



Strasbourg, Varsovie, le 13 mars 2017

CDL-AD(2017)006

Avis n° 879/2017

Or. angl.

Avis BIDDH n° : ELE/306/2017

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

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

AVIS CONJOINT
SUR LE PROJET DE LISTE DE CRITÈRES EN VUE DE
L'ÉVALUATION DU RESPECT DES NORMES ET BONNES
PRATIQUES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DE
L'UTILISATION ABUSIVE DE RESSOURCES ADMINISTRATIVES
DANS LE CADRE DES PROCESSUS ÉLECTORAUX AU NIVEAU
LOCAL ET RÉGIONAL

DU CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX
DU CONSEIL DE L'EUROPE

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 58^e réunion (Venise, 9 mars 2017)

et par la Commission de Venise
à sa 110^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2017)

Sur la base des observations de

M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
Experts de l'OSCE/BIDDH

I. Introduction

1. Dans une note du 25 janvier 2017, M. Andreas Kiefer, Secrétaire général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès »), a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur la « Liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional » (« la liste de critères »¹), établie par la Commission de suivi du Congrès.
2. Dans une note du 15 février 2017, le directeur de la Commission de Venise a confirmé que cette dernière était disposée à passer en revue cette liste de critères et a proposé que la Commission de Venise rédige son avis conjointement avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), compte tenu de la coopération régulière qu'entretiennent les deux institutions dans le domaine de la législation électorale.
3. La liste de critères du Congrès vient compléter les lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, adoptées en 2016 par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise².
4. Le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 58e réunion (Venise, 9 mars 2017) et par la Commission de Venise à sa 110e session plénière (Venise, 10-11 mars 2017).

II. Observations générales

Champ d'application de la liste de critères

5. La liste de critères se veut un outil d'évaluation de la législation et de la pratique dans les États membres en ce qui concerne l'utilisation des ressources administratives au niveau local et régional pendant les élections. Elle vient compléter les lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, adoptées en 2016 par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, le rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, adopté par la Commission de Venise en 2013³, et la Résolution 402(2016) adoptée par le Congrès en 2016⁴. Elle s'appuie sur les documents précités, sans chercher à modifier les normes et les lignes directrices développées jusqu'ici. La proposition d'élaborer une liste de critères dans ce domaine doit être saluée. La liste se concentre sur les situations donnant souvent lieu, au niveau local et régional, à une utilisation abusive de ressources administratives. L'idée d'inclure une liste de questions pouvant être utilisées par ceux qui évaluent les cas d'abus est également bienvenue.
6. L'utilisation abusive de ressources administratives est un sujet délicat. En effet, ce que l'on considère comme un abus dans un système, par exemple l'utilisation de véhicules appartenant à l'État pendant une campagne électorale, peut être perçu, dans certaines circonstances, comme relativement légitime dans la tradition d'un autre État. C'est notamment une question de prise de conscience et de transparence. Si toutes les parties

¹ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Commission de suivi, Liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional, rapporteur : Stewart Dickson, Royaume-Uni (CG/MON05(2017)10).

² Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux ([CDL-AD\(2016\)004](#) : « [Lignes directrices conjointes de 2016](#) »).

³ Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (CDL-AD(2013)033 ; « le rapport de 2013 »).

⁴ [Résolution 402 \(2016\)](#), L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux

prenantes sont conscientes des risques d'abus, l'usage des ressources administratives pendant les élections peut ne pas être un sujet de préoccupation si cet usage est conforme aux règles existantes et offre des chances égales à tous les candidats.

7. Le raisonnement qui sous-tend la liste de critères correspond globalement à celui qui sous-tend les lignes directrices conjointes. La terminologie retenue est la même. En effet, le Congrès a repris la définition de la notion de « ressources administratives » développée dans les lignes directrices. La période prise en compte par la liste de critères est aussi longue que dans le document précité, à savoir l'intégralité du processus électoral. En ce qui concerne la définition des ressources administratives, celle proposée dans le rapport de la Commission de Venise de 2013 et dans les lignes directrices conjointes de 2016 a été reproduite in extenso. Cependant, le paragraphe qui suit la définition semble limiter la notion de ressources administratives aux ressources humaines, alors que des ressources financières et matérielles sont souvent utilisées, par exemple des locaux publics, des services de télécommunications ou des moyens de transport.

8. En règle générale, la liste de critères reprend, pour les principaux éléments de terminologie (« ressources administratives » ou « processus électoral »), les définitions utilisées dans les documents précités. Cependant, quelques notions utilisées par la liste de critères pourraient être mal interprétées ou prêter à confusion, notamment par rapport à la notion de ressources administratives, dans la mesure où elles ne sont pas utilisées dans d'autres documents similaires (telles que les lignes directrices conjointes). Par conséquent, ces notions et expressions devraient être soit évitées, soit explicitement définies dans le document⁵.

En ce qui concerne la structure

9. La liste de critères suit globalement la logique des lignes directrices conjointes de 2016, ce dont on peut se féliciter. Cependant, les questions proposées par la liste de critères semblent difficiles à utiliser dans la pratique. Les questions devraient être claires et opérationnelles, c'est-à-dire offrir aux professionnels des indications concrètes pour repérer les abus ou prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives. De plus, les différences entre les États ajoutent à la complexité de cet exercice.

10. En ce qui concerne sa structure, la liste de critères est constituée de quatre parties principales⁶. Cette structure n'est pas facile à suivre et peut être déroutante. Par conséquent, il pourrait être intéressant de présenter les questions de la liste de critères dans une annexe séparée où elles pourraient être regroupées par thème (cadre juridique, médias, etc.). Une distinction pourrait être établie entre les questions d'ordre général (qui ne concernent pas exclusivement l'utilisation abusive de ressources administratives, comme la lutte contre la corruption, les exigences générales de neutralité des services publics, etc.) et les questions qui se rapportent uniquement à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux. Ou bien, la liste de critères pourrait faire une distinction entre les questions touchant à la législation, celles qui concernent sa mise en œuvre et les questions relatives aux moyens de prévention et aux sanctions.

⁵ Les notions de « conflit d'intérêts », de « népotisme » et de « favoritisme » sont vastes. Elles sont utilisées au haut de la page 3 et dans les troisième et quatrième questions du paragraphe « Règles explicites... » à la page 7. Également, à la page 9, la deuxième question posée dans le paragraphe « Application du cadre juridique » nécessiterait de définir les notions de népotisme et de favoritisme, dans la mesure où ces notions pourraient être interprétées avec subjectivité.

⁶ Les quatre parties sont les suivantes :

- A. Principaux domaines de risques liés aux processus électoraux : le cadre juridique
- B. Application du cadre juridique, voies de recours générales et sanctions
- C. Qualification de cas concrets d'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, y compris au niveau local et régional
- D. Agir préventivement contre l'utilisation abusive de ressources administratives en mettant plus particulièrement l'accent sur l'échelon local.

11. Les principaux problèmes liés à la structure du document se concentrent dans le chapitre B (Application du cadre juridique, voies de recours générales et sanctions), qui traite à la fois de la mise en œuvre des dispositions générales (par exemple, les fonctions que les organes compétents peuvent exercer d'office), du système de recours et de la législation applicable à certains domaines spécifiques. Ces sous-catégories sont vastes et ont peu en commun. Une solution serait de segmenter davantage la liste de critères en créant une partie composée de différents chapitres consacrés à la législation, à sa mise en œuvre et au système de recours, et une autre partie traitant plus précisément de l'utilisation abusive de ressources administratives (dispositions générales et spécifiques en la matière, moyens de prévention et sanctions).

12. Dans la mesure où la liste de critères est destinée, notamment, aux observateurs et aux experts électoraux, sa structure pourrait être adaptée de façon à la rendre plus facile d'utilisation pour ces derniers. Elle pourrait, par exemple, contenir une partie spécialement destinée aux observateurs qui se rendent dans un pays dans les jours qui précèdent et qui suivent la date d'un scrutin, et une autre partie destinée aux experts dont le travail d'analyse s'étend sur une plus longue durée.

13. Le chapitre D traite de la prévention (« Agir préventivement contre l'utilisation abusive de ressources administratives en mettant plus particulièrement l'accent sur l'échelon local »). Il serait préférable de placer cette partie au début du document, après l'introduction sur les standards internationaux.

14. Les questions relatives aux voies de recours sont traitées à la fois dans le chapitre B et dans le chapitre C, répétitions que l'on observe dans d'autres parties de la liste de critères. Les thèmes similaires devraient, de préférence, être regroupés en évitant les répétitions pour assurer la clarté du document. Le texte comporte également de nombreuses questions répétitives. Par exemple, la question « *Les manquements des membres des commissions électorales à leurs devoirs dans l'exercice de leurs fonctions officielles sont-ils sanctionnés ?* », posée au chapitre A, est liée au thème du chapitre B. Les questions suivantes sont également similaires et ne traitent pas de sujets très différents : « *Existe-t-il des lignes directrices pour l'application des règles encadrant le financement des campagnes afin d'assurer l'égalité des chances et la non-discrimination ?* », « *D'une manière générale, les lois prévoient-elles l'intégrité du processus électoral et assurent-elle l'égalité des chances des candidats et des partis ? (Leur participation sur un pied d'égalité est-elle garantie ?)* », « *L'égalité des chances et l'égalité de traitement devant la loi sont-elles assurées ? (Des partis/candidats ?)* ». Le document devrait, par conséquent, être plus cohérent, plus facile d'utilisation et moins répétitif dans sa structure.

15. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de simplifier le document afin d'harmoniser sa structure globale et d'éviter les répétitions.

Commentaires concernant l'introduction

16. L'utilisation abusive de ressources administratives est clairement liée à la neutralité et à l'impartialité du processus électoral, à l'égalité de traitement entre les différents candidats et les partis en ce qui concerne les ressources administratives et à l'égalité des chances entre toutes les parties prenantes, y compris les candidats sortants. Cette notion devrait être réaffirmée dans la liste de critères comme cela a été fait dans les lignes directrices conjointes, dans la mesure où tous ces éléments concourent à l'équité du processus électoral.

17. La liste de critères devrait avant tout indiquer clairement à qui elle s'adresse – observateurs électoraux, experts, élus locaux et régionaux, leur collaborateurs, etc.

18. La première phrase de la liste de critères devrait faire référence, non seulement aux lignes directrices conjointes de 2016, mais aussi au rapport de 2013 sur le sujet⁷.

19. La définition des ressources administratives est reproduite de manière satisfaisante telle qu'elle figure dans le rapport de 2013 et dans les directrices conjointes de 2016. Il devrait cependant être fait référence à ces deux documents, par exemple dans une note de bas de page⁸.

20. Dans la phrase « *Qui plus est, des problèmes peuvent également être observés le jour du scrutin, notamment des pressions exercées sur les électeurs* », il pourrait être envisagé de remplacer les mots « des pressions exercées sur les électeurs » par « une influence excessive exercée sur les électeurs » ou de mentionner l'importance de « la protection des électeurs le jour du vote ».

Commentaires concernant le chapitre A. « Principaux domaines de risques liés aux processus électoraux : le cadre juridique »

21. La première partie du chapitre A est en accord avec la liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, ce dont on peut se féliciter⁹. Dans la première partie de ce chapitre, dans la phrase « *D'autres exigences incontournables sont l'impartialité et la neutralité des fonctionnaires, des agents publics et des organismes (semi-)publics* », il serait recommandé de mentionner aussi l'égalité et la non-discrimination.

22. Certaines questions posées dans le chapitre A devraient plutôt être placées dans le chapitre B (Application du cadre juridique, voies de recours générales et sanctions), dont le thème les couvre plus logiquement (par exemple « *Existe-t-il des mécanismes destinés à prévenir, corriger et sanctionner tout exercice abusif du pouvoir discrétionnaire ?* »).

23. La deuxième partie du chapitre A est consacrée aux normes internationales. Un examen détaillé des interactions entre le droit international et le droit national pourrait être évité dans le cadre de la liste de critères. En outre, une distinction plus simple que celle qui est faite entre le droit contraignant et le droit non contraignant pourrait être utilisée dans ce document. Par exemple, les codes de bonne conduite de la Commission de Venise sont aussi des documents politiques, bien qu'étant non contraignants (le Code de bonne conduite en matière électorale a été soutenu par le Comité des Ministres dans une déclaration solennelle). De plus, parmi les documents internationaux contraignants, il conviendrait de citer les conventions du Conseil de l'Europe sur la corruption, à savoir la [Convention pénale sur la corruption](#) (STE n° 173) et la [Convention civile sur la corruption](#) (STE n° 174).

24. Il est également recommandé d'inclure, parmi les documents de référence relevant du droit non contraignant, les lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise¹⁰ et le manuel sur l'observation du financement des campagnes de l'OSCE/BIDDH¹¹.

25. La liste de questions concernant les « Libertés politiques » figurant dans la première partie du chapitre A, pourrait aussi inclure les questions suivantes :

- Dans quelles circonstances ces libertés peuvent être limitées ?
- Existe-t-il des restrictions à ces droits pour les fonctionnaires et/ou les employés des services publics¹² ?

⁷ Rapport de 2013 et lignes directrices conjointes de 2016.

⁸ Les références exactes sont : rapport de 2013, paragraphe 12 ; lignes directrices de 2016, paragraphe 9.

⁹ [CDL-AD\(2016\)007](#). Voir en particulier II. Critères, partie C, qui pourrait être mentionné dans la note de bas de page n° 5.

¹⁰ [CDL-AD\(2010\)024](#).

¹¹ <http://www.osce.org/odihr/elections/135516?download=true>.

¹² Compte tenu de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 1998.

- De quelles voies de recours dispose un individu en cas de restriction de ses droits ?

26. Dans la même liste de questions, il est proposé d'ajouter le personnel électoral dans la catégorie des personnes concernées par la non-participation aux campagnes électorales dans la question suivante : « *le cadre juridique prévoit-il la non-participation du **personnel électoral**, des juges, des procureurs, des policiers et des militaires aux campagnes électorales ?* »

27. Les questions posées dans la partie 4 (« L'utilisation abusive de ressources administratives au regard du cadre juridique national ») sont pertinentes et pour la plupart appropriées. Cependant, quelques clarifications sont nécessaires.

28. Premièrement, dans le développement de la partie 4, avant la série de questions, il pourrait être utile que le paragraphe suivant cite (par exemple dans une note de bas de page) le point 1.7 des lignes directrices conjointes : « D'un autre côté, l'utilisation abusive de ressources administratives peut aussi être abordée par des codes de conduite volontaires et l'autorégulation. La question centrale est de savoir si les engagements appropriés ont été pris et si les intéressés vont respecter ces engagements ».

29. La première question¹³ pourrait être clarifiée et faire précisément référence à la législation relative à l'utilisation abusive de ressources administratives.

30. En ce qui concerne la question « *La stabilité de la loi est-elle assurée ? (Les lois relatives à l'utilisation abusive de ressources administratives sont-elles stables, c.-à-d. qu'elles ne peuvent être modifiées qu'après un avertissement loyal, au moins un an avant les élections ?)*¹⁴, le Code de bonne conduite en matière électorale traite des aspects fondamentaux du processus électoral, tels que le système électoral et l'administration des élections, dont il précise qu'ils doivent demeurer stables¹⁵. De plus, il faudrait également mentionner à cet égard la déclaration interprétative de la Commission de Venise sur la stabilité du droit électoral, qui porte sur ce sujet¹⁶. En revanche, dans la mesure où il ne s'agit pas d'éléments fondamentaux du droit électoral, il est fortement recommandé d'introduire des changements ou des dispositions appropriées sur la responsabilité et les sanctions (administratives ou pénales) encourues en cas de non-respect des règles relatives à l'utilisation des ressources administratives, même moins d'une année avant la tenue d'un scrutin. De plus, ni le droit pénal ni le droit administratif n'admettent, en général, les sanctions rétroactives¹⁷, mais ils suivent le principe suivant : les sanctions sont appliquées telles qu'elles étaient définies au moment de la violation.

31. Concernant la question « *Existe-t-il des dispositions visant à assurer la neutralité des fonctionnaires et agents publics et des catégories similaires (juges, militaires, etc.) durant les processus électoraux ? (Autrement dit, sont-ils dûment protégés contre toute pression ?)*¹⁸, la neutralité devrait aussi s'appliquer aux groupes de personnes qui jouissent du prestige d'exercer des fonctions officielles (électives). De plus, les questions devraient aussi interroger l'existence de dispositions visant à prévenir l'utilisation abusive d'équipements et de locaux publics.

32. La question « *Existe-t-il des dispositions prévoyant une séparation claire entre l'État et les partis politiques ?*¹⁹ pourrait être davantage développée et clarifiée, dans la mesure où de telles dispositions sont rares. Le plus souvent, il peut y avoir des dispositions sur le

¹³ « Y a-t-il des lois ou dispositions écrites ? », page 7.

¹⁴ Dans la liste de questions figurant sous le titre « Généralités – Droit interne », page 7.

¹⁵ II. 2. b.

¹⁶ Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral ([CDL-AD\(2005\)043](#)).

¹⁷ Voir à cet égard l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁸ Dans la liste de questions figurant sous le titre « Règles explicites dans les lois nationales pertinentes », page 7.

¹⁹ Dans la même liste de questions.

pluralisme des partis et l'égalité entre les partis politiques, ainsi que sur la séparation entre les budgets de l'État et des partis. Des questions portant sur ces aspects spécifiques seraient donc plus appropriées.

33. La question « *Les lois prévoient-elles le libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination pour tous les candidats et partis politiques ?*²⁰ » laisse supposer que l'accès aux médias devrait être non discriminatoire. Il importe de s'intéresser séparément aux médias publics et aux médias privés, sachant que ces derniers peuvent aussi être détenus par des partis politiques. La liste de critères devrait être clarifiée à cet égard et mise en conformité avec les normes européennes en la matière, par exemple en ajoutant des questions supplémentaires ou en restreignant la question aux seuls médias appartenant à l'État ou publics.

34. La question de l'accès aux médias est complexe. Ce serait sans doute aller trop loin que de dire que l'accès à tous les médias doit être fondé sur le principe de l'égalité. La distinction entre les médias contrôlés par l'État/médias publics et les médias privés devrait être prise en compte et la position de départ devrait être de garantir un accès équitable plutôt qu'une stricte égalité²¹. La question « *Les lois prévoient-elles le libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination pour tous les candidats et partis politiques ?* » devrait inclure la notion d'égalité stricte ou proportionnelle²². De plus, le concept de non-discrimination est utilisé d'une manière très incertaine dans la huitième question de la page 9. Il serait souhaitable que les questions qui concernent les médias soient séparées des autres et qu'un langage cohérent soit utilisé.

35. Sous le titre « Codes de conduite et mécanismes d'autorégulation : un moyen de prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives », la première question pourrait être de demander s'il existe de tels codes de conduite.

36. La question « *Des sanctions (informelles) sont-elles prévues en cas de non-respect de leurs dispositions ? (Suspension du financement public des partis politiques par exemple)* »²³ pose problème. En effet, la suspension du financement public d'un parti est une sanction officielle sévère et n'est peut-être pas un bon exemple de sanction en cas de non-respect des codes de conduite. Il serait plus clair de demander si les codes de conduite sont appliqués/encadrés d'une quelconque manière. La suspension des financements publics pour un manquement à un accord volontaire, comme un code de conduite, pourrait créer un autre problème, à savoir le détournement de ce mécanisme. Compte tenu du caractère informel des codes de conduite, si des sanctions informelles devaient être appliquées, il serait difficile d'en faire appel dans le cadre d'une procédure judiciaire équitable.

37. La question « *Existe-t-il des dispositions générales visant à proscrire toute forme de corruption ?* » devrait envisager davantage de cas possibles d'utilisation abusive de ressources administratives : le lobbying, les emplois post-mandat, les cadeaux, par exemple, pourraient être pris en considération.

²⁰ Dans la liste de questions figurant sous le titre « Règles implicites dans les lois nationales pertinentes », page 8.

²¹ La question se pose dans la troisième question du paragraphe intitulé « État de droit » (page 3) et dans la quatrième question du paragraphe intitulé « Impartialité... » (page 4), ainsi que concernant le concept de « neutralité » des médias dans la sixième question du début de la page 8.

²² Voir à cet égard le Code de bonne conduite en matière électorale, I. 2.3.

²³ Dans la liste de questions figurant sous le titre « Codes de conduite et mécanismes d'autorégulation : un moyen de prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives », page 8.

Commentaires concernant le chapitre B. « Application du cadre juridique, voies de recours générales et sanctions »

38. Comme indiqué précédemment, il conviendrait de revoir le contenu et la structure de ce chapitre qui traite de questions très différentes, telles que l'application de la loi, les procédures de recours, la législation relative aux sanctions et la clarté de ces dispositions. Les parties concernant les voies de recours, les appels et les réclamations devraient être combinées et harmonisées²⁴.

39. Par ailleurs, les questions suivantes semblent être liées au cadre juridique et pourraient être déplacées dans cette partie :

- L'égalité des chances et l'égalité de traitement devant la loi sont-elles assurées ? (Des partis/candidats ?)

- Des mesures efficaces sont-elles prises pour lutter contre le népotisme et le favoritisme ?

- Existe-t-il des règles claires concernant la passation des marchés publics ? (Tout particulièrement durant les campagnes électorales afin de prévenir l'attribution de marchés publics, etc., pour en tirer un avantage personnel ou accorder un avantage à un parti politique.)

40. La question de savoir si l'utilisation abusive de ressources administratives peut être un motif pour **contester le résultat d'une élection** pourrait être posée.

41. De même, il est proposé d'ajouter une question sur l'utilisation abusive des publicités à caractère social : « *Existe-t-il une réglementation claire sur l'usage de la publicité à caractère social avant et pendant les campagnes électorales (notamment les publicités tendant à favoriser les candidats sortants ou certains groupes commerciaux) ?* ».

42. Dans la même liste de questions, la question concernant les médias ne peut être évaluée que sur la base de processus fiables de contrôle des médias, ce qui suppose que les pays concernés disposent d'institutions à même de contrôler l'accès aux médias et son caractère équitable.

43. Dans la même liste de questions, la note de bas de page associée à la question « *Existe-t-il des règles claires concernant la passation des marchés publics ? (Tout particulièrement durant les campagnes électorales afin de prévenir l'attribution de marchés publics, etc., pour en tirer un avantage personnel ou accorder un avantage à un parti politique)* » pourrait être clarifiée ou développée.

44. Dans la liste de questions figurant sous le titre « Transparence », la note de bas de page associée à la question « *Des audits sont-ils réalisés par des organismes indépendants pour vérifier le respect des obligations en la matière ?* » devrait faire référence à un chapitre précis.

45. Dans la liste de questions figurant sous le titre « Voies de recours, appels et réclamation », la question « *La loi prévoit-elle des voies de recours accessibles et abordables ?* » ne semble pas s'appliquer spécifiquement au problème de l'utilisation abusive de ressources administratives et pourrait être supprimée de la liste.

46. La question « *Des dispositions sont-elles en place pour garantir l'indépendance et l'impartialité de la justice ?* » est vague et peut aller au-delà du champ d'application de la liste de critères. Il est par conséquent recommandé de la supprimer.

47. Dans la même liste de questions, il est proposé d'ajouter « et sont-ils adéquats ? », dans la question « *Les recours peuvent-ils être exercés en temps utile ?* ».

²⁴ Pages 9 et 12.

48. En ce qui concerne la liste de questions figurant sous le titre « Audits, surveillance et contrôle », dans la question « *Les personnes qui portent des cas d'utilisation abusive à l'attention des autorités (comme les lanceurs d'alerte) sont-elles dûment protégées afin d'éviter tout harcèlement, intimidation, renvoi ou violence en cas de signalement de pratiques abusives, de népotisme ou de favoritisme ?* », l'utilisation des termes « népotisme » et « favoritisme » devrait être évitée. En effet, la référence aux pratiques abusives, au népotisme et au favoritisme risquerait de rendre la question trop complexe et devrait être supprimée.

49. À la fin de la question « *La communication et les échanges d'information entre les organismes d'audit, les organes de gestion des élections et d'autres organes équivalents, notamment au niveau local, est-elle assurée afin de faciliter une prise de décision transparente ?* », il conviendrait d'ajouter « et d'améliorer l'efficacité du contrôle et de la surveillance ».

50. Dans la liste de questions « Sanctions et répression », deux questions pourraient être combinées :

- *Des mesures sont-elles prises pour prévenir, identifier, instruire et poursuivre les cas d'utilisation abusive de ressources administratives à des fins de campagne ?*
- *Des mesures sont-elles prises pour prévenir, identifier, instruire et poursuivre les cas d'intimidation et de pressions exercées à l'encontre d'électeurs ?*

51. Il est proposé d'ajouter « administratives » dans la question « *Les fonctionnaires et agents publics qui se livrent à des pratiques abusives sont-ils passibles de sanctions disciplinaires, **administratives** et/ou pénales ?* »

Commentaires concernant le chapitre C. « Qualification de cas concrets d'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, y compris au niveau local et régional »

52. Le chapitre C traite de questions déjà abordées dans le chapitre B. C'est pourquoi, une restructuration de ce chapitre serait également indiquée.

53. La question suivante pourrait être revue : « *Dans quelle mesure la classe politique et l'administration publique ont-elles conscience du problème ?* »

54. La question « *Les mesures de lutte contre l'utilisation abusive de ressources administratives portent-elles atteinte aux droits fondamentaux ? A quel point ?* »²⁵ devrait être précisée. À l'évidence, toute restriction imposée à l'utilisation de ressources quelles qu'elles soient, notamment de ressources administratives, limite les libertés ou les droits électoraux (ou les droits fondamentaux étroitement liés à ces derniers), mais ces restrictions peuvent être souhaitables. Il faudrait plutôt s'interroger sur la question de savoir jusqu'où vont les restrictions visant à garantir l'égalité entre les candidats et la neutralité de l'État et de son administration, ce qui pose également la question de la limitation éventuelle de certaines activités exercées par les institutions étatiques, en particulier pendant les périodes préélectorales. Une autre question pourrait porter sur la méthode utilisée dans le pays observé – s'il limite les droits fondamentaux pour éviter l'utilisation abusive des ressources administratives ou s'il donne largement accès aux ressources administratives, mais à tous les candidats sur un pied d'égalité.

55. En ce qui concerne la partie « Fonctions publiques (locales) et utilisation illégitime de ressources administratives » la note de bas de page n° 20 associée à ce titre touche un point relativement sensible qui mériterait d'être explicité.

²⁵ Dans la liste de questions figurant sous le titre « Conséquences de toute restriction à l'utilisation de ressources administratives/Degré d'atteinte aux droits fondamentaux/individuels/droits de l'homme », page 19.

56. Il est proposé d'ajouter « à une date ultérieure aux élections », dans la question « *Dans quelle mesure les irrégularités alléguées sont-elles nécessaires pour assurer la continuité et l'efficacité de l'action des pouvoirs publics (locaux) ? (Dans quelle mesure ces agissements sont-ils liés à l'exercice de fonctions publiques (locales) ? Sont-ils indispensables/nécessaires/sans importance pour l'exercice des fonctions publiques (locales) et auraient-ils pu être différés à une date ultérieure aux élections sans nuire au bon fonctionnement de la collectivité locale ou régionale ou de l'État ?)* ».

57. Concernant le titre de la liste de questions « L'importance du phénomène », il est proposé de remplacer « l'importance » par « la gravité » : « La gravité du phénomène ».

58. La question « *La relation particulière d'une autorité locale avec sa collectivité d'appartenance exige-t-elle des garanties spécifiques ? (Organes de suivi et de contrôle au niveau local et régional)* »²⁶ pourrait être clarifiée. Quelles informations pourrait apporter cette question aux fins de l'évaluation ?

59. La question « *L'utilisation abusive de ressources administratives au niveau local est-elle plus problématique compte tenu de la relation spéciale existant entre les autorités locales et régionales et la collectivité dans laquelle l'élection se déroule ?* »²⁷ semble essentiellement théorique et ne pas tenir compte des particularités de chaque pays. Une explication plus approfondie de cette question, par exemple dans une note de bas de page, serait indiquée.

60. Dans la liste de questions figurant sous le titre « Réclamations et voies de recours, contrôle et sanctions », il est proposé d'ajouter une nouvelle question : « *Existe-t-il des organisations non gouvernementales (ONG) efficaces et indépendantes à même de veiller au respect de la réglementation applicable (financement des campagnes, médias, etc.) ?* ». Il est aussi proposé d'ajouter la question suivante : « *Les sanctions sont-elles correctement appliquées ou leur application pose-t-elle problème ?* ».

61. Dans la liste de questions figurant sous le titre « Le degré de sensibilisation au problème et aux cas d'utilisation abusive de ressources administratives », il est recommandé d'ajouter la question suivante : « *Un travail général de sensibilisation est-il effectué ?* ».

Commentaires concernant le chapitre D. « Agir préventivement contre l'utilisation abusive de ressources administratives en mettant plus particulièrement l'accent sur l'échelon local »

62. La question « *Les restrictions à l'utilisation abusive de ressources administratives sont-elles appliquées de bonne foi ? (Protection des fonctionnaires et agents publics contre les sanctions cachées et l'intimidation ; le principe de neutralité doit s'appliquer aux fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi qu'aux organismes publics et semi-publics)* »²⁸ devrait être divisée en davantage de sous-parties et d'aspects, dans la mesure où selon les acteurs concernés (partis politiques, organes d'administration des élections, autres institutions étatiques, fonctionnaires), il peut exister différents niveaux d'application de bonne foi. Actuellement, il est difficile d'évaluer un pays sur la base d'une question aussi générale.

63. La question « *Des personnalités de premier plan ont-elles fait des déclarations pertinentes contre les abus ? (Déclarations et instructions écrites soulignant qu'aucune pression sur les fonctionnaires et agents publics ne saurait être tolérée) ?* »²⁹ ne donnera pas beaucoup d'informations sur l'état de la lutte contre l'utilisation abusive de ressources administratives. Bien souvent, ce sont dans les pays connaissant le plus de problèmes de

²⁶ Dans la liste de questions figurant sous le titre « Niveau local/régional », page 13.

²⁷ Dans la même liste de questions.

²⁸ Dans la liste de questions figurant sous le titre « Volonté politique et renforcement des freins et contrepoids », page 13.

²⁹ Dans la même liste de questions.

corruption et d'abus de ressources administratives que se font les déclarations les plus prometteuses, tandis que dans les pays où ces problèmes sont plus rares, il peut ne pas sembler utile d'en faire.

64. Dans la partie « Mesures spécifiques au niveau local et régional », il est possible que selon la taille ou l'ordre juridique du pays, il ne soit pas nécessaire de disposer d'institutions de niveau régional ou local ou de dispositions spécifiques et qu'un cadre institutionnel national soit suffisant, sans entrer en contradiction avec le principe de subsidiarité. Par conséquent, les questions posées dans cette partie pourraient prêter à confusion.

65. En ce qui concerne la liste de questions figurant sous le titre « Information, sensibilisation et formation », il est proposé d'ajouter « partis politiques » dans la question « *Une formation sur les normes et pratiques pertinentes est-elle dispensée aux acteurs concernés (organes de gestion électorale, **partis politiques**, candidats, observateurs électoraux) ?* ».

Conclusion

66. La liste de critères du Congrès est conforme aux standards internationaux en matière électorale telles qu'établies notamment par les documents de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH portant sur la question de l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux.

67. Il conviendrait toutefois d'en remanier la structure afin de la rendre plus cohérente et facile d'utilisation, en particulier pour les observateurs et les experts électoraux.

68. La liste de critères bénéficierait grandement d'une révision et d'une harmonisation de certaines questions, qui sont parfois répétitives et dispersées dans tout le document.