives lorsque des campagnes spéciales d'aide sociale directement liées au processus électoral, par exemple sous la forme de subsides, sont organisées en faveur de certains groupes d'électeurs.

109. La question de l'abus de ressources administratives doit aussi être analysée du point de vue de l'obligation constitutionnelle de l'Etat de protéger la liberté des électeurs de se forger leur opinion et, par conséquent, de protéger et de promouvoir l'égalité et la neutralité à l'égard des nouveaux partis politiques qui n'ont pas encore obtenu de sièges au parlement et de ceux qui y sont déjà établis. Ce principe s'applique tout particulièrement dans le contexte électoral. Il peut aussi avoir une incidence sur la façon dont la législation régit la transparence du financement privé des partis politiques et les intérêts individuels sous-jacents à la conception juridique des systèmes de financement public des partis politiques.

L'application de toute règle en la matière devrait partir du principe que la valeur à protéger est l'équité électorale. Cette règle devrait comprendre les éléments suivants : éviter tout ce qui pourrait faire obstacle à son application effective, notamment les activités au niveau étatique ; mettre en évidence le rôle des médias ; introduire des dispositions tendant à mettre une limite aux financements privés, et en particulier éviter les financements issus de la criminalité organisée.

110. Il est par ailleurs important de respecter le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique¹²³. A l'évidence, les partis d'opposition ne disposent pas des mêmes possibilités que les partis au pouvoir de recourir aux services compétents du secteur non politique de l'administration publique, y compris aux niveaux local et régional. L'opposition peut subir une discrimination à plusieurs égards – locaux, personnel et sources de communication notamment. Toutefois, il est possible de rétablir un certain équilibre au sein de l'ordre constitutionnel. Les partis d'opposition siégeant au parlement peuvent bénéficier de ressources équivalentes par le biais de leur participation aux commissions et accéder aux moyens d'investigation que le parlement met à la disposition des députés ou des partis politiques qui y sont représentés. Le règlement des parlements devrait prévoir de telles garanties et assurer l'égalité d'accès aux équipements propres aux parlements ainsi qu'aux administrations locales et régionales.

111. Les lois qui prévoient des mesures visant à combattre l'abus de ressources administratives ont en principe pour objectif de garantir la liberté de vote et l'égalité des candidats. Néanmoins, des dispositions trop rigoureuses risquent de se heurter à d'autres principes, d'être inapplicables ou contre-productives dans la pratique, ou encore de dissuader certaines personnes de briguer une fonction publique. Les lois et les réglementations électorales devraient par conséquent chercher à assurer un certain équilibre. On peut atteindre cet équilibre en offrant suffisamment de garanties aux personnes investies d'une fonction politique contre le risque d'être poursuivi après avoir perdu des élections. Ces lois devraient aussi assurer la continuité et l'efficacité des politiques en cours, même pendant les périodes électorales, tout en procurant aux partis d'opposition (y compris ceux qui ne siègent pas au parlement) des ressources suffisantes pour mener à bien leurs campagnes électorales. 110. S'appuyant sur l'analyse comparative des législations et des pratiques exposée plus haut, le rapport propose des recommandations préliminaires à la section V avant de formuler des lignes directrices à la section VI.

V. Vers des recommandations

A. Un premier pas: l'autoréglementation

112. Le recours à des normes déontologiques apparaît comme un premier pas important dans la lutte contre l'abus de pouvoir politique. A cet égard, les partis politiques peuvent approuver informellement (c'est-à-dire sans passer par des dispositions légales) des chartes déontologiques ou des accords relatifs aux processus électoraux, comprenant notamment des dispositions sur l'abus de ressources administratives. Conformément au principe de transparence, ces accords devraient être discutés publiquement afin que les citoyens puissent également en débattre et demander l'application des sanctions éventuellement prévues en cas de manquement aux engagements contractés. Si ces accords ne sont pas respectés ou si des abus sont constatés, cela doit être signalé, y compris dans les médias. Ces modèles d'autoréglementation sont très courants dans les pays scandinaves. Ils

¹²³ Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique (CDL-AD(2010)025), voir notamment par. 116-124. Consultable à l'adresse : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)025.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)025.aspx).

relèvent de ce que l'on pourrait appeler une approche consensuelle. Les partis peuvent s'auto-organiser très librement¹²⁴.

113. L'autre option possible, qui est moins développée, est un modèle dans lequel la législation tient une place importante dans la réglementation des partis politiques.

B. Législation sanctionnant les pots-de-vin et la corruption

114. Dans sa forme la plus préoccupante, l'abus de ressources administratives dans le cadre de processus électoraux (à savoir l'échange de services et de faveurs) est une infraction considérée comme une forme très grave de corruption. Des lois pénales s'attaquant de façon satisfaisante à l'abus de ressources administratives sont en vigueur dans la plupart des pays, contribuant à prévenir des problèmes tels que le détournement de fonds et l'abus de confiance. Ces lois pénales peuvent ou devraient cibler les formes les plus graves d'abus de ressources administratives dans le cadre de processus électoraux. Dans la plupart des cas, un sérieux problème reste cependant à résoudre : celui de l'application effective de ces lois. Le coût de cette mise en application et certains comportements très répandus – manifestement contraires à l'éthique même s'ils ne sont pas toujours interdits par la loi – constituent à cet égard des obstacles supplémentaires.

115. L'intégrité de toutes les parties prenantes, notamment la police, le parquet, les tribunaux, les juges et les instances chargées du contrôle de l'administration publique et des forces politiques est manifestement indispensable pour lutter contre l'abus des ressources administratives. Les médias, en vertu du principe de la liberté d'information, peuvent aussi jouer un rôle important en dénonçant les abus et en soutenant la bonne administration de la justice dans ce domaine. Il serait bon que les abus en période électorale soient considérés d'un même œil que la corruption en général.

C. Autres mesures législatives

116. L'instrument fondamental pour lutter contre les abus est la loi et son application. Cela englobe non seulement le droit pénal, mais aussi d'autres textes législatifs comme c'est le cas dans de nombreux pays européens. Afin de bien comprendre ces dispositions dans toutes leurs implications, il faut aussi connaître le contexte législatif général dans lequel elles s'insèrent, faute de quoi il est impossible d'en évaluer tous les effets. Cette question nécessite la prise en compte de plusieurs domaines du droit.

117. En premier lieu, il convient de prêter attention aux dispositions constitutionnelles à cet égard afin de déterminer comment la Constitution aborde la séparation des pouvoirs, la primauté du droit, le contrôle du gouvernement par le parlement et les commissions parlementaires, la Cour constitutionnelle (ou une instance équivalente), les juridictions ou les commissions électorales, le Médiateur et la Cour des comptes. Ces organes et institutions devraient par conséquent s'acquitter de leur mission en veillant au respect du principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi. En outre, ils doivent faire preuve d'objectivité et d'impartialité dans leurs décisions et leurs actes. Ces principes devraient bien évidemment s'appliquer aux processus électoraux dans leur ensemble, ainsi qu'au contrôle de ces processus. En effet, l'égalité d'accès des partis politiques aux ressources publiques et aux médias devrait prévaloir. Par ailleurs, l'Etat devrait être constamment neutre tout au long du processus électoral¹²⁵.

¹²⁴ Voir aussi paragraphe 103 du présent rapport.

¹²⁵ En Amérique latine, la Bolivie, le Salvador, le Mexique et l'Uruguay sont des exemples de pays dotés de dispositions constitutionnelles contre l'abus de ressources administratives à des fins politiques. Ainsi, au Mexique, le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération est la plus haute autorité en ce qui concerne l'application des principes constitutionnels en matière électorale.

118. Les abus de ressources administratives commis dans le cadre de processus électoraux qui résultent d'une infraction à caractère général ou peuvent être considérés comme telle devraient de préférence être traités dans les dispositions pénales de droit commun plutôt que dans des lois électorales spécifiques. Différents types d'actes interdits avant une élection (offre illégale d'une gratification en échange d'un vote, etc.) devraient être considérés comme des infractions graves de droit commun, au même titre que le versement de pots-de-vin et la corruption, les fautes professionnelles et les irrégularités graves commises par des responsables publics et les infractions à caractère économique telles que le détournement de ressources administratives et l'abus de confiance. Les partis politiques, les candidats, les médias et les fonctionnaires qui utilisent abusivement des ressources administratives devraient être sanctionnés. Dans les systèmes fédéraux, un autre point important que devrait envisager la loi est l'application des normes aux différents échelons du pouvoir.

119. En droit public, il peut être important de prévoir des dispositions faisant clairement la distinction entre les responsables politiquement actifs et les fonctionnaires et de déterminer comment les tâches et les responsabilités devraient être réparties entre eux. De plus, il convient de mettre en place des règles bien conçues, détaillées et transparentes concernant le budget public, son affectation et sa bonne utilisation. En l'absence de telles règles, les contrôles internes et externes ne permettront pas de combattre efficacement les abus. Il importe également de régir de façon détaillée certaines questions budgétaires comme l'utilisation des locaux, des communications et des moyens de transport officiels et d'autres ressources techniques, tout en définissant les valeurs à respecter et les bonnes pratiques dans ce domaine.

120. Les fonctionnaires qui enfreignent les règles de la fonction publique doivent être sanctionnés pour infraction ou pour manquement à leurs obligations par une sanction disciplinaire (qui peut aller jusqu'à la révocation). Des dispositions différentes sont appropriées pour les personnes occupant des fonctions politiques (ministres, personnel politique des instances gouvernementales, personnel des groupes parlementaires, etc.)¹²⁶. Dans ce domaine, il y a aussi lieu de prévoir un contrôle indépendant, y compris, en dernier ressort, par les tribunaux. À côté des procédures pénales et en sus des considérations exposées plus haut dans le rapport, l'application de sanctions administratives semble une solution plus pratique que les procédures de destitution politique lorsque l'abus de ressources administratives est le fait de fonctionnaires.

D. Application correcte et effective de la législation

121. L'application effective de la législation requiert une interprétation commune et un sens des responsabilités de la part de tous les acteurs politiques. Il faut qu'ils aient une conception identique des valeurs constitutionnelles et s'accordent à reconnaître leur importance. Par exemple, il importe que tous les acteurs aient une vision commune du rôle de l'opposition dans la société et se réfèrent expressément aux bonnes pratiques.

122. Lorsqu'un tel consensus existe, il est possible d'exercer un contrôle parlementaire plus efficace au sein des commissions permanentes chargées des affaires constitutionnelles et des questions connexes comme les questions électorales. De même, dans un régime présidentiel, l'opposition se trouve davantage incitée à participer par les voies institutionnelles lorsque le principe de sécurité juridique prévaut dans l'interprétation et l'application des lois.

¹²⁶ Voir par exemple l'Avis de la Commission de Venise relatif au projet de loi sur le conflit d'intérêts en Moldova (CDL-AD(2007)044). Consultable à l'adresse : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)044-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)044-f).

123. Une Cour des comptes nationale indépendante rendant compte au parlement peut aussi jouer un rôle important en surveillant les dépenses et la gestion financière du gouvernement. Elle peut aussi enquêter sur les présomptions d'irrégularités financières au sein du gouvernement et prendre des mesures à cet égard.

124. Enfin, il est bien sûr essentiel que les cours constitutionnelles ou les instances équivalentes, les juridictions ou les organes électoraux, le parquet et les juridictions de droit commun soient appelées en dernier ressort à administrer la justice en cas d'abus de ressources administratives dans le cadre de processus électoraux.

125. Il importe aussi que les fonctions mentionnées ici soient exécutées dans un souci de transparence et dans le respect du principe de liberté d'information.

E. Principes de transparence et de liberté d'information

126. Le respect des principes fondamentaux de transparence (dans les processus électoraux) et de liberté d'information sont des conditions préalables indispensables à la prévention des abus de ressources administratives. Par ailleurs, le public doit être informé au sujet du système législatif et de sa mise en œuvre par diverses institutions et pouvoir en débattre. Il est indispensable que tout dysfonctionnement ou toute erreur puisse faire l'objet d'un débat ouvert dans les médias et au sein de l'opinion publique. Les ministres, les élus, les fonctionnaires ainsi que les juges et les contrôleurs des comptes sont donc responsables de leur comportement devant les citoyens. Si ces derniers ont commis des abus, ils sont susceptibles d'en subir les conséquences telles que des enquêtes, des sanctions politiques, des actions civiles ou des poursuites pénales. En outre, lorsque l'ingérence de l'Etat dans les élections est si forte qu'elle porte atteinte à l'équité entre les différents concurrents politiques et à la liberté des citoyens, la sanction ultime est l'annulation de l'élection pour autant que la tradition juridique et les spécificités de la législation électorale prévoient cette option de dernier recours.

F. Subventions publiques aux partis politiques¹²⁷

127. Un problème récurrent est le risque de disparité des possibilités, c'est à dire une inégalité, entre le(s) parti(s) gouvernemental/ux et le(s) parti(s) d'opposition. Ces déséquilibres peuvent être dans une certaine mesure corrigés par un système de financement public des activités des partis. Ce système doit être établi dans le cadre d'une législation détaillée sur les subventions publiques aux partis politiques fondée sur le principe d'égalité. Une autre difficulté se pose ici, celle de la nécessité d'assurer également des conditions adéquates aux partis non représentés au parlement (voir paragraphe 13). Plusieurs exemples concernant l'octroi de subventions publiques aux partis politiques sont mentionnés dans le présent rapport. Toutefois, celui-ci ne traite pas cette question de façon exhaustive¹²⁸.

128. Dans le cadre d'un système de subventions aux partis politiques, il est possible de prévoir une forme de compensation financière afin que les partis d'opposition reçoivent un montant supplémentaire au cours de la législature par rapport aux partis au pouvoir. Une telle disposition vise à compenser dans une certaine mesure l'avantage dont bénéficie(nt) le(s) parti(s) au pouvoir du fait qu'ils peuvent disposer des ressources humaines du gouvernement et des administrations locales et régionales.

¹²⁷ Voir Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphes 176-192.

¹²⁸ Sections III et IV du rapport.

129. Dans ce type de dispositif, il peut aussi être important d'inclure un système public de financement. Ce système pourrait permettre d'imprimer tous les bulletins de vote et offrir une aide matérielle comme par exemple la mise à disposition gratuite ou à coût réduit d'équipements et de services administratifs.

130. La législation peut aussi octroyer aux députés et aux ministres le droit d'effectuer des déplacements sur le territoire national aux frais de l'Etat, y compris pendant les campagnes électorales.

131. Enfin, un système de subventions publiques aux partis politiques peut constituer un bon point de départ pour exercer un certain contrôle public et des audits de la situation économique des partis. Il permet de mettre en œuvre différents mécanismes de protection contre l'abus de ressources administratives à des fins électorales. Un système de subventions fondé sur le principe d'égalité, soumis en dernier ressort au contrôle des tribunaux ou d'instances spécifiques, peut répondre à des buts légitimes dans une société démocratique, comme au Mexique où les règles sont très détaillées et un contrôle judiciaire est garanti pour toute mesure de financement public.

132. A partir de cette analyse approfondie du phénomène d'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, le rapport suggère de prendre en considération les lignes directrices ci-après, qui visent à améliorer le cadre juridique et la pratique des Etats membres dans ce domaine.

VI. Lignes directrices

I. Principes

1. Les **principes de transparence et de liberté d'information** sont des conditions indispensables à la prévention de l'abus de ressources administratives.
2. Le **principe d'égalité des chances** est également essentiel pour garantir l'équité des processus électoraux. Il suppose deux conditions préalables :
 - . premièrement, les autorités de l'Etat (y compris les organes publics et semi-publics) devraient faire preuve de neutralité et d'éthique dans leur comportement, notamment en ce qui concerne : la période préélectorale, y compris la procédure d'inscription des candidats ; la couverture par les médias, en particulier les médias publics ; le financement, notamment public, des partis politiques et des campagnes électorales.
 - . deuxièmement, les candidats sortants devraient veiller à ce que leurs concurrents bénéficient de l'égalité d'accès aux ressources administratives afin qu'ils ne subissent pas de discrimination.
3. Les fonctionnaires, de même que les organes publics et semi-publics, devraient être soumis au **principe de neutralité** dans l'exercice de leurs fonctions.

II. Cadre juridique pour l'application de ces principes

1. Les lois **électorales** et les lois **pénales** ainsi que les **lois sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales** sont les principaux textes qui devraient prévoir des mesures pour combattre l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux.
2. Ces mesures doivent être **proportionnées, claires et prévisibles** pour tous les candidats.

3. A cette fin, les dispositions pertinentes doivent **faire la distinction entre les activités** inhérentes à la responsabilité de l'Etat et celles des partis politiques et des candidats, notamment sortants.

III. Mesures en vue de l'application de bonne foi des principes et des dispositions visant à combattre l'abus de ressources administratives¹²⁹

1. Des **chartes déontologiques** ou des **accords** approuvés par les partis politiques peuvent être des étapes appropriées pour lutter contre l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux. Le caractère public et la large diffusion de ces instruments sont essentiels pour accroître leur efficacité.
2. Pendant les processus électoraux, les fonctionnaires qui se présentent aux élections ne doivent pas utiliser leur qualité officielle en tant que fonctionnaires lorsqu'ils font campagne et agissent en tant que candidats.
3. Une **Cour des comptes nationale indépendante** rendant compte au parlement joue un rôle important en surveillant l'usage des ressources administratives, y compris des fonds publics, par les partis politiques et dans les campagnes électorales. Un **organe** indépendant, établi conformément à la loi, peut être chargé de toutes les questions relatives à l'abus de ressources administratives, y compris non financières, à condition qu'il soit doté de ressources suffisantes et régi par des règles appropriées permettant de s'acquitter de sa mission.
4. Les organes compétents chargés de la lutte contre l'abus de ressources administratives devraient recourir à des mesures préventives pour empêcher les activités illicites le plus tôt possible avant les élections.
5. Les partis politiques, les candidats, les médias publics et les fonctionnaires qui abusent de ressources administratives devraient être **sanctionnés**.
6. A cet égard, une **justice indépendante** est une condition *sine qua non* pour que l'abus de ressources administratives soit sanctionné.
7. Il est par conséquent essentiel que la responsabilité de l'administration de la justice en matière d'abus de ressources administratives incombe en dernier ressort **aux cours constitutionnelles, aux juridictions électorales ou aux instances équivalentes, ainsi qu'aux parquets et aux juridictions de droit commun**.
8. Il est de la plus haute importance de veiller à l'**intégrité des policiers, des procureurs, des juges et des contrôleurs** des forces politiques. Des mesures législatives concrètes devraient aborder la question de l'intégrité afin d'assurer la neutralité de ces personnes vis-à-vis des processus électoraux dans son ensemble.

¹²⁹ Au-delà des principes et du cadre juridique, la volonté politique demeure un facteur déterminant pour la mise en œuvre effective des mesures de lutte contre l'abus de ressources administratives.