



L'ABUS D'USAGE DES RESSOURCES PUBLIQUES PENDANT LES ÉLECTIONS



2022





Auteurs

Soumaya Gombra

Présidente de section consultative au Tribunal Administratif, Tunisie,

Óscar Sánchez Muñoz

Professeur à l'Université de Valladolid, Espagne,

Afifa Khanfous

Directrice générale à la présidence du gouvernement, Tunisie,

Bertrand Simon

Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France,

Essia Labidi

Présidente du Tribunal de première instance de Manouba, Tunisie,

Sofiène Ben Abid

Expert-comptable, Tunisie,

Walid Ammous

Expert-Comptable, Tunisie,

Mourad Ben Gassouma

Procureur d'Etat près la Cour des comptes, Tunisie.

Coordinateur du projet

Lotfi Blel

Expert électoral au PNUD Tunisie

Rédactrice en chef

Soumaya Gombra

Consultante PNUD Tunisie

Lecture pré-édition

Lotfi Larguet

Universitaire, chroniqueur et journaliste

Conception graphique

Ines Jaziri

Infographiste au PNUD Tunisie

Avertissement

Les idées et les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles des auteurs et ne reflètent pas les points de vue du PNUD ni ceux de la Commission de Venise ou du Conseil de l'Europe ou leurs partenaires.





L'ABUS D'USAGE DES RESSOURCES PUBLIQUES PENDANT LES ÉLECTIONS



Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Projet d'assistance électorale en Tunisie II (PAET II)

En tant qu'agence principale des Nations Unies pour le développement international, le PNUD travaille dans 170 pays et territoires pour éradiquer la pauvreté et réduire les inégalités. Nous aidons les pays à développer des politiques, des compétences en matière de leadership, des capacités de partenariat, des capacités institutionnelles et à renforcer la résilience pour atteindre les Objectifs de développement durable. Notre travail se concentre sur trois domaines d'intervention: le développement durable, la gouvernance démocratique et la consolidation de la paix, et la résilience au climat et aux catastrophes.

www.undp.org

2022



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC



Financé par
l'Union européenne



ITALIAN AGENCY
FOR DEVELOPMENT
COOPERATION

TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale	10
Chapitre premier : Cadre général	14
Section 1 : Définition de la notion d'abus d'usage des ressources publiques	16
1. La notion des ressources publiques	16
2. La notion d'abus d'usage	19
3. La période concernée par l'abus d'usage des ressources publiques	20
4. Les parties concernées par l'interdiction d'abus d'usage des ressources publiques	22
Section 2 : Les critères de distinction entre usage légal et usage illégal des ressources publiques en période électorale	26
1. Éléments à considérer dans la définition du cadre juridique	27
2. Le rôle des codes de conduite et des critères d'interprétation issus des autorités de contrôle, comme complément des normes impératives	30
Section 3 : Principes généraux et standards internationaux	32
1. Les principes généraux	32
2. Les standards internationaux	35
Chapitre 2 : Expériences comparées des différents types d'utilisation abusive des ressources de l'Etat en période électorale	44
Section 1 : L'utilisation abusive des ressources financières de l'État (le financement public direct et indirect)	45
1. Problèmes relatifs aux règles régissant l'allocation des fonds aux partis politiques et aux candidats dans le cadre du financement public direct	46

2. Problèmes relatifs au détournement des fonds publics à des fins électorales __ 47
3. Problèmes liés au financement indirect : l'exemple de l'allocation de temps d'antenne __ 49

Section 2 : L'utilisation abusive des ressources humaines de l'État __ 51

1. Problèmes liés à la participation des élus et des hauts cadres de l'État à la campagne électorale __ 51
2. Problèmes liés à la participation des agents d'exécution à la campagne électorale _____ 54

Section 3 : L'utilisation abusive des ressources matérielles de l'État __ 60

1. Usage des biens immobiliers de l'État _____ 60
2. Usage des biens mobiliers de l'État _____ 62

Section 4 : L'utilisation abusive des communications institutionnelles _____ 64

1. Les campagnes d'information sur le processus électoral _____ 64
2. Les campagnes de publicité institutionnelles dans les médias, lorsqu'elles portent sur des aspects non directement liés au processus électoral __ 65
3. Autres activités de communication institutionnelle _____ 66

Section 5 : L'utilisation abusive des ressources immatérielles de l'Etat __ 69

1. Usage des prérogatives de puissance publique _____ 69
2. Usage de la notoriété publique _____ 77

Chapitre 3 : L'abus d'usage des ressources publiques en droit tunisien __ 80

Section 1 : L'abus d'usage des ressources financières publiques __ 86

1. Le financement public direct _____ 86

2. Le financement public indirect	88
Section 2 : L'abus d'usage des ressources humaines publiques	91
1. L'abus d'usage des ressources humaines et le statut général de la fonction publique	92
2. L'abus d'usage des ressources humaines et le statut général applicable aux agents des établissements et entreprises publiques	94
3. L'abus d'usage des ressources humaines et le code de déontologie et de bonne conduite des agents publics	95
4. L'abus d'usage des ressources humaines dans les circulaires émises par le Chef du gouvernement	97
5. L'usage des ressources humaines liées à la fonction politique	98
Section 3 : L'abus d'usage des ressources matérielles publiques	99
1. L'abus d'usage des biens immobiliers	100
2. L'abus d'usage des biens mobiliers	102
Section 4 : L'abus d'usage des ressources immatérielles	107
1. L'abus d'usage des prérogatives de puissance publique	109
2. L'abus d'usage de la notoriété publique	110
Chapitre 4 : La notion d'abus de ressources d'Etat et des moyens de communication publics	113
Section 1 : Abus et système	117
Section 2 : Les principes d'un cadre global fiable	120
1. Principe de dissociation	120
2. Accorder le principe de dissociation avec les autres principes	124
Section 3 : Un cadre juridique et organisationnel	129
1. Le champ d'action des autorités administratives indépendantes	131
2. La complémentarité du droit électoral	136

Chapitre 5 : L'usage des ressources de l'Etat dans la communication politique en période électorale en Tunisie _____ 140

Section 1 : Les règles qui régissent la communication politique en période électorale _ 145

Section 2 : Spécificités des règles régissant la communication politique selon le moyen de communication utilisé _ 147

1. Les médias audiovisuels publics _____ 147
2. L'usage de la presse écrite _____ 151
3. L'usage des médias publics électroniques _____ 152
4. L'abus de l'usage des médias privés par les hauts responsables de l'Etat _ 153

Section 3 : Autres moyens de communication _____ 155

Chapitre 6 : Méthodes d'évaluation comptable d'abus d'usage des ressources publiques en période électorale ____ 160

Section 1 : Nomenclature des ressources pouvant faire l'objet d'une évaluation financière et règles d'évaluation _ 163

1. Nomenclature des ressources pouvant faire l'objet d'une évaluation financière _____ 164
2. Règles d'évaluation des ressources pouvant faire l'objet d'une évaluation financière ____ 166

Section 2 : Nomenclature des ressources ne pouvant pas faire l'objet d'une évaluation financière et règles de prise en considération _____ 172

1. Nomenclature des ressources ne pouvant pas faire l'objet d'une évaluation financière _ 172
2. Règles de prise en considération des ressources ne pouvant pas faire l'objet d'une évaluation financière _ 174

Chapitre 7 : Le contrôle exercé par la Cour des comptes _ 179 **sur les abus d'usage des ressources publiques** **pendant les élections**

Section 1 : Détection des cas d'abus d'usage des ressources _ 183 **publiques dans le cadre du contrôle du financement** **des campagnes électorales par la Cour des comptes**

1. Outils de contrôle des abus d'usage des ressources publiques _ 184
2. La détection des abus d'usage des ressources publiques face aux _ 194
problématiques de la limitation des moyens de preuve

Section 2 : Poursuite des cas d'abus d'usage des ressources _ 204 **publiques**

1. Transmission des actes susceptibles de constituer des abus _ 204
d'usage des ressources publiques au juge pénal
2. Sanction des candidats aux élections pour abus d'usage des _ 210
ressources publiques



INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les élections constituent l'un des piliers les plus importants de la démocratie. Pour que des élections soient véritablement démocratiques, elles doivent être fondées sur le respect de la loi et de la Constitution. Il faut dire que l'inhérence des élections à la démocratie est affirmée par la Déclaration universelle des droits de l'homme qui prévoit que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote »¹.

En réalité, l'organisation des élections est régie par des principes fondamentaux et des procédures qui garantissent le droit de chaque citoyen à être candidat aux élections et d'exercer son droit au vote en toute liberté et dans le respect du principe d'égalité, de transparence et de neutralité. C'est à ce niveau que se pose la question de l'utilisation abusive des ressources publiques pendant les élections.

En effet, l'usage des ressources publiques pendant les élections se trouve au cœur du débat sur les conditions d'organisation d'élections démocratiques car le fait de ne pas mettre en place les mécanismes nécessaires pour répondre à la problématique de l'usage abusif des ressources publiques pendant les élections risque de biaiser tout le processus électoral basé sur la sincérité du scrutin.

Il faut dire que l'abus d'usage des ressources publiques pendant les élections est un phénomène qui a longtemps caractérisé plusieurs systèmes électoraux dans le monde. On peut dire même que dans certains pays, ce sont des pratiques enracinées dans leur culture générale.

Aujourd'hui, la question de l'usage abusif des ressources publiques pendant les élections se pose avec de plus en plus d'acuité car dans plusieurs pays non démocratiques et même démocratiques, des candidats à une élection se retrouvent souvent en concurrence avec des candidats ou des partis au pouvoir qui gèrent, du fait de leurs

1. Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 21, al. 3.

fonctions, des ressources publiques. Ceci leur offre la possibilité d'utiliser ces ressources dans le cadre de la campagne électorale les mettant ainsi en position favorable par rapport à leurs concurrents. Une situation pareille ne peut certainement que nuire à la sincérité du scrutin.

Vu l'impact de l'utilisation abusive des ressources d'État sur les élections, il semble fondamental que les législations nationales mettent en place les mécanismes juridiques nécessaires pour garantir l'égalité des chances entre les candidats.

Pour pouvoir faire face à ce phénomène, plusieurs études et directives ont été élaborées. Dans ce cadre, la Commission de Venise a publié plusieurs rapports portant sur les lignes directrices visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les élections.¹ Elle a également veillé à éditer des critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive des ressources électorales aux niveaux local et régional².

Ainsi et au niveau de la terminologie, plusieurs précisions doivent être apportées:

Ressources administratives : Les ressources humaines, financières, matérielles, en nature et autres ressources immatérielles dont disposent les élus [candidats et candidats sortants] et les fonctionnaires lors des élections grâce au contrôle qu'ils exercent sur le personnel, les finances et les affectations au sein du secteur public, à l'accès dont ils jouissent aux équipements publics, ainsi qu'au prestige ou à la visibilité publique que leur confère leur statut d'élu ou de fonctionnaire. Elles peuvent être interprétées comme un appui politique ou toute autre forme de soutien³.

1. Voir les rapports adoptés par la Commission de Venise, le 6-7 décembre 2013 et le 11-12 mars 2016.

2. Voir l'avis conjoint adopté par la Commission de Venise 10-11 mars 2017.

3. COMMISSION DE VENISE, *Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux*, 2013

Usage de ressources administratives : Il 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 campagne¹.

Abus de ressources administratives : Il 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 campagne².

Utilisation abusive des ressources de l'Etat : « Les avantages indus obtenus par certains partis ou candidats en utilisant leurs positions officielles ou leurs liens avec les institutions gouvernementales pour influencer le résultat des élections »³.

Abus de la fonction officielle publique : « L'abus de fonction officielle fait référence au fait d'utiliser la fonction et les privilèges y afférents dans le but de promouvoir les intérêts électoraux d'un candidat ou d'un parti politique (généralement, le titulaire de la fonction publique ou son parti), ou pour désavantager des partis ou des candidats »⁴.

En Tunisie, l'abus d'usage des ressources publiques était une pratique constante et omniprésente avant 2011. Le parti au pouvoir était en fait le parti de l'Etat qui avait droit à toutes ses ressources. Après la révolution, la Tunisie en tant que jeune démocratie encore soumise à ses anciennes pratiques, n'est toujours pas épargnée par ce phénomène et doit faire face à ce défi.

1. COMMISSION DE VENISE, *Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux*, 2013

2. COMMISSION DE VENISE, *Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux*, 2013

3. Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (BIDDH/OSCE), *Manuel pour l'Observation du financement de campagne (Handbook for the Observation of Campaign Finance 66 [2015])*

4. ACE PROJECT, *le réseau du savoir électoral*

La Constitution du 27 janvier 2014 a consacré certains principes fondamentaux qui constituent le fondement de l'interdiction de l'utilisation abusive des ressources publiques tels que le principe d'égalité des chances entre les candidats, le principe de la neutralité de l'administration et le principe de la transparence.

Certes, la valeur constitutionnelle attribuée par les constituants à ces principes fondamentaux les érige en haut de la pyramide des lois, mais leur application effective passe par leur consécration au sein des législations et des règlements applicables dans l'ordre juridique tunisien. A cet effet, la loi électorale a interdit expressément l'utilisation des ressources et moyens publics au profit d'une liste de candidats, d'un candidat ou d'un parti. Mais malgré ces avancées, les contours de la règle de l'interdiction de l'abus d'usage des ressources publiques pendant les élections restent difficiles à déterminer et les règles qui lui sont applicables ne semblent pas parfois très claires.

Le but de cet ouvrage est de clarifier les contours de cette notion et de déterminer les règles applicables en matière d'utilisation abusive des ressources publiques pendant les élections pour permettre une application effective de la loi et garantir une réelle égalité des chances entre les candidats.



CHAPITRE PREMIER : CADRE GÉNÉRAL

INTRODUCTION

Avant d'étudier de près le régime juridique applicable en cas d'abus d'usage des ressources publiques pendant les élections et les différents cas pratiques qui peuvent se présenter, il convient de mettre cette notion dans son cadre général. En effet, la notion d'abus d'usage des ressources publiques est une notion qui touche à plusieurs aspects juridiques, ce qui nous amène à bien la délimiter.

il s'agira en premier lieu de définir la notion d'abus d'usage des ressources publiques pendant les élections. Pour savoir de quelles ressources on parle, que peut-on qualifier d'utilisation abusive, quelle est la période concernée par l'interdiction et quelles sont les parties qui peuvent être concernées par cet abus **(section 1)**.

En deuxième lieu, Il faut noter que les difficultés d'application de cette notion proviennent parfois de la confusion qui existe entre usage légal et usage illégal des ressources publiques. Il s'agit de comprendre de manière claire et précise quels sont les critères de distinction entre usage légal et usage illégal des ressources publiques pendant les élections **(section 2)**.

En dernier lieu, il est important de préciser quels sont les principes généraux qui régissent la matière tels que le principe de neutralité de l'administration et le principe d'égalité des chances entre les candidats. Il est également important de déterminer les standards internationaux applicables en matière d'usage des ressources de l'État en période électorale **(section 3)**.

SECTION 1 : DÉFINITION DE LA NOTION D'ABUS D'USAGE DES RESSOURCES PUBLIQUES

Par **Soumaya GOMBRA**

Présidente de section consultative au Tribunal Administratif

La question d'abus d'usage des ressources publiques a toujours été un thème central pendant le déroulement des élections, mais paradoxalement cette notion demeure imprécise et sujette à plusieurs interprétations.

La loi électorale tunisienne a règlementé la question dans le cadre des règles applicables pendant la campagne électorale. En effet, l'article 53 de la loi électorale prévoit qu'il est interdit d'utiliser les ressources et moyens publics au profit d'une liste de candidats, d'un candidat ou d'un parti.

Reste que cette notion doit être étudiée sous tous ses aspects. En fait, plusieurs précisions doivent être apportées à la définition des ressources publiques concernées par l'interdiction (1), celle de la notion d'abus d'usage (2), de la période concernée par l'interdiction d'abus d'usage des ressources publiques (3) et les parties concernées par l'interdiction d'abus d'usage des ressources publiques (4).

1. La notion des ressources publiques

Les ressources publiques sont généralement classées en trois catégories à savoir les ressources humaines qui sont les agents publics, les ressources matérielles qui sont les biens publics et les ressources financières qui sont les fonds publics.

Pour mettre l'accent sur l'importance et la gravité que revêt l'usage des ressources publiques, le législateur tunisien a choisi de mentionner expressément dans l'article 53 de la loi électorale que l'interdiction

concerne « les ressources et moyens publics », mais en réalité le terme « ressources » est générique et peut couvrir également « les moyens publics ». Le législateur tunisien a également choisi d'utiliser le terme « public » qui est un terme pouvant paraître plus large par rapport à d'autres termes comme « ressources administratives » ou « ressources de l'Etat ».

En fait, les termes invoqués par la loi électorale sont généraux ce qui implique que la notion de l'usage des ressources publiques comprend l'usage de toute forme de ressources publiques qu'elles soient financières, humaines, matérielles, immatérielles et même les ressources en communication.

La Commission de Venise utilise plutôt le terme « ressources administratives ». Elle le définit comme « les ressources humaines, financières, matérielles, en nature 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 public, à l'accès dont ils jouissent aux équipements publics, ainsi qu'au prestige ou à la visibilité publique que leur confère leur statut d'élu ou de fonctionnaire, et qui peuvent être interprétés comme un appui politique ou toute autre forme de soutien »¹.

D'autres ouvrages utilisent le terme « ressources de Etat ». Il est défini comme suit «The term “state resources” (sometimes referred to as “public” or “administrative” resources) is defined in this document as any resources belonging to the government of a political entity (encompassing both political and administrative entities at national, regional and local level). State resources are sometimes exclusively thought of as financial, including funding streams and the government budget and assets. This is a logical notion, but it must be acknowledged that there are many forms of state resources which can be used to

1. Commission européenne pour la démocratie et le droit (Commission de Venise), rapport sur l'abus des ressources administratives pendant les processus électoraux, 20 décembre 2013 page 6.

Voir aussi les lignes directrices conjointes visant à prévenir et répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux 14 mars 2016.

support, or abused to undermine, democratic governance. »¹

Les ressources de l'Etat sont également définies comme « the abuse of state resources for political gain encompasses any activities that affects the financing of political parties or of elections in such a way as to favour one party or candidate at the expense of other contenders »².

D'autres ouvrages précisent qu'il s'agit de « ressources administratives liées à des acteurs spécifiques (élus, sortants, candidats) lors des élections incluant les ressources humaines, financières, matérielles, en nature et immatérielles. Le fait que les sortants et les élus, en particulier, ont accès aux personnels, aux finances, aux allocations et aux équipements publics – et exercent un contrôle sur tous ces moyens – est déterminant lors des campagnes électorales, car ils peuvent en tirer un avantage sur les autres candidats. Les ressources administratives peuvent aussi être utilisées à des fins de prestige ou de notoriété et pour améliorer l'image publique des sortants, des élus et des candidats, ce qui peut conduire à une caution politique ou à d'autres formes de soutien. »³.

Dans son guide sur le financement de la campagne électorale pour les élections législatives et présidentielles de 2019, l'Instance supérieure indépendante des élections prévoit que les ressources administratives peuvent être divisées en quatre catégories distinctes, à savoir les ressources légales, les ressources institutionnelles (qui inclut les ressources matérielles, techniques, humaines et de communication de l'Etat et les ressources financières et coercitives.

1. Abuse of state resources, brief introduction to what it is, how to regulate against it and how to implement such regulations resources, Magnus Ohman, IFES July 2011.

Voir aussi, Unfair advantages: the abuse of state resources in elections, Mars 2017.

2. Milking the system, fighting the abuse of public resources for re-election, Bruno Speck, Alessandra Fontana, Anti-corruption Ressource Centre, February 2011.

3. Ressources administratives et élections équitables, Guide pratique à l'usage des responsables politiques et agents publics locaux et régionaux, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, juin 2018.

2. La notion d'abus d'usage

En revenant à sa définition linguistique, on trouve que l'action d'abuser d'une chose, c'est d'en faire un usage mauvais, excessif. Dans la terminologie juridique, on utilise plutôt le terme « abus de pouvoir » qui est l'acte d'une personne qui dépasse les limites légales de sa fonction et qui en fait un usage déloyal.

Dans le contexte électoral, certains définissent l'abus d'usage comme étant "les avantages indus obtenus par certains partis ou candidats en utilisant leurs positions officielles ou leurs liens avec les institutions gouvernementales pour influencer le résultat des élections"¹.

En Tunisie, et même si l'article 53 de la loi électorale prévoit « l'interdiction de l'usage des ressources et moyens publics » au profit d'une liste de candidats, d'un candidat ou d'un parti, mais, il faut préciser qu'il s'agit plutôt d'interdire l'usage abusif des ressources de l'Etat. En effet, et comme on va le voir, l'usage des ressources de l'Etat au profit d'un candidat ou d'une liste candidate n'est pas toujours interdit. On peut ici donner l'exemple de la location par un candidat ou une liste candidate d'un local appartenant à l'Etat ou à la collectivité locale pour l'utiliser dans un meeting électoral ou bien le fait de louer des moyens de transport appartenant à une entreprise publique pour transporter des militants. On peut constater à travers ces exemples que l'usage des moyens de l'Etat n'est pas interdit en soi à condition qu'il soit réglementé par la loi et en accord avec les principes d'égalité et de neutralité. En fait, il faut distinguer entre l'usage licite et l'usage illicite des ressources publiques.

L'usage licite des ressources publiques : L'Etat permet aux candidats d'utiliser ses ressources pendant les élections à condition de respecter le principe d'égalité entre les candidats. En effet, les dispositions concernant les utilisations autorisées des ressources de l'Etat devraient s'appliquer de façon claire et sans discrimination aux candidats du parti au pouvoir ou ceux de l'opposition, et « ne devraient pas être plus favorables ou discriminatoires envers quelque

1. Manuel pour l'Observation du financement de campagne, Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (BIDDH/OSCE), IFES, MARS 2018.

parti ou candidat que ce soit »¹.

L'usage illicite ou abusif des ressources publiques : Il s'agit « d'un bénéfice non mérité qu'un parti ou un candidat peut avoir à travers l'exploitation de son poste officiel ou de ses relations avec les institutions de l'Etat et ce pour influencer les résultats des élections »². L'usage illicite ou abusif des ressources publiques est considéré comme étant un financement public indirect ou déguisé de la campagne électorale qui porte atteinte au principe de la transparence et de l'égalité entre les candidats.

Il faut noter à cet égard qu'une distinction claire doit être faite entre le fonctionnement du gouvernement, les activités de la fonction publique et la conduite de la campagne électorale. En effet, concernant les personnes qui ont des postes de responsabilité dans le gouvernement ou dans l'administration, et même les fonctionnaires, l'usage des ressources publiques est licite même en période électorale s'il s'insère dans le cadre de leurs fonctions et a pour objectif la réalisation de l'intérêt général. Cependant, il y a parfois des difficultés pour distinguer l'usage à but électoral et l'usage qui s'inscrit dans le fonctionnement normal de l'administration.

3. La période concernée par l'abus d'usage des ressources publiques

3.1. La pré-campagne, la campagne et le silence électoral

La détermination de la période concernée par l'interdiction de l'abus d'usage des ressources publiques dans la campagne électorale est en étroite relation avec la définition de la notion même de dépense électorale. Car l'abus d'usage des ressources publiques est considéré comme étant un financement déguisé. Il est comptabilisé comme étant une dépense électorale. L'article 3 de la loi électorale définit les dépenses électorales comme étant le total des dépenses en numéraire

1. Manuel pour l'Observation du financement de campagne, Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (BIDDH/OSCE), IFES, MARS 2018 p 3.

2. Guide de contrôle du financement électoral, bureau des établissements démocratique, OSCE page 14.

et en nature contractées durant la période électorale ou la période référendaire par le candidat ou la liste de candidats ou le parti, ou pour leur compte, et qui ont été consommées ou versées afin de payer les frais de la campagne électorale ou la campagne référendaire en vue d'avoir la confiance de l'électeur et obtenir son vote.

En partant de cette définition de la dépense électorale, on peut dire que l'interdiction de l'abus d'usage des ressources publiques pendant les élections commence avec la phase de pré-campagne, se poursuit durant la phase de la campagne électorale et prend fin avec le silence électoral.

Il faut rappeler que selon l'article 50 de la loi électorale la campagne électorale commence vingt-deux jours avant le scrutin. Elle est précédée par la phase pré-campagne électorale ou pré-campagne de référendum et s'étale sur deux mois. Au cas où il est procédé à un second tour des élections présidentielles, la campagne électorale est ouverte le lendemain de la proclamation des résultats définitifs du premier tour. La campagne est clôturée, dans tous les cas, vingt-quatre heures avant le jour du scrutin, c'est le silence électoral.

La loi électorale a permis de faire de la propagande électorale durant la phase de pré-campagne électorale exception faite de quelques interdictions comme la publicité politique, sauf pour les journaux partisans et les candidats aux élections présidentielles. Il est également interdit d'annoncer par le biais des médias, la mise en place d'une ligne téléphonique gratuite, d'une boîte vocale ou d'un centre d'appel en faveur d'un candidat, d'une liste candidate ou d'un parti.

Mais, cette définition restrictive de la période concernée par l'interdiction de l'abus d'usage des ressources publiques paraît insuffisante pour garantir le respect du principe d'égalité des chances entre les candidats. En effet la campagne électorale au sens large du terme peut commencer bien avant la période électorale pour couvrir l'année électorale et même tout le cycle électoral.

3.2. L'année électorale et le cycle électoral

Il faut dire que, même si la loi électorale ne le prévoit pas, l'interdiction de l'abus d'usage des ressources publiques pour des fins électorales hors période électorale, devrait être envisagée. Cette interdiction est un principe fondamental qui doit couvrir tout le processus électoral surtout durant l'année électorale comme lors du dépôt des candidatures ou le choix des membres du bureau de vote.

En réalité, et pour garantir l'application des principes d'égalité, de transparence et de neutralité, la règle d'interdiction de l'abus d'usage des ressources de l'Etat doit être applicable pendant tout le cycle électoral, dans la mesure où l'inscription des électeurs au registre électoral est une opération continue qui se poursuit toute l'année.

4. Les parties concernées par l'interdiction d'abus d'usage des ressources publiques

En application de l'article 53 de la loi électorale, l'interdiction d'abus d'usage des ressources publiques concerne trois parties qui sont les candidats pour les élections présidentielles, les listes candidates pour les élections législatives et locales et les partis pour le référendum. En fait, cet article ne cite que les parties bénéficiaires de manière directe de l'usage des ressources publiques qui sera sanctionné pour infraction à la loi et dont la valeur sera comptabilisée dans le compte de campagne.

En réalité, L'interdiction de l'usage abusif des ressources publiques est une obligation qui pèse non seulement sur les candidats, les listes candidates et les partis mais également sur leurs sympathisants ou autres qui ne sont pas candidats.

C'est une obligation qui concerne surtout les hauts responsables politiques et civils dans l'administration que ce soit au niveau central, régional ou local car ce sont eux qui disposent des ressources publiques. Cette obligation pèse également sur tout agent public.

Au niveau central, on doit citer les hauts responsables politiques à leur tête le Président de la République, le Chef du gouvernement, le Président de l'Assemblée parlementaire, les députés, les ministres, les secrétaires d'Etat.

Quant à l'administration centrale, il faut préciser que l'article 2 de la loi n° 2015-33 du 17 août 2015 fixant les emplois civils supérieurs conformément aux dispositions de l'article 92 de la constitution prévoit que sont considérés comme emplois civils supérieurs au sens de la présente loi :

- Chef ou directeur du cabinet du chef du gouvernement,
- Chef de cabinet ministériel,
- Chargé de mission à un cabinet ministériel,
- Attaché à un cabinet ministériel,
- Secrétaire général de ministère,
- Chefs des comités généraux ou instances supérieures,
- Directeur général d'administration centrale.

Au niveau des établissements publics, des entreprises publiques on peut citer :

- Président-directeur général d'entreprise publique,
- Directeur général ou directeur d'établissement public à caractère non administratif,
- Directeur général ou directeur d'établissement public administratif.

A cela, il faut ajouter tous les agents publics qui sont nommés dans des emplois fonctionnels tel que prévu par le décret n° 2006-1245 du 24 avril 2006, fixant le régime d'attribution et de retrait des emplois fonctionnels d'administration centrale et qui sont la fonction de chef de service, sous-directeur, directeur, directeur général, secrétaire général de ministère et autres emplois fonctionnels au niveau des établissements publics et entreprises publiques.

Au niveau régional, la loi du 13 juin 1975 portant organisation administrative du territoire de la République détermine les cadres supérieurs de l'administration régionale. Les circonscriptions administratives sont dirigées par un corps de fonctionnaires régionaux comprenant les Gouverneurs, les Premiers Délégués, les Secrétaires généraux, les Délégués, assistés dans les secteurs territoriaux de chefs de secteur.

Le gouverneur dispose d'attributions importantes. Il est le dépositaire de l'autorité de l'Etat et le représentant du gouvernement dans son gouvernorat. Il a une autorité sur le personnel des services de l'Etat exerçant dans son gouvernorat. Il assure, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, l'administration générale du gouvernorat et le maintien de l'ordre public. Le gouverneur a également une délégation de pouvoir des membres du gouvernement.

Il faut signaler également qu'en application de l'article 87 bis du Code de la comptabilité publique, le gouverneur a la qualité d'ordonnateur principal du budget du Conseil du gouvernorat. Il est chargé d'ordonnancer les crédits inscrits aux budgets des départements ministériels et destinés aux dépenses de fonctionnement et d'équipement à caractère régional et qui sont transférés par les ministres au profit des conseils de gouvernorats.

Toutes ces prérogatives font que la fonction du gouverneur et toute l'administration du gouvernorat représentent la première autorité sur le plan régional dont dépend la bonne application de l'interdiction d'abus d'usage des ressources de l'Etat pendant les élections.

On doit citer également, les présidents et les membres des conseils régionaux, et des districts surtout après l'organisation des élections régionales prévues par le Code des collectivités publiques.

Au niveau local, on doit citer le président de la commune, qui dispose d'attributions importantes au niveau local prévues par l'article 256 et suivant du Code des collectivités locales. C'est aussi le cas pour le secrétaire général de la commune qui « est chargé, sous la responsabilité du président de la commune, de veiller au fonctionnement de l'administration municipale » conformément à l'article 272 du Code.

Enfin, on peut dire que cette obligation pèse sur tous les agents publics au sens large. L'article 4 de loi n° 2018-46 du 1^{er} août 2018 portant déclaration des biens et des intérêts, de la lutte contre l'enrichissement illicite et le conflit d'intérêt dans le secteur public définit l'agent public comme tout fonctionnaire au sens de l'article 82 nouveau du Code pénal. Le même article dispose « est réputé fonctionnaire public soumis aux dispositions de la présente loi, toute personne dépositaire de l'autorité publique ou exerçant des fonctions auprès de l'un des services de l'Etat ou d'une collectivité locale ou d'un office ou d'un établissement public ou d'une entreprise publique, ou exerçant des fonctions auprès de toute autre personne participant à la gestion d'un service public. Est assimilé au fonctionnaire public toute personne ayant la qualité d'officier public, ou investie d'un mandat électif de service ou désignée par la justice pour accomplir une mission judiciaire ».

De son côté, le Code de déontologie et de bonne conduite de l'agent public définit ce dernier comme étant toute personne investie des prérogatives de l'autorité publique ou qui travaille pour l'un des services de l'Etat, d'une collectivité territoriale, ou d'un établissement ou entreprise publics, ou relevant d'une autre entité qui assure le fonctionnement d'un service public.

SECTION 2 : LES CRITÈRES DE DISTINCTION ENTRE USAGE LÉgal ET USAGE ILLÉgal DES RESSOURCES PUBLIQUES EN PÉRIODE ÉLECTORALE

Par **Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ**

Professeur à l'Université de Valladolid; Espagne

L'usage des moyens ou des ressources d'État en période de campagnes électorales, et plus généralement, dans le cadre de processus électoraux, ne doit pas toujours être interprété comme illégitime. Bien au contraire, il est tout à fait normal que les candidats ou les partis politiques, puissent utiliser toutes sortes de ressources publiques pour faire parvenir leurs messages aux électeurs (comme, entre autres, l'accès à des locaux publics pour se réunir, la possibilité de financer des activités de campagne, ou encore, l'obtention d'une allocation de temps d'antenne dans les médias publics). Pour être légitime, cet usage doit faire l'objet d'une réglementation préalable, garantissant un accès équitable à tous les concurrents afin d'empêcher que l'un d'entre eux puisse obtenir un avantage indu.

Dès lors, l'établissement d'un cadre juridique adéquat, distinguant clairement entre les pratiques autorisées ou non, représente la première exigence pour lutter contre les cas d'abus. Ce cadre juridique doit être accessible aux personnes concernées et être appliqué de manière cohérente. Une telle réglementation se doit en particulier d'encadrer les domaines cruciaux relatifs aux périodes électorales notamment en ce qui concerne les activités de campagne, son financement, celui des partis politiques et l'accès aux médias publics.

Cet ensemble de réglementations nationales doit bien sûr être encadré par les principes constitutionnels et les droits fondamentaux régissant le processus électoral, ainsi que par les standards et les codes de bonnes pratiques internationaux, comme abordé dans la section suivante. À cet égard, il est important de souligner le caractère général de la plupart des normes et règles internationales qui laissent une

grande marge d'appréciation aux États, et impliquent une variabilité considérable entre les différentes législations nationales.

1. Éléments à considérer dans la définition du cadre juridique

Malheureusement, aucun critère universel, clair et précis en matière de cadre juridique n'existe à ce sujet. Les législateurs et les administrateurs nationaux doivent donc s'adapter au contexte spécifique de chaque pays, en prenant en compte une multiplicité d'éléments, et notamment ceux abordés dans les sections suivantes.

1.1 L'importance de la culture politique

La culture politique d'un pays peut avoir une influence sur la manière dont l'opinion publique et les acteurs principaux du processus électoral perçoivent certains comportements douteux.

En effet, la culture politique est avant tout conditionnée par les caractéristiques de son propre système. Par exemple, dans la plupart des régimes parlementaires, le chef du gouvernement et les ministres ne sont pas inéligibles et peuvent se porter candidats aux élections législatives. Il apparaît pourtant comme évident que l'exercice du pouvoir permet aux candidats de bénéficier d'une notoriété accrue face à l'électorat. Cette pratique est couramment admise dans la culture politique – appelée *Kanzlerbonus* en Allemagne – et il semble nécessaire que les médias puissent contrebalancer cet avantage, en se concentrant d'avantage sur le discours des candidats de l'opposition.

Les spécificités de chaque pays, comme par exemple, l'existence de profonds clivages sociaux et politiques, le manque de ressources économiques – surtout pour les pays en développement - ou les difficultés dérivées des processus de transition, peuvent aussi avoir une influence sur la culture politique¹.

1. ACE Project, *L'Encyclopédie ACE : Intégrité électorale*, 2013, p. 17.

Dans certains cas, les pratiques abusives sont tellement ancrées dans la culture politique d'un pays, qu'elles apparaissent comme raisonnables. Au Malawi par exemple, lors de l'adoption d'une nouvelle loi en 2018 interdisant la distribution de cadeaux aux électeurs (qui jusqu'alors, étaient souvent payés avec l'argent public), des hauts responsables de partis politiques et des représentants du gouvernement ont exprimé leur scepticisme quant à l'application de celle-ci, qualifiant les cadeaux comme « un élément essentiel de la culture et de la tradition malawiennes »¹.

Pour les pays dont le processus de démocratisation reste récent, et notamment pour ceux ayant connu un régime de parti unique, la confusion entre l'État et le parti au pouvoir demeure souvent difficile à éradiquer. Dans ces cas, même si l'instauration de mesures réglementaires à courte portée sont nécessaires (l'interdiction d'utiliser des véhicules et de mobiliser des fonctionnaires par exemple), elles peuvent manquer d'efficacité pour faire face à ce problème. Il est alors essentiel d'élargir le débat pour pouvoir mettre en œuvre des réformes plus profondes du secteur public².

En somme, il existe des cultures politiques plus permissives exigeant un effort plus intense, non seulement en termes de réglementation juridique, mais aussi d'éducation publique et de formation des personnes impliquées dans le processus électoral ; et des cultures politiques dans lesquelles le niveau d'exigence éthique de la société rend superflue l'adoption de mesures plus strictes. Les pays nordiques, par exemple, préfèrent traditionnellement l'autorégulation et les accords volontaires entre les partis politiques par rapport à une législation très détaillée³.

Paradoxalement et en ce qui concerne l'abus des ressources d'État, une culture politique plus permissive peut coexister avec un haut degré de cynisme dans la société face à la classe politique et de méfiance à l'égard des institutions. Cela doit être pris en compte

1. Malawi, Tripartite Elections 2019, EU Election Observation Mission Final Report, p. 19.

2. OCDE, *Money in politics: sound political competition and trust in government*, 2013 p. 17.

3. Commission de Venise, CDL-AD(2013)033, *Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux*, 2013, paragraphe 30.

pour déterminer le cadre juridique et les structures nécessaires pour prévenir les pratiques abusives.

Il est également important de tenir compte de la présence (ou non) d'une véritable volonté politique de la part du gouvernement pour s'attaquer aux abus¹, un élément en rapport direct avec l'engagement éthique et démocratique de l'ensemble des acteurs politiques.

1.2. Les droits fondamentaux des personnes impliquées

En élaborant les normes juridiques interdisant certaines activités pour préserver la neutralité des responsables politiques et des fonctionnaires au service de l'État, il est essentiel que le législateur tienne compte de l'impact que ces normes peuvent avoir sur les droits fondamentaux de ces individus. Par exemple, l'interdiction de faire campagne en faveur d'un candidat peut empiéter sur les libertés d'expression ou de réunion des fonctionnaires². De même, les restrictions à se présenter aux élections pour certains groupes (tels que les juges, les militaires ou les policiers), peuvent entrer en conflit avec leur droit à la participation politique.

Dès lors, un véritable équilibre doit être trouvé entre d'une part, l'élaboration de règles du jeu équitables pour tous les candidats et, d'autre part, les limitations des droits fondamentaux des individus concernés. À cet égard, il est nécessaire d'établir une certaine gradation des restrictions imposées en fonction des différentes catégories de responsables politiques ou fonctionnaires, en passant par l'interdiction de faire campagne jusqu'à la suspension ou même la démission d'une fonction donnée pour un candidat avant qu'il puisse se présenter aux élections.

Par ailleurs, des dispositions trop drastiques pourraient avoir un effet dissuasif pour les individus voulant participer à la vie politique et par conséquent, affecter négativement la sélection des élus politiques.

1. Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, [Rapport CG31(2016)07final] *L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux*, 2016, paragraphe 24.

2. Ibid., paragraphe 29.

1.3. Le bon fonctionnement des institutions

Les règles visant à prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives peuvent introduire des limitations dans l'exercice de certaines des missions des institutions publiques. Par conséquent, ces règles doivent être examinées en fonction de leur incidence sur le bon fonctionnement des institutions ainsi que sur la continuité et l'efficacité du travail de l'administration publique.

Il faut bien distinguer entre les projets élaborés en dehors de toute campagne électorale (projets à long terme ou mesures urgentes), des activités ayant un objectif électoral¹. Cette distinction est particulièrement importante lorsqu'il s'agit d'activités de communication, où la ligne de démarcation entre les communications nécessaires au bon fonctionnement des services publics et celles cherchant à avoir une influence sur l'élection est souvent floue.

2. Le rôle des codes de conduite et des critères d'interprétation issus des autorités de contrôle, comme complément des normes impératives

Souvent, l'existence d'un cadre juridique clair et composé de normes impératives, même si nécessaire, n'est pas suffisant pour réussir à différencier les activités autorisées de celles interdites. L'élaboration de normes déontologiques, tels que les codes de conduite et d'éthique, jouent alors un rôle important et permettent aux candidats, partis politiques, médias publics et autres personnes travaillant dans les administrations, d'obtenir des lignes directrices complémentaires : « 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 »².

1. Ibid., paragraphe 28.

2. Commission de Venise, CDL-AD(2013)033, *Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux*, paragraphe 21.

Ces codes peuvent également être le résultat d'accords entre les concurrents électoraux. Malgré leur caractère non contraignant, ces dispositions se sont avérées très efficaces pour prévenir les abus par rapport aux procédures réglementaires, réputées plus lourdes. En Inde par exemple, les partis politiques et les candidats doivent respecter un « Code de conduite modèle »¹, édicté par la Commission électorale indienne après consensus des partis politiques. Ce code offre des orientations sur les comportements considérés comme acceptables pour les partis et les candidats, ainsi que des directives par rapport à l'utilisation abusive des ressources gouvernementales par le parti au pouvoir pendant les élections.

Ces codes de conduite peuvent aussi être élaborés par des organisations de la société civile ou des organisations non gouvernementales internationales, travaillant pour la promotion des valeurs démocratiques. Le modèle de code de conduite élaboré par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA)² appartient à cette catégorie.

Néanmoins, la distinction précise entre les formes légitimes et illégitimes d'utilisation des ressources d'État dépend souvent des circonstances de chaque cas d'espèce, car il est impossible de prévoir toutes les situations de façon détaillée. Le cadre juridique national doit accorder aux autorités chargées du contrôle électoral une certaine marge de manœuvre pour qu'elles puissent procéder à une appréciation au cas par cas. Les critères d'interprétation issus de ces autorités deviennent ainsi une sorte de doctrine jurisprudentielle très utile pour guider le comportement des acteurs impliqués.

-
1. Election Commission of India, *Model code of conduct for the guidance of political parties and candidates*, disponible sur <https://ceoharyana.gov.in/Website/ELECTIONCOMMISSION/Images/1d29246e-82e1-457f-b202-85f6903ff2bc.pdf>
 2. IDEA, *Code of Conduct for Political Parties: Campaigning in Democratic Elections*, 1999, disponible sur <https://www.idea.int/es/publications/catalogue/code-conduct-political-parties-campaigning-democratic-elections>

SECTION 3 : PRINCIPES GÉNÉRAUX ET STANDARDS INTERNATIONAUX

Par **Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ**

Professeur à l'Université de Valladolid, Espagne

1. Principes généraux

Les standards internationaux applicables en matière d'élections démocratiques, signalent des exigences générales indispensables, telles que l'adhésion aux principes généraux de l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans ce cadre général, certains principes se révèlent être obligatoires pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives. Il s'agit, entre autres des principes de neutralité de l'État, de celui de l'égalité des chances entre les candidats et partis politiques participant aux élections, et du principe de transparence du processus électoral.

1.1. Le principe de neutralité de l'État

L'idée selon laquelle un État démocratique doit être neutre sur le plan politique est aujourd'hui considérée comme une évidence. D'abord consacrée dans les démocraties modernes en matière religieuse, la neutralité de l'État a été plus tard étendue à tous les champs, notamment philosophique et politique. Cette idée est en réalité un corolaire du principe d'égalité, obligeant les autorités publiques à traiter de manière égale tous les citoyens, quelles que soient leurs convictions. Elle est aussi intimement liée au principe de pluralisme politique, base fondamentale de toute société démocratique.

Le principe de neutralité se manifeste d'abord dans la neutralité des services publics, ce qui implique une égalité d'accès aux services publics pour les usagers et une égalité de traitement sans considération des opinions politiques, religieuses ou philosophiques. Il se manifeste

ensuite dans l'obligation de neutralité des fonctionnaires et des agents publics, ce qui implique pour ces mêmes acteurs une obligation de s'abstenir de manifester leurs croyances religieuses, opinions politiques et philosophiques à l'égard des autres.

Dans le contexte électoral, le principe de neutralité de l'État signifie que les autorités de tous niveaux doivent rester à l'écart du processus électoral afin de ne pas causer de distorsions en s'appuyant sur leur autorité, leurs ressources ou les capacités de l'État 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'élections¹. Ce principe s'étend aux diverses formes d'intervention des pouvoirs publics dans le processus électoral, c'est-à-dire, qu'il s'applique lorsqu'ils interviennent en tant que régulateurs du processus (fonction législative et réglementaire), en tant qu'organismes du processus électoral (administration électorale), en tant qu'autorités de contrôle du processus (justice électorale, organes de règlement des différends) et surtout, en tant que sujets impliqués dans le processus de communication venant précéder la décision électorale.

1.2. Le principe d'égalité des chances entre les concurrents électoraux

Dans un État démocratique, l'accès au pouvoir est le résultat d'une concurrence entre candidats et partis politiques (les « concurrents électoraux ») qui se disputent le soutien des électeurs. Dans ce contexte, l'authenticité du processus exige que l'égalité des chances entre les concurrents soit garantie : ils doivent pouvoir rivaliser dans des conditions permettant un accès équitable aux moyens nécessaires pour faire parvenir leurs messages à l'électorat. En particulier, cela signifie que le processus de communication qui précède la décision électorale doit être libre et ne pas subir d'abus d'influence de la part de l'un des concurrents. Le principe d'égalité des chances est ainsi directement connecté aux garanties relatives à la liberté de choix des électeurs.

1. Commission de Venise, CDL-AD(2013)033, *Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux*, paragraphe 15.

Jusqu'à présent, les législations électorales ont identifié essentiellement trois situations permettant aux concurrents électoraux d'obtenir un avantage et donc, d'exercer une influence abusive sur l'électorat :

- (1) Un avantage découlant de l'exercice du pouvoir public ;
- (2) Un avantage financier ; et
- (3) Un avantage médiatique, largement dérivé des deux autres.

Actuellement, il est possible d'identifier une nouvelle source d'influence abusive dans la conduite des campagnes électorales, relative à l'utilisation des données personnelles et au traitement de données massives (big data) des électeurs.

- En considérant ces situations d'influence abusive, et en particulier celle relatives à l'exercice du pouvoir, il apparaît évident que le principe de neutralité représente une exigence incontournable du principe d'égalité des chances entre les concurrents électoraux. Appliqué à l'utilisation des ressources d'État, le principe d'égalité des chances comprend une dimension positive et négative : La dimension négative se traduit par l'élaboration de règles juridiques venant interdire certaines conduites considérées comme abusives (l'interdiction de participer à la campagne électorale pour certaines catégories de fonctionnaires, l'interdiction de l'utilisation de biens mobiliers ou immobiliers des administrations à des fins de campagne, etc.)
- La dimension positive se traduit par la création de mandats d'optimisation régulés par les pouvoirs publics pour organiser de manière équitable l'accès des concurrents électoraux aux ressources publiques (mise à disposition de locaux publics pour des réunions électorales, financement public des dépenses de campagne, allocation de temps d'antenne dans les médias publics, etc.). En ce sens, l'égalité des chances peut être interprétée comme une égalité « stricte », lorsque les partis sont tous considérés de la même manière, indépendamment de leur force politique ; ou comme une égalité « proportionnelle »,

lorsque les partis politiques sont considérés en fonction de leur soutien électoral ou de leur représentation parlementaire¹.

1.3. Le principe de transparence

Le principe de transparence apparaît comme étant le plus efficace pour prévenir l'abus des ressources d'État. La transparence, au même titre que les mécanismes d'évaluation qui en découlent, constitue une source de motivation très importante pour que les acteurs impliqués agissent dans le respect des règles établies. En général, la confiance de l'électorat dans le processus électoral augmente s'il a accès à des informations détaillées sur l'ensemble des opérations électorales.

Les exigences en matière de transparence sont particulièrement pertinentes pour tout ce qui touche au financement des campagnes ou des partis politiques. Il est donc préférable que les rapports élaborés par les autorités de contrôle soient ouverts à l'examen public, permettant ainsi à l'électorat – soutenu par la société civile et les observateurs électoraux – d'obtenir les informations nécessaires sur l'utilisation des ressources publiques.

2. Les standards internationaux

2.1. Les normes contraignantes établies dans les traités internationaux

En prévoyant des exigences générales pour encadrer le processus électoral, le droit international donne des lignes directrices pour lutter contre l'utilisation abusive des ressources d'État. Les standards internationaux les plus importants en la matière, découlent du droit international des droits de l'homme, et en particulier des libertés d'expression, de réunion et d'association et du droit à la participation politique, tels qu'établis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, articles 19, 21, 22 et 25).

1. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor *Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices et Rapport explicatif*, 2002, paragraphe 18.

En réalité, l'interdiction de l'utilisation abusive des ressources administratives est une exigence inhérente au droit à prendre part à des élections libres et régulières (article 25 PIDCP). L'Observation générale 25, adoptée par le Comité des Droits de l'Homme, fournit des arguments très clairs à cet égard : les électeurs ne doivent pas être soumis « 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 » et être libres de « 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 ».¹

D'autres principes peuvent être déduits des traités régionaux sur les droits de l'homme - notamment la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) - afin de lutter contre une utilisation abusive des ressources d'État. D'après l'article 3 du Protocole No. 1 de la CEDH, les élections sont libres quand elles garantissent « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif », duquel l'exigence de la neutralité de l'État et l'adoption de mesures contre l'abus des ressources administratives découlent.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme nous offre quelques exemples de cette interprétation des « élections libres » : la Cour a admis que l'État a une obligation positive de veiller à la neutralité des médias audiovisuels et de garantir une certaine visibilité aux partis et candidats de l'opposition². La Cour a également admis à plusieurs reprises que des candidats potentiels peuvent être écartés en raison des fonctions qu'ils occupent afin de préserver le corps électoral des pressions des titulaires de fonctions publiques³. En outre, la Cour a ajouté que l'inéligibilité des fonctionnaires constitue une réponse proportionnée à l'exigence d'indépendance de la fonction publique. Il en va de même de l'inéligibilité des juges, un critère ayant pour finalité de garantir aux justiciables la protection

1. Comité des Droits de l'Homme, *Observation générale No 25 (57) 1*, 1996, *paragraphe 19*

2. CEDH, *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*, n° 29400/05, 19 juin 2012 (extraits)

3. CEDH, *Gitonas et autres c. Grèce*, 1er juillet 1997, *Recueil des arrêts et décisions 1997-IV* ; voir aussi CEDH, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions 1998-VI*

de leurs droits conformément à l'article 6 de la Convention¹.

Il est également possible de mentionner le rôle de la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003)² qui mentionne, au sein de l'article 19, les abus de fonctions commis intentionnellement par des agents publics aux fins d'obtenir un avantage indu, article applicable dans le contexte électoral. L'article 7.3 invite aussi les pays à prendre des mesures appropriées pour renforcer la transparence du financement des campagnes et des partis politiques.

2.2 Les codes de bonnes pratiques (soft law)

Des instruments non contraignants, notamment issus des engagements politiques pris par les États dans le cadre des organisations internationales, offrent des orientations précieuses pour lutter contre l'utilisation abusive des ressources d'État dans les processus électoraux.

Le Document de Copenhague de l'OSCE, adopté en 1990,³ souligne ainsi au paragraphe 5.4, l'importance d'une séparation claire entre les États et les partis politiques. Le document réaffirme également d'autres éléments s'avérant cruciaux pour la prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives en faveur des partis au pouvoir, et notamment : le respect du principe de non-discrimination entre les candidats (paragraphe 7.5), l'égalité de traitement devant la loi et les autorités des partis concurrents (paragraphe 7.6), la garantie du déroulement des campagnes dans un climat d'équité et de liberté excluant toute pression administrative, violence ou intimidation (paragraphe 7.7), et le libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination (paragraphe 7.8).

1. CEDH, *Briķe c. Lettonie* (déc.), n°47135/99, 29 juin 2000

2. Résolution 58/4 de l'Assemblée générale, du 31 octobre 2003

3. *Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine*, Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), 1990

Toujours dans les années 90, la Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières du Conseil interparlementaire,¹ rappelle la responsabilité des États à « garantir la séparation de l'État et des partis et établir des conditions équitables de concurrence pour les élections législatives » (paragraphe 4.1). En outre, la Déclaration fait valoir l'importance de « l'institution d'un mécanisme neutre, impartial ou équilibré d'administration des élections » chargé, entre autres tâches, de « veiller à ce que les responsables des divers aspects du déroulement des élections bénéficient d'une formation et agissent de façon impartiale » (paragraphe 4.2). Finalement, le document rappelle que les États doivent garantir « que les partis et les candidats (...) jouissent de l'égalité d'accès aux médias officiels et du service public » et « que les mesures nécessaires soient prises pour assurer une couverture non partisane de la campagne dans les médias officiels et du service public » (paragraphe 4.3).

Plus récemment encore, les documents de la Commission de Venise établissent des critères très détaillés pour prévenir une utilisation abusive des ressources de l'État. Ainsi, les premières Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques, élaborés en 2001², rappellent l'importance de l'exigence de la transparence³ et du principe d'égalité des chances dans le contexte du financement des partis politiques et des campagnes électorales⁴. Le Code de bonne conduite en matière électorale de 2002⁵ possède quant à lui, une importance toute particulière car il traite spécifiquement de l'égalité des chances entre les partis et les candidats et met en évidence trois domaines dans lesquels une attitude neutre des autorités de l'État doit être maintenue : (1) la campagne électorale, (2) la couverture médiatique (notamment par les médias publics) et (3) le financement public des

1. *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*, adoptée à l'unanimité par le Conseil interparlementaire lors de sa 154^{ème} session (Paris, 26 mars 1994)

2. Commission de Venise, CDL-INF(2001)008-f *Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46^{ème} réunion plénière* (Venise, 9-10 mars 2001).

3. *Ibid.* Paragraphes A.5, A.7 et B.12

4. *Ibid.* Paragraphes A.4 et B.8.

5. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 51^e session (Venise, 18-19 octobre 2002).

partis politiques et des campagnes électorales¹. Il est également important de rappeler que le financement des partis, des candidats et des campagnes électorales doit être transparent². En parlant de « la libre formation de la volonté de l'électeur », le document établit que « les autorités publiques ont un devoir de neutralité » portant notamment sur les médias, l'affichage, le droit de manifester sur la voie publique, et (encore une fois) le financement des partis et des candidats³. Il souligne également que « les violations du devoir de neutralité et de la libre formation de la volonté de l'électeur doivent être sanctionnées »⁴. En ce qui concerne les garanties procédurales, le document signale que « en l'absence d'une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau du bureau de vote »⁵. Cependant, comme l'indique le Rapport explicatif, « dans les Etats où existe une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, la fonction publique applique le droit électoral indépendamment des pressions du pouvoir politique. Il est dès lors d'usage, et admissible, que les opérations électorales soient organisées par l'administration, et notamment qu'elles soient supervisées par le ministère de l'Intérieur »⁶.

En 2008, le Code de bonne conduite en matière de partis politiques⁷ vient reprendre certains des principes clés relatifs au financement des partis politiques et des campagnes électorales, même si les autorités publiques ne sont pas considérées comme les destinataires finaux du Code. Les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, élaborées conjointement par l'OSCE/BIDDH et la

1. *Ibid.*, paragraphe I.2.3.a.

2. *Ibid.*, paragraphe I.2.3.d.

3. *Ibid.*, paragraphe I.3.1.a.

4. *Ibid.*, paragraphe I.3.1.c.

5. *Ibid.*, paragraphe II.3.1.b.

6. *Ibid.*, paragraphe 69.

7. Commission de Venise, CDL-AD(2009)021 Code bonne conduite en matière de Partis politiques adopté par la Commission de Venise lors de sa 77ème Session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008) et Rapport explicatif adopté par la Commission de Venise lors de sa 78ème session plénière (Venise, 13-14 mars 2009)

Commission de Venise en 2010 et révisées en 2020¹, s'adressent en revanche aux autorités publiques. Des principes généraux, tels que l'égalité de traitement², le pluralisme politique³ et la bonne administration de la législation relative aux partis politiques, qui comprend l'impartialité des organes chargés de la mise en œuvre de la législation visant les partis politiques⁴ sont recueillis dans ce code et sont, par la suite, traduits dans des domaines particuliers de la réglementation, notamment en matière de financement⁵.

En ce qui concerne la neutralité de l'État, les *Notes interprétatives des Lignes directrices* précitées, établissent que « les autorités publiques devraient traiter l'ensemble des partis politiques sur un même pied d'égalité et, à ce titre rester neutres en ce qui concerne la création, l'enregistrement et les activités des partis politiques. Les autorités doivent s'abstenir de prendre des mesures qui pourraient privilégier certains partis politiques et en désavantager d'autres. Tous les partis politiques doivent avoir la possibilité de participer aux élections sans distinction ou traitement inégal de la part des autorités »⁶.

En outre, les Notes interprétatives considèrent comme admissibles « les restrictions à la libre association politique des fonctionnaires (...) en tant que moyen pour garantir les droits et libertés d'autrui, en particulier le droit à une gouvernance représentative » ; « bien que généralement légitimes, de telles restrictions peuvent être considérées comme des infractions injustifiées si elles sont appliquées de manière trop large, par exemple à toutes les personnes au service du gouvernement »⁷.

1. Commission de Venise, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 125e session plénière (en ligne, 11-12 décembre 2020). La première édition a été adoptée lors de la 84e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010)

2. *Ibid.*, paragraphes 54 et suivantes.

3. *Ibid.*, paragraphes 46 et suivantes.

4. *Ibid.*, paragraphe 61.

5. *Ibid.*, Partie IV, paragraphes 204 et suivantes.

6. *Ibid.*, paragraphe 136.

7. *Ibid.*, paragraphe 148.

Ce document consacre également une section spécifique à l'usage abusif des ressources d'État¹ : « S'il existe un avantage naturel et inévitable de la fonction de titulaire, la législation sur le financement politique doit veiller à ne pas perpétuer ou renforcer ces avantages. Les candidats et les partis en place ne doivent pas utiliser les fonds ou les ressources de l'État (c'est-à-dire les matériaux, les contrats de travail, les transports, les employés, etc.) à leur propre avantage », en rappelant le principe de séparation nette entre l'État et les partis politiques établi dans le paragraphe 5.4 du Document de Copenhague². En outre, il fait appel à la législation des États pour définir clairement les critères permettant de conclure à un usage abusif des ressources de l'État³.

Enfin, les Notes interprétatives établissent que « Les autorités de l'État doivent agir de manière impartiale, non discriminatoire et objective en ce qui concerne le processus d'enregistrement des partis politiques (le cas échéant), le financement des partis politiques et la réglementation des activités des partis. En principe, tous les partis doivent être soumis aux mêmes dispositions réglementaires et bénéficier d'un traitement égal dans la mise en oeuvre des règlements, bien que les exigences et l'application puissent être moins strictes pour les petits partis. »⁴.

Néanmoins, la persistance des pratiques abusives a amené la Commission de Venise à se pencher sur ce problème d'une manière plus spécifique. Sur la base du Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux de 2013⁵ et des conclusions de la 11^{ème} Conférence européenne des administrations électorales (qui a abordé ce sujet les 26 et 27 juin 2014 à Helsinki), la Commission de Venise a finalement adopté en 2016, conjointement avec l'OSCE/BIDDH, les Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources

1. *Ibid.*, paragraphes 250 - 254.

2. *Ibid.*, paragraphe 251.

3. *Ibid.*, paragraphe 252.

4. *Ibid.*, paragraphe 266.

5. Commission de Venise, CDL-AD(2013)033, *Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux*, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 46^{ème} réunion (Venise, 5 décembre 2013) et par la Commission de Venise lors de sa 97^{ème} session plénière (Venise, 6 - 7 décembre 2013)

administratives pendant les processus électoraux¹, qui constituent, jusqu'à présent, le code de bonnes pratiques le plus complet en la matière. Ses objectifs principaux visent à « promouvoir la neutralité et l'impartialité des processus électoraux ; promouvoir l'égalité de traitement entre les différents candidats et partis relativement aux ressources administratives ; mettre sur un pied d'égalité toutes les parties prenantes, y compris les candidats sortants ; et protéger contre l'utilisation abusive éventuelle de ressources administratives à des fins partisans »².

Les Lignes directrices n'ont pas pour but d'établir un cadre normatif exhaustif de caractère impératif. Elles visent plutôt « à aider les législateurs et les autres autorités nationales à adopter des lois et à prendre des mesures concrètes pour lutter contre l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux. Elles ne forment donc pas un corps de règles contraignantes »³ ; elles offrent ainsi « des orientations qui peuvent être suivies par les législateurs, conformément aux principes démocratiques »⁴. Quant à leur projection sur le contexte de chaque pays, « certains des éléments qui figurent dans les lignes directrices peuvent nécessiter une base constitutionnelle ou législative formelle dans certains ordres nationaux tandis que d'autres peuvent être prévus par les codes de déontologie, les codes relatifs au service public ou à la fonction publique ou résulter de l'application et de l'interprétation de la législation nationale par les tribunaux compétents. Il importe que, dans tous les cas, la législation, les règlements et les décisions de justice soient conformes à ces éléments et évitent les lacunes, les ambiguïtés et les contradictions »⁵.

Les Lignes directrices comportent trois parties. La première identifie les principes fondamentaux applicables pour l'élaboration d'un cadre

1. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2016)004, *Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux*, adoptées par le Conseil des élections démocratiques à sa 54ème réunion (Venise, 10 mars 2016) et par la Commission de Venise à sa 106ème session plénière (Venise, 11-12 mars 2016)

2. *Ibid.*, paragraphe 3.

3. *Ibid.*, paragraphe 2.

4. *Ibid.*, paragraphe 15.

5. *Ibid.*, paragraphe 14.

juridique pour prévenir l'abus des ressources de l'État et y répondre : primauté du droit, respect des libertés politiques, impartialité, neutralité, transparence et égalité des chances (partie II. A.). Les lignes directrices proprement dites apportent des suggestions pour les types de mécanismes qui devraient être disponibles dans le cadre juridique, que ce soit dans la législation électorale ou dans le droit commun, afin de prévenir et réprimer les pratiques abusives (partie II. B.) ; finalement elles apportent aussi des orientations en matière de recours et de sanctions concrètes (partie II. C.).

D'autres documents appartenant à la soft law doivent être considérés, et en particulier les recommandations du Conseil de l'Europe, parmi lesquelles ressortent la Recommandation du Comité des Ministres Rec(2003)⁴ sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales¹ et la Recommandation du Comité des Ministres Rec (2007)¹⁵ sur la couverture des campagnes électorales par les médias².

De même, les documents élaborés par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), en particulier ceux du Troisième cycle d'évaluation sur la transparence et la supervision du financement des partis politiques, se sont avérés très utiles pour identifier les pratiques abusives au niveau national.

1. Adoptée le 8 avril 2003.

2. Adoptée le 7 novembre 2007.

CHAPITRE 2 :

**EXPÉRIENCES COMPARÉES DES
DIFFÉRENTS TYPES D'UTILISATIONS
ABUSIVES DES RESSOURCES
DE L'ÉTAT EN PÉRIODE
ÉLECTORALE**

Par **Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ**
Professeur à l'Université de Valladolid,
Espagne

SECTION 1 : L'UTILISATION ABUSIVE DES RESSOURCES FINANCIÈRES DE L'ÉTAT (LE FINANCEMENT PUBLIC DIRECT ET INDIRECT)

Afin d'assurer l'égalité des chances entre les concurrents électoraux et d'endiguer le phénomène de corruption, la plupart des pays ont adopté des règles relatives au financement politique des campagnes en introduisant des limitations dans les contributions et les dépenses électorales, et en imposant certaines obligations de transparence. De même, différentes formes de financement public des dépenses électorales et de l'activité ordinaire des partis politiques ont été établies pour minimiser l'influence des donateurs privés. Néanmoins, un éventuel abus peut également apparaître lorsque l'usage de l'argent public se fait d'une façon biaisée, à la faveur du parti au pouvoir. Il est donc indispensable que les règles régissant le financement public soient claires et qu'elles garantissent un accès équitable aux fonds publics pour les partis politiques et les candidats.

Le financement public peut être direct ou indirect : direct lorsque l'État transfère des fonds monétaires aux partis politiques ou aux candidats ; indirect lorsque les candidats ou les partis politiques sont autorisés à accéder à certains biens ou services publics gratuitement ou à un tarif réduit. Ce dernier type de financement comprend aussi les exonérations fiscales.

Les règles régissant l'allocation directe des fonds aux candidats et aux partis doivent être élaborées attentivement car elles ont une influence cruciale sur la concurrence électorale. Des règles biaisées pourraient dès lors octroyer une influence indue à certains des concurrents et constituer une forme d'utilisation abusive de l'argent public. D'ailleurs, les différents types de déviations des fonds du budget public à des fins électorales représentent encore aujourd'hui une utilisation abusive fréquente dans plusieurs pays.

1. Problèmes relatifs aux règles régissant l'allocation des fonds aux partis politiques et aux candidats dans le cadre du financement public direct

Les conditions d'allocation des fonds publics peuvent jouer un rôle très important dans la garantie du principe d'égalité des chances. Poussées à l'extrême, elles peuvent entraîner un processus de cartellisation des partis politiques, car l'introduction de barrières et d'obstacles au financement public peut contribuer à limiter la capacité concurrentielle des nouveaux partis politiques, au bénéfice des partis traditionnels¹.

Des seuils trop élevés ou des critères trop restrictifs pour accéder aux fonds (par exemple, un accès limité aux partis représentés au Parlement) peut porter atteinte à l'égalité des chances des petits partis. Le financement public des candidats indépendants, tel que prévu en Albanie² et en Roumanie³ par exemple, illustre exactement ce phénomène. À Chypre⁴, les subventions ne sont offertes qu'aux candidats soutenus par les partis parlementaires. Toutes ces règles sont contraires aux Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques⁵.

En plus des règles sur l'accès au financement, d'autres aspects doivent être pris en compte, comme la formule de partage – qui doit éviter que le résultat soit disproportionné en créant un monopole ou un oligopole en faveur de certains partis – ou le moment de la remise des fonds. Ainsi, au Paraguay où les subventions publiques sont remises 40 jours après les élections, les nouveaux ou petits partis politiques, dont les ressources économiques sont limitées, font face

1. OCDE, *Money in politics: sound political competition and trust in government*, 2013, p. 19.

2. OSCE/BIDDH, Albania, Parliamentary Elections, 25 June 2017, Election Observation Mission Final Report, p. 16.

3. OSCE/BIDDH, Romania, Presidential Election, 10 and 24 November 2019, Election Assessment Mission Final Report, p. 13.

4. OSCE/BIDDH, Cyprus, Presidential Election, 28 January and 4 February 2018, Election Assessment Mission Final Report, p. 2.

5. Commission de Venise, OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, 2^{ème} édition, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 125^e session plénière (en ligne, 11-12 décembre 2020), paragraphes 239, 242.

à des difficultés de financement pour mener la campagne électorale¹.

2. Problèmes relatifs au détournement des fonds publics à des fins électorales

L'utilisation des fonds du budget de l'État à des fins de campagne électorale ou de financement des partis politiques, peut revêtir des formes très diverses. Parfois, les entreprises publiques ou même les organes administratifs s'engagent directement dans les activités de campagne, en conduisant des recherches (sondages d'opinion), en élaborant des matériaux, ou en payant certaines activités (ou même en embauchant du personnel), à la faveur d'un parti ou d'un candidat.

Parfois, des intermédiaires, tels que les organisations à but non lucratif soutenues par le budget public, sont utilisés pour canaliser ces activités. En Biélorussie par exemple, plusieurs associations publiques subventionnées par l'État ont offert des contributions monétaires et en nature et ont fait activement campagne en faveur du Président².

Bien sûr, il existe des systèmes plus ou moins sophistiqués de détournements des fonds publics au bénéfice des partis politiques. La méthode la plus traditionnelle reste peut-être l'attribution des marchés publics à des entreprises privées à des taux gonflés, pour pouvoir par la suite détourner une partie de ces ressources financières vers le parti gouvernemental – et souvent aussi, vers les personnes impliquées. Dans le cadre des évaluations nationales menées dans le domaine de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO a constaté que les fonds gérés par les ministères étaient particulièrement exposés au risque d'utilisation abusive, y compris à des fins de financement politique lorsque les autorités élues avaient une marge de manœuvre excessive ou que les règlements spéciaux prévoyaient des dérogations aux conditions générales de

1. EU Election Observation Mission, Paraguay, General Elections, 22 April 2018, Final Report, p. 17.

2. OSCE/BIDDH, Belarus, Presidential Election, 11 October 2015, Election Observation Mission Final Report, pp. 12, 14.

transparence et de responsabilité¹.

Ces pratiques abusives sont fréquentes et particulièrement graves dans les nouvelles démocraties sortant de régimes à parti unique, où la confusion entre l'État et le parti au pouvoir est encore fortement enracinée dans la culture politique. En Pologne, le détournement de fonds publics pour financer le parti politique au pouvoir a été une pratique fréquente dans les années 1990². Des marchés publics étaient attribués à des entreprises et des organismes publics par des sociétés de relations publiques, à un prix supérieur à celui du marché afin que celles-ci puissent canaliser une partie de l'argent perçu au bénéfice du parti au pouvoir, ou tout simplement pour pouvoir financer des activités liées à la campagne électorale.

Une forme très simple de détournement des fonds publics consiste à acheter des matériaux pour la campagne électorale³, ou même d'offrir des « cadeaux électoraux »⁴. En fonction de la valeur des cadeaux, il est possible de parler directement d'achat de voix. Au Sri Lanka, pendant l'élection présidentielle de 2015, des fonds publics ont été utilisés pour acheter une grande variété d'articles (vêtements, téléphones portables,...) pour être distribués aux électeurs⁵.

Une question assez controversée est celle des coûts générés par les déplacements des hauts fonctionnaires. En France, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a estimé que le Président Nicolas Sarkozy devait inclure, dans ses dépenses pour la campagne présidentielle de 2012, 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

1. Commission de Venise, OSCE/BIDDH, CDL-AD(2016)004, *Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux*, adoptées par le Conseil des élections démocratiques à sa 54^e réunion (Venise, 10 mars 2016) et par la Commission de Venise à sa 106^{ème} session plénière (Venise, 11-12 mars 2016), paragraphe 6.

2. WAŁECKI, Marcin, *Illegal funding of politics: combating abuse of state resources and illegal campaign finance*, IFES, 2009, p. 6.

3. OSCE/BIDDH, Russian Federation, State Duma Elections, 4 December 2011, Election Observation Mission Final Report, p. 11.

4. Mission d'observation de l'APCE, Moldavie, Élections législatives anticipées, 28 novembre 2010, Rapport final, paragraphe 40.

5. IFES, *Unfair Advantage: The Abuse of State Resources in Elections*, 2017, p. 14

eu lieu avant qu'il se déclare candidat. Le compte de la campagne a été finalement rejeté par le Conseil constitutionnel¹.

Une autre problématique regarde le financement des fondations ou instituts liés aux partis politiques avec des fonds publics. En Espagne, les fondations affiliées aux partis politiques peuvent légalement recevoir des dons sans limitation quantitative provenant d'entreprises privées, même de la part de celles ayant des relations contractuelles avec les administrations publiques. Ce phénomène est d'autant plus grave car les entreprises (et même les administrations publiques) peuvent souscrire des accords de collaboration avec ces fondations pour mener des projets conjoints. La Cour des comptes a signalé à plusieurs reprises que ces accords doivent fixer clairement et concrètement les activités que les fondations s'engagent à réaliser en contrepartie de l'argent reçu, ce qui n'a pas été le cas à plusieurs occasions. Le GRECO a d'ailleurs critiqué l'ampleur des exceptions prévues dans la loi par rapport aux sources autorisées de revenus pour ces entités².

3. Problèmes liés au financement indirect : l'exemple de l'allocation de temps d'antenne

Cette section traite uniquement des problèmes liés à l'allocation de temps d'antenne aux partis politiques et aux candidats. Les autres formes de financements indirects sont abordées dans la section relative à l'usage des ressources matérielles de l'État.

Les bonnes pratiques internationales reconnaissent que « la répartition du temps d'antenne des médias est essentielle pour que tous les partis politiques, y compris les petits partis, puissent présenter

1. Commission de Venise, CDL-AD(2013)033, *Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux*, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 46e réunion (Venise, 5 décembre 2013) et par la Commission de Venise lors de sa 97e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2013), paragraphe 84

2. GRECO, *Troisième cycle d'évaluation, Deuxième Rapport de Conformité sur l'Espagne*, 2013, paragraphe 38

leurs programmes à l'électorat »¹. Le principe d'égalité des chances entre les concurrents électoraux exige que « le temps d'antenne gratuit (...) soit attribué à tous les partis sur une base raisonnable ». Ce traitement égalitaire doit s'appliquer « non seulement au temps d'antenne(...), mais aussi au moment et à l'emplacement de cet espace »².

En Géorgie, la nouvelle règle de distribution de temps d'antenne introduite en 2016 favorise de façon disproportionnée le bloc des partis au pouvoir au détriment de l'opposition³. De même, la formule appliquée en Azerbaïdjan contribue à une disparité encore plus grande entre les partis politiques⁴. En Grèce, les petits partis ont critiqué l'absence de couverture aux heures de grande écoute⁵.

1. Commission de Venise, OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, 2^{ème} édition, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 125^e session plénière (en ligne, 11-12 décembre 2020), paragraphe 199.

2. *Ibid.* paragraphe 200.

3. Transparency International Georgia, *Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes: 2016 Parliamentary Elections in Georgia (Interim Report)*, 2016, p. 10.

4. OSCE/BIDDH, Azerbaijan, Early Parliamentary Elections, 9 February 2020, Election Observation Mission Final Report, p. 18.

5. OSCE/BIDDH, Greece, Early Parliamentary Elections, 7 July 2019, Election Assessment Mission Final Report, p. 3.

SECTION 2 : L'UTILISATION ABUSIVE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT

En principe, le mandat de neutralité des pouvoirs publics comporte l'interdiction de toutes sortes d'activités susceptibles d'influencer la décision de l'électorat. Cette interdiction s'étend aux personnes exerçant des fonctions publiques, lesquelles sont tenues de ne pas intervenir pendant la campagne électorale, que ce soit en faveur (ou contre) un candidat ou un parti politique.

Néanmoins, une première nuance nous amène à distinguer l'application de ce mandat de neutralité aux personnes exerçant des mandats publics à la suite d'une élection ou d'une nomination politique (en bref, les politiciens), des simples fonctionnaires ou, plus largement, des agents publics¹.

1. Problèmes liés à la participation des élus et des hauts cadres de l'État à la campagne électorale

L'intervention publique des hauts fonctionnaires d'État en période électorale pour manifester leur soutien à un candidat ou un parti, représente sûrement la question la plus polémique en la matière. Ces manifestations peuvent être faites lors de discours publics (dans des réunions ou dans les médias), de conférences de presse, d'entretiens dans les médias, ou dans les réseaux sociaux.

En principe, comme indiqué précédemment, le mandat de neutralité devrait interdire ce type de manifestations. Cependant, dans le cas de personnes élues ou désignées en fonction de leur appartenance politique, le mandat de neutralité peut admettre quelques

1. Dans le même sens, Commission de Venise, CDL-AD(2013)033, *Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux*, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 46e réunion (Venise, 5 décembre 2013) et par la Commission de Venise lors de sa 97e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2013), paragraphe 119.

modulations pour être mis en balance avec la liberté d'expression des personnes concernées. Dans beaucoup de pays, il est généralement admis que ces acteurs puissent manifester leur soutien pour un candidat ou un parti politique donné, et même qu'ils prennent activement part à la campagne électorale.

Or, il est nécessaire de fixer certaines limites à leurs actions, puisque ces dernières ne doivent en aucun cas compromettre l'autorité publique exercée par ces mêmes personnes. À cette fin, il faut tenir compte de deux situations spécifiques qu'il est nécessaire de considérer au cas par cas : (1) si les manifestations se sont produites dans l'exercice des fonctions ou en dehors de cet exercice ; (2) si la diffusion de ces manifestations a nécessité l'emploi de fonds publics. Le Tribunal électoral du Mexique a ainsi jugé quelques cas relatifs aux manifestations publiques du Président sortant (non-candidat à la réélection) au cours d'un acte public¹, dans une conférence de presse², dans un entretien avec le New York Times³, dans la réunion du Conseil consultatif d'une société privée (Banamex)⁴, et sur réseau social Twitter à travers le compte officiel de la Présidence de la République⁵.

La participation des hauts cadres du gouvernement à des actes de campagne a été aussi signalée dans plusieurs pays : en Ukraine, le Président sortant et candidat a fait le tour du pays à titre officiel⁶ ; en Biélorussie, alors que le Président lui-même n'a pas participé directement dans la campagne, des hauts fonctionnaires (dont beaucoup n'avaient pas pris de congés), ont toujours fait campagne en son nom⁷ ; en Azerbaïdjan, des hauts fonctionnaires ont participé à des rassemblements électoraux en tant que conférenciers ou

1. TEPIF, SUP-RAP 119/2010 y acumulados.

2. TEPIF, SUP-RAP 119/2010 y acumulados.

3. TEPIF, SUP-RAP 545/2011.

4. TEPIF, SUP-RAP 206/2012.

5. TEPIF, SUP-JIN 359/2012.

6. OSCE/BIDDH, Ukraine, Presidential Election, 31 March, 21 April 2019, Election Observation Mission Final Report, p. 2.

7. OSCE/BIDDH, Belarus, Presidential Election, 11 October 2015, Election Observation Mission Final Report, pp. 2, 12.

en occupant des postes importants¹ ; en Mongolie, un candidat a utilisé sa position de Président du Parlement pour faire campagne² ; au Paraguay, le Président sortant a fait campagne pendant son mandat en tant que candidat au Sénat et a accompagné le candidat à la présidence de son parti politique dans divers événements de campagne³ ; en République de Macédoine du Nord, le Premier ministre s'est adressé à l'électorat dans des réunions publiques et a régulièrement utilisé son compte Twitter officiel pour envoyer des messages de campagne⁴.

En outre, en Russie, bien que le Président sortant ne participe pas aux débats ni à la campagne électorale, une couverture médiatique étendue et incontestée de ses activités officielles lui fournit une présence dominante dans les médias⁵. En Géorgie, la loi permet aux responsables politiques de participer à des événements de campagne : le Premier ministre a ainsi largement profité de l'occasion pour présenter des candidats de son parti politique dans toutes les régions du pays⁶. De même, la Commission électorale centrale a admis, de manière très controversée, l'utilisation de pages web institutionnelles de hauts fonctionnaires pour promouvoir la campagne électorale de leurs partis politiques respectifs⁷.

-
1. OSCE/BIDDH, Azerbaijan, Early Presidential Election, 11 April 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 13.
 2. OSCE/BIDDH, Mongolia, Presidential Election, 26 June and 7 July 2017, Limited Election Observation Mission Final Report, p. 2.
 3. EU Election Observation Mission, Paraguay, General Elections, 22 April 2018, Final Report, p. 17.
 4. OSCE/BIDDH, The former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections, 15 October and 29 October 2017, Election Observation Mission, Final Report, p. 13.
 5. OSCE/BIDDH, Russian Federation, Presidential Election, 18 March 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 2.
 6. OSCE/BIDDH, Georgia, Local Elections, 21 October and 12 November 2017, Election Observation Mission Final Report, p. 11.
 7. APCE, Géorgie, élection présidentielle, 28 octobre et 28 novembre 2018, Mission d'observation, Rapport final, p. 6.

2. Problèmes liés à la participation des agents d'exécution à la campagne électorale

En ce qui concerne les simples fonctionnaires ou agents publics, le mandat de neutralité régit entièrement l'exercice de leurs fonctions. Mais dans le cadre de leur vie privée, ces acteurs jouissent pleinement des droits fondamentaux et peuvent effectuer des actes ou des manifestations de soutien aux différents candidats et partis politiques.

Néanmoins, pour certaines catégories de fonctionnaires, le mandat de neutralité devrait être appliqué de manière renforcée, compte tenu des fonctions qu'ils occupent et/ou de l'influence qu'ils peuvent exercer sur l'électorat. Il s'agit principalement des membres des forces armées, des forces de l'ordre, du pouvoir judiciaire et des autorités de contrôle électoral. Ainsi, les Lignes directrices conjointes sur l'abus des ressources administratives révèlent qu'« il est de la plus haute importance de veiller à l'intégrité des juges, des procureurs, des policiers et des militaires, ainsi que des contrôleurs des comptes des candidats dans l'exercice de leurs fonctions officielles. La question de l'intégrité devrait faire l'objet de mesures concrètes, afin d'assurer une telle neutralité officielle de ces personnes pendant l'ensemble du processus électoral »¹.

La différence entre le mandat de neutralité générique et le mandat de neutralité renforcé signifie que, dans le cas de ces catégories spéciales de fonctionnaires, l'interdiction d'intervenir dans la campagne possède un caractère absolu. Ces personnes ne peuvent donc pas manifester publiquement leur soutien à un candidat ou à un parti, même lorsqu'elles agissent en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Cette interdiction ne s'applique cependant pas à une simple présence dans une réunion électorale, en dehors de la journée de travail (si bien sûr, ces acteurs sont habillés en civil dans le cas des militaires ou des policiers).

1. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2016)004, *Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux*, adoptées par le Conseil des élections démocratiques à sa 54e réunion (Venise, 10 mars 2016) et par la Commission de Venise à sa 106e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016), paragraphe A.4.3.

En Biélorussie, dans un rassemblement organisé par le Ministère de la défense on a appelé tous les militaires actuels et retraités, ainsi que leurs familles, à soutenir publiquement la candidature du Président¹. Au Sri Lanka, des manifestations de soutien à un candidat se sont produites de la part de personnalités militaires de haut niveau, y compris du commandant de l'armée en exercice. On a constaté aussi l'usage d'uniformes de l'armée et de la police dans des matériaux publicitaires en ligne². D'autres exemples de participation à des événements de campagne par des militaires ont également eu lieu en Mongolie³ et en Turquie, où des juges ont aussi participé⁴.

La participation des fonctionnaires et des agents publics à des activités de campagne est une des pratiques abusives les plus répandues dans le monde. Dans les démocraties nouvelles ayant connu des régimes à parti unique, cette pratique est liée à la persistance d'une confusion entre l'Etat et le parti au pouvoir. Dans les démocraties plus anciennes, la dépolitisation de l'administration a souvent fait l'objet d'une longue lutte. Aux États-Unis, après de nombreuses années passées sous la tradition de politisation introduite par le *spoils system* (système des dépouilles), c'est le « Hatch Act », adopté en 1939, qui a finalement interdit à tout employé fédéral de s'engager dans des activités politiques partisans⁵.

La participation aux campagnes électorales des employés d'administrations publiques peut revêtir plusieurs formes et être de différents degrés. Elle peut aller de la simple présence à une réunion ou un événement électoral⁶, à la collecte de signatures, en passant

1. OSCE/BIDDH, Belarus, Presidential Election, 11 October 2015, Election Observation Mission Final Report, pp. 2, 12

2. EU Election Observation Mission, Sri Lanka, Presidential Election, 16 November 2019 Final Report, pp. 26, 27

3. OSCE/BIDDH, Mongolia, Presidential Election, 26 June and 7 July 2017, Limited Election Observation Mission Final Report, p. 12

4. OSCE/BIDDH, Turkey, Early Presidential and Parliamentary Elections, 24 June 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 16

5. IFES, *Unfair Advantage: The Abuse of State Resources in Elections*, 2017, p. 9

6. Voir, APCE, Géorgie, Élection présidentielle, 28 octobre et 28 novembre 2018, Mission d'observation, Rapport final, p. 6 ; EU Election Observation Mission, El Salvador, Presidential Election, 3 February 2019, Final Report, p. 17

par la distribution et l'élaboration de matériaux de campagne, la réalisation d'activités de recherches pour un candidat ou parti¹, la participation en tant qu'observateur national², ou encore aux actions de boycottage³.

L'engagement dans la campagne électorale des fonctionnaires ou agents publics provient, dans certains cas, du libre choix de ces acteurs. Mais il peut aussi être le résultat d'intimidations ou autres pressions exercées par leurs supérieurs, pratiques pourtant catégoriquement interdites par les bonnes pratiques internationales⁴. Au cours des dernières années, différentes formes de pression sur les employés publics ont été constatées dans plusieurs pays, parmi lesquels l'Arménie⁵, l'Azerbaïdjan⁶, la Biélorussie⁷, la Géorgie⁸, le

-
1. En Géorgie, on a constaté la participation d'employés d'administrations publiques dans l'élaboration de bases de données d'électeurs susceptibles de voter pour le candidat sortant. Voir OSCE/BIDDH, Georgia, Presidential Election, 28 October and 28 November 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 12
 2. APCE, Biélorussie, élections législatives anticipées, 17 novembre 2019, Rapport d'observation, p. 9
 3. En Albanie, lorsque les partis de l'opposition ont décidé de ne pas participer aux élections locales de 2019, des employés municipaux ont participé à des actions de boycottage des opérations de l'administration électorale dans les municipalités gouvernées par l'opposition. Des confrontations entre la police municipale et la police nationale se sont produites dans certains cas. Voir OSCE/BIDDH, Albania, Local Elections, 30 June 2019, Election Observation Mission Final Report, p. 13
 4. Commission de Venise, OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, 2^{ème} édition, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 125^e session plénière (en ligne, 11-12 décembre 2020), paragraphe 253.
 5. OSCE/BIDDH, Armenia, Parliamentary Elections, 2 April 2017, Election Observation Mission Final Report, p. 1 ; cependant, dans les élections anticipées réalisées en décembre 2018 après le changement de gouvernement, on note une évolution très positive non seulement dans la loi, mais aussi dans la pratique. Voir OSCE/BIDDH, Armenia, Early Parliamentary Elections, 9 December 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 2
 6. OSCE/BIDDH, Azerbaijan, Early Presidential Election, 11 April 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 13
 7. APCE, Biélorussie, élections législatives anticipées, 17 novembre 2019, Rapport d'observation, p. 9
 8. OSCE/BIDDH, Georgia, Local Elections, 21 October and 12 November 2017, Election Observation Mission Final Report, p. 2

Kazakhstan¹, la Moldavie², le Monténégro³, la Russie⁴ et la Serbie⁵.

Une des formes de pression les plus répandues est celle exercée sur les employés d'administrations publiques pour qu'ils contribuent économiquement à financer les candidats aux élections ou le parti au pouvoir. Cette dernière peut se manifester sous différentes formes, certaines plus subtiles que d'autres, et aller jusqu'à l'extorsion. Des pressions de ce type ont notamment été signalées en Bolivie⁶ et au Paraguay⁶. Au Honduras, ces donations sont parfois déduites directement sur la feuille de paie des fonctionnaires⁷.

L'éducation s'avère être un des secteurs de la fonction publique les plus sensibles aux pressions. En Géorgie, les allégations concernant l'engagement des enseignants pour mobiliser le soutien du parti au pouvoir, parfois sous pression, sont fréquentes⁸. Plusieurs cas de licenciements politiques de directeurs d'écoles et de crèches ont aussi pu être constatés⁹. En Albanie, des participants à une réunion électorale du parti au pouvoir, ont d'ailleurs reconnu avoir été encouragés par les instituteurs de leurs enfants¹⁰. En Arménie aussi la pression sur les enseignants et les parents était une pratique

-
1. OSCE/BIDDH, Kazakhstan, Early Presidential Election, 9 June 2019, Election Observation Mission Final Report, p. 2
 2. OSCE/BIDDH, Moldova, Parliamentary Elections, 24 February 2019, Election Observation Mission Final Report, p. 12
 3. OSCE/BIDDH, Montenegro, Presidential Election, 15 April 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 11
 4. OSCE/BIDDH, Russian Federation, Presidential Election, 4 March 2012, Election Observation Mission Final Report, p. 1 ; voir aussi OSCE/BIDDH, Russian Federation, Presidential Election, 18 March 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 12
 5. OSCE/BIDDH, Serbia, Presidential Election, 2 April 2017, Election Assessment Mission Final Report, p. 8
 6. Bolivia, General Elections, 20 October 2019, EU Election Expert Mission Final Report, p. 19.
 6. Paraguay, General Elections, 22 April 2018, UE Election Observation Mission Final Report, p. 17.
 7. OECD (2013): *Money in politics: sound political competition and trust in government*, p. 21.
 8. Georgia, Local Elections, 21 October and 12 November 2017, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, p. 12.
 9. Transparency International Georgia (2016): *Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes: 2016 Parliamentary Elections in Georgia (Interim Report)*, p. 9.
 10. Albania, Parliamentary Elections, 25 June 2017, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, p. 15.

généralisée par le parti au pouvoir jusqu'en 2018¹. En 2012, la délégation de l'APCE a rapporté que des enseignants et des autorités locales avaient demandé aux parents d'assister à des réunions du parti au pouvoir et a constaté la présence de matériels de campagne et des drapeaux du parti dans plusieurs bâtiments scolaires². D'ailleurs, en 2017, il a été révélé que des directeurs d'écoles avaient élaboré des listes détaillant l'orientation politique des parents d'élèves³.

Le cas spécifique des conseillers politiques et des membres de cabinets embauchés à différents niveaux administratifs, représente une autre problématique particulière. Certes, leur nomination est politique, mais puisque ces acteurs sont rémunérés par des fonds publics, leurs mandats exigent qu'ils travaillent pour l'intérêt général. Dans la pratique, ils mènent des activités de recherche et élaborent des stratégies politiques pour le parti au pouvoir, ce qui constitue une pratique abusive en permettant à celui-ci d'obtenir des avantages indus. Cet avantage peut d'ailleurs être conséquent si le nombre de personnes concernées est élevé. En Pologne, par exemple, il a été estimé que 1000 personnes embauchées comme conseillers au gouvernement consacrent la plupart de leur temps de travail à des activités partisans⁴.

Certaines législations – en Espagne notamment – concèdent des congés payés aux employés d'administrations publiques qui se portent candidats aux élections. Cette possibilité, censée garantir l'indépendance des candidats, peut cependant devenir une source d'abus lorsque les partis politiques remplissent leur listes électorales avec des noms de fonctionnaires pour les postes n'ayant pas de possibilités d'être élus, afin de profiter de la collaboration de ces

-
1. Ces pratiques semblent avoir diminué après le changement de gouvernement intervenu en 2018. Afin d'éviter l'utilisation abusive des ressources administratives et les pressions exercées sur les fonctionnaires, les autorités ont émis des avertissements publics et informé les directeurs d'école, les agents de santé, les fonctionnaires locaux et d'autres personnes au sujet des interdictions pertinentes. Armenia, Early Parliamentary Elections, 9 December 2018, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, p. 11.
 2. Arménie, Élections législatives, 6 mai 2012, Rapport d'observation d'élection de l'APCE, paragraphe 30.
 3. Armenia, Parliamentary Elections, 2 April 2017, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, pp. 12-13.
 4. WAŁECKI, Marcin, *Illegal funding of politics: combating abuse of state resources and illegal campaign finance*, IFES, 2009, p. 6.

personnes comme volontaires pendant la campagne. Cette pratique est toutefois aussi bien utilisée par le parti au pouvoir que par les partis de l'opposition.

SECTION 3 :

L'UTILISATION ABUSIVE DES RESSOURCES MATÉRIELLES DE L'ÉTAT

L'utilisation des ressources matérielles de l'État pour une campagne électorale constitue une source de financement indirecte de la part des candidats ou des partis politiques, qui équivaut à une donation en nature. Cette pratique devient abusive lorsque cet usage n'est pas réglementé et ne garantit pas des conditions équitables et transparentes pour tous les concurrents.

Bien que l'égalité ne soit pas absolue par nature, un système permettant de déterminer la répartition proportionnelle (ou équitable) du soutien financier ou en nature de l'État doit être objectif, équitable et raisonnable »¹.

Le troisième cycle d'évaluation du GRECO, relatif à la transparence du financement des partis politiques, a mis en évidence l'ampleur du problème des donations en nature provenant des sources publiques dans un bon nombre de pays, principalement dans l'Europe de l'Est². Cet usage abusif des ressources de l'État peut concerner des biens mobiliers ou immobiliers.

1. Usage des biens immobiliers de l'État

Outre la reconnaissance de la liberté de réunion pacifique, qui s'étend aussi au droit à accéder à tout endroit ou service conçu pour un usage public³, la législation de nombreux pays permet aux partis politiques ou aux candidats aux élections d'utiliser des bâtiments publics

1. Commission de Venise, OSCE/BIDDH, CDL-AD (2020) 032, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, 2^{ème} édition, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 125^e session plénière (en ligne, 11-12 décembre 2020), paragraphe 235.

2. DOUBLET, Yves-Marie, *Fighting Corruption. Political Funding: Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round*, GRECO – Council of Europe, 2013, paragraphe 26.

3. Commission de Venise, OSCE/BIDDH : *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique*. CDL(2009)062, 4 juin 2008

(bureaux, salles de réunion, écoles publiques, centres sportifs), du moment où tous les concurrents électoraux peuvent en disposer dans les mêmes conditions. Mais en pratique, les partis au pouvoir jouissent d'un accès privilégié à ces biens et souvent, des obstacles empêchent ou rendent plus difficile l'accès à ces mêmes biens pour d'autres partis ou candidats.

De nombreux cas relatifs à une utilisation privilégiée de bâtiments publics ont eu lieu au Kazakhstan, où un certain nombre de bureaux appartenant au parti au pouvoir sont situés dans les mêmes bâtiments que les institutions gouvernementales de l'État et des collectivités locales¹ ; de même, en Ouzbékistan, les bureaux des partis politiques étaient parfois situés dans les locaux des organes exécutifs locaux (*Hokimiyats*)² ; en Biélorussie, des réunions avec les électeurs se sont déroulées dans des entreprises d'État³ ; en Mongolie, des événements relatifs à une campagne électorale ont eu lieu à l'intérieur de locaux appartenant au gouvernement, et seuls les employés étaient invités à y assister⁴ ; enfin, au Salvador, des observateurs de l'UE ont signalé que les maires utilisaient fréquemment les installations municipales pour stocker du matériel de campagne⁵.

En ce qui concerne l'accès des concurrents électoraux aux endroits publics afin de réaliser des actions de campagne, des pratiques abusives ont été constatées au Kazakhstan, où les conditions légales sont très restrictives⁶ ; en Azerbaïdjan, où plusieurs candidats se sont plaints du nombre limité de salles disponibles, relevant par ailleurs que certaines d'entre elles étaient petites et difficiles d'accès⁷ ; en

1. OSCE/BIDDH, Kazakhstan, Early Parliamentary Elections, 20 March 2016, Election Observation Mission Final Report, p. 12

2. OSCE/BIDDH, Uzbekistan, Parliamentary Elections, 22 December 2019, Election Observation Mission Final Report, p. 15

3. OSCE/BIDDH, Belarus, Presidential Election, 11 October 2015, Election Observation Mission Final Report, p. 13

4. OSCE/BIDDH, Mongolia, Parliamentary Elections, 29 June 2016, Election Observation Mission Final Report, p. 14

5. EU Electoral Observation, El Salvador, Presidential Elections, 3 February 2019, , Final Report, p. 17

6. OSCE/BIDDH, Kazakhstan, Early Presidential Election, 9 June 2019, Election Observation Mission Final Report, p. 13

7. APCE, Azerbaïdjan, Élections législatives anticipées, 9 février 2020, Rapport d'observation, p. 7

Moldavie, où des salles de réunion ont été fournies gratuitement dans quelques cas, mais pas dans d'autres, favorisant dès lors certains partis¹ ; et en Russie, où la procédure de notification des événements d'une campagne électorale a été appliquée d'une manière tellement sélective de la part les autorités locales², que certains candidats de l'opposition se sont vus offrir des salles et des créneaux horaires de réunions peu favorables³.

2. Usage des biens mobiliers de l'État

Il existe une grande diversité de situations dans lesquelles des candidats ou des partis politiques utilisent du matériel appartenant à l'administration à des fins de campagnes électorales. Les cas les plus communs sont l'usage de véhicules officiels, d'équipements informatiques ou de moyens de communication – matériel, logiciels, accès à Internet et aux bases de données – et d'équipements de bureau en général. Une fois de plus, la clé pour distinguer un usage légitime d'une utilisation illégitime est la garantie de l'égalité des chances entre les concurrents électoraux.

Une des plus grandes controverses est souvent liée à l'usage de véhicules officiels. La question relative à l'utilisation de l'*Air force* one par le Président des États-Unis pour assister à des événements de campagne représente un exemple très connu. La loi détermine que les véhicules payés avec des fonds publics ne doivent pas être utilisés à des fins de campagne, à moins que leurs coûts ne soient remboursés. Lorsque le Président profite d'un voyage officiel pour mener des activités partisans en parallèle, un problème se pose en pratique. Dans ces cas-là, il existe une formule pour partager les coûts, mais cette dernière a fait l'objet de critiques dû au manque

-
1. OSCE/BIDDH, Moldova, Parliamentary Elections, 30 November 2014, Election Observation Mission Final Report, p. 11
 2. OSCE/BIDDH, Russian Federation, State Duma Elections, 18 September 2016, Election Observation Mission Final Report, p. 2.
 3. OSCE/BIDDH, Russian Federation, Presidential Election, 18 March 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 12.

de transparence¹. Des normes similaires existent dans d'autres pays et notamment en Géorgie, où le Code électoral autorise les fonctionnaires à se servir de leurs véhicules de fonction pour faire campagne, à condition de rembourser les frais d'essence².

Un exemple assez extrême, toujours relatif à l'usage des moyens de transport, a été signalé au Sri Lanka, où les observateurs de l'UE ont noté l'utilisation d'avions et d'hélicoptères militaires au cours de la campagne sans avoir pu constater le paiement de ces services³. D'autres actions de ce type ont été constatées au Paraguay⁴, au Timor-Leste⁵ et en Azerbaïdjan⁶.

Des véhicules appartenant à l'État ou aux collectivités territoriales ont également été utilisés pour transporter des membres ou des sympathisants de partis politiques à des rassemblements de campagne (au Sri Lanka⁷ et en Serbie⁸ notamment) ou comme supports publicitaires pour la campagne (en Arménie⁹ et en Ukraine¹⁰).

1. JACKSON, David et FRITZE, John, « Donald Trump slammed Obama for using Air Force One for election campaigning. Now he does the same », *USA TODAY*, 16/12/2019
2. Commission de Venise, CDL-AD(2013)033, *Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux*, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 46e réunion (Venise, 5 décembre 2013) et par la Commission de Venise lors de sa 97e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2013), paragraphe 48.
3. European Union Election Observation, Sri Lanka, Presidential Election, 16 November 2019, Mission Final Report, pp. 25, 26
4. Le Président sortant a participé à la campagne du candidat de son parti toujours à l'aide des véhicules officiels. Voir EU Election Observation Mission, Paraguay, General Elections, 22 April 2018, Final Report, p. 17
5. Les membres du gouvernement qui étaient candidats aux élections législatives de 2018 ont été observés à l'aide de véhicules de l'État pendant la campagne. Voir European Union Election Experts Mission, Timor-Leste, Early Legislative Elections, 12 May 2018, Final Report, p. 16
6. Des véhicules appartenant à l'État ont été utilisés pour transporter les responsables du parti à des événements. Voir OSCE/BIDDH, Azerbaijan, Early Presidential Election, 11 April 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 13
7. Le Sri Lanka est un pays où cette question est particulièrement grave et visible. Par exemple, au cours du processus électoral de 2015, l'usage de plus de 2 400 autobus appartenant à la Commission des Transports a été documenté. IFES, *Unfair Advantage: The Abuse of State Resources in Elections*, 2017, p. 12
8. OSCE/BIDDH, Serbia, Presidential Election, 2 April 2017, Election Assessment Mission Final Report, p. 8
9. OSCE/BIDDH, Armenia, Parliamentary Elections, 6 May 2012, Election Observation Mission Final Report, p. 12
10. OSCE/BIDDH, Ukraine, Local Elections, 25 October-15 November 2015, Election Observation Mission Final Report, p. 15

SECTION 4 : L'UTILISATION ABUSIVE DES COMMUNICATIONS INSTITUTIONNELLES

Il est nécessaire d'effectuer une première distinction entre les communications faites par les responsables politiques (traitées dans la section sur l'abus des ressources humaines) et les communications institutionnelles des administrations publiques au sens strict, qui peuvent avoir des buts très divers. Pour les besoins de cette analyse, trois cas de figure se prêtant fréquemment à des abus pendant les périodes électorales sont distingués dans les sections suivantes.

1. Les campagnes d'information sur le processus électoral

Appréhendée dans son acception la plus large, une campagne d'information sur le processus électoral inclue également les campagnes d'éducation et de sensibilisation des électeurs. Ces communications doivent rester neutres, c'est-à-dire, qu'elles ne doivent comporter aucun contenu politique explicite ou implicite. Ces campagnes peuvent être particulièrement problématiques lors des référendums, où une simple incitation à la participation électorale peut constituer une violation de la neutralité.

En Russie, des rapprochements entre la campagne menée par la Commission électorale centrale pour encourager à la participation avec celle menée par le Président sortant ont été signalés par de nombreux observateurs¹. En Biélorussie, le style graphique du matériel informatif électoral semblait participer à la diffusion du message de campagne du Président sortant².

1. OSCE/BIDDH, Russian Federation, Presidential Election, 18 March 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 13

2. OSCE/BIDDH, Belarus, Presidential Election, 11 October 2015, Election Observation Mission Final Report, p. 12

2. Les campagnes de publicité institutionnelles dans les médias, lorsqu'elles portent sur des aspects non directement liés au processus électoral

Ces campagnes peuvent violer la neutralité lorsqu'elles servent à améliorer l'image des partis politiques ou des candidats, ou à promouvoir certains projets ou positionnements politiques.

En Hongrie, la capacité des candidats à concourir sur une base égale a été considérablement compromise par les dépenses publicitaires excessives du gouvernement. Tout au long de la campagne, les observateurs ont en effet constaté un chevauchement omniprésent entre les nombreuses campagnes d'information du gouvernement et les messages de campagne de la coalition au pouvoir¹.

L'augmentation des dépenses publicitaires des administrations pendant les années électorales représente un bon indicateur d'une utilisation abusive de la publicité institutionnelle. Au Guatemala par exemple, on a constaté une augmentation significative des dépenses pendant les élections². L'étendue des campagnes montrant les réalisations des gouvernements a soulevé aussi des préoccupations au Salvador³ et à Malte⁴ entre autres.

En Bolivie, l'interdiction légale de diffuser de la propagande gouvernementale dans les 30 jours précédant l'élection a été compromise par une interprétation de la Cour constitutionnelle qui a fait la distinction entre « propagande gouvernementale » (qui est interdite) et « l'information publique sur les activités gouvernementales » (qui est autorisée). Cela a permis au Président et à d'autres candidats affiliés au parti au pouvoir, de profiter d'une couverture médiatique étendue pour communiquer sur l'inauguration de nombreux projets et programmes de travaux

1. OSCE/BIDDH, Hungary, Parliamentary Elections, 8 April 2018, Limited Election Observation Mission Final Report, pp. 2, 13, 17

2. OCDE, *Money in politics: sound political competition and trust in government*, 2013, p. 21.

3. EU Election Observation Mission, El Salvador, Legislative and Municipal Elections, 4 March 2018, Final Report, p. 21

4. OSCE/BIDDH, Malta, Early Parliamentary Elections, 3 June 2017, Election Assessment Mission Final Report, p. 2

publics pendant la période de campagne électorale. Les observateurs ont ainsi signalé une quantité importante de propagande gouvernementale dans les mois précédant l'élection¹.

On trouve aussi des réglementations laxistes en Géorgie, où le Code électoral interdit seulement la diffusion de matériaux publicitaires financés par le budget faisant directement référence aux partis ou aux candidats² ; et en Mongolie, où la promotion des réalisations du gouvernement est aussi admise par la loi³.

Un autre aspect doit être pris en considération à ce sujet, est l'effet que la publicité institutionnelle peut avoir sur l'indépendance des médias privés. Constituant une partie non négligeable des recettes publicitaires, la publicité institutionnelle peut devenir un moyen pour financer les médias proches du gouvernement ou pour étouffer les voix de l'opposition. Deux exemples récents ont eu lieu en Bolivie, où certains médias ont licencié plusieurs journalistes d'investigation pour ne pas perdre les revenus obtenus grâce à la publicité officielle⁴ ; et en Hongrie, où le manque de transparence dans la distribution des appels d'offres publics pendant les campagnes électorales, rend possible des pratiques arbitraires et oriente de manière partisane la couverture médiatique⁵.

3. Autres activités de communication institutionnelle

Dans la catégorie des activités servant à promouvoir les projets et les réalisations des administrations, il est possible d'inclure toute sorte d'actions de promotion organisées par les administrations (fêtes locales, événements culturels ou sportifs, congrès ou réunions,

1. EU Election Expert Mission, Bolivia, General Elections, 20 October 2019, Final Report, pp. 9, 19, 20

2. Transparency International Georgia, *Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes: 2016 Parliamentary Elections in Georgia* (Interim Report), 2016 p. 17

3. OSCE/BIDDH, Mongolia, Parliamentary Elections, 29 June 2016, Election Observation Mission Final Report, p. 12

4. EU Election Expert Mission, Bolivia, General Elections, 20 October 2019, Final Report, p. 22

5. OSCE/BIDDH, Hungary, Parliamentary Elections, 8 April 2018, Limited Election Observation Mission Final Report, pp. 2, 13, 17

inaugurations, présentations des projets, etc.). Ces activités deviennent problématiques lorsqu'elles servent de plate-forme publicitaire pour certains candidats ou partis.

Les exemples sont très nombreux : en Biélorussie, lors de 58 concerts publics organisés dans tout le pays par la Fédération des syndicats, le Ministère de la Culture et la chaîne publique ONT TV, les observateurs ont pu constater la présence de symboles et de slogans de la campagne du Président¹. En Géorgie, le laxisme de la loi permet aux autorités d'organiser des événements sportifs ou culturels en les finançant avec des fonds publics, ce qui leur permet, dans de nombreux cas, de transformer ces événements en des actes de propagande partisane avec la présence de hauts fonctionnaires du parti au pouvoir². La Fédération géorgienne de football, financée par l'État, a ainsi organisé un match de charité avec la participation d'anciennes stars du football en présence du candidat du parti au pouvoir à la mairie de Tbilissi³. En Albanie, des cérémonies d'ouverture de routes, d'hôpitaux, de la centrale hydraulique, ainsi que d'autres manifestations officielles ont eu lieu⁴. En Serbie, au cours des derniers jours précédant l'élection présidentielle de 2017, au moins 20 événements publics impliquant des ministres et des secrétaires d'État ont été organisés pour ouvrir des routes, des écoles, des maisons pour personnes âgées et de nouvelles entreprises⁵. En Turquie, le Président a inauguré cinq projets financés par l'État pendant la campagne de 2018⁶. En Pologne, plusieurs hauts fonctionnaires, y compris des ministres et des sous-ministres qui étaient également candidats aux élections parlementaires de 2019, ont participé à des événements financés par l'État, y compris à des forums et à des inaugurations de projets

1. OSCE/BIDDH, Belarus, Presidential Election, 11 October 2015, Election Observation Mission Final Report, p. 12
2. Transparency International Georgia, *Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes: 2016 Parliamentary Elections in Georgia* (Interim Report), 2016, pp. 14-15
3. OSCE/BIDDH, Georgia, Local Elections, 21 October and 12 November 2017, Election Observation Mission Final Report, p. 12
4. APCE, Albanie, élections législatives, 28 juin 2009, Rapport de la mission d'observation, paragraphes 38 et 39
5. OSCE/BIDDH, Serbia, Presidential Election, 2 April 2017, Election Assessment Mission Final Report, p. 8
6. OSCE/BIDDH, Turkey, Early Presidential and Parliamentary Elections, 24 June 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 15

d'infrastructure et de nouvelles casernes de police et de pompiers¹.

Enfin, il est également possible d'inclure d'autres exemples de pratiques abusives détectées pendant les périodes électorales dans cette section, telles que l'usage des sites web ou les réseaux sociaux institutionnels², les communications directes aux électeurs par des messages de type SMS et des courriels³.

-
1. OSCE/BIDDH, Poland, Parliamentary Elections, 13 October 2019, Limited Election Observation Mission Final Report, p. 14
 2. En Russie des collectivités locales ont utilisé des moyens de communication officiels, comme leur site web ou leurs organes de presse, pour soutenir la campagne de M. Poutine. Voir OSCE/BIDDH, Russian Federation, Presidential Election, 4 March 2012, Election Observation Mission Final Report, p. 1
 3. En Géorgie, trois semaines avant les élections, les autorités locales ont envoyé massivement des sms et des courriels aux citoyens les informant de l'achèvement des projets d'infrastructure. Voir Transparency International Georgia, *Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes: 2016 Parliamentary Elections in Georgia* (Interim Report), 2016 p. 16

SECTION 5 :

L'UTILISATION ABUSIVE DES RESSOURCES IMMATÉRIELLES DE L'ÉTAT

1. Usages des prérogatives de puissance publique

Les décisions des différents pouvoirs de l'État peuvent avoir une influence sur les élections, octroyant dès lors un avantage indu à certains concurrents. Il est possible de distinguer entre les décisions qui affectent le processus électoral en tant que tel, des décisions qui affectent la formation de la volonté des électeurs.

1.1 Intervention sur le processus électoral

L'intervention des organes de l'État s'étend tout au long du processus électoral : de la définition du cadre juridique (les règles du jeu), en passant par l'organisation administrative des opérations électorales, jusqu'au contrôle du processus. Tous les pouvoirs de l'État interviennent, à savoir le législatif, l'exécutif et le judiciaire. L'expérience a démontré que le risque de biais politique est présent dans chacune des décisions de chacun des organes intervenant dans chacune des phases du processus.

Un des exemples, aux effets particulièrement perturbateurs, est la manipulation du découpage électoral (*gerrymandering*)¹. Même s'il n'y a pas d'intention explicite de manipuler ce découpage, une distribution inégale des sièges porte atteinte au principe de l'égalité du suffrage et peut avoir un biais politique. C'était le cas en Espagne

1. On peut trouver plusieurs exemples dans le découpage des districts pour les élections à la Chambre des représentants des États-Unis. Voir LI, Michael, *Extreme maps*, Brennan Center, 2017, disponible sur <<https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/extreme-maps>>

en 2019¹, en Moldavie en 2019² et en Hongrie en 2018³.

D'autres types d'interventions étatiques pour modifier les règles du jeu et qui affectent l'égalité des chances entre les différents concurrents électoraux existent comme le calendrier électoral⁴, les règles sur le financement⁵, les procédures d'enregistrement des candidats ou des partis⁶, la composition des organes de l'administration électorale, les exigences de l'exercice du suffrage⁷, ainsi que le recensement électoral⁸.

Un aspect très important de l'intervention des pouvoirs de l'État dans le déroulement du processus électoral est celui qui regarde le maintien de la sécurité. Malheureusement, il y a des occasions dans lesquelles les forces de l'ordre ne respectent pas les exigences de neutralité et exercent des pressions, des intimidations ou même

1. OSCE/BIDDH, Spain, Parliamentary Election, 28 April 2019, Election Expert Team Final Report, p. 4
2. OSCE/BIDDH, Moldova, Parliamentary Elections, 24 February 2019, Election Observation Mission Final Report, p. 6
3. OSCE/BIDDH, Hungary, Parliamentary Elections, 8 April 2018, Limited Election Observation Mission Final Report, p. 6.
4. Un calendrier trop court peut limiter la capacité des concurrents pour sélectionner leurs candidats ou pour recueillir les signatures requises. Voir ACE Project, *Intégrité électorale*, révision 2012, 2013, p. 117
5. Des règles trop strictes sur le financement privé peuvent annuler la capacité de concurrence des partis de l'opposition. Voir OCDE, *Money in politics: sound political competition and trust in government*, 2013, p. 22
 Dans d'autres cas, comme par exemple aux États-Unis, l'inexistence du financement public, couplée à des dépenses illimitées, peut saper les règles du jeu équitables et fausser le libre choix des électeurs. Voir OSCE/BIDDH, United States of America, Mid-term Congressional Elections, 6 November 2018, Limited Election Observation Mission Final Report, p. 19
 En Biélorussie, l'absence du financement public et les restrictions placées sur le financement privé nuisent à l'égalité des chances des concurrents électoraux. Voir OSCE/BIDDH, Belarus, Presidential Election, 11 October 2015, Election Observation Mission Final Report, p. 14
6. Dans certains pays, les exigences légales, le nombre de signatures requises ou le processus de vérification des signatures constituent potentiellement des obstacles à la concurrence.
7. Aux États-Unis, plusieurs exigences introduites par la législation des États ont conduit à des pratiques d'exclusion (*vote suppression*). Voir JOHNSON, Theodore R. et FELDMAN, Max, *The New Voter Suppression*, Brennan Center, 2020, disponible sur < <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/new-voter-suppression> >
8. Des moyens insuffisants, des problèmes de logistique ou des barrières ou erreurs administratives peuvent exclure certains segments de la population et introduire un biais du point de vue politique. En Bolivie, les récents changements dans les listes d'électeurs, avec des chiffres de croissance inhabituels dans certains endroits, ont soulevé des soupçons de manipulations. Voir EU Election Expert Mission, Bolivia, General Elections, 20 October 2019, Final Report, pp. 14-15

des actes d'harcèlement à l'encontre des électeurs, des candidats ou des membres des partis politiques. Des pratiques abusives ont notamment été dénoncées en Azerbaïdjan¹, en Géorgie², en Russie³ et en Turquie⁴. Des comportements partisans de la part de fonctionnaires de police ont été aussi signalés au Malawi⁵ et au Mozambique⁶.

Finalement, le pouvoir judiciaire peut aussi intervenir de manière décisive dans plusieurs aspects du processus électoral et donc être utilisé d'une façon partisane dans les pays où l'indépendance de la justice n'est pas complètement assurée. Des décisions douteuses sur l'enregistrement des candidats⁷, ainsi que des enquêtes ou des poursuites sélectives à l'encontre des candidats ou des membres des

-
1. Un parti politique a dénoncé des interrogatoires et des détentions. Voir OSCE/BIDDH, Azerbaijan, Early Presidential Election, 11 April 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 14
 2. Plusieurs cas d'intimidations des candidats et des membres des partis ont été dénoncés. Transparency International Georgia, *Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes: 2016 Parliamentary Elections in Georgia* (Interim Report), 2016, p. 4.
 3. Les détentions et le harcèlement policier des candidats et des membres des partis de l'opposition a été l'objet de dénonciations fréquentes. Voir OSCE/BIDDH, Russian Federation, State Duma Elections, 18 September 2016, Election Observation Mission Final Report, p. 13.
 Dans les dernières élections présidentielles, des activistes proches d'Alexeï Navalny, qui avaient appelé au boycott, ont fait face à de nombreuses détentions, à la confiscation de matériel et à d'autres mesures qui limitaient leur liberté d'exprimer leurs opinions et d'organiser des réunions pacifiques. Voir OSCE/BIDDH, Russian Federation, Presidential Election, 18 March 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 12
 4. OSCE/BIDDH, Turkey, Early Presidential and Parliamentary Elections, 24 June 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 15
 5. EU Election Observation Mission, Malawi, Tripartite Elections 2019, Final Report, pp. 17-18
 6. EU Election Observation, Mozambique, General and Provincial Assembly Elections, 15 October 2019, Mission Final Report, p. 2
 7. En Moldavie, un parti a été radié du registre la veille des élections. Voir OSCE/BIDDH, Moldova, Parliamentary Elections, 30 November 2014, Election Observation Mission Final Report, p. 21. Au Pakistan, des disqualifications de plusieurs candidats ont été aussi signalées comme douteuses. Pakistan, General Elections, 25 July 2018, EU Election Observation Mission Final Report, p. 29

partis de l'opposition¹, sont autant de sources de préoccupation et peuvent miner la confiance dans le système politique.

1.2. Intervention sur la formation de la volonté des électeurs

Les décisions des pouvoirs publics peuvent être utilisées par les candidats sortants ou les partis au pouvoir pour exercer différents degrés d'influence sur la volonté des électeurs : de l'achat direct des voix jusqu'à l'extorsion ou la menace, en passant par d'autres formes de conditionnement. Dans certains cas, par exemple lorsque des candidats utilisent des fonds publics pour soudoyer des électeurs en leur proposant de l'argent, de la nourriture ou des cadeaux en échange de leur vote, il s'agit de décisions qui entrent dans le terrain de l'arbitraire et peuvent donc être considérées comme illégales. Dans ce contexte, la plus grande problématique est principalement l'efficacité des mécanismes de contrôle. Cependant, dans d'autres cas, il s'agit de décisions légales, mais adoptées avec une intentionnalité électorale. Il s'agit alors d'une zone grise, qui exige la définition d'un cadre juridique très précis. Il convient d'examiner certaines de ces pratiques de façon plus détaillée.

Un premier ensemble de décisions concerne les *prestations publiques*. Assez souvent, dans les mois ou les semaines avant les élections, les administrations publiques décident d'améliorer des services, aides sociales ou prestations publiques, dans un but clairement électoral. Ainsi, il arrive de trouver l'existence de paiements, non prévus dans

1. En Azerbaïdjan, on a observé des poursuites pénales systématiques à l'encontre des personnes qui expriment des opinions critiques. Le président d'un parti non enregistré a été emprisonné malgré les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme demandant sa libération. Des responsables d'un autre parti sont aussi en prison et le président de ce parti a fait face à de vastes restrictions à sa liberté de mouvement. Il fait l'objet d'une interdiction de voyager depuis 2005, malgré un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme. Voir OSCE/BIDDH, Azerbaijan, Early Presidential Election, 11 April 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 5 ;

Au Kirghizstan, la justice a ouvert plusieurs affaires pénales contre les politiciens de l'opposition et leurs partisans. OSCE/BIDDH, Kyrgyz Republic, Presidential Election, 15 October 2017, Election Observation Mission Final Report, pp. 2, 11-12 ;

En Moldavie, un parti a allégué des poursuites sélectives contre ses militants, y compris des perquisitions à domicile et des poursuites pénales. Voir OSCE/BIDDH, Moldova, Parliamentary Elections, 30 November 2014, Election Observation Mission Final Report, p. 21

le budget et issus de fonds publics, destinés à certaines catégories ou groupes de personnes. Parmi les exemples les plus courants, il est possible de citer l'augmentation des montants des retraites¹, du salaire minimum² ou des bourses³, la distribution de médicaments⁴, la réduction du prix des transports publics⁵ ou des services publics pour les ménages⁶, la mise en œuvre d'aides financières pour réduire l'endettement⁷, ou des subventions pour les habitants de certaines zones⁸.

Parfois, c'est même le parti politique au pouvoir qui distribue directement des biens ou des avantages dans le cadre de programmes sociaux étatiques. Au Honduras, le parti du président sortant stockait et distribuait des biens appartenant à un programme social au siège

1. En Ukraine, le mois précédant les élections, le gouvernement a décidé d'octroyer un paiement extraordinaire pour les retraités. Voir OSCE/BIDDH, Ukraine, Presidential Election, 31 March, 21 April 2019, Election Observation Mission Final Report, p. 18 ;
En Géorgie, une augmentation des pensions a été décidée trois mois avant le scrutin. Voir Transparency International Georgia, *Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes: 2016 Parliamentary Elections in Georgia* (Interim Report), 2016, pp. 18-19 ;
En Turquie, le mois avant l'élection, le Parlement a adopté un projet de loi proposé par le Conseil des ministres accordant des primes aux retraités. Voir OSCE/BIDDH, Turkey, Early Presidential and Parliamentary Elections, 24 June 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 16 ;
En Hongrie, lors du mois avant l'élection, le gouvernement a accordé une prime spéciale de 10.000 florins (presque 30 euros) pour tous les retraités. OSCE/BIDDH, Hungary, Parliamentary Elections, 8 April 2018, Limited Election Observation Mission Final Report, pp. 13-14
2. OSCE/BIDDH, The former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal Elections, 15 October and 29 October 2017, Election Observation Mission Final Report, p. 13
3. OSCE/BIDDH, Azerbaijan, Early Presidential Election, 11 April 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 13
4. EU Election Observation Mission, Paraguay, General Elections, 22 April 2018, Final Report, p. 17
5. OSCE/BIDDH, Mongolia, Presidential Election, 26 June and 7 July 2017, Limited Election Observation Mission Final Report, pp. 2, 12
6. OSCE/BIDDH, Hungary, Parliamentary Elections, 8 April 2018, Limited Election Observation Mission Final Report, pp. 13-14
7. En Géorgie, avant le second tour de l'élection présidentielle, une série d'initiatives sociales et financières ont été annoncées, en particulier, l'allègement de la dette de 600 000 personnes par une institution financière privée liée au président du parti au pouvoir. Voir OSCE/BIDDH, Georgia, Presidential Election, 28 October and 28 November 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 2
8. Par exemple, en Géorgie, des subventions et d'autres bénéfices pour les personnes qui habitent les régions de montagne. Voir Transparency International Georgia, *Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes: 2016 Parliamentary Elections in Georgia* (Interim Report), 2016 pp. 18-19

de ce même parti¹.

Dans certains cas, l'utilisation de l'aide humanitaire ou des programmes d'aide au développement peut être observée. Au Malawi, par exemple, une distribution de maïs à la population a été organisée à des fins de campagne. De même, certains projets de développement financés par la communauté internationale ont été lancés peu avant les élections et présentés comme des réalisations gouvernementales².

Un deuxième ensemble de décisions susceptibles d'être instrumentalisées à des buts électoraux, concerne l'*emploi public*. Les décisions des administrations sur l'embauche, le licenciement, les salaires ou les promotions, sont un mécanisme fréquent pour obtenir des appuis ou exercer des pressions en vue de l'élection.

Au Monténégro, des violations de l'interdiction de recrutement dans le secteur public pendant la campagne électorale ont souvent été signalées³. À Malte, un nombre élevé d'offres d'emploi dans le secteur public pendant la période précédant l'élection a pu être constaté, ainsi qu'une série de promotions pour les employés publics, y compris pour les membres de l'armée⁴. Au Sri Lanka, le recrutement à tous les niveaux de l'administration publique pendant la campagne a souvent été signalé⁵. Au Malawi, quatre semaines avant les élections, le gouvernement a promu 20.210 enseignants et 8.602 policiers⁶. Au Kosovo, des promotions d'emplois dans le secteur public, des prolongations de contrats temporaires ou de nouveaux postes auraient été offerts dans l'attente d'un soutien de la part des employés et de leurs familles. De même, les sociétés publiques d'électricité et d'exploitation minière ont annoncé un grand nombre

1. EU Election Observation Mission, Honduras 2017, Final Report on the General Elections, pp. 4, 12

2. EU Election Observation Mission Malawi, Tripartite Elections 2019, Final Report, pp. 18-19

3. OSCE/BIDDH, Montenegro, Early Parliamentary Elections, 14 October 2012, Limited Election Observation Mission Final Report, page 1 ; voir aussi OSCE/BIDDH, Montenegro, Presidential Election, 15 April 2018, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, p. 11

4. OSCE/BIDDH, Malta, Early Parliamentary Elections, 3 June 2017, Election Assessment Mission Final Report, p. 10

5. EU Election Observation Mission, Sri Lanka, Presidential Election, 16 November 2019, Final Report, p. 5

6. EU Election Observation Mission, Malawi, Tripartite Elections 2019, Final Report, p. 19

de nouvelles possibilités d'emploi juste avant les élections¹. Des augmentations des salaires des employés publics ont été constatées en Azerbaïdjan² et en Ukraine³.

Au-delà des décisions étroitement liées aux processus électoraux, la politisation du personnel au service de l'administration publique est un phénomène généralisé dans certains pays où la tradition de remplacer un grand nombre de fonctionnaires à chaque fois qu'il y a un changement de gouvernement persiste encore (*spoils system*). Par exemple, dans l'administration publique brésilienne, 40.000 postes de la fonction publique doivent être pourvus après chaque changement dans le gouvernement national. Un tel degré de politisation impacte forcément l'efficacité et la neutralité de l'administration publique⁴.

Au Monténégro, où environ 40 % des emplois sont directement ou indirectement liés aux différentes administrations publiques, il y a des allégations persistantes – même si elles n'ont pas été prouvées – quant à une corrélation entre l'emploi dans la fonction publique et l'affiliation au parti au pouvoir⁵.

En République de Macédoine du Nord, selon plusieurs témoignages, la politisation perçue des nominations dans le secteur public crée une attente pour les employés quant à leur soutien du parti au pouvoir, même en l'absence d'instructions explicites⁶.

Enfin, le troisième ensemble est celui relatif aux *décisions administratives* qui favorisent certaines personnes physiques ou morales, pour gagner leur soutien. Parfois, le parti au pouvoir ou les candidats sortants délivrent des autorisations administratives qui favorisent certains individus, peu de temps avant le jour du scrutin ou

1. EU Election Observation Mission, Kosovo, Early Legislative Elections, 6 October 2019, Final report, p. 4

2. OSCE/BIDDH, Azerbaijan, Early Presidential Election, 11 April 2018, Election Observation Mission Final Report, p. 13

3. OSCE/BIDDH, Ukraine, Presidential Election, 31 March, 21 April 2019, Election Observation Mission Final Report, p. 3

4. OCDE, Money in politics: sound political competition and trust in government, 2013, p. 24.

5. OSCE/BIDDH, Montenegro, Parliamentary Elections, 16 October 2016, Election Observation Mission Final Report, p. 2

6. OSCE/BIDDH, North Macedonia, Presidential Election, 21 April and 5 May 2019, Election Observation Mission Final Report, p. 2

d'une manière non conforme aux décisions antérieures. Il s'agit, par exemple, des licences administratives, des permis de construire, des décisions sur l'occupation des sols, ou des certificats de légalisation de propriété¹.

Dans d'autres occasions, les administrations prennent des décisions qui favorisent certaines entreprises. Il peut s'agir de subventions (destinées aux entreprises, aux associations locales, aux syndicats ou aux médias) ou de décisions sur les marchés publics. Ces contrats peuvent aussi conditionner la création de postes de travail qui peuvent être utilisés pour récompenser le soutien de certaines personnes. Par exemple, au Kosovo, le Ministre de l'Innovation et de l'Entrepreneuriat sortant a lancé un fonds de 4 millions d'euros pour soutenir les petites et moyennes entreprises jusqu'à hauteur de 100.000 euros, avec de vagues critères de sélection et dont la date limite pour les candidatures était le lendemain de l'élection. De même, la Ministre de l'Agriculture a fait la promotion d'une subvention de 3 millions d'euros pour les agriculteurs sur son compte Facebook personnel avec le drapeau du parti positionné bien en évidence sur la vidéo².

Il existe donc tout un ensemble de décisions qui sont prises ou annoncées peu avant le scrutin afin d'être utilisées comme arguments de campagne : il peut s'agir de projets d'infrastructures (routes, parcs, habitations, projets environnementaux), des projets sociaux (santé, éducation, centres pour personnes âgées), ou des projets ou événements culturels ou sportifs. Ces décisions sont souvent liées à des campagnes de publicité institutionnelles ou à la présence de responsables politiques (candidats) dans les médias pour faire les annonces. Des actes d'inauguration en présence des candidats sont aussi fréquents.

1. OSCE/BIDDH, Albania, Local Elections, 21 June 2015, Election Observation Mission Final Report, pp. 2, 13

2. EU Election Observation Mission, Kosovo, Early Legislative Elections, 6 October 2019, Final report, p. 21

2. Usages de la notoriété publique

Il est incontestable que le prestige, l'image, en somme, la notoriété publique représente un « capital » dont les dirigeants du parti au pouvoir ou les candidats sortants peuvent profiter pour obtenir un avantage face aux autres concurrents, moins connus du public. Cet avantage n'est pas – en principe – illégitime. Bien au contraire, la connaissance non seulement de la gestion, mais aussi des traits personnels des candidats sortants, peut et doit être un facteur pris en compte dans la formation de la décision électorale.

Cette question doit être mise en relation avec les problèmes liés à l'intervention publique des hauts fonctionnaires de l'État pendant les campagnes électorales, tels que traités dans les sections précédentes.

L'usage de la notoriété doit aussi être mis en relation avec les règles du financement politique : si les plafonds des dépenses ou des contributions sont très bas, il peut s'avérer difficile pour les nouveaux candidats d'améliorer leur notoriété en face des candidats sortants.

Bien évidemment, la question de la notoriété est directement liée avec la présence dans les médias. Il est tout à fait logique que l'activité des dirigeants du parti au pouvoir, des membres du gouvernement et des candidats sortants, mobilise considérablement l'attention publique, y compris de la part des médias. Cette présence accrue octroie sans doute un avantage qui est admis dans les systèmes démocratiques, à condition qu'il ne devienne pas un avantage abusif. L'usage légitime ou illégitime de la notoriété devient alors particulièrement lié aux principes de la liberté de la presse et de la neutralité des médias publics. Il semble évident que dans un système où la liberté de la presse est en vigueur, la notoriété est une arme à double tranchant qui peut être positive et négative pour les candidats sortants. En revanche, dans les pays où les médias – surtout les médias publics – sont politiquement instrumentalisés par le gouvernement, la présence continue des candidats sortants et des dirigeants du parti au pouvoir dans les médias peut porter atteinte d'une façon très claire au principe d'égalité des chances entre les concurrents électoraux.

En Biélorussie, par exemple, alors qu'il ne participe pas directement à la campagne, le Président sortant a bénéficié d'une large couverture par les médias audiovisuels, qui rapportaient ses activités institutionnelles. Les médias publics ont façonné leur couverture d'une manière telle, qu'elle venait suggérer des messages politiques lui étant favorables. Deux documentaires mettant l'accent sur ses réalisations ont été diffusés à plusieurs reprises sur deux chaînes de télévision publiques¹.

La notoriété est aussi utilisée lorsque les candidats du parti au pouvoir participent à des événements en présence de responsables gouvernementaux ou étrangers, ce qui peut être interprété comme un appui politique². Bien qu'il s'agisse d'une pratique douteuse d'un point de vue éthique, elle reste tout de même très difficile à réglementer juridiquement.

L'utilisation de la notoriété liée à l'influence des leaders religieux, peut aussi être incluse au sein de cette section. En Pologne, par exemple, l'Église catholique joue toujours un rôle actif dans les campagnes électorales. Parfois, des manifestations relatives à des campagnes électorales ont été organisées à l'intérieur d'institutions religieuses, du matériel de campagne d'un parti politique a été observé sur les murs de lieux de culte, et des responsables de l'Église ont fait des déclarations publiques de soutien³. En Biélorussie, peu avant le jour de l'élection, l'Exarque de l'Église orthodoxe russe a soutenu le Président sortant lors d'une cérémonie religieuse largement médiatisée⁴.

Des préoccupations ont été aussi soulevées quant à l'influence des autorités traditionnelles dans la campagne électorale. Au Malawi,

1. OSCE/BIDDH, Belarus, Presidential Election, 11 October 2015, Election Observation Mission Final Report, p. 14.

2. En Azerbaïdjan, le président sortant a reçu pendant la campagne de nombreux visiteurs internationaux de haut niveau. Voir OSCE/BIDDH, Azerbaijan, Early Presidential Election, 11 April 2018, Election Observation Mission Final Report, pp. 2, 13.

Au Kazakhstan, le président sortant a bénéficié du soutien actif lors des apparitions publiques du Premier Président (Nazarbaïev) avec une large couverture médiatique. Voir OSCE/BIDDH, Kazakhstan, Early Presidential Election, 9 June 2019, Election Observation Mission Final Report, pp. 2, 13, 18

3. OSCE/BIDDH, Poland, Parliamentary Elections, 13 October 2019, Limited Election Observation Mission Final Report, p. 13

4. OSCE/BIDDH, Belarus, Presidential Election, 11 October 2015, Election Observation Mission Final Report, p. 12

les dirigeants traditionnels, y compris les chefs suprêmes, qui sont nommés par le gouvernement, jouent parfois un rôle politique très marqué. En novembre 2018, les autorités traditionnelles ont signé un code de conduite qui les oblige à rester neutres. Mais les exigences inscrites ont été formulées d'une manière ambiguë et, dans la pratique, les observateurs ont pu constater de nombreux comportements partisans¹.

1. EU Election Observation Mission, Malawi, Tripartite Elections 2019, Final Report, p. 18

CHAPITRE 3 :

L'ABUS D'USAGE DES RESSOURCES PUBLIQUES EN DROIT TUNISIEN

Par **Afifa KHANFOUS**

Directrice générale à la présidence
du gouvernement tunisien

Et

Soumaya GOMBRA

Présidente de section au
Tribunal administratif tunisien

L'ancien Code électoral tunisien émis par la loi 69-25 du 8 avril 1969, n'a pas prévu de dispositions interdisant l'abus d'usages des ressources publiques. Le législateur s'est contenté d'interdire dans son article 32 à tout agent public de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires de candidats. En fait, la question de l'utilisation abusive des ressources publiques par le parti au pouvoir était à l'époque une pratique courante en Tunisie.

Après la révolution de 2011, le décret-loi n°35 du 10 mai 2011 relatif à l'élection de l'Assemblée nationale constituante a consacré les principes généraux qui représentent le fondement de l'interdiction de l'usage abusif des ressources publiques, sans pour autant aborder la question expressément. En effet, l'article 37 dudit décret-loi a prévu que la campagne électorale est soumise à certains principes fondamentaux comme la neutralité de l'administration, des lieux de culte et des médias nationaux, la transparence de la campagne électorale au niveau des sources de financement et des procédés d'utilisation des fonds y affectés, l'égalité entre tous les candidats, mais il n'y avait aucune interdiction expresse de l'abus d'usage des ressources publiques.

C'est avec la promulgation de la loi n° 16 du 26 mai 2014, relative aux élections et referendums que la règle de l'interdiction de l'usage des ressources publiques pendant les élections fut consacrée de manière expresse dans l'article 53 qui dispose : « il est interdit, dans l'administration et les entreprises et établissements publics de distribuer des documents, de diffuser des slogans ou des discours liés à la propagande électorale ou référendaire, quelle que soit sa forme ou sa nature, et ce, par le chef de l'administration, le personnel y exerçant, les préposés de l'administration ou le personnel s'y trouvant.

Il est interdit d'utiliser les ressources et moyens publics au profit d'une liste de candidats, d'un candidat ou d'un parti ».

Cette consécration législative puise son fondement dans un ensemble de principes généraux contenus dans la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014. Ainsi, l'article 15 de la constitution dispose que « l'administration publique est au service du citoyen

et de l'intérêt général. Elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficacité et de redevabilité ». L'article 10 consacre un autre principe constitutionnel en vertu duquel « l'Etat veille à la bonne gestion des deniers publics et prend les mesures nécessaires pour les utiliser conformément aux priorités de l'économie nationale. Il agit en vue d'empêcher la corruption et tout ce qui est de nature à porter atteinte à la souveraineté nationale ». Enfin l'article 117 relatif à la justice financière a défini les principes généraux qui gouvernent les attributions de la Cour des comptes en matière du contrôle de la bonne gestion des deniers publics : les principes de la légalité, de l'efficacité et de la transparence.

La loi électorale contient également plusieurs principes généraux de droit qui fondent l'interdiction de l'abus d'usage des ressources publiques. l'article 52 de la loi dispose ainsi que la campagne électorale est régie par les principes essentiels suivants :

- La neutralité de l'administration et des lieux de culte,
- La neutralité des médias nationaux,
- La transparence de la campagne électorale quant aux sources de son financement et modalités de dépense des fonds qui lui sont alloués,
- L'égalité des chances entre tous les candidats,
- Le respect de l'intégrité physique, de l'honneur et de la dignité des candidats et électeurs,
- Ne pas porter atteinte à la vie privée et aux données personnelles des candidats,
- Ne pas inciter à la haine, à la violence, à l'intolérance et à la discrimination. »

Il faut rappeler qu'en matière électorale, l'application du principe de l'égalité des chances est en étroite relation avec le principe de neutralité dans le sens où il implique que l'administration électorale, et l'administration en général, traite les listes candidates,

les candidats et les partis en toute neutralité et impartialité, sans distinction aucune. En application du principe de neutralité de l'administration, le fonctionnaire public doit se comporter avec les candidats sans distinction sur la base de leurs idées ou croyances religieuses ou politique¹.

L'article 3 de la loi électorale a défini la neutralité comme suit « la neutralité signifie traiter l'ensemble des candidats avec objectivité et honnêteté, être impartial envers toute liste de candidats, tout candidat ou tout parti, ne pas entraver la campagne électorale d'une liste de candidats ou d'un candidat, ou d'un parti pour la campagne référendaire, et éviter toute action susceptible d'influencer la volonté des électeurs ».

C'est en application du principe de neutralité de l'administration, que l'article sus-indiqué interdit la distribution des documents et la diffusion des slogans ou des discours liés à la propagande électorale ou référendaire, quelle que soit sa forme ou sa nature dans l'administration et les entreprises et établissements publics, et ce, par le chef de l'administration, le personnel y exerçant, les préposés de l'administration ou le personnel s'y trouvant.

L'application du principe de la transparence pose la question du financement public de la campagne électorale. Il faut rappeler à cet égard que l'article 75 de la loi électorale prévoit que « le financement de la campagne électorale des candidats et des listes de candidats et la campagne de référendum, se fait par l'autofinancement, le financement privé et le financement public conformément à ce qui est prévu par la présente loi. »

Qu'il soit un autofinancement ou un financement privé ou public, le financement de la campagne électorale est subordonné au principe de la transparence du financement. L'article 52 de la loi électorale pose le principe de la transparence de la campagne électorale quant aux sources de son financement et modalités de dépense des fonds qui lui sont alloués.

1. Plusieurs principes généraux de droit dérivent du principe de neutralité et la Constitution tunisienne a consacré certains de ces principes tels que le principe de la neutralité de l'administration prévu à l'article 15, et la neutralité des mosquées et des lieux de culte de l'exploitation partisane dans l'article 6 et la neutralité des institutions éducatives de l'exploitation partisane consacré dans l'article 16.

Dans ce cadre, le financement public peut être un financement direct sous forme d'une subvention publique versée par l'Etat aux candidats ou aux listes candidates pour les aider à couvrir les dépenses électorales, comme il peut être sous forme de subventions publiques aux partis politiques sous certaines conditions. Le financement public peut être également indirect dans la mesure où il prend la forme de services gratuits ou à coût réduit rendu par l'Etat à un candidat ou un parti.

D'autres textes juridiques consacrent ces principes. On peut citer par exemple, le Code des collectivités locales qui consacre également les principes de neutralité, d'égalité, de sincérité, de transparence, de redevabilité, de continuité du service public et d'efficacité. Il prévoit dans son article 270 que « l'administration municipale agit au service de tous les habitants dans le respect de la loi, conformément aux principes de neutralité, d'égalité, de sincérité, de transparence, de redevabilité, de continuité du service public et d'efficacité. Elle assure la protection des intérêts de la commune et de ses biens ». Tous ces principes fondamentaux visent à garantir un usage neutre des ressources publiques pour la réalisation de l'intérêt général.

Les ressources publiques sont généralement classées en trois catégories à savoir les ressources humaines qui sont les agents publics, les ressources matérielles qui sont les biens publics et les ressources financières qui sont les fonds publics.

Dans son guide sur le financement de la campagne électorale pour les élections législatives et présidentielles de 2019, l'Instance indépendante des élections a énuméré les dépenses interdites rappelant les règles prévues par l'article 53 de la loi électorale qui interdit l'utilisation des ressources et moyens publics au profit d'une liste candidate, d'un candidat ou d'un parti et elle a procédé au classement des ressources administratives en quatre catégories distinctes qui sont les ressources légales, institutionnelles, financières et coercitives. Elle désigne par Les ressources institutionnelles, les ressources matérielles, techniques, humaines et de communications de l'Etat. L'utilisation de ces ressources institutionnelles inclut l'utilisation par les forces politiques en place des équipements, des

bureaux, des employés, des véhicules ou des médias appartenant à l'Etat, à des fins de campagne électorale.

Dans le but de bien détailler les différentes catégories de ressources publiques qui pourront faire l'objet d'abus d'usage pendant les élections, on a opté pour la classification suivante des ressources publiques à savoir les ressources financières, les ressources humaines, les ressources matérielles, les ressources immatérielles et les ressources de communication.

SECTION 1 : L'ABUS D'USAGE DES RESSOURCES FINANCIÈRES PUBLIQUES

Le droit tunisien prévoit certaines formes de financement public de la vie politique. Ce financement peut prendre la forme d'un financement direct ou indirect . Dans les deux cas de figure, ce financement peut constituer un abus d'usage des ressources publiques de l'Etat.

1. Le financement public direct

Le financement public direct peut prendre plusieurs formes. En effet, des fonds publics sont alloués directement par l'Etat pour financer des partis politiques ou pour financer des candidats ou listes candidates lors de la campagne électorale.

1.1. Financement public des partis politiques

Il vise à éviter le financement de la vie politique en général par des ressources illégales et à respecter le principe d'égalité des chances entre les différentes forces et partis politiques¹. Plusieurs législations en droit comparé permettent le financement direct des partis politiques en leur allouant une subvention ou une allocation dont les conditions d'octroi varient d'un pays à un autre. Mais, il faut préciser que les conditions d'allocations des fonds publics peuvent être en elles-mêmes une source d'abus d'usage des ressources publiques si la loi prévoit des seuils trop élevés ou des critères trop restrictifs pour accéder aux fonds, ce qui peut favoriser les partis traditionnels ou les

1. Voir Les lignes directrices sur la réglementation des partis politiques adoptées par la Commission de Venise, octobre 2010 p 44 « le financement public et la réglementation connexe (y compris celle limitant le montant des dépenses, la divulgation et l'exécution impartiale) ont été conçus et adoptés comme un moyen potentiel d'empêcher la corruption, de consacrer le rôle important joué par les partis politiques et de mettre un terme à la dépendance excessive envers les donateurs privés ».

grands partis aux dépens des petits ou nouveaux partis¹ .

En Tunisie, c'est la loi n° 97- 48 du 25 juillet 1997 qui a introduit pour la première fois en droit tunisien un mécanisme de financement public des partis politiques. Après la révolution de 2011, le décret-loi 87 du 24 septembre 2011, portant organisation des partis politiques a prévu dans son article 21 que « Les partis politiques bénéficient du financement public » sans pour autant déterminer les conditions d'octroi de ce financement. En réalité, hormis le financement public de la campagne électorale, aucun financement public direct n'a été mis en œuvre en Tunisie. En vue de répondre aux exigences de la Constitution, et surtout ses articles 35 et 65, un projet de loi organique relatif à l'organisation des partis politiques et à leur financement a été préparé par le gouvernement. Ce projet prévoit le paiement d'allocations annuelles aux partis parlementaires, et aussi aux partis non représentés au parlement, à condition que ces derniers se soient présentés au moins dans cinq circonscriptions et qu'ils aient obtenu un certain nombre de voix au niveau national².

-
1. Eric Thiers, RAPPORT Atelier sur la législation et le financement des partis politiques en Tunisie : Perspectives comparatives Tunis, 12 et 13 Mai 2011 « Les ressources publiques sont autorisées depuis 1988 en France (montant de 75 millions d'euros). Le critère de la représentativité détermine la répartition du financement public entre les partis est contrôlé par une instance indépendante. Ces crédits sont répartis entre les partis et groupements, pour moitié à raison de leurs résultats aux dernières élections législatives («1ère fraction») et pour moitié à ceux qui perçoivent la 1ère fraction, en fonction de leur représentation au Parlement («2ème fraction»). L'aide de l'État est devenue, désormais, la première source de financement des partis politiques en France. La répartition est publiée chaque année au Journal officiel ».
 2. Voir l'avis de loi sur le projet de loi organique relatif à l'organisation des partis politiques et à leur financement, adopté par la Commission de Venise, Octobre 2018.

1.2. Financement public de la campagne électorale

Le financement public de la campagne électorale en Tunisie prend la forme d'un remboursement des dépenses électorales¹ qui est attribué aux listes candidates ayant :

- Obtenu au moins 3% des suffrages déclarés,
- Déposé dans les délais leurs états financiers auprès de la Cour des comptes,
- Respecté les obligations légales relatives à la campagne électorale et son financement,
- Publié leurs états financiers dans un quotidien en Tunisie dans un délai de 2 mois à partir de la date de proclamation des résultats définitifs des élections.

2. Le financement public indirect

Le financement public indirect peut prendre la forme d'un avantage fiscal en faveur des partis politiques ou d'apparition dans les médias publics ou l'usage des moyens de transport de l'Etat pour l'organisation des meetings électoraux ou l'impression de matériel électoral ou l'usage des services postaux de l'Etat.

Pour ne pas être qualifié d'abusif, l'accès à ces services publics doit être garanti à tous les candidats dans la stricte observation du principe d'égalité.

1. Le régime de financement de la campagne électorale prévoit à côté du financement public, un financement privé et autofinancement selon ces conditions :

- Le financement privé de la part des personnes physiques est permis dans la limite d'un plafond. Le financement provenant de toute personne morale ou tout financement étranger est quant à lui interdit.
- L'autofinancement couvre les ressources privées des membres de la liste, ou encore des ressources du parti ou de la coalition de ses listes candidates.
- Prévoir un plafond pour les dépenses électorales.
- Dépôt des états financiers auprès de la Cour des comptes dans un délai de 45 jours de la date de proclamation des résultats définitifs et la publication des états financiers des listes et le rapport de la Cour des comptes.

Le droit tunisien accorde aux partis un seul financement qu'on peut qualifier comme indirect. Il s'agit de certains avantages fiscaux prévus dans la loi n° 33 du 3 Mai 1988 relative aux avantages fiscaux au profit des partis politiques qui stipule que « les partis politiques légalement autorisés bénéficient des avantages fiscaux suivants :

- Exonération du droit de mutation sur la propriété des immeubles nécessaires à leur activité en cas d'achat, de don ou d'échange.
- L'enregistrement des contrats conclus avec les tiers, relatifs aux immeubles et nécessaires à leur activité, au droit fixe seulement.
- Exonération du droit d'enregistrement immobilier en cas de recours devant le tribunal immobilier ».

La décision conjointe de l'Instance supérieure indépendante des élections et de la Haute instance de la communication audiovisuelle du 5 juillet 2014 concernant les règles spéciales de la campagne électorale aux moyens de communication audiovisuels et leurs procédures a prévu dans les articles 17 et suivants que la radio et la télévision publiques assurent des séances d'expression directe en faveur des candidats.

Il faut noter à cet égard que l'autorité électorale tunisienne a qualifié de financement déguisé, « toute affectation de ressources publiques ou privées, sans titre légal, pour promouvoir directement ou indirectement une liste candidate, un candidat ou un parti. Est considéré comme des formes de financement déguisé :

- L'utilisation des agents publics ou des moyens et des ressources publics dans la campagne des listes candidates ou des candidats ;
- L'exercice par des associations d'activités liées à la promotion directe ou indirecte, d'une liste candidate, d'un candidat ou d'un parti, ou leur participation à l'organisation de telles activités ».¹

1. Article 18 de la décision ISIE n°20-2014 du 8 aout 2014

Le guide du financement de la campagne électorale pour les élections législatives et présidentielles 2019 considère que l'utilisation abusive des ressources financières comprend l'utilisation abusive des budgets de l'Etat ou des collectivités locales en faveur des forces politiques en place comme la mise en place de prestations sociales ou de programmes sociaux pendant la campagne électorale.

SECTION 2 : L'ABUS D'USAGE DES RESSOURCES HUMAINES PUBLIQUES

Contrairement aux moyens publics, la loi électorale ne fait pas expressément mention à l'interdiction de l'utilisation abusive des ressources humaines publiques dans la campagne électorale, mais la notion générique « ressources publiques » couvre bien évidemment les ressources humaines. A ce titre, il faut noter que l'article 18 de la décision réglementaire n° 20 - 2014 du 8 août 2014 émise par l'Instance supérieure indépendante des élections relatives à la fixation des règles de financement de la campagne électorale, ses procédures et ses modalités, considère comme financement déguisé l'utilisation des agents publics dans la campagne des listes candidates ou des candidats.

L'usage abusif des ressources humaines de l'État en Tunisie pouvait se manifester avant la révolution de 2011 sous plusieurs aspects comme l'intimidation des employés du secteur public en les obligeant par exemple d'assister à un rassemblement de soutien au parti au pouvoir. Ils sont parfois contraints de verser de l'argent à un fonds opaque dont l'argent est censé financer des projets d'ordre social.

L'utilisation abusive des ressources humaines peut prendre d'autres formes diverses comme :

- L'utilisation des agents publics pour des prestations liées à la campagne électorale.
- Conception, impression et distribution des affiches et dépliants électoraux par des agents publics.
- Propositions de services gratuits par des pouvoirs locaux dans les mois ou semaines avant les élections.
- Désignation de membres du cabinet d'un ministre ou ses conseillers pour l'élaboration des stratégies électorales.

- Le recrutement d'agent contractuel ou temporaire par l'organisme public pour des prestations liées à la campagne électorale.

La loi électorale a émis des règles visant à garantir le respect de l'obligation de neutralité de l'administration pendant les élections. Elle prévoit dans son article 55 que l'autorité compétente est tenue de prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect de l'obligation de neutralité. Le chef de l'administration qui constate un manquement à l'obligation de neutralité, est tenu de dresser un rapport à cet effet, accompagné des moyens de preuve nécessaires et en transmettre une copie à l'Instance. Mais malgré l'importance de ces dispositions, elles demeurent insuffisantes pour lutter contre l'abus d'usage des ressources humaines.

Dans ce contexte, il importe de rappeler que tout agent public est soumis à un ensemble de règles prévues au statut général. Il lui incombe l'obligation de respecter le principe d'égalité et le principe de neutralité de l'administration, ces règles viennent s'ajouter aux dispositions spécifiques prévues par la loi électorale.

En Tunisie, Les agents publics sont soumis principalement à deux statuts généraux, il s'agit du Statut général de la fonction publique et le Statut général des agents des entreprises publiques.

1. L'abus d'usage des ressources humaines et le statut général de la fonction publique

Le Statut général de la fonction publique ne fait pas référence de manière expresse à l'abus d'usage des ressources publiques ou à l'obligation pour le fonctionnaire de respecter le principe de neutralité de l'administration ou le principe d'égalité, mais en contrepartie, on trouve d'autres articles ayant une relation indirecte avec ces principes.

En effet, l'article 3 du Statut prévoit que l'agent doit, dans le service comme dans la vie privée, éviter tout ce qui serait de nature à compromettre la dignité de la fonction publique et est tenu, en toute circonstances, de respecter et de faire respecter l'autorité de l'Etat. Malgré la généralité des termes utilisés « compromettre la dignité de

la fonction publique », pour les fonctionnaires, cela relève sûrement de leur dignité de ne pas utiliser les moyens de l'Etat pendant les élections, et ce, pendant le service comme dans leur vie privée.

L'article 5 du statut prévoit qu'il est également interdit à tous les agents publics d'exercer à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Cet article peut être la base juridique pour interdire à un fonctionnaire d'exercer une activité lucrative à quelque titre que ce soit pour le compte d'un candidat ou d'une liste candidate.

L'article 7 du statut dispose qu'indépendamment des règles prévues dans le Code pénal en matière de secret professionnel, tout agent public est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et les informations dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. En application de cet article, le fonctionnaire public ne peut divulguer des données professionnelles, qui ne sont pas accessibles aux publics, à un candidat ou à une liste candidate pour qu'ils puissent les utiliser en sa faveur ou à l'encontre d'un concurrent.

Enfin, il importe de préciser que l'article 10 paragraphe 2 du Statut stipule qu'en aucun cas, ne peut figurer aux dossiers personnels de l'agent public une mention faisant état des opinions politiques, philosophiques et religieuses de l'intéressé.

A travers tous ces articles on peut dire que le Statut général de la fonction publique ne prévoit pas de règles expresses interdisant aux fonctionnaires l'usage des moyens de l'Etat pendant les élections et ne prévoit pas également de sanction spécifique à cette infraction. Cependant, l'article 56 du Statut prévoit qu'en cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute est immédiatement suspendu de ses fonctions par ordre de son chef direct, à charge pour ce dernier, d'en référer immédiatement au chef de l'administration qui doit prendre la décision nécessaire. Lorsque la faute commise constitue un délit ou un crime, et notamment lorsqu'il s'agit de corruption de détournement de deniers publics, de faux ou de violation du secret professionnel, le ministère public doit être saisi sans délai.

Il faut aussi rappeler que les fonctionnaires sont soumis au Code pénal qui sanctionne dans son chapitre III, intitulé des infractions commises par les fonctionnaires publics ou assimilés dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, la corruption, la concussion, l'abus d'autorité ou manquement au devoir d'une charge publique.

2. L'abus d'usage des ressources humaines et le Statut général applicable aux agents des établissements et entreprises publiques

Contrairement au Statut général de la fonction publique, on peut dire que le Statut applicable aux agents des établissements publics non administratif et des entreprises publiques semble être plus explicite et plus précis concernant la question de l'abus d'usage des moyens de l'Etat.

En effet, l'article 8 du statut stipule que l'agent chargé d'assurer la marche d'un service est responsable à l'égard de ses chefs, de l'autorité qui lui a été conférée pour cet objet et de l'exécution des ordres qu'il a donnés. Il est tenu de prendre soin des moyens d'exploitation mis à sa disposition et d'en faire un usage rationnel.

Il considère également dans son article 9 comme faute grave, le fait d'abuser de sa situation ou outrepasser ses pouvoirs, ce qui peut représenter la base juridique à l'interdiction de l'abus d'usage des ressources de l'Etat pendant les élections.

Mais, il importe de signaler que le Statut prévoit que tout refus injustifié d'exécuter les ordres relatifs au travail donné formellement par les organes compétents de l'organisme employeur ou par le supérieur hiérarchique constitue une faute grave pouvant engendrer la responsabilité disciplinaire de l'agent en question conformément aux dispositions du Code du travail. Tel que rédigé, cet article peut servir de fondement pour tout agent public d'exécuter les ordres de son chef même si ces ordres s'insèrent dans le cadre d'un usage abusif des ressources humaines de l'Etat. On verra que cette disposition a été atténuée dans le Code de déontologie par l'invocation de la

notion de l'ordre manifestement illégal, mais ceci reste insuffisant vu la différence de valeur juridique.

D'un autre côté, le Statut interdit de se procurer des avantages matériels ou d'accepter des faveurs en relation avec le fonctionnement de l'organisme ou au détriment de celui-ci.

Il est également interdit à l'agent d'utiliser, dans son propre intérêt ou dans l'intérêt d'une tierce personne, de fonds, de titres ou d'objets qui lui sont confiés en raison du poste qu'il occupe.

Mis à part leurs statuts particuliers, les agents publics sont également soumis à un code de bonne conduite et de déontologie.

3. L'abus d'usage des ressources humaines et le code de déontologie et de bonne conduite des agents publics

En 2014, et à l'occasion de l'organisation des élections législatives et présidentielles de 2014, un code de bonne conduite et de déontologie applicable aux agents publics a été émis. Il fut approuvé par le décret gouvernemental n°2014-4060 du 3 octobre 2014.

Le chef du gouvernement a également émis la circulaire n°34 du 24 décembre 2014 incitant les ministres, les Secrétaires d'Etat, les gouverneurs, les présidents des municipalités et présidents des établissements et entreprises publiques à respecter ce code.

Le Code de déontologie est applicable à tout agent public. Il semble soucieux de mettre en place et clarifier les règles applicables en matière de bonne conduite et de déontologie dont fait partie la question d'abus d'usage des moyens de l'Etat.

En effet, il prévoit que l'agent public veille, dans l'exercice de ses fonctions, au respect de la loi et à la légalité de ses actes. En application du principe de l'égalité, l'agent veille à traiter de manière égale et équitable tous les usagers ou clients du service public auquel il appartient, quel que soient leur genre, religion, race, langue ou appartenance philosophique ou politique.

L'agent public est tenu d'exercer ses fonctions avec dévouement et honnêteté sans rechercher à réaliser un intérêt personnel.

En application du principe de La neutralité, l'agent public veille, dans l'exercice de ses fonctions, à n'accorder aucun traitement de faveur, ou à être partial vis-à-vis des prestataires de services.

Il est tenu d'être intègre dans son travail tout en respectant le texte et l'esprit du texte de la loi et n'utilise pas ses fonctions pour en tirer un profit ou un avantage personnel tout en veillant à maintenir la confiance du citoyen et ce, en accordant une attention particulière à la bonne performance et à l'exactitude des procédures applicables à la prestation.

Le Code de déontologie règlemente également les relations de l'agent public avec ses supérieurs. En effet, l'agent public est tenu de respecter ses supérieurs sans tenter de rentrer dans leurs bonnes grâces en usant de flatteries serviles. Il est également tenu à se soumettre à son supérieur direct et exécuter ses ordres et ses instructions sauf s'ils sont en violation flagrante de la loi. Dans ce cas, l'agent doit, par écrit, attirer l'attention de son supérieur sur cette violation et n'exécuter ces ordres et instructions que si son supérieur l'enjoint, par écrit, de le faire. Dans tous les cas, l'agent public est tenu de refuser l'exécution d'instructions qui constituent un délit ou un crime puni par la loi

L'agent public est tenu de respecter les droits et les intérêts des citoyens et de leur accorder le même traitement sans distinction de race, de sexe, de nationalité, de religion ou de conviction, d'opinion politique, d'appartenance régionale, de fortune, ni aucune autre forme de discrimination.

Le Code de déontologie prévoit, que dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public doit s'abstenir de tout comportement pouvant nuire à une personne ou groupe de personnes ou entité que ce soit, et il tient compte des droits, obligations et intérêts légitimes d'autrui.

Dans son activité politique, l'agent public doit veiller à ce que sa participation dans des activités politiques ou intellectuelles n'affecte pas la confiance du public ou de ses employeurs dans sa capacité à s'acquitter de sa mission avec impartialité et loyauté.

1. L'agent public s'abstient d'user de son poste à des fins politiques ou partisans.
2. L'agent public a le devoir de se conformer à toute restriction légale relative à l'exercice d'une activité politique ou partisane en raison de sa position ou de ses fonctions.
3. L'agent public doit exercer ses fonctions avec impartialité et objectivité en faisant abstraction de ses opinions politiques ou de son appartenance à un parti politique.

Mais, malgré l'approbation de ce code par un décret gouvernemental et l'importance des règles qu'il énonce pour prévenir l'abus d'usage des moyens de l'Etat, sa valeur obligatoire reste discutable, et fait partie de ce qu'on appelle « soft Law ». Il serait plus opportun d'introduire certaines de ses règles dans le Statut général applicable aux agents publics.

4. L'abus d'usage des ressources humaines dans les circulaires émises par le Chef du gouvernement

Depuis les élections législatives et présidentielles de 2014, la Présidence du gouvernement a, à chaque fois, adopté des circulaires relatives à la neutralité de l'administration en période électorale.

- La circulaire du chef du gouvernement n°11-2014 du 7 avril 2014 concernant l'aide à apporter à l'Instance supérieure indépendante des élections pour réaliser ses tâches. Elle prévoit l'attribution des ressources matérielles et humaines nécessaires pour le travail de l'ISIE.
- La circulaire du chef du gouvernement n° 27 – 2017 du 19 décembre 2017 concernant l'engagement de l'administration à respecter le devoir de neutralité à l'occasion des élections municipales.
- La circulaire du chef du gouvernement n° 20-2019 du 16 août 2019 concernant l'engagement de l'administration à respecter le devoir de neutralité à l'occasion des élections législatives et présidentielles pour l'année 2019.

5. L'usage des ressources humaines liées à la fonction politique

Il importe de préciser que les personnes exerçant certaines fonctions à vocation politique et les hautes fonctions civiles dans l'administration bénéficient de ressources humaines spécifiques qui leur sont attribuées en raison des postes qu'ils occupent.

Il s'agit surtout des hautes fonctions politiques comme celles exercées par le Président de la République, le Chef du gouvernement et le Président de l'Assemblée des représentants du peuple, mais il peut s'agir également du poste de ministre, de gouverneur ou de président directeur général d'une entreprise publique.

Un personnel est mis à leur disposition. Il peut s'agir de secrétaires, de chauffeurs, de gardiens, de femmes de ménages, comme il peut s'agir de gardes rapprochés et de conseillers. A titre d'exemple, et en application du décret du 12 février 1992, le chef du gouvernement et les ministres bénéficient d'avantages en nature qui comprennent la garde de domicile du Chef du gouvernement et des ministres par les autorités sécuritaires compétentes, des agents chargés des travaux ménagers, des chauffeurs.

Concernant les gouverneurs, le décret gouvernemental n° 769 - 2020 du 18 septembre 2020 portant sur le régime de paiement et des avantages des gouverneurs, prévoit que le gouverneur bénéficie de la garde de domicile par les autorités sécuritaires compétentes et de deux agents chargés des travaux ménagers, de deux voitures, deux chauffeurs.

Lors des élections présidentielles de 2014, la question de l'abus d'usage des ressources de l'Etat, s'est posée pour l'utilisation de la garde présidentielle dans la sécurisation des déplacements électoraux du président sortant candidat à sa propre succession. L'autorité électorale et le juge électoral n'ont pas qualifié ces faits comme des cas d'abus d'usage des ressources publiques.

SECTION 3 :

L'ABUS D'USAGE DES RESSOURCES MATÉRIELLES PUBLIQUES

Les ressources matérielles sont l'ensemble des biens physiques qui sont utilisés par une organisation pour mener à terme ses activités. Parmi les principales ressources matérielles de l'Etat, on peut citer les biens immobiliers tels que les bâtiments, les terrains ; et les biens mobiliers tels que les moyens de transports, les équipements et matériels, les meubles, les équipements informatiques et de communications, les fournitures de bureau et tous autres équipements et matériels publics.

En matière électorale, l'instance supérieure indépendante des élections a utilisé dans son guide sur le financement de la campagne un terme plus générique qui est celui « des ressources institutionnelles de l'Etat ». Elles englobent l'utilisation des ressources matérielles et humaines, l'utilisation par les forces politiques en place des équipements, des bureaux, des employés, des véhicules ou des médias appartenant à l'Etat, à des fins de campagne électorale. Il donne comme exemple l'utilisation pour la campagne électorale des moyens mis par une collectivité publique à la disposition d'un élu également candidat à l'élection (téléphone, courrier, secrétariat, véhicule de fonction, etc...)¹.

Pour pouvoir lutter contre l'usage abusif des ressources matérielles publiques, il est nécessaire d'énumérer ces ressources de façon détaillée et préciser le régime juridique applicable à chacune d'entre elles pendant les élections.

1. Le guide sur financement de la campagne électorale pour les élections législatives et présidentielles de 2019.

1. L'abus d'usage des biens immobiliers

Concernant l'utilisation des biens immobiliers, il peut s'agir de plusieurs types d'utilisation :

- Exploitation d'espaces d'affichage appartenant au domaine public.
- Exploitation d'espaces publics : bureaux, salles de réunion, salles de fêtes, écoles publiques, centres sportifs gratuitement ou à des tarifs avantageux.

En fait, on doit distinguer entre deux régimes juridiques différents : il existe une catégorie où l'usage est interdit et une autre catégorie où l'usage est possible mais soumis à un certain nombre de règles.

1.1. Interdiction de l'usage des établissements scolaires, universitaires et des lieux de culte

La Constitution tunisienne prévoit dans son article 6 que « L'État protège la religion, garantit la liberté de croyance, de conscience et de l'exercice des cultes. Il assure la neutralité des mosquées et des lieux de culte de l'exploitation partisane ». Elle prévoit également dans l'article 16 que « L'État garantit la neutralité des institutions éducatives de l'exploitation partisane ».

C'est ce qui explique que l'article 54 de la loi électorale interdit les propagandes électorales et référendaires sous toutes ses formes, dans les établissements scolaires, universitaires et de formation, ainsi que dans les lieux de culte. Il est également interdit d'y donner des discours ou conférences, de distribuer des annonces ou documents, ou d'entreprendre toute action de propagande.

En application de cet article de la loi électorale, tout usage des établissements scolaires, universitaires et de formation, et des lieux de culte, dans le cadre de la campagne électorale, est interdit et devrait être considéré comme étant une utilisation abusive des ressources de l'État.

1.2. Usage règlementé du domaine public

Il peut s'agir de l'usage du domaine public de l'Etat ou de la commune telle que l'occupation d'une place publique par un parti politique pour faire la campagne électorale de son candidat ou de sa liste.

Il s'agit dans ce cas de figure d'une occupation temporaire du domaine public par un candidat ou une liste candidate. En effet, en application de l'article premier du décret n° 2007-362 du 19 février 2007 déterminant les conditions et modalités de l'occupation temporaire et de la concession du service public dans le domaine public municipal, l'occupation temporaire de parties du domaine public communal demeure possible mais elle est soumise à l'autorisation du président de la commune concernée dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs. L'autorisation est accordée contre le paiement d'un droit.

Il faut signaler également que l'article 62 de la loi électorale prévoit que tout affichage en dehors des emplacements des affiches prévus par les communes est interdit.

Il peut s'agir également de l'usage par un candidat ou une liste candidate d'une salle de sport ou une salle de conférence pour faire un meeting électoral. Cet usage des ressources matérielles de l'Etat n'est pas un usage abusif dans la mesure où le principe d'égalité des chances est respecté.

En effet, aucun candidat ou liste candidate ne doit être favorisé aux dépens de ses concurrents en profitant gratuitement ou à un prix préférentiel de la location du bien. Il peut s'agir également de pouvoir profiter d'un bon timing pour réaliser le meeting comme la veille du jour de silence électoral. Toutes ces pratiques peuvent être considérées comme étant un abus d'usage des moyens de l'Etat car elles peuvent contribuer à créer des conditions d'inégalité politique et fausser ainsi la concurrence au profit des candidats et des partis politiques au pouvoir.

Il faut rappeler que selon la loi électorale, l'Instance supérieure indépendante n'a pas de rôle à jouer à ce niveau. L'article 64 de la loi électorale stipule que les réunions publiques, manifestations, cortèges et rassemblements électoraux ou référendaires sont libres.

L'Instance doit uniquement être informée par tout moyen laissant une trace écrite, deux jours au moins avant sa tenue. La notification doit contenir notamment le lieu, l'heure et les noms des membres du bureau de la réunion publique ou de la manifestation ou du défilé ou du rassemblement pour pouvoir contrôler le déroulement l'évènement.

2. L'abus d'usage des biens mobiliers

Concernant l'usage des biens mobiliers, Il faut faire la différence entre l'usage de biens mobiliers mis à la disposition du service public et l'usage des biens mobiliers liés aux avantages de la fonction.

2.1. L'usage de biens mobiliers mis à la disposition du service public

Généralement, tous les biens mobiliers mis à la disposition d'un service public visent à permettre le bon fonctionnement du service public et à réaliser un intérêt général. De ce fait, on peut dire que tout usage de ces ressources à des fins politiques ou électorales représente un usage abusif des ressources de l'Etat.

Il s'agit essentiellement des moyens de transports tels que les voitures, les bus, les engins, l'hélicoptère, l'avion, et aussi les dépenses inhérentes à savoir le carburant, les frais en charge des voitures de l'Etat. Il peut s'agir également de l'usage du téléphone, internet, fax, photocopie, scanner, papiers...

- Utilisation des véhicules automobiles appartenant à l'administration à des fins de campagne.
- Utilisation des bus des entreprises publiques à titre gratuit ou à des prix avantageux.
- Transport du personnel ou du matériel pour les campagnes électorales.
- Distribution des bons de carburant à titre exceptionnel pour les besoins de campagne.

- Utilisation des moyens de l'administration publique (imprimante, photocopieur, scanners...) pour les besoins de campagne.
- L'utilisation de matériels de sonorisation ou d'éclairage, utilisation de matériels informatiques... ;
- Consommation de fournitures de bureau, utilisation du courant électrique, des lignes téléphoniques ou d'internet dans les diverses formes de propagandes électorales.
- Utilisation du téléphone de l'administration publique pour faire des appels liés à la campagne.

Concernant l'usage des bus de transport en commun, on peut signaler par exemple que la Cour des comptes a relevé, dans son rapport sur le contrôle des élections présidentielles de 2019, en se basant sur les procès-verbaux de l'ISIE, qu'un candidat, qui occupait le poste de chef du gouvernement, a utilisé, pendant la campagne électorale, deux bus appartenant à des sociétés publiques de transport pour transporter des partisans de son parti vers un grand meeting électoral. Mais, le candidat concerné a nié les faits¹.

Cette question a été également soulevée devant le juge électoral pendant les élections législatives de 2014. Une liste candidate a invoqué l'usage d'équipements du ministère de l'agriculture dans la campagne électorale et aussi l'usage d'une voiture administrative pour la distribution de la nourriture aux représentant des listes candidates².

Concernant l'usage des voitures de l'Etat, il faut préciser qu'en application du décret n° 88-189 du 11 février 1988 relatif à l'utilisation des voitures de l'Etat et des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif tels que complété et modifié par le décret n° 2172 - 1992 du 16 décembre 1992 et du décret n° 11 2005 du 10 janvier 2005, il y a deux catégories de voitures, les voitures de service et les voitures de fonctions.

1. Voir rapports de la Cour des comptes pour le contrôle des élections présidentielles et législatives de 2019 pp. 42-43.

2. Arrêt de la Chambre d'appel du Tribunal administratif n° 2014/20036.

- **Les voitures de service** doivent être utilisées exclusivement pour les besoins du service. Le chauffeur doit avoir un ordre de mission, et de ce fait tout usage d'une voiture de service dans un but électoral peut être considéré comme un abus d'usage des ressources publiques.

Mais il faut préciser qu'accessoirement les voitures de service peuvent être utilisées à des fins personnelles sur décision motivée du chef de l'administration et le visa du contrôleur de dépenses.

- **Les voitures de fonction** constituent un avantage lié à la fonction. Elle est attribuée aux cadres supérieurs ayant le rang de secrétaire général de ministère, de directeur de cabinet, de chef de cabinet ou directeur général d'administration centrale. Les chargés de missions peuvent bénéficier des mêmes avantages par arrêté du chef du gouvernement. Ce dernier peut aussi accorder des autorisations individuelles d'utilisation des voitures de fonction. La voiture de fonction est un avantage accordé aux hauts cadres de L'Etat et, peut, de ce fait, être utilisée à des fins personnelles. Dans ce sens, son usage dans le cadre de l'élection ne contredit pas expressément les règles juridiques en vigueur mais pourrait heurter la morale politique.

On peut citer également les avantages liés à d'autres emplois supérieurs de l'Etat tels que les présidents directeurs généraux et les directeurs généraux des établissements et entreprises publiques¹.

2. 2. Usage des ressources matérielles liées à des fonctions politiques

Certaines fonctions ont une vocation politique. Ils bénéficient, à cet effet, d'autres avantages en nature. Il s'agit au premier plan du Président de la République, du Chef du gouvernement et du Président de l'Assemblée des représentants du peuple.

1. Voir loi n° 2015-32 du 17 août 2015 fixant les emplois supérieurs conformément aux dispositions de l'article 78 de la Constitution et la loi n° 2015-33 du 17 août 2015 fixant les emplois civils supérieurs conformément aux dispositions de l'article 92 de la Constitution.

Il peut s'agir également des ministres, des gouverneurs, des présidents des collectivités locales (le président de la commune, le président du conseil régional, le président de secteur).

Certains avantages sont attachés à l'exercice de certaines fonctions politiques comme la fonction présidentielle ou celle de Chef du gouvernement, et ne peuvent en être détachés.

A titre d'exemple, et en application du décret du 12 février 1992, le Chef du gouvernement et les ministres bénéficient d'une maison de fonction et de voitures de fonctions.

Concernant les gouverneurs, le décret gouvernemental n° 769 -2020 du 18 septembre 2020 portant sur le régime de paiement et des avantages des gouverneurs, prévoit que le gouverneur bénéficie d'un logement de fonction principal et unique dont les charges d'ameublement et de réparations nécessaires sont imputées sur le budget de l'Etat, après autorisation préalable du ministre de l'intérieur. Sont également imputées sur le budget de l'Etat, les charges des services inhérents au logement, à savoir l'électricité, le gaz, l'eau et le téléphone, dans la limite d'un taux et d'un plafond fixés par arrêté du Chef du Gouvernement. Ils bénéficient également de deux voitures et de bons d'essence de 500 litres par mois.

Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel français a considéré dans sa décision n° 2013-156 PDR du 4 juillet 2013 que « la législation relative au financement des campagnes électorales n'a ni pour objet ni pour effet de limiter les déplacements du Président de la République non plus que sa participation à des manifestations publiques s'inscrivant dans l'exercice de sa charge; que les dépenses relatives aux manifestations auxquelles il participe n'ont à figurer au compte de campagne que s'il apparaît que celles-ci ont revêtu un caractère manifestement électoral ».

Il a également considéré que « du fait du caractère électoral de cette réunion publique à Toulon, il y a lieu de réintégrer au compte de campagne les dépenses afférentes à cette réunion, déduction faite des frais de protection et de transport attachés à l'exercice du mandat du Président de la République ».

Pour résumer, on peut dire que pour pouvoir qualifier l'usage des ressources publiques matérielles d'abusif, il faut voir le cadre général dans lequel est prise la décision d'usage de ces ressources ainsi que le contexte. On peut se poser la question de savoir par exemple si la décision d'augmentation des pensions de retraite, ou l'inauguration de projets publics, ou l'augmentation des salaires s'insèrent dans une stratégie à long terme prévue d'avance ou bien sont-elles des décisions concomitantes avec le processus électoral.

SECTION 4 :

L'ABUS D'USAGE DES RESSOURCES IMMATÉRIELLES PUBLIQUES

Une ressource immatérielle est un bien qui n'a pas d'existence physique. Les principales ressources immatérielles d'une entreprise par exemple sont les brevets, l'image de marque, les concessions, les licences d'utilisation, les logiciels. Les ressources immatérielles de l'Etat peuvent se manifester sous plusieurs aspects qui apparaissent dans les prérogatives accordées aux dirigeants de l'Etat comme le Président de la République, le Chef du gouvernement, les ministres et autres.

Il faut préciser que concernant les élections présidentielles, la loi électorale ne prévoit pas la démission du candidat sortant ou du Chef du gouvernement ou des ministres ou autres dirigeants politiques pour pouvoir se porter candidat et éviter ainsi tout abus d'usage des ressources publiques pendant les élections et garantir l'égalité des chances entre les candidats.

Lors des élections présidentielles de 2014 et de 2019, la question de la démission comme condition de candidature à la présidence de la république a été posée avec acuité en Tunisie. En effet, et à la suite de demandes de démission, le Chef du gouvernement en exercice à l'époque et candidat aux élections présidentielles¹ a émis le décret gouvernemental n° 2019-769 du 23 août 2019 portant délégation des pouvoirs du Chef du gouvernement au ministre de la Fonction publique, de la modernisation de l'administration et de la politique publique, lui-même président du Conseil national du parti présidé par le Chef du gouvernement.

Concernant les élections législatives la loi électorale a prévu des dispositions qui peuvent atténuer l'effet de cette notoriété dans

1. A l'époque le chef du gouvernement, était candidat au scrutin présidentiel du 15 septembre 2019, en lice avec 25 autres candidats dont l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) avait annoncé l'acceptation des dossiers de candidature.

certains cas. En effet, l'article 20 de loi électorale prévoit que « les électeurs suivants ne peuvent se porter candidats au mandat de l'Assemblée des représentants du peuple qu'à condition de présenter leur démission ou leur mise en disponibilité conformément à la législation en vigueur :

- Les magistrats,
- Les chefs de missions et de postes diplomatiques et consulaires,
- Les gouverneurs,
- Les premiers délégués, les secrétaires généraux des gouvernorats, les délégués et les chefs de secteurs.

Ils ne peuvent se porter candidats dans une circonscription électorale dans laquelle ils ont exercé leurs fonctions susmentionnées pendant un an au moins avant le dépôt de leur candidature. »

Concernant les élections locales et régionales l'article 49 ter de la loi électorale prévoit que « ne peuvent se porter candidats dans les circonscriptions au sein desquelles ils exercent leurs fonctions, les personnes ci-après citées :

- Les magistrats,
- Les gouverneurs,
- Les premiers délégués, les secrétaires généraux des gouvernorats, les délégués et les chefs de secteurs,
- Les comptables municipaux et régionaux,
- Les agents des municipalités et des régions,
- Les agents des gouvernorats et des délégations.

Elles ne peuvent se porter candidats dans les circonscriptions électorales au sein desquelles elles ont exercé leurs fonctions susmentionnées durant l'année précédant le dépôt de leur candidature. »

Les ressources immatérielles de l'Etat peuvent être classées en deux catégories. La première catégorie des ressources immatérielles se manifeste en l'usage des prérogatives de puissance publique dont disposent les dirigeants en exercice du fait des postes qu'ils occupent, la seconde catégorie consiste en l'usage de la notoriété publique pour influencer l'électeur.

1. L'abus d'usage des prérogatives de puissance publique

Les prérogatives de la puissance publique sont des moyens juridiquement reconnus dont l'Etat est doté afin de remplir pleinement ses missions d'intérêt général et d'imposer sa volonté à des personnes privées.

Parmi les prérogatives de puissance publique de l'administration, on retrouve la police administrative qui est l'ensemble des pouvoirs accordés aux autorités administratives et qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limites aux droits et libertés des individus. Il s'agit d'une police essentiellement préventive qui s'exerce :

- Soit par règlements des autorités administratives
- Soit par décisions particulières d'interdiction, d'injonction ou d'autorisation
- Soit par la coercition, pour prévenir ou faire cesser un désordre.

L'utilisation abusive des prérogatives de puissance publique consiste à utiliser ces prérogatives pour réaliser un intérêt électoral. Il faut rappeler que la notion d'abus de pouvoir ou le détournement de pouvoir est une notion qui existe en droit administratif tunisien. Le Tribunal administratif tunisien le définit comme étant le fait que l'administration ou l'instance publique chargée de gérer un service public se détourne de sa mission de service public en utilisant les moyens et les avantages que la loi lui a donnés pour réaliser des objectifs étrangers à l'intérêt général¹.

1. L'arrêt de la Chambre d'appel n°30015/2014 du 10 octobre 2014

Le détournement de procédure est défini comme étant l'usage des procédures légales pour un intérêt différent que celui prévu par le texte même s'il est en harmonie avec l'intérêt général.

L'usage des prérogatives de puissance publique pour réaliser un intérêt privé, qui est dans ce cas un intérêt électoral, peut revêtir plusieurs aspects comme le pouvoir règlementaire général dont dispose le Chef du gouvernement. Ainsi est le cas du Chef du gouvernement qui procède, dans une période très rapprochée des élections, à annoncer ou à émettre des règlements ou bien à annoncer des projets qui n'étaient pas prévus auparavant. Il peut s'agir également de l'autorité dont dispose le président de la commune ou le gouverneur à émettre des documents administratifs qui sont en relation avec le dépôt de candidature aux élections ou bien d'accorder des autorisations ou des contrats de location pour pouvoir organiser un meeting de la campagne électorale.

Il peut s'agir également d'exercer l'autorité de police administrative par l'usage de la force publique à l'égard d'un concurrent ou une liste concurrente. Il peut s'agir aussi de l'usage des données statistiques et des prévisions et des études ayant été réalisées par l'Etat pour déterminer le programme électoral du candidat sortant. Ainsi, ce dernier aura plus de visibilité sur l'avenir.

2. L'abus d'usage de la notoriété publique

L'usage des ressources immatérielles de l'Etat peut se traduire par l'abus d'usage de la notoriété publique. Il s'agit du fait d'user du prestige du poste et se présenter en mettant en avant sa fonction (Mr le ministre, Mr le gouverneur...) ou en promettant à des gens de les aider à régler certains problèmes (obtenir une autorisation, intervenir pour faciliter l'obtention d'un emploi, rendre un service administratif...)

Il peut se traduire aussi par exemple par l'usage de pressions sur des fournisseurs de l'administration publique pour l'obtention de tarifs avantageux qui soient compensés sur des facturations de l'Etat ou

en contactant des fournisseurs de restauration ou des traiteurs, déjà fournisseurs de l'administration publique, pour l'octroi de conditions avantageuses qui seront imputées sur les prestations avec l'Etat.

L'usage de la notoriété publique peut se manifester également à l'occasion des passages médiatiques des ministres par exemple. Dans ce cadre, on peut citer qu'en 2014, le Chef du gouvernement a émis une circulaire n°25-2014 du 6 octobre 2014 concernant l'apparition médiatique des ministres et des secrétaires d'Etat. Cette circulaire prévoit, que pour garantir la neutralité de l'administration, les ministres et les secrétaires d'Etat doivent solliciter l'avis préalable de la présidence du gouvernement avant la participation dans des émissions télévisées ou à la radio, ou donner des déclarations à la presse écrite ou électronique.

Dans les décisions règlementaires relatives à la couverture de la campagne électorale, l'ISIE et la HAICA ont prévu qu'il est interdit pendant la campagne de diffuser tout discours officiel ou toute intervention médiatique émanant de la présidence de la République, du gouvernement, des membres de l'Assemblée des représentants du peuple, des conseils régionaux ou municipaux, des délégations spéciales, ou, de toute autre autorité publique, et contenant une quelconque forme de propagande électorale, sauf dans les cas d'extrême urgence et lorsque l'intérêt général l'exige, et à condition que les dites interventions ne comportent pas de propagande électorale.

On peut signaler également que lors de l'organisation des élections partielles locales,¹ la présence d'un Secrétaire d'Etat, d'un directeur régional et d'un délégué dans un meeting ayant été présentés par leurs fonctions, a été considérée comme étant un usage abusif de la notoriété publique. En revanche, le Tribunal administratif a estimé qu'il n'y a pas eu d'usage de la notoriété publique suite à l'échange de poignée de main en public entre le président de la commune et un candidat aux élections législatives pendant la campagne électorale².

1. Les élections partielles locales de Souk Jdid, gouvernorat de Sidi Bouzid.

2. Arrêt de la Chambre de 1ère instance du Tribunal administratif n°139992, avril 2018

Lors des élections municipales de 2018, on a invoqué devant le juge électoral l'exploitation d'un député de sa qualité pour influencer les électeurs¹. On a invoqué également lors des élections législatives de 2014, l'exploitation par le président d'une commune l'usage de sa notoriété publique lors de la campagne électorale portant ainsi atteinte au principe d'égalité des chances².

Il faut dire que l'existence d'un abus d'usage des ressources immatérielles de l'Etat est très difficile à détecter. Il est encore plus difficile à prouver et à mesurer son impact sur le résultat des élections. Il s'agit, en réalité, d'un ensemble de faits, de circonstances, de plusieurs faisceaux d'indices qui sont qualifiés par l'instance électoral ou le juge électoral comme étant un abus d'usage des ressources immatérielles de l'administration.

1. Arrêt de la Chambre d'appel du tribunal Tribunal administratif n°20183042 du 25 mai 2018

2. Arrêt de la Chambre d'appel du tribunal Tribunal administratif n°201410093 du 21 septembre 2014

CHAPITRE 4 :

LA NOTION D'ABUS DE RESSOURCES D'ÉTAT ET DES MOYENS DE COMMUNICATION PUBLICS

Par **Bertrand SIMON**

Professeur à l'université

Paris 1 Panthéon-Sorbonne



La notion d'abus de ressources administratives est définie par la Commission de Venise comme « 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 »¹. Cette définition doit toutefois être précisée, en soulignant que, dans la pratique de l'observation électorale et les jurisprudences locales, les dysfonctionnements relevés montrent que cette accusation d'abus de ressources publiques est beaucoup plus souvent imputable à des candidats sortants et à leurs entourages au sein de l'administration publique, les candidats sortants bénéficiant d'un avantage par rapport à leurs concurrents. Cet avantage remettant en cause le principe d'égalité des chances, et donc le caractère sincère du scrutin, l'abus de ressources publiques doit être considéré comme particulièrement grave.

Ces abus sont très souvent le signe d'une trop faible différenciation entre État et pouvoir politique, voire d'une forme de tutelle du pouvoir politique sur l'administration. Cette faible différenciation s'observe plus encore dans les pays où le pluralisme politique est faible, a fortiori lorsque l'on a affaire à un parti unique qui exerce le pouvoir, comme cela a pu être longtemps le cas en Afrique, ainsi que l'a souligné Michel Rambourg² : en ce cas, l'administration ne dispose d'aucune indépendance, car le parti unique doit être certain que l'administration agira exactement comme il le souhaite.

Dans le champ académique, on souligne la nécessité d'une distinction forte entre le politique d'une part, qui renvoie à la fois à la notion de souveraineté et à la compétition entre représentants d'intérêts, et l'administration d'autre part, qui relève quant à elle de la mise en œuvre des décisions publiques. Woodrow Wilson, qui fut professeur avant d'être Président, écrivait que « la vérité la plus importante à observer, et, heureusement, déjà tant soulignée par nos réformateurs

1. Cf. Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 46e réunion (Venise, 5 décembre 2013) et par la Commission de Venise lors de sa 97e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2013), p. 5.

2. Cf. RAMBOURG Michel, *Parti Unique et Administration en Afrique*, in *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines*, Automne, 1968, Vol. 2, No. 2 pp. 137-146.

de la fonction publique, c'est que l'administration ne relève pas de la sphère politique. Les questions administratives ne sont pas des questions politiques. Bien que la politique définisse les tâches de l'administration, il ne devrait pas être toléré qu'elle la manipule »¹. Mais au-delà de ce grand principe, une sociologie attentive aux rapports entre politique et administration montre que les rapports entre ces deux univers intimement imbriqués sont si complexes que ces idéaux-types et ces principes connaissent de nombreux écarts, y compris dans des pays où cette différenciation est un principe constitutionnel, et une tradition séculaire.

Les médias de service public ne font pas exception à cette règle, d'autant que leur création a été intimement liée à l'action des pouvoirs politiques en Europe. En France, en Italie, et même au Royaume-Uni, les médias de service public sont nés d'une décision des partis au pouvoir, et se sont retrouvés durant quelques décennies sous la domination des partis qui gouvernaient. L'ORTF a servi le général de Gaulle, la RAI a été contrôlée par la démocratie chrétienne, et même la BBC, dont l'indépendance est pourtant vantée au point d'être érigée en mythe, n'a pas toujours été préservée de l'influence du pouvoir politique, et s'est parfois fait le relais d'une propagande gouvernementale, comme l'ont montré Daniel Ruff² ou Renée Dickason³. Toutefois, dans le cadre des processus électoraux, les gouvernants ont assez tôt pris le soin de définir un cadre légal qui instaurait le respect du pluralisme et la garantie d'une égalité d'accès et de traitement aux candidats. Par exemple, la Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel impose aux médias audiovisuels que soit respecté « le principe d'égalité en ce qui concerne la

1. WILSON Woodrow, *The Study of Administration*, in *Political Science Quarterly*, Vol.2, N°2, Juin 1887, p. 211 : « Most important to be observed is the truth already so much and so fortunately insisted upon by our civil-service reformers; namely, that administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices. »
2. RUFF Daniel, *Margaret Thatcher et la BBC : régulation ou manipulation ?*, in *Revue LISA, Littératures, Histoire des Idées, Images, Sociétés du Monde Anglophone*, Vol. IV - n°3 | 2006, *Media, Images, Propaganda*, pp.191-206.
3. DICKASON Renée, *La BBC, imperméable à la propagande ? De la guerre des Malouines aux guerres du Moyen-Orient*, in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2003/4 no 80, Presses de Sciences Po, pp. 71-81.

reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne »¹.

L'essor et la consolidation de la notion de pluralisme dans le patrimoine électoral européen ont conduit à renforcer l'indépendance des médias de service public par rapport au pouvoir politique, et la mise en place d'autorités administratives indépendantes, comme, par exemple, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) en France, ou la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle en Tunisie (HAICA) ont permis de garantir ce respect du pluralisme dans les processus électoraux. Mais, même si un tel cadre légal global, défini par des lois et porté par des autorités de contrôle ayant pouvoir de sanction, existe dans de nombreux pays, cela ne signifie pas pour autant qu'aucune dérive ne peut aujourd'hui être observée, et que l'on ne peut pas assister à des cas d'abus de ressources dans le domaine des médias publics.

Comme toujours, disposer d'un cadre légal est indispensable, mais l'inscription de ce dernier dans les mentalités et les usages quotidiens des personnes est la véritable et première condition de son efficience. Tant que demeurera, de façon systémique, l'idée que les médias publics, parce qu'ils sont des médias d'État, peuvent être à la disposition de ceux qui dirigent l'État ou, du moins, sous leur influence, on assistera à des abus, et les processus électoraux ne pourront donc se dérouler réellement dans le respect du principe d'égalité des chances qui est un des facteurs de garantie de la sincérité des scrutins.

Nous allons donc nous efforcer de voir, dans ce chapitre, comment il est encore possible d'assister à des cas d'abus de moyens publics de communication, en quoi consistent ces abus, et comment y remédier. Pour cela, nous allons tout d'abord réfléchir à la notion d'abus, puis présenter successivement les principes d'un cadre global, et des solutions juridiques et organisationnelles possibles, afin de réduire au maximum le nombre d'infractions de ce type.

1. Cf. *Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, Article 3*. Consultable en sa version consolidée du 23 juin 2019 à cette adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000684037>

SECTION 1 : ABUS ET SYSTÈME

En général, la notion juridique d'abus implique l'usage excessif d'un droit qui vient, du fait même de cet excès, porter atteinte aux droits d'autrui. L'usage excessif, ou le dépassement des limites peut intervenir par détournement de la finalité de ce droit, ou dans le but délibéré de nuire à autrui.

Afin de mieux poser le cadre de cette notion d'abus, il nous paraît important de comprendre en quoi peuvent consister les deux acceptions classiques de l'abus, par détournement de finalité, ou par volonté de nuire à autrui. Tout d'abord, ces deux modalités nous paraissent avoir un point commun, à savoir le caractère intentionnel de l'abus. Le candidat sortant qui utilise les médias audiovisuels publics à son profit, fait campagne dans un bulletin municipal, ou, simplement, utilise le site internet de la commune ou de son ministère pour une opération de communication sur son bilan, détourne intentionnellement le média de sa finalité, ainsi que son droit de communiquer dans l'exercice de sa fonction. Quant à la volonté de nuire à ses concurrents, elle est aussi, nécessairement, intentionnelle. Ainsi, on pourrait donc bâtir une première forme de typologie, consistant à distinguer abus systémiques d'une part, et abus intentionnels de l'autre.

Mais cette typologie ne serait ni assez précise, ni assez éclairante, notamment pour le juge électoral chargé de statuer sur un contentieux de ce type. En effet, la volonté de nuire à ses concurrents peut, éventuellement, être démontrée, mais à condition que des indices suffisants puissent être observés : des traces écrites attestant de cette volonté, par exemple, ou bien des actes délictueux commis en sus de l'abus et venant attester d'une réelle intention de nuire, comme l'abus de pouvoir, la corruption, la tentative de monnayer auprès d'un journaliste ou un dirigeant du média public un traitement médiatique favorable contre une promotion, ou, inversement, la menace de révocation ou de sanction. Il en va de même pour le détournement de

finalité. Mais, dans un cas comme dans l'autre, l'exercice de la preuve est difficile, et souvent long. Or, lorsque le juge électoral se doit souvent de statuer dans l'urgence et dans les délais les plus courts, il peut être compliqué et contreproductif de se lancer dans une telle tâche.

En outre, cette définition classique mérite d'être tempérée et complétée, dans le cadre de l'abus des moyens de communication publics. En effet, il nous paraît également important de souligner ici qu'un autre cas de figure existe, très courant pour des candidats sortants qui recherchent à se faire réélire, à savoir celui d'un abus systémique. Par abus systémique, nous entendrons donc ici tous les usages liés à l'exercice même de la fonction occupée par le candidat, et qui sont susceptibles d'instaurer un déséquilibre dans l'accès aux médias, et les temps de parole et les temps d'antenne observés, même sans détournement de finalité ni volonté de nuire avérés.

Par exemple, en mars 2020 devaient avoir lieu les deux tours des élections municipales en France. Cependant, les mesures de confinement prises par le gouvernement français et la situation sanitaire du pays ont conduit au report du second tour de ces élections à la fin du mois de juin. Or, la gestion de la crise de la COVID-19 en France, a impliqué, de la part des maires, de nombreuses prises de paroles et des usages nombreux et répétés de moyens publics de communication. On peut donc légitimement se demander si ces prises de paroles, ces apparitions dans les médias de service public, ces usages des sites Internet, comptes de réseaux sociaux et bulletins municipaux, pourtant absolument nécessaires dans le cadre de la gestion de la crise, n'ont pas contribué à créer des situations de déséquilibre favorables aux maires sortants en exercice qui n'avaient pas été élus dès le premier tour¹. Dans ce cas précis, on ne peut pas parler de volonté de nuire à autrui, ni même de détournement de finalité, car il n'y a pas nécessairement intentionnalité de tirer un avantage de sa position pour bénéficier d'une couverture médiatique plus importante et plus favorable que celle de ses concurrents. En

1. À Lille, deux recours ont ainsi été portés devant le Tribunal administratif, tous deux faisant État de communications de l'exécutif local à destination de cibles spécifiques, comme les commerçants, susceptibles d'avoir influencé les votes.

effet, la seule chose que l'on puisse objectivement constater et que le maire sortant, candidat à sa réélection, a communiqué comme l'exigeait l'exercice de sa fonction en temps de crise, et ce sans préjuger de ses intentions. Dans ce cas précis, l'exercice même de la fonction implique déjà un usage excessif de moyens de communication publics pouvant instaurer des situations de déséquilibre contraires au principe de l'égalité des chances entre les candidats.

S'il peut donc exister des cas de figures, nombreux, où le juge électoral ne pourrait constater ni détournement de finalité ni volonté de nuire à ses concurrents, où l'abus est donc, comme nous proposons de le nommer, systémique, peut-être faut-il mieux renoncer, au moins temporairement, à statuer sur la nature de l'abus et les intentions de ceux qui abusent, et poser la question de l'usage abusif des moyens de communication publics et de ses conséquences en termes systémiques également. Cela permettrait ainsi de trouver des remèdes, d'empêcher des abus d'usage des médias et des moyens de communication publics, indépendamment de notre capacité à déterminer ou non l'intention qui les aurait guidés. En somme, il s'agirait de lutter contre les conséquences, autrement dit les déséquilibres entre les candidats en termes d'accès aux médias et de traitement médiatique, sans s'interroger sur leurs causes dans une perspective de typologie étiologique exhaustive.

Pour résumer, il s'agit de créer un cadre à la fois juridique et pratique, si peu favorable aux abus d'usage des moyens de communication publics que ceux-ci seraient de plus en plus rares, jusqu'à disparaître totalement. Cela revient donc à utiliser le système pour le modifier, et modifier aussi le comportement des éléments qui le composent.

SECTION 2 :

LES PRINCIPES D'UN CADRE GLOBAL FIABLE

Définir un cadre global qui permettrait de garantir la sincérité d'un scrutin et l'égalité des chances entre les candidats implique que ce cadre puisse reposer sur plusieurs principes majeurs, que nous allons détailler dans cette partie. Mais, il faut aussi que le cadre global, juridique et organisationnel, ait pour particularité de garantir les principes sur lesquels il repose, et même de les renforcer afin de les ancrer dans les mentalités et les pratiques.

1. Principe de dissociation

Comme nous le disions en introduction, une des clefs de voûte d'un système où l'abus de ressources administratives n'existerait dans un aucun domaine, y compris celui des médias et moyens de communication publics, est la dissociation entre politique et administration. Toutefois, il est évident que, dans les démocraties les plus anciennes, cette différenciation est largement ancrée dans les principes même de leur fonctionnement. Ce qui est vrai dans l'exercice quotidien du pouvoir politique et de l'exécution bureaucratique, ne l'est cependant pas toujours dans le domaine de l'exercice de la démocratie électorale.

1.1 Dissocier l'élu en fonction et le candidat

C'est pourquoi la dissociation doit également ici scinder en deux corps distincts la personne qui cherche à se faire réélire : il est maire d'un côté, ou ministre, ou président, il exerce donc une fonction politique. Mais il est aussi candidat. Cette dissociation majeure doit permettre d'identifier de façon précise ce qui relève de l'exercice de la fonction politique et ce qui relève de la campagne électorale.

Dissocier ces deux entités pourtant réunies en une seule personne ne suffit pourtant pas. Il est aussi nécessaire de dissocier les temporalités, celle de l'exercice du pouvoir politique et celle de la campagne électorale. En parlant de dissociation des temporalités, nous faisons référence à la création de périodes durant lesquelles certains usages des médias et moyens de communication publics seront déconseillés, prohibés, ou strictement encadrés pour les hommes politiques.

En outre, s'il convient de dissocier le candidat de l'élu en fonction, il s'avère aussi nécessaire, en vertu de cette dissociation globale entre administration et pouvoir politique, de distinguer le fonctionnaire de l'individu. Un fonctionnaire qui souhaiterait se présenter à une élection se devrait ainsi de ne pas afficher ouvertement son statut. S'il n'est pas candidat mais simplement militant, le fonctionnaire ukrainien peut participer à une campagne électorale, mais ne peut le faire ni sur ses heures de travail, ni sur son lieu de travail¹.

Inversement, des missions d'observation électorale ont pu constater que des collectivités locales mettaient leurs moyens de communication publics à disposition de candidats. Le rapport réalisé par la mission de l'OSCE menée durant l'élection présidentielle de 2012 en Russie souligne que de nombreuses collectivités locales ont ainsi utilisé leurs sites internet ou leurs bulletins municipaux pour soutenir la campagne de Vladimir Poutine².

1. 2. Dissociation et périodisation

Cette dissociation du candidat et de la fonction qu'il occupe implique également, nous serons amenés à le revoir, une distinction entre des périodes. On peut ainsi distinguer, bien entendu, la période de campagne officielle, une période plus large de campagne électorale, et une période non-électorale. Dans cette dernière, les règles définissant le pluralisme ne sont généralement pas les mêmes que celles qui le

1. Cf. par exemple Art 74.3 de la loi No. 4061-VI concernant l'élection des députés du peuple du 17 novembre 2011.

2. Cf. 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, p.2 et p.11.

régissent durant les périodes électorales. La règle globale est que le pluralisme soit évalué en tenant compte de l'actualité et en suivant finalement le rythme. Certains pays, comme la France, ajoutant à cela une règle de proportionnalité des temps de parole et d'antenne. La période de campagne officielle est, quant à elle, généralement définie par les lois électorales. La période dite de campagne électorale (non-officielle), n'existe pas toujours dans le droit électoral de chaque État, et, lorsqu'elle existe, les modalités qui la définissent et la régissent peuvent aussi varier.

Ces distinctions de périodes définissent également, comme nous le verrons plus bas, des interdictions ou des permissions définies par le droit électoral, afin de favoriser l'égalité des chances entre les candidats, quel que soit leur statut initial. Par exemple, il peut être interdit, dans les 6 mois qui précèdent un scrutin local, que le maire sortant communique sur son bilan, de façon à ne pas bénéficier d'un avantage concurrentiel sur les autres candidats.

1. 3. Différentes formes de dissociation

Cette dissociation peut prendre plusieurs formes : soit le principe de dissociation sert de principe de référence dans le cadre de la législation concernant les élections et les campagnes électorales et son organisation, soit le principe de dissociation est appliqué de façon radicale, comme c'est le cas au Pakistan.

En effet, depuis 2017, la nouvelle loi électorale pakistanaise a prévu une mesure radicale de dissociation puisque, afin d'éviter tout abus de position officielle, et donc de ressources administratives ou d'usage des médias de la part des candidats sortants, le gouvernement fédéral ou les gouvernements locaux doivent être remplacés par un gouvernement provisoire durant toute la période électorale. Ce gouvernement, nommé par la loi « caretaker government », est chargé du traitement des affaires courantes, et ne peut en aucun cas prendre une décision majeure, sauf en cas d'urgence, ni aucune décision qui pourrait engager le futur gouvernement élu ou définir ses orientations. Le texte de loi définit aussi pour ce gouvernement provisoire un certain nombre de missions, comme celle d'assister

la Commission Électorale dans l'organisation des élections, et faire preuve d'impartialité à l'égard de tous les candidats¹.

Le premier scrutin fédéral à avoir connu cette forme radicale de dissociation ont été les élections législatives de 2018.

Le gouvernement et son Premier Ministre ont exercé leurs fonctions jusqu'à la date de fin de la législature en cours, à savoir le 31 mai 2018. Au 1^{er} juin, et jusqu'au 25 juillet, date des élections, un gouvernement resserré, dirigé par l'ancien Président de la Cour Suprême, M. Nasirul Mulk, a ainsi été désigné.

Le processus de désignation est lui aussi précis et codifié : dans un premier temps cette prérogative revient au Premier ministre et au chef de l'opposition parlementaire. S'ils échouent à désigner un candidat commun, une commission parlementaire spéciale prendra le relais. Elle doit être composée d'un nombre égal de parlementaires de la majorité et de l'opposition. Si cette commission spéciale ne trouve pas non plus d'accord, il revient alors à la Commission Électorale du Pakistan de désigner le Premier ministre intérimaire.

Le but du législateur est ici d'empêcher que le scrutin ne soit faussé et que le principe de l'égalité des chances entre les candidats ne soit remis en cause. La loi électorale pakistanaise instaure donc, de facto, une dissociation entre candidat et élu, mais elle le fait de façon radicale, en mettant tout simplement un terme aux fonctions de l'élu et en nommant un gouvernement intérimaire. Cette mesure semble, sur le papier du moins, avoir le mérite de placer tous les candidats dans une position d'égalité stricte, dans la mesure où ils ne sont, précisément, que des candidats.

À notre connaissance, seul le Pakistan a souhaité mettre en place une forme de dissociation aussi radicale. Les autres législations électorales se contentent de dissocier le candidat de la fonction qu'il occupe, d'assortir ce principe de dissociation de diverses interdictions, et de faire assurer le contrôle du respect de cette dissociation, dans ses différents aspects, par des autorités administratives indépendantes et les juges électoraux. Bien entendu, le principe de dissociation ne doit pas simplement être inscrit dans les cadres juridiques, mais

1. Cf. *Elections Act of Pakistan*, publiée le 2 octobre 2017, Chapter XIV.

aussi pleinement dans la pratique électorale. Ce qui implique le développement d'une culture de l'autolimitation, et l'émergence d'une forme de déontologie chez les candidats et les élus. Il va sans dire que l'existence de mesures d'interdictions strictes, ainsi que l'existence de sanctions, contribuent à ancrer peu à peu les bonnes pratiques liées au principe de dissociation dans les mentalités des candidats.

2. Accorder le principe de dissociation avec les autres principes

Par ailleurs, le principe de dissociation doit également s'accorder avec les autres principes qui président au déroulement d'une élection sincère et équitable. Selon la Commission de Venise, aussi bien dans son Guide des bonnes pratiques en matière électorale que dans son Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, ces principes fondamentaux, sans lesquels il ne peut y avoir de scrutin sincère, sont le « principe de transparence et de liberté d'information », le « principe de neutralité », et le « principe d'égalité des chances ».

2. 1. Principe de transparence et de liberté d'association

Ainsi, le **principe de transparence et de liberté d'information** apparaît tout d'abord comme indispensable à la prévention des abus de ressources administratives ou d'usage des médias et moyens de communication publics, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il est nécessaire que tous les acteurs du processus électoral, du candidat à l'électeur, soient parfaitement informés des dispositions prévues par la loi, et qu'ils puissent en débattre. Comme le souligne le Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux¹ de la Commission de Venise, « 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 ».

1. Cf. Commission de Venise, Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux, décembre 2013, p. 35.

Cette transparence et cette liberté d'information placent ainsi les candidats exerçant des fonctions publiques dans une position de responsabilité devant l'opinion publique et le corps électoral, en plus de leur responsabilité devant la loi et les juges électoraux. Comme le souligne le Rapport, « 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 ».

2. 2. Principe de neutralité

En second lieu, **le principe de neutralité** implique qu'aucun candidat ne soit favorisé ou défavorisé par rapport à ses concurrents, ce qui contraint le comportement des fonctionnaires, dans la fonction publique d'État, dans la fonction publique territoriale, ou dans les organismes parapublics, semi-publics, ou les autorités administratives indépendantes, à demeurer véritablement neutre et non-partisan. Par exemple, un journaliste ou un dirigeant d'une télévision publique, qu'elle soit nationale ou locale, se doit d'être neutre et impartial vis-à-vis de tous les candidats, ce qui signifie qu'il doit leur donner un accès à ses antennes équitable, et les traiter de façon égale. Dans la plupart des pays européens par exemple, et en particulier en France, le respect du pluralisme et l'exigence de neutralité sont inscrits dans le statut des médias de service public, qui est lui-même défini par la loi. Ainsi, l'article 43-11 de la Loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication définit ainsi les missions des sociétés de l'audiovisuel public : « Elles assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel »¹.

Il convient de souligner que les médias audiovisuels privés, ou associatifs, peuvent se voir imposer les mêmes contraintes. En effet, toujours en France, l'autorisation d'émettre est soumise à l'approbation par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel d'un cahier

1. Cf. Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard), Version consolidée au 27 juin 2020, Article 43-10.

des charges, où les mêmes obligations en matière de neutralité, d'impartialité et de respect du pluralisme sont inscrites. De sorte qu'un média audiovisuel privé ou associatif y est lui aussi soumis. Sur cette base, il est possible de sanctionner un média audiovisuel pour ne pas avoir respecté ce principe de neutralité et de garantie d'une expression pluraliste des courants et idées politiques.

À titre d'exemple, on trouvera dans la jurisprudence électorale un cas de contentieux électoral impliquant une radio locale associative à la Réunion, Radio Free Dom : lors de l'élection régionale de 1992, et plus exactement à partir de novembre 1991, cette radio associative réunionnaise avait mis son antenne à disposition d'un candidat pour une émission quotidienne, lors de laquelle il tenait de façon répétée des propos favorisant l'élection de la liste qu'il conduisait. Le Conseil d'État avait à l'époque considéré que les 208 heures de ce programme radiodiffusé devaient être considérées, d'une part, comme un don, dépassant très largement le plafond fixé par l'article L52-8 du Code électoral, et, d'autre part, pouvaient aussi relever, au titre de l'article L52-1, de la publicité commerciale¹.

2. 3. Principe d'égalité des chances

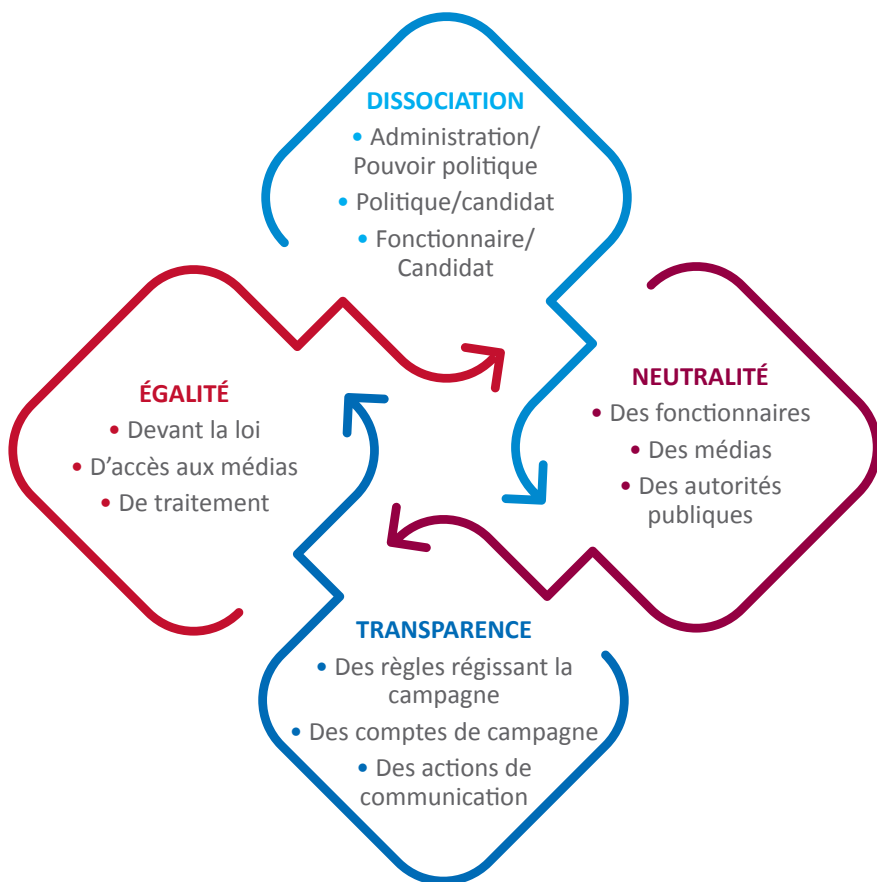
Enfin, le principe de dissociation doit aussi, bien entendu, s'articuler avec **le principe d'égalité des chances**. Ici, il s'agira donc de s'assurer que les élus en fonction, tout comme les agents du service public, n'usent pas de leur pouvoir, ni des prérogatives que leur fonction leur confère, pour établir une quelconque discrimination, positive ou négative, envers un ou des candidats. A fortiori, comme le souligne le Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux de la Commission de Venise, « 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 »².

1. Cf. CE, sect., 7 mai 1993, Él. rég. de la Réunion, M. Lallemand et a., req. no 135815, consultable à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007836112>.

2. Cf. Commission de Venise, *Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux*, décembre 2013, p. 36.

Une décision du Conseil d'État français concernant une requête en annulation du scrutin des élections municipales de Cluses en 2001 s'avère très instructive sur ce point précis. Le juge électoral a en effet rejeté les motifs en annulation du requérant. Ce dernier contestait la sincérité du scrutin, car la télévision locale, Canal C, exploitée en régie municipale et dépendant directement de la mairie, avait retransmis durant les trois mois précédant l'élection, un entretien avec le maire et un reportage sur le bilan de l'équipe municipale sortante. Le Conseil d'État a estimé que « les émissions diffusées par Canal C, dont le contenu n'a pas été modifié dans la période précédant les élections municipales, n'ont pas révélé une différence de traitement des différentes listes en présence, qui aurait fait bénéficier certaines d'entre elles d'un accès privilégié à ce moyen audiovisuel et aurait été de nature à rompre l'égalité des moyens de propagande entre candidats »¹. Le comportement des fonctionnaires et des autorités publiques semble donc, on le voit, déterminant pour que le principe d'égalité soit respecté en ce qui concerne l'accès aux médias et aux moyens de communication publics et le traitement des candidats.

1. Cf. CE 29 nov. 2002, *Élection municipale de Cluses*, req. No 239766, consultable à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008135200/>



Quatre principes pour une élection sincère

Si nous quittons le niveau local pour une vision plus macro-politique de la question, nous pouvons également constater que, dans un rapport sur les médias de service public¹, l'UNESCO souligne que l'un des piliers des médias de service public est leur indépendance, par rapport aux pressions économiques, et par rapport à l'ingérence des pouvoirs politiques.

1. BANERJEE Indrajit et SENEVIRATNE Kalinga (dir.), *La Radiotélévision de service public : Une sélection de bonnes pratiques*, UNESCO, 2005.

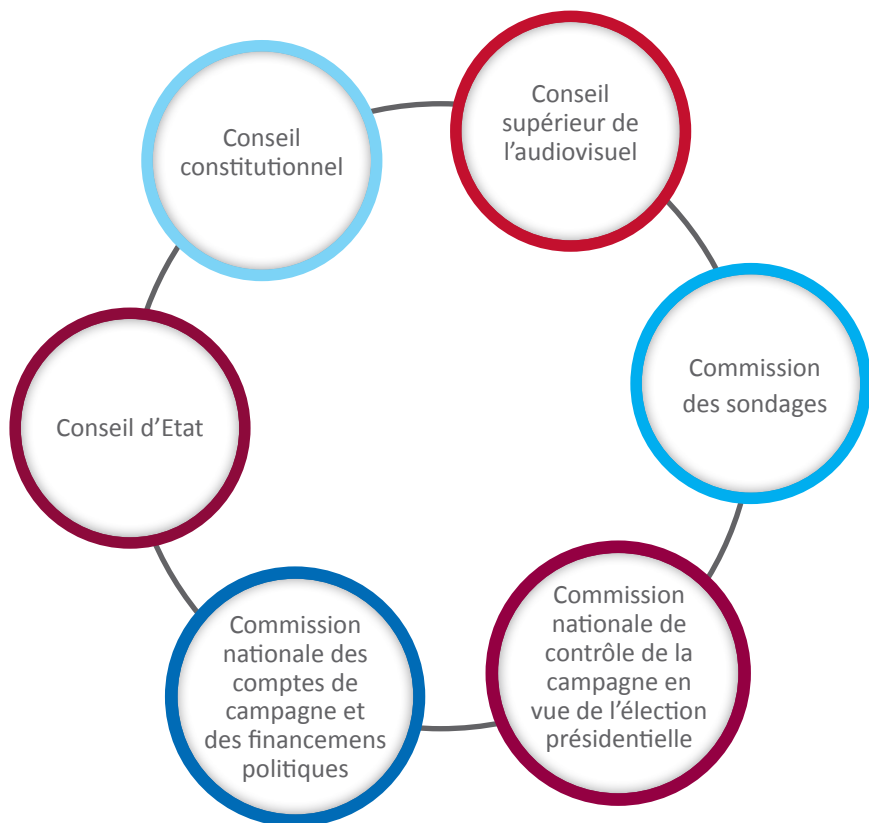
SECTION 3 :

UN CADRE JURIDIQUE ET ORGANISATIONNEL

L'ensemble des principes que nous venons d'évoquer doivent ainsi définir les grandes orientations d'un cadre juridique et organisationnel susceptible de garantir une véritable égalité des chances entre les candidats à l'élection. C'est nécessairement autour d'eux, et grâce à eux, que les dispositifs légaux et organisationnels qu'ils inspirent peuvent être mis en œuvre. Ce cadre repose à la fois sur des textes juridiques, des autorités de contrôle, des répertoires de bonnes pratiques, et des processus déontologiques d'autoréglementation dérivant de ces bonnes pratiques.

En ce qui concerne les textes juridiques, on peut ainsi en recenser plusieurs types : les textes internationaux de référence abordant la question des élections, les textes régionaux abordant les mêmes sujets, les constitutions locales, les lois locales sur la communication et les médias, les lois portant création des autorités de contrôle indépendantes, les lois électorales, le Code électoral, éventuellement des décrets, décisions et résolutions ad hoc pour certains types de scrutins ou certaines périodes spécifiques, et enfin, bien entendu, la jurisprudence issue des travaux des juges électoraux.

En ce qui concerne les autorités de contrôle, sont généralement impliquées dans ce cadre les organismes de gestion des élections (OGE), les autorités administratives indépendantes en charge des médias, comme la HAICA tunisienne ou le CSA français, les autorités de contrôle des comptes de campagne, du financement et de la transparence de la vie politique, éventuellement les autorités de lutte contre la corruption, les autorités de contrôle des sondages, et les juges électoraux.



Les autorités impliquées en France

Enfin, les acteurs politiques eux-mêmes, partis et candidats, les organisations professionnelles des journalistes ou du secteur des médias, et plus généralement les acteurs de la société civile peuvent également être impliqués dans le processus, par leurs actions déontologiques de codification des bonnes pratiques, et aussi par leurs actions de plaidoyer en faveur des principes du cadre général. Bien entendu, les missions d'observation électorale peuvent également jouer un rôle dans le fonctionnement de ce cadre global, et le contrôle du respect des principes qui le régissent.

1. Le champ d'action des autorités administratives indépendantes

Les autorités administratives de contrôle qui interviennent dans le cadre global visant à assurer la sincérité du scrutin et l'égalité des chances entre les candidats, ont avant tout pour missions, dans ce contexte précis, d'empêcher ou de sanctionner les abus d'usage des moyens de communication publics. Chacune a son rôle, qui peut être plus ou moins étendu, et regarde en général un domaine fonctionnel particulier, comme les médias, par exemple, ou le contrôle des comptes de campagne et du financement de la vie politique.

1. 1. Le rôle des autorités des médias et de la communication

Dans le contexte électoral, les autorités administratives indépendantes en charge des médias peuvent avoir des champs d'action plus ou moins étendus. En France, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) dispose de moyens d'action sur les médias audiovisuels, télévisions et radios, qu'ils soient privés ou publics. Ce champ d'action et de compétence s'est récemment étendu aux médias digitaux. Il en va de même au Maroc, avec la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA), dont les compétences ont connu la même extension, ou encore en Allemagne, où les Medienanstalten s'occupent aussi bien de la garantie du pluralisme dans les médias audiovisuels que de la neutralité de l'Internet. Au Bénin, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) voit en revanche son champ d'action, défini par la Constitution, étendu à l'ensemble de la presse et des moyens de communication de masse.

Ces autorités ont coutume de distinguer les périodes électorales des périodes dites « normales », chacune étant réglementée par des textes et faisant l'objet d'une mise en place de dispositifs spécifiques. Par exemple, en Italie, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), impose aux médias audiovisuels privés d'assurer, hors période électorale, un partage équilibré des temps d'antenne entre les différents partis politiques. Les médias de service public sont

assujettis aux mêmes obligations, mais ils doivent en plus diffuser des programmes courts d'information politique émanant des différents partis. Les médias, de service public comme privés, sont tenus, mensuellement, de transmettre un relevé des temps de parole et d'antenne équilibré entre les formations politiques¹.

Le dispositif français est très proche, mais il a connu des évolutions suite à une réflexion de fond menée entre 2007 et 2009 consécutive aux changements de pratiques induits par le passage du septennat au quinquennat, et à une décision du Conseil d'État². En effet, le précédent dispositif de mesure des équilibres, la règle dite des « trois tiers », impliquait que deux tiers du temps de parole était accordé au pouvoir législatif, un tiers à la majorité, un tiers à l'opposition, et le troisième tiers au gouvernement ; le président de la République, considéré par la Constitution comme le président de tous les Français et s'exprimant « pas au nom d'un parti ou d'un groupement politique »³, n'apparaissait pas comme un acteur partisan entièrement dédié à sa fonction, ce qui impliquait que ses temps de parole n'étaient pas décomptés. Cela ne posait, finalement, que fort peu de problèmes, dans la mesure où les interventions des présidents successifs dans les médias étaient rares et ritualisées, et que, lorsqu'un président était candidat à sa réélection, le CSA le traitait alors comme un candidat. Mais, la présidentialisation accrue du régime liée au quinquennat et à la quasi simultanée des cycles et des durées des mandats législatifs et exécutifs, ainsi que les évolutions de la communication politique vers une plus grande personnalisation, avaient introduit un déséquilibre fort : Nicolas Sarkozy s'exprimait très régulièrement dans les médias, alors que son temps de parole et d'antenne n'était pas comptabilisé, tandis que son Premier ministre et les membres du gouvernement se faisaient rares. Par conséquent, la quasi-totalité de la communication de l'exécutif n'était pas décomptée, ce qui condamnait l'opposition parlementaire à ne disposer que d'un temps

1. La liste des textes législatifs et juridiques encadrant le dispositif est consultable à cette adresse : <https://www.agcom.it/disciplina-della-par-condicio->.

2. Cf. *CE, Lecture du mercredi 8 avril 2009, No 311136*, consultable à l'adresse : <http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/analyse/2009-04-08/311136>.

3. Cf. *CE, Lecture du vendredi 13 mai 2005, No 279259*, consultable à l'adresse : <http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/analyse/2005-05-13/279259>.

de parole très restreint. C'est pourquoi, à partir de 2009, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel a choisi d'inclure dans le calcul des temps toutes les interventions médiatiques du président de la République et de ses conseillers, afin de prévenir cette situation de déséquilibre, qui s'apparente à un abus d'usage des médias, hors période électorale.

Hors période électorale, l'actualité politique peut aussi conduire à des situations de déséquilibre, en particulier lorsque des partis politiques organisent des primaires afin de désigner leur candidat à l'élection présidentielle. Ce phénomène, de plus en plus courant, n'étant pas généralement prévu par les lois et les codes électoraux, il implique de la part des autorités de régulation des médias des adaptations. Si le meilleur moyen de réduire les déséquilibres, dans ce cas précis, consisterait à modifier le Code électoral pour prévoir d'éventuelles primaires et définir un cadre les régissant, faute de volonté du législateur, les autorités sont réduites à proposer des lissages sur la durée des déséquilibres instaurés par ces primaires. Ainsi, en France par exemple, le CSA allonge les délais impartis aux médias audiovisuels pour leur permettre de compenser les déséquilibres que la focalisation médiatique sur une primaire ne manque jamais d'instaurer¹.

En période électorale, les autorités peuvent ainsi mettre en place des mesures encore plus contraignantes, en vue de préserver la sincérité du scrutin et de garantir l'égalité des chances entre les candidats. Par ailleurs, ces règles ne sont pas forcément identiques pour chaque élection. C'est le cas en Italie, par exemple, et en France.

En Italie, l'AGCOM, se basant en particulier sur la loi 28-2000 du 22 février 2000 dont l'objectif principal est de garantir un traitement égal et impartial des partis et candidats, impose une égalité des conditions dans la présentation des opinions et prises de positions des différents mouvements politiques et candidats.

On retrouve en France le même souci, mais avec des exigences diverses, en fonction de la période et du type d'élection. On

1. Le CSA a ainsi élaboré deux délibérations autorisant ce « lissage » sur la durée :

Cf. *Délibération n°2016-20 du 29 juin 2016 relative à la période d'appréciation du pluralisme politique dans les services de radio et de télévision* et *Délibération n°2016-22 du 27 juillet 2016 relative aux modalités de transmission des temps d'intervention des personnalités politiques.*

distingue en effet les périodes de campagnes officielles des périodes électorales, et suivant le type d'élection, le traitement réservé aux candidats peut y être différent. Ainsi, pour l'élection présidentielle, le CSA distingue une période de pré-campagne, sous le régime de l'équité (les temps de parole et d'antenne sont proportionnels au poids du candidat ou du parti dans la vie politique ; une période intermédiaire, sous le régime de l'équité renforcée (les temps varient toujours en fonction du poids politique, mais les conditions d'accès à l'antenne, comme par exemple l'heure de diffusion, sont identiques) ; et enfin une période de campagne officielle, sous le régime de l'égalité.

Pour toutes les élections, le statut particulier du président de la République, dont nous avons parlé plus haut, implique que chacune de ses interventions soit scrupuleusement examinée, afin de voir si elles concernent le débat électoral ou non, ou apportent un soutien à un candidat ou un parti. Elles font ainsi l'objet d'un relevé différent, et, s'il y a lieu, à des contreparties en temps de parole offertes aux autres candidats¹.

Tous ces dispositifs permettent d'assurer avant tout une recension minutieuse, et presque exhaustive, des interventions médiatiques, ce qui rend plus visibles les cas d'abus, et, globalement, les empêche.

1. 2. Le rôle exercé par les organes de contrôle des financements

En ce qui concerne les autres moyens de communication, comme les réunions publiques, les événements organisés, les médias digitaux et les réseaux sociaux, les publications imprimées, les organismes de contrôle des comptes de campagne facilitent eux aussi la détection d'éventuels abus.

1. Cf. CSA, *Délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale, modifiée par la Délibération n° 2011-55 du 22 novembre 2011* : « Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, les interventions éventuelles du président de la République qui, en raison de leur contenu et de leur contexte, relèvent du débat politique lié aux élections, notamment celles qui comportent l'expression d'un soutien envers un candidat ou une liste de candidats, un parti ou groupement politique, font l'objet d'un relevé distinct. Les éditeurs en tiennent compte en veillant à ce que les autres candidats, listes, partis ou groupements politiques bénéficient, en contrepartie, d'un accès équitable à l'antenne ».

En effet, les normes juridiques en vigueur en Europe tendent à systématiser la procédure de désignation d'un mandataire et de transparence des comptes, qui implique la traçabilité de chaque dépense de campagne. Dans le code électoral français, il est précisé que toute dépense engagée avant désignation du mandataire par le candidat ou ses soutiens doit être remboursée par le mandataire et inscrite dans les comptes de campagne¹. De cette façon, si l'on identifie que des actions de communication, comme des réunions publiques par exemple, ont été organisées par un candidat sortant et qu'elles ne figurent pas sur les comptes de campagne, on peut légitimement se demander si l'on a ou non affaire à un abus de moyens de communication publics.

Ainsi, durant la campagne présidentielle de 2012, Henri Guaino, conseiller de Nicolas Sarkozy à l'Élysée, avait organisé plusieurs déplacements et opérations de communication événementielle avant l'annonce officielle de sa candidature, et après cette dernière. Ces réunions publiques et événements relevaient, selon la présidence de la République, de l'exercice de la fonction présidentielle. Cependant, la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) a estimé que ces événements participaient de la campagne électorale, et non de l'exercice de la fonction présidentielle, ce que le candidat a contesté. Le Conseil constitutionnel, après un examen minutieux, a cependant rejeté in fine en 2013 les comptes de campagne du candidat Sarkozy sur ce motif, ce qui a contraint son parti politique, l'UMP, à rembourser à l'État la somme de 11 millions d'euros. Pour le Conseil constitutionnel en effet, « ces réunions ont eu pour objet principal de présenter des éléments de bilan du mandat de M. Sarkozy, d'appeler à la candidature de M. Sarkozy et de promouvoir celle-ci ; que, compte tenu des fonctions exercées alors par M. Guaino à la Présidence de la République et de la publicité donnée à ces réunions, elles n'ont pu avoir lieu sans l'assentiment du futur candidat ; que, par suite, la commission était fondée à procéder, en raison de leur caractère

1. Cf *Code Électoral français*, Art. 52-4.

électoral, à la réintégration des sommes dont il s'agit »¹.

2. La complémentarité du droit électoral

Le droit électoral s'avère, bien entendu, indispensable pour éviter les abus, à condition qu'il soit suffisamment clair et précis, que les mécanismes de recours soient simples, et que des sanctions dissuasives soient prévues.

Dans le droit électoral français, les articles L. 52-1 et L. 52-8 du Code Électoral définissent par exemple des interdictions strictes, qui permettent d'éviter que des moyens de communication publics soient mis à disposition des candidats sortants.

Le deuxième alinéa de l'article L. 52-1 stipule ainsi que, « ...à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin ». La finalité de cet alinéa est précisément d'empêcher que les sortants n'utilisent les outils de communication institutionnelle de la collectivité au profit de leurs campagnes.

Toutefois, la notion de « promotion publicitaire » n'est pas aussi claire qu'il y paraît, d'autant que le législateur n'a pas pris la peine de la définir. La jurisprudence, ainsi que les débats et travaux parlementaires autour de cette question, permettent heureusement de disposer d'une indication précieuse, sur laquelle peuvent s'appuyer aussi bien les candidats que les citoyens ou les juges électoraux : on peut en effet parler de « promotion publicitaire » lorsqu'une communication sort du cadre de la simple information pour mettre en avant et valoriser l'équipe ou le candidat sortants. Ainsi, le Conseil d'État, amené à statuer sur des recours portant sur cette question,

1. Cf. *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). Cf. également Maligner, Bernard, « *Quels sont les motifs du rejet du compte de campagne de Nicolas Sarkozy ?* », *Actualité juridique. Droit administratif*, 23 septembre 2013, n° 31, p. 1810-1815.

a considéré que des publications informatives sur l'évolution du budget d'une commune¹, sur les réalisations et les perspectives futures d'une commune², ou encore sur l'évolution de travaux d'aménagement de certains quartiers³, ne pouvaient être considérées comme des formes de promotion publicitaire.

Lorsqu'il est saisi, le juge électoral peut également prendre en compte l'écart de voix, afin de déterminer si une opération litigieuse pouvant s'apparenter à de la promotion publicitaire est ou non susceptible d'avoir affecté la sincérité du scrutin et l'égalité des chances entre les candidats. Ainsi, une communication considérée comme de la promotion publicitaire ne conduira pas à une annulation des résultats si l'écart de voix est suffisamment significatif. En revanche, cette action de communication sera réintégrée dans les comptes de campagne du candidat ou de la liste. La jurisprudence du Conseil d'État français révèle ainsi un cas emblématique, où l'équipe municipale sortante d'un arrondissement de Paris avait fait réaliser et diffuser à 80000 exemplaires une publication de 32 pages vantant ses réalisations durant son mandat, dont le coût a été réaffecté sur les comptes de campagne de la liste⁴.

Toutefois, l'élu sortant peut très bien, en vertu de la dérogation instaurée par l'article 23-1 de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001, communiquer sur son bilan s'il le souhaite. Mais cette communication sera considérée comme relevant de la communication du candidat, et, de fait, les dépenses afférentes entreront dans les comptes de campagne de ce dernier.

L'article L 52-8 du Code électoral français porte quant à lui sur la prohibition de dons de la part de personnes morales, ce qui est une autre façon d'envisager l'usage abusif des moyens de communication publics. La CNCCFP définit le don prohibé comme un financement consenti par un tiers à titre gracieux, y compris sous forme d'un

1. Cf. CE 24 janv. 1994, *M. Boisel c/ M. Genies*, *Él. cant. de Pointe-À-Pitre*, req. no 138173.

2. Cf. CE, sect., 10 juill. 1996, *Él. cant. de Chamonix-Mont-Blanc*, req. no 162564.

3. Cf. CE 9 oct. 1996, *Él. mun. de Cherbourg*, req. nos 176783, 176795 et 176824.

4. Cf. CE, ass., 18 déc. 1996, *Él. dans le 16e arrondissement des membres du Conseil de Paris et du Conseil d'arrondissement*, req. no 176283.

don en nature. C'est la raison pour laquelle une publication dans le bulletin d'information d'une collectivité peut être considérée comme un don prohibé. Là encore, toute la difficulté tient dans la façon d'appréhender une opération de communication institutionnelle, et de savoir si elle relève de la simple information des citoyens ou cherche à valoriser le bilan, l'action ou la personne du candidat sortant. Ainsi, lorsque la publication est diffusée avec une périodicité régulière aux citoyens, lorsque son contenu, durant la période de 6 mois avant le scrutin, ne présente pas de différence significative par rapport au contenu habituel, elle ne peut être considérée comme un don prohibé, ni comme une opération de promotion publicitaire¹.

Cependant, la prudence semble de plus en plus caractériser l'action des élus et des gouvernants. En France, par exemple, sur la base de l'article L52-8 du Code électoral pour les élections générales ou locales, et celle de la loi du 6 novembre 1962 pour l'élection présidentielle, le Premier ministre rappelle fréquemment à ses ministres, en période électorale, la nécessité de s'abstenir « de se déplacer dans l'exercice de leurs fonctions à l'approche d'opérations électorales »². Ainsi, si un ministre souhaite ou doit effectuer un déplacement durant cette période, participer à un événement par exemple ou visiter un site, il ne peut le faire qu'avec l'accord du Premier Ministre et du Secrétariat Général du Gouvernement, qui vont vérifier que ce déplacement ne peut avoir de répercussions sur la campagne électorale et ne constitue donc pas un abus de ressources administratives. Il s'agit en effet non seulement d'empêcher l'abus de ressources administratives, mais surtout d'empêcher toute interférence ministérielle dans la campagne. Ainsi, dans une circulaire publiée à l'occasion de l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse et d'élections sénatoriales partielles dans trois départements français, Édouard Philippe a ordonné à ses ministres de « prendre garde à ne pas intervenir dans la campagne électorale en votre qualité de membre du gouvernement »³.

1. Cf. CE 15 mars 2002, *Él. mun. de Valence-d'Agen*, req. no 236247.

2. Cf. Note N°5909/SG du 18 janvier 2017, par exemple ; ou Circulaire N°6063/SG du 19 février 2019.

3. Cf. Circulaire N°5977/SG du 30 octobre 2017.

Cette prudence illustre le pouvoir essentiel du droit, celui d'influer sur les pratiques et les mentalités, de faire réfléchir les acteurs politiques sur la portée de leurs actions, la légalité de leurs pratiques, et l'importance du respect de l'égalité des chances entre les candidats pour la sincérité du scrutin.

On le voit clairement, la définition d'un cadre juridique prenant en compte la notion d'abus d'usage des moyens de communication publics est plus que jamais nécessaire à la préservation de l'égalité des chances entre les candidats. Si les législateurs ne réfléchissent pas à la portée de ces abus et ne souhaitent pas les réprimer, jamais un scrutin ne pourra être totalement sincère. C'est précisément ce à quoi l'on assiste dans des régimes autocratiques qui disposent pourtant d'un cadre satisfaisant sur le plan du droit électoral, cadre qui respecte les standards internationaux et les bonnes pratiques en matière électorale. Dans ces régimes, le pouvoir en place peut user et abuser des moyens de communication publics afin de se maintenir au pouvoir, ce qui lui confère un avantage majeur sur ses adversaires.

En introduisant dans le droit électoral la notion d'abus de ressources administratives en général, et d'abus d'usage des moyens de communication publics en particulier, les législateurs renforceront la démocratie électorale, en permettant que les scrutins se déroulent toujours dans le respect de l'égalité des chances entre les candidats.

Mais cela ne peut se faire que si le principe de dissociation entre pouvoir politique et administration est fort, et respecté. Sans cette dissociation, il ne peut y avoir ni d'État de droit, ni de démocratie électorale fiables et efficaces.

CHAPITRE 5 :

L'USAGE DES RESSOURCES DE L'ÉTAT DANS LA COMMUNICATION POLITIQUE EN PÉRIODE ÉLECTORALE EN TUNISIE

Par **Essia LABIDI**

Présidente du Tribunal de première instance de Manouba Tunisie

Et

Ancienne membre du Conseil de la Haute Instance
De Communication Audiovisuelle en Tunisie

L'encadrement de la communication politique pendant les périodes électorales est une question d'une importance majeure. Elle est en rapport direct avec les garanties de la sincérité des élections dont notamment le principe de l'égalité des chances et l'interdiction de se servir et d'abuser des moyens et des ressources publiques. Cet encadrement permet de mesurer le degré de l'engagement des autorités dans la concrétisation de l'Etat de droit.

Garantir l'accès équitable aux médias pour les différents partis politiques en compétition et interdire toute utilisation abusive des supports de communications institutionnelles en faveur d'un candidat ou d'un parti au pouvoir ou à l'encontre de ses concurrents aide à instaurer un climat de confiance mutuelle entre les différentes parties prenantes et à restaurer la crédibilité des responsables politiques, et surtout à préserver la démocratie et consolider le pluralisme et la diversité.

C'est dans un souci de prudence et dans le but d'instaurer un climat de confiance, que l'ex-chef du gouvernement Mehdi Jomaa, même avec son engagement et celui de son gouvernement de ne pas se présenter aux élections législatives et présidentielles de 2014, a promulgué la circulaire n°25 du 06 octobre 2014 dans laquelle il a appelé les ministres de son gouvernement et les secrétaires d'Etat à respecter le principe de la neutralité de l'administration. Elle ajoute aussi que toute participation à un débat dans les médias audiovisuels, les déclarations et les interviews dans la presse écrite ou électronique sont soumises à son accord préalable. Les hauts responsables des différentes institutions et organismes sont soumis à la même obligation.

De nos jours, les moyens de communication utilisés par les candidats pendant la campagne électorale sont variés du fait surtout de l'évolution technologique et de l'apparition de nouveaux supports auxquels l'accès est plus facile.

Toutefois, les médias traditionnels continuent à jouer un rôle très

important pendant les élections notamment les médias du service public qui sont tenus à mettre en place les outils nécessaires pour la concrétisation du principe de l'égalité des chances de manière à permettre que l'accès aux médias se passe dans des conditions qui favorisent la transparence et l'impartialité.

La déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières adoptée par le Conseil interparlementaire lors de sa session du 26 mars 1994 considère que « tout candidat à une élection et tout parti politique doit avoir la possibilité d'accéder dans des conditions d'égalité aux médias en particulier aux médias de communication de masse, pour faire connaître leurs vues politiques »

Toutefois, l'usage des médias et des différents outils de communication pendant la période électorale, en tant qu'outil de propagande et de publicité politique surtout dans un contexte de transition démocratique, mérite d'être suivi et réglementé avec beaucoup de soin. En effet, il arrive que le parti au pouvoir abuse des médias du service public ou des différents outils de communication institutionnelle dans le but d'influencer les élections au profit d'un candidat ou d'une liste candidate, ou de nuire à un concurrent dans l'opposition ce qui altère nécessairement la sincérité du processus électoral.

Est considéré comme abus de ressources administratives selon la définition de la Commission de Venise « 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 »¹

1. Cf. Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 46ème réunion (Venise, 5 décembre 2013) et par la Commission de Venise lors de sa 97ème session plénière (Venise, 6-7 décembre 2013), page 5.

Dans le cadre de ce chapitre, nous allons essayer de mettre l'accent sur les principes fondamentaux et les règles qui régissent la communication politique. On va insister surtout sur l'importance de mettre à la disposition des institutions concernées un cadre juridique clair et précis contenant un certain nombre de garde-fous pour prémunir le processus électoral de tout abus.

Nous considérons aussi qu'il est important d'évaluer les voies de recours possibles qui permettent de mettre fin à l'impunité de ceux qui n'hésitent pas à abuser des moyens de communication publics à des fins de propagande.

La sincérité des élections suppose que les lois et les règlements en vigueur doivent permettre aux candidats, aux listes candidates et aux partis, pendant la période électorale, de communiquer avec les électeurs pour présenter leurs programmes et leurs visions et les solutions qu'ils proposent par rapport aux différents sujets qui ont un rapport avec les défis et les difficultés auxquelles la société est confrontée sur la base d'un certain nombre de droits et de principes dont :

1. Le droit à la liberté d'expression.
2. Le droit d'accès aux médias.
3. L'égalité des chances.
4. La neutralité de l'administration.
5. La transparence du financement de la campagne.

Le législateur tunisien, s'inspirant des traités et des standards internationaux, a opté après la révolution pour la consécration des droits et des principes susvisés à travers la mise en place d'un cadre juridique qui garantit le droit à la liberté d'expression et le droit d'accès aux médias sur un pied d'égalité surtout dans les contextes électoraux et interdit l'utilisation des biens publics de manière illégale et abusive.

Ce cadre juridique régit l'utilisation des médias du service public et les différents moyens de communication institutionnelle. Il consacre également l'indépendance de l'instance chargée de l'organisation des élections et des institutions avec lesquelles elle partage les prérogatives de contrôle du respect des règles qui régissent la communication politique pendant la campagne électorale. Il prévoit aussi les prérogatives de sanction en cas d'infraction commise par un parti, un candidat ou une liste candidate ou par un média ou un journaliste.

SECTION 1 :

LES RÈGLES QUI RÉGISSENT LA COMMUNICATION POLITIQUE EN PÉRIODE ÉLECTORALE

Les instances et les organes concernés par le contrôle de la transparence et de la sincérité des élections se basent, dans l'accomplissement de leur mission, sur le cadre juridique et réglementaire régissant la communication politique pendant la période électorale :

- La Constitution (l'art 31, 32).
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art 25 le droit à la participation politique).
- La Convention des Nations-Unies contre la corruption (art 7-17-19 abus des fonctions).
- La loi organique n°16-2014 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums.
- Le décret-loi n°11-2011 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle.
- Les décisions conjointes de L'ISIE et LA HAICA concernant les règles et les procédures relatives à la couverture médiatique de la campagne électorale dans les médias audiovisuels¹.
- La décision de L'ISIE n°8 du 20 février 2018 concernant les règles et les procédures que les médias sont tenus de respecter pendant la campagne électorale et la campagne du référendum.²
- Les recommandations de la HAICA concernant la couverture médiatique de la période préélectorale des élections législatives et présidentielles 2019.

1. JORT n°14 du 16 février 2018 - 2/ JORT n°32 du 20 avril 2018 - 3/ JORT n° 68 du 23 août 2019

2. JORT n 17 du 27 février 2018

- La décision de l'ISIE n°20-2014 du 8 août 2014 fixant les règles, les procédures et les modalités de financement de la campagne électorale.

Ce cadre juridique met un certain nombre de principes et d'obligations que les différentes institutions concernées sont tenues de veiller à leur respect abstraction faite du moyen de communication utilisé par l'acteur politique en question : média traditionnel, média électronique, bulletin d'une collectivité ou un site Web ou une page Facebook d'un organisme public.

Art. 68 de la loi électorale dispose que « tous les principes régissant la campagne sont applicables aux différents médias électroniques et aux différents messages adressés au public par voie électronique, visant à faire de la propagande électorale ou référendaire. Ces principes sont également applicables aux sites électroniques officiels des entreprises de communication audiovisuelle, et ce, sous le contrôle de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle ».

Le juge électoral et les instances de régulation, chacun selon son domaine de compétence, ont aussi essayé de creuser dans ces principes qui servent de base pour contrôler les agissements des candidats et le comportement des médias. Ils tentent de mettre en place un certain nombre de règles et de critères d'évaluation du degré d'engagement des différentes parties prenantes dans le respect des lois et des règlements en vigueur concernant la communication politique en période électorale, notamment l'obligation de s'abstenir de tout usage abusif des moyens et des ressources de l'Etat.

Ces règles et ces critères diffèrent selon la spécificité de l'outil de communication utilisé par l'acteur politique.

SECTION 2 :

SPÉCIFICITÉS DES RÈGLES RÉGISSANT LA COMMUNICATION POLITIQUE SELON LE MOYEN DE COMMUNICATION UTILISÉ

1. Les médias audiovisuels publics

Comme tout bien de l'Etat qui a pour finalité de répondre à un besoin d'intérêt général, l'utilisation des médias du service public doit se faire en tenant compte des principes et des règles qui régissent l'utilisation de ces biens.

Les médias du service public sont financés par des fonds publics et sont donc assujettis à un certain nombre d'obligations. Les partis et les candidats, notamment ceux qui sont au pouvoir, doivent s'abstenir de profiter de manière abusive des biens mis à la disposition de l'audiovisuel public.

Les médias audiovisuels publics restent, malgré les mutations du paysage médiatique, la source d'information la plus fiable pour l'électeur. De ce fait, ils sont tenus à respecter les lois et les règles qui régissent la couverture médiatique des élections et surtout à remplir leur devoir d'informer le public avec neutralité et impartialité.

Il en découle un certain nombre d'obligations que les médias audiovisuels doivent respecter et qui permettent de sauvegarder leur neutralité pour assurer une couverture impartiale et équilibrée de la campagne électorale.

- Les médias audiovisuels publics sont tenus à couvrir les activités de tous les candidats à pied d'égalité et à des conditions équitables et équilibrées. Ils doivent respecter le principe de la neutralité de l'administration et éviter qu'ils soient exploités par les représentants des pouvoirs publics d'une manière directe ou indirecte pour des fins de propagande surtout à l'occasion d'événements officiels, ou, même à l'occasion de fêtes nationales ou religieuses.

- Il est interdit pendant la période électorale de diffuser tout discours officiel ou intervention médiatique présentée par la présidence de la république, le gouvernement, les députés, les représentants des collectivités locales ou tout autre pouvoir public qui comporte de la propagande directe ou indirecte au profit d'un candidat ou d'une liste de candidats¹.
- Les médias du service public doivent, dans le but d'éviter tout abus des ressources et des moyens de l'Etat, et dans le cadre du respect du principe de l'égalité des chances, interdire l'apparition des journalistes, des animateurs, des chroniqueurs et des responsables qui se présentent en tant que candidats pour les élections dans les programmes non dédiés à la couverture des élections.
- Chaque parti et chaque candidat a le droit d'accéder aux médias publics, d'exposer son programme aux électeurs et de se faire connaître par l'électorat.
- L'accès aux médias audiovisuels s'effectue pour les listes candidates aux élections législatives, municipales ou régionales sur la base du principe d'équité. Le temps d'antenne et le temps de parole leur est affecté proportionnellement à leur représentativité.

L'équité est définie dans le cadre de la décision conjointe du 14 février 2018 en tant que « critère sur la base duquel est déterminé le temps dédié aux différentes listes candidats aux médias audiovisuels proportionnellement à leur représentativité qui est évaluée à travers le nombre de listes candidates sur le plan national ou régional.

- Les médias doivent s'abstenir d'entraver la campagne d'un candidat ou d'une liste de candidats au profit d'un concurrent institutionnel.

1. Art 28 de la décision conjointe ISIE/HAICA du 21 août 2019 + l'art 27 de la décision conjointe ISIE/HAICA du 18 avril 2018

- Les médias doivent s'engager à ne pas confondre entre les programmes d'information qui concernent la couverture de la campagne et les programmes de divertissement. Car certains médias peuvent contourner les règles qui régissent la couverture médiatique en invitant certains candidats dans des programmes de divertissement pour leur permettre de faire de la publicité politique afin d'éviter que le temps de parole qui leur est alloué soit comptabilisé par l'instance de régulation. En plus de l'obligation de s'abstenir d'inviter les candidats dans les émissions qui n'ont pas de rapport avec la couverture des élections, la réglementation en vigueur est allée jusqu'à la comptabilisation dans la couverture médiatique de la campagne chaque apparition dans les médias dans laquelle un candidat s'est exprimé soit en sa qualité de candidat soit par toute autre qualité, sauf s'il s'agit d'un droit de réponse ou d'un rectificatif.
- Les médias doivent s'engager à garantir des conditions similaires de production et de diffusion des programmes dédiés à la couverture médiatique.
- Ils doivent permettre la rectification rapide des informations fausses ou inexactes qui visent à discréditer les candidats de l'opposition en faveur du parti au pouvoir. A cet égard, ils doivent permettre le droit de réponse à tout candidat visé par une information. Le droit de réponse et le rectificatif doivent être diffusés dans les délais prévus par la loi et les règlements en vigueur.
- Les médias du service public doivent éviter de faire bénéficier le parti et les candidats au pouvoir d'un traitement de faveur et leur faire de la propagande sous le prétexte de la diffusion d'informations d'actualités (inaugurations de projets et autres).
- Les médias audiovisuels doivent accorder aux candidats du temps d'antenne pour des émissions d'expression directe sur la base du principe **d'équité** pour les élections législatives et du principe **d'égalité** pour les élections présidentielles.
- L'octroi du temps d'antenne aux candidats et l'ordre de leur passage lors de la diffusion des émissions **d'expression directe** doit se faire sur la base de critères transparents et objectifs.

Les règles régissant le débat présidentiel et les émissions d'expression directe

La HAICA et L'ISIE ont prévu, dans le cadre de la décision conjointe du 21 août 2019, les règles régissant le débat présidentiel et les émissions d'expression directe qui doivent être assurées par les médias du service public selon l'article 33 de la décision.

Youssef Chahed Chef de gouvernement, Abdelkrim Zbidi ministre de la défense étaient deux candidats institutionnels aux élections présidentielles de 2019

Un certain nombre d'obligations ont été prévues afin de préserver et garantir le respect du principe de l'égalité des chances entre les différents candidats et permettre d'éviter toute tentative de traitement de faveur pour les candidats sortants.

L'article 39 de la décision prévoit que la production et la diffusion des émissions d'expression directe doit se faire dans des conditions identiques entre les différents candidats

- Pour concrétiser le principe de l'égalité des chances entre les différents candidats, toutes les procédures régissant l'organisation du débat doivent être soumises au tirage au sort en présence d'un huissier notaire.
- Les journalistes chargés d'animer les émissions du débat présidentiel doivent faire preuve de neutralité envers les candidats dans la manière avec laquelle ils posent les questions, dans l'expression du visage et du gestuel. Ils sont tenus aussi, selon les termes de la décision, d'assurer l'égalité entre les candidats et s'abstenir de nuire à quiconque.

Une commission conjointe entre L'ISIE et la HAICA est tenue de vérifier si le principe de l'égalité entre les candidats aux élections présidentielles est respecté à travers la supervision des opérations du tirage au sort et le déroulement des émissions.

2. L'usage de la presse écrite

L'utilisation de la presse écrite a diminué de nos jours avec l'apparition de nouveaux supports de diffusion de l'information. Elle est la moins réglementée et n'est pas assujettie à l'autorisation préalable.

L'article 57 de la loi électorale stipule que « la publicité politique est interdite dans tous les cas, durant la période électorale. Il est loisible aux journaux partisans de faire de la propagande durant la campagne électorale sous forme d'annonces publicitaires, uniquement en faveur du parti dont ils sont les porte-paroles et des candidats ou des listes de candidats au nom du parti. Le candidat aux élections présidentielles peut utiliser des moyens publicitaires, dont les conditions sont fixées par l'Instance ».

L'Instance supérieure indépendante pour les élections a insisté, dans sa décision n°8 du 20 février 2018 fixant les règles que les médias doivent respecter pendant la période électorale à faire preuve de neutralité et à garantir l'égalité des chances entre les candidats.

La presse écrite financée par les fonds publics est tenue de respecter ses engagements vis-à-vis des électeurs et des différents acteurs politiques ; et de couvrir les élections de manière équitable, équilibrée et impartiale.

3. L'usage des médias publics électroniques

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication a engendré une évolution de taille sur le déroulement du processus électoral.

D'après les termes de l'article 67 de la loi électorale, l'ISIE fixe les règles régissant la campagne dans les médias électroniques.

Article 68 de la loi électorale : « tous les principes régissant la campagne sont applicables aux différents médias électroniques et aux différents messages adressés au public par voie électronique, visant à faire de la propagande électorale ouréférendaire. »

Ces principes sont également applicables aux sites électroniques officiels des entreprises de communication audiovisuelle, et ce, sous le contrôle de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle.

Il faut distinguer entre les médias en ligne d'un radiodiffuseur public ou privé et les médias exclusivement en ligne.

Dans le cadre du renforcement du pluralisme et de la diversité, les institutions concernées sont appelées à encourager les médias du service public à faire pleinement usage des possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour préserver leur place et leur continuité dans le paysage médiatique. Ainsi, ils peuvent participer à maintenir un certain équilibre afin de sauvegarder la sincérité des élections à travers le respect du principe de l'égalité des chances entre les partis et les candidats.

4. L'abus de l'usage des médias privés par les hauts responsables de l'État

L'article 67 prévoit dans son alinéa 4 que « l'Instance et la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle, fixent par décision conjointe, les règles et procédures de la campagne concernant les médias audiovisuels ainsi que les conditions relatives à la production de programmes, de reportages et de rubriques relatives aux campagnes électorales.

Les deux instances déterminent la durée des émissions et programmes dédiés aux différents candidats, listes candidates ou partis, ainsi que leur répartition et horaire à travers les différents médias audiovisuels, en se basant sur le respect des principes de pluralisme, d'équité et de transparence. »

Le cadre législatif tunisien assujettit les médias publics, médias privés et médias associatifs aux mêmes obligations pendant la période électorale (l'article 3 de la loi électorale), à l'exception des émissions dédiées à l'expression directe des candidats et les débats présidentiels dont l'exclusivité de production et de diffusion est octroyée aux médias du service public.

Toutefois, peut-on dans le cadre de l'étude de l'abus des moyens et des ressources de l'Etat en période électorale traiter la question de l'abus d'usage des médias privés par les hauts responsables institutionnels ?

Il arrive que le candidat en fonction essaye de détourner la loi et les règles qui régissent la campagne électorale notamment en ce qui concerne l'interdiction de l'utilisation des ressources et des moyens de l'Etat à des fins de propagande du fait que son statut de candidat institutionnel lui facilite la possibilité d'intimider un média privé

pour obtenir un privilège et un traitement de faveur par rapport à ses concurrents, candidats de l'opposition.

Peut-on considérer que le fait d'utiliser, dans sa communication, des informations et des données qu'il a eu la possibilité de se procurer dans le cadre de l'accomplissement de sa fonction institutionnelle, constitue une utilisation abusive des moyens de l'Etat et une atteinte au principe de l'égalité des chances ? Car le candidat sortant peut utiliser les données et les informations pour communiquer sur son bilan dans le but d'influencer les électeurs surtout si nous tenons compte de la définition avancée par la Commission de Venise concernant la notion de ressources administratives :

Les ressources administratives ont été définies comme étant des ressources humaines, financières, matérielles, en nature 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 public, à l'accès dont ils jouissent aux équipements publics, **ainsi qu'au prestige ou à la visibilité publique que leur confère leur statut d'élu ou de fonctionnaire et qui peuvent être interprétés comme un appui politique ou toute autre forme de soutien.**¹

1. Rapport de la Commission de Venise sur l'utilisation abusive durant les processus électoraux 16 décembre 2013...voir p 26)

SECTION 3 : AUTRES MOYENS DE COMMUNICATION

Il faut d'abord distinguer entre les sites et les pages conçues sur les réseaux sociaux pour servir de support pour la campagne électorale et qui doivent être communiqués à l'ISIE, et les sites et les pages dédiés aux institutions (gouvernement, collectivités, ministères, etc...) que la loi électorale interdit d'en abuser au profit des candidats ou dans le but de nuire à leurs adversaires.

De nos jours, la diversification des outils de communication nécessite la multiplication des efforts des instances et des institutions concernées pour répondre à un besoin impérieux d'encadrer la communication institutionnelle et trouver les solutions adéquates qui permettent de contourner certaines pratiques qui peuvent altérer la sincérité des élections.

C'est la raison pour laquelle, il a été considéré que tous les supports de communication et d'informations utilisés pendant la période électorale sont concernés par les lois, les règlements et les principes qui encadrent la communication institutionnelle selon l'article 68 de la loi.

Toutefois, la question essentielle à laquelle il faut répondre est la suivante :

Comment distinguer entre communication institutionnelle et communication du candidat, et, comment peut-on les dissocier ?

Pour répondre à cette question, le juge électoral français fonde ses décisions sur un faisceau d'indices qui peut l'aider à détecter les dépassements dans les cas où le statut institutionnel d'un candidat sortant ou d'un parti au pouvoir lui procure la chance de profiter des outils de communication dédiés à l'institution pour faire de la publicité politique ou dans le but de nuire à l'image des candidats de l'opposition.

Ce faisceau a comme référence quatre principes :

1. **La neutralité** : C'est un principe qui exige la vérification si le contenu diffusé est strictement informatif et qu'il ne cite d'aucune manière les élections.
2. **L'antériorité** : C'est un principe qui exige la vérification si la diffusion du contenu a un caractère habituel ou non.
3. **La régularité** : C'est un principe qui exige la vérification de la périodicité de la publication et s'il y a eu modification par rapport à son format habituel ou son contenu.
4. **L'identité** : C'est un principe qui nécessite la vérification s'il y a eu modification des aspects formels du support de communication tel que l'aspect visuel, les couleurs, ou le type de police, etc...

Quelques exemples de supports de communications et application des principes susmentionnés

➤ Les bulletins d'information

De nos jours, les différentes institutions telles que les ministères ou les collectivités utilisent ce support de communication pour diffuser l'information aux citoyens.

En période électorale, l'institution concernée est tenue de s'abstenir d'user de cet outil d'une manière directe ou indirecte pour faire de la propagande au profit du candidat institutionnel sortant.

En application des principes déjà cités, la régularité et la périodicité de son apparition ne doit pas changer, et la charte graphique ne doit pas être modifiée. Il faut aussi être très attentif au contenu publié afin de préserver sa neutralité et veiller au respect strict de son caractère informatif.

Le Conseil d'Etat français a considéré dans sa décision n°353979 du 16 juillet 2012 que la diffusion d'un bulletin d'information largement distribué par la commune sans périodicité habituelle et qui rappelle de façon détaillée les travaux réalisés par la municipalité sur 10 ans constitue une campagne de promotion politique.

➤ Les moyens de communication numérique

Les moyens de communication numérique sont des moyens qui se caractérisent par l'interactivité. Ils permettent plus de visibilité du fait surtout qu'ils constituent un support approprié à la diffusion et au partage d'informations d'où la nécessité d'un degré élevé de vigilance et de contrôle, surtout que le cadre légal est peu restrictif.

« La communication numérique, parfois appelée (communication digitale) est un champ des sciences de l'information relatif à l'utilisation de l'ensemble des médias numériques : le Web, les médias sociaux ou les terminaux mobiles par exemple. Ces médias sont utilisés comme des canaux de diffusion, de partage et création d'informations »¹

a. Les sites Internet

Le site internet d'une institution publique obéit aux mêmes règles et aux mêmes principes : **neutralité, antériorité, régularité et identité.**

L'institution concernée est tenue de s'abstenir de l'utiliser pour diffuser un contenu qui a un rapport avec les élections pour faire de la publicité politique pour les candidats institutionnels sortants. Il est primordial de veiller à ce que le principe de neutralité des

1. Source : Wikipedia.

moyens de l'Etat soit respecté et ne pas confondre entre communication institutionnelle et communication politique.

Cas d'espèce : le Conseil d'Etat français a considéré, dans sa décision n°356271 du 04 octobre 2012, que le fait d'héberger, quelques semaines avant les élections, des articles favorables à un candidat tout en critiquant son adversaire, a contribué à la campagne électorale de l'intéressé et que les dépenses afférentes à ce site auraient dû être retracées dans le compte du candidat concerné.

b. Le site personnel d'un candidat en fonction

La loi électorale n'interdit pas que les candidats disposent d'un site personnel. Toutefois, les candidats en fonction doivent faire preuve de beaucoup de vigilance pour ne pas user des informations institutionnelles dont ils disposent pour faire de la publicité politique.

Ils doivent éviter de diffuser des contenus semblables à ceux diffusés sur le site de l'institution au sein de laquelle ils exercent leurs fonctions. Ils doivent également s'abstenir de faire un renvoi d'un site à l'autre afin de ne pas abuser des moyens de communication de l'Etat et d'éviter toute confusion dans l'esprit de l'électeur.

c. Les réseaux sociaux (Facebook, Instagram, Twitter)

Les différentes institutions de l'Etat peuvent avoir recours aux réseaux sociaux en tant qu'outil de communication à condition de respecter les mêmes obligations et les mêmes restrictions, et que les candidats en fonction s'abstiennent d'en abuser.

Les réseaux sociaux offrent plus d'opportunités de communication en période électorale mais la pratique a montré que leur utilisation est une source de risque de dérapage.

La jurisprudence du juge électoral Français a démontré que les critères d'appréciation de l'ampleur de la diffusion d'une publication sur un réseau social et du degré de son influence sur les résultats du scrutin se fonde essentiellement sur :


- Le nombre d'amis, de fans, de followers.
- Le nombre de vues de la publication.
- Son statut public ou privé.
- Le potentiel « partage » de ladite publication par un autre membre du réseau social.
- La date et l'heure à laquelle elle a été diffusée

Le requérant soutient que l'appel du maire de Fillinges, le 14 juin 2017, sur la page Facebook de la mairie, à voter en faveur du candidat élu constitue une manœuvre de nature à avoir influencé le vote. Il résulte des pièces versées au dossier que, pour regrettable qu'elle soit, cette diffusion de l'appel à voter en faveur du candidat élu n'a pas revêtu un caractère massif et que, eu égard à l'écart des voix constaté, elle n'a pu altérer la sincérité du scrutin. Dès lors, le grief doit être écarté »¹

1. Cons. constit, AN 3^{ème} circ. Haute savoie, n 2017-5066
Municipales 2020 : la campagne électorale et l'utilisation d'internet –par Valérie Farrugia, avocat

CHAPITRE 6 :

MÉTHODES D'ÉVALUATION COMPTABLE D'ABUS DES RESSOURCES PUBLIQUES EN PÉRIODE ÉLECTORALE



par **M. Sofien BEN ABID**
Expert-comptable Tunisie

M. Walid AMMOUS
Expert-comptable Tunisie

INTRODUCTION

Malgré le changement qu'a connu la Tunisie en matière de pratiques démocratiques, l'expérience des échéances électorales vécues depuis 2011 a montré clairement que des générations de candidats et de hauts fonctionnaires publics considèrent encore la pratique de l'utilisation des ressources de l'Etat et des avantages des postes officiels publics, qu'ils occupent, à des fins électorales comme normale et inhérente à tout processus électoral.

Néanmoins, en réalité, ces utilisations des ressources de l'Etat constituent un abus et peuvent compromettre l'intégrité d'une élection, créer un terrain de jeu inéquitable (ou nuire à la compétitivité) et réduire la confiance du public dans la légitimité du processus et de ses résultats.

C'est pourquoi, il est indispensable de s'engager dans les activités de prévention contre cet abus et d'apporter le soutien aux autorités compétentes quant aux critères de qualification de ladite pratique et à l'évaluation de son impact financier, pour la prise en compte de ces apports dans la détermination des plafonds des dépenses de campagne, et c'est dans ce cadre que s'insère le présent ouvrage.

Mais au préalable il conviendrait de fournir une liste des critères destinés en particulier à qualifier l'utilisation des ressources publiques comme étant abusive et à la considérer, par la suite, comme une infraction.

En effet, les éléments généraux constitutifs de l'infraction de l'utilisation abusive des ressources publiques impliquent :

- L'utilisation de fonds, d'équipements, de matériel, de services ou de fournitures publics ;
- Par les personnes qui y ont officiellement accès ;

- Ces ressources ne sont pas accessibles dans les mêmes conditions pour d'autres personnes sur la base d'un accès libre et équitable ;
- Ces ressources sont utilisées aux fins de la campagne, ou pour fournir soutien et assistance à une campagne.

En se basant sur les infractions constatées durant les échéances électorales passées, nous allons essayer d'élaborer une nomenclature indicative énumérant des cas pratiques d'abus de ressources publiques en période électorale.

Nous allons essayer également de proposer des éléments permettant aux organes de contrôle du financement des campagnes électorales d'évaluer l'impact financier de ces abus sur les ressources et les dépenses électorales d'une liste ou d'un candidat, ou, en cas d'impossibilité d'une évaluation financière, d'évaluer l'impact de ces infractions sur les résultats des élections.

Ce chapitre est divisé en deux parties portant sur les thèmes suivants :

- La nomenclature des ressources pouvant faire l'objet d'une évaluation financière et les règles de leur évaluation ;
- La nomenclature des ressources ne pouvant pas faire l'objet d'une évaluation financière et les règles de leur prise en considération.

SECTION 1 : NOMENCLATURE DES RESSOURCES POUVANT FAIRE L'OBJET D'UNE ÉVALUATION FINANCIÈRE ET RÈGLES D'ÉVALUATION

La pratique d'utilisation abusive des ressources de l'Etat, en matière électorale, peut prendre des formes diverses. La période la plus sujette au risque d'abus de ressources publiques est la période de campagne électorale notamment en cas de confusion des rôles entre l'État et le parti politique ou au cas où les fonctions de campagne et les fonctions officielles ne sont pas dissociées. Dans ces cas, le candidat ou le parti politique :

- Peut utiliser les ressources humaines (fonctionnaires, agents publics) et/ ou les ressources financières et matérielles (voitures officielles, locaux publics, outils de télécommunication) aux fins de la campagne.
- Il peut aussi exercer des pressions sur les agents du secteur public et les fonctionnaires. Il peut s'agir aussi de l'importance disproportionnée accordée à un candidat bien particulier (notamment dans les médias publics et les organismes publics de radiodiffusion), etc.

Dans cette partie, nous allons essayer de dresser une nomenclature indicative des cas pratiques d'abus de ressources publiques en période électorale inspirée des cas d'abus réels signalés aux autorités de contrôle et qui illustre, en quelque sorte, la diversité des formes que peut prendre ce phénomène.

1. Nomenclature des ressources pouvant faire l'objet d'une évaluation financière

1.1. Actifs immobiliers

Il s'agit de l'exploitation des espaces appartenant au domaine public à des fins de campagne électorale. On peut citer :

- Exploitation d'espaces d'affichage appartenant au domaine public, en dehors des espaces et selon les procédures prévues par la loi.
- Exploitation d'espaces publics (bureaux, salles de réunion, salles de fêtes, écoles publiques, centres sportifs) pour l'organisation de manifestations électorales, sans que ces espaces ne soient disponibles aux autres candidats, et en dehors des procédures prévues par l'organisme de gestion électorale.

1.2. Actifs mobiliers et autres

- Cette catégorie concerne l'abus des actifs corporels autres que les immobilisations : Exploitation de matériels ou mobiliers appartenant au domaine public dans les campagnes électorales : utilisation de matériel sono ou d'éclairage, utilisation de matériel informatique...
- Utilisation des véhicules automobiles appartenant à l'administration à des fins de campagne ;
- Consommation de fournitures de bureau, utilisation du courant électrique, des lignes téléphoniques ou d'internet propriété du domaine public dans les diverses formes de propagande électorale.

1.3. Actifs financiers

C'est l'exploitation des moyens financiers de l'Etat dans les diverses formes d'activités de la campagne électorale, que ce soit par des engagements ou des paiements supportés par la caisse de l'Etat ou

des entités publiques :

- Utilisation des fonds publics pour soudoyer des électeurs : proposition de l'argent, de la nourriture ou des cadeaux en échange de vote.
- Subvention d'entreprises, d'ONG locales ou des médias, sur les fonds publics, en échange de leur soutien lors des élections.
- Financement sur le budget public de projets spécifiques en vue d'obtenir le soutien d'électeurs de la collectivité concernée.

1.4. Ressources de communication

Est considéré comme abus d'usage des ressources publiques de communication :

- Utilisation de médias publics à des fins de campagne, sans que ce moyen de communication soit disponible aux autres candidats, dans les mêmes conditions ;
- Des médias publics accordent une couverture plus vaste ou plus favorable à un candidat par rapport aux autres candidats, et diffusent des informations partiales et préjudiciables à leurs opposants.

1.5. Ressources humaines

Il s'agit de l'exploitation des agents publics dans les diverses formes et étapes de la propagande électorale. On peut citer :

- Conception, impression et distribution des affiches et dépliants électorales par des agents publics.
- Conception et administration des pages Web électorales par des agents publics.
- Transport du personnel ou du matériel pour les campagnes électorales.

- Propositions de services gratuits par des pouvoirs locaux dans les mois ou semaines avant les élections.
- Participation à des activités de campagne par des fonctionnaires ou agents publics sur leur temps de travail ou usage de leur fonction pour s'assurer des voix. Par exemple, la contribution des membres du cabinet d'un ministre à l'élaboration de stratégies de campagne.

2. Règles d'évaluation des ressources pouvant faire l'objet d'une évaluation financière

En dehors des cas où il est inadapté de parler de valorisation financière, les actifs publics qui ont fait l'objet d'un abus de la part d'un candidat ou d'un parti doivent être évalués à **la juste valeur** des éléments apportés, et à défaut, à **leur valeur de réalisation**.

La juste valeur est le prix qui serait reçu pour la vente d'un actif ou payé pour le transfert d'un passif lors d'une transaction normale entre des intervenants du marché à la date d'évaluation.

La juste valeur peut être approchée par la notion de valeur de marché qui est le prix d'échange d'un bien sur un marché actif.

A défaut d'une valeur de marché, nous pouvons approcher la juste valeur par la méthode du coût de **remplacement**, qui consiste à considérer que la valeur d'un actif est égale à l'ensemble des coûts qui seraient engendrés par son remplacement par un actif similaire ou par sa reconstitution à l'identique.

Par ailleurs, la période durant laquelle l'abus des ressources publiques est décompté, est celle qui permet de considérer ledit abus comme une dépense électorale, soit les dépenses en espèces ou en nature consommées durant la campagne électorale, avec comme objectif de gagner la confiance de l'électeur et d'obtenir sa voix.

Ainsi, la valorisation des abus nous amène à ne pas considérer que la valeur de la consommation des biens qui sont définis comme des immobilisations, cela équivaldrait à considérer la valeur d'utilisation

durant la période de la campagne électorale.

Enfin, pour les biens et services appartenant au domaine public, et qui n'ont pas été acquis ou consommés à titre gratuit mais plutôt à des conditions avantageuses pour la liste ou le candidat, la valeur de l'abus sera celle de la différence entre la juste valeur du bien ou du service d'un côté, et du prix d'acquisition appliqué de l'autre côté.

2.1. Evaluation des actifs immobiliers

L'utilisation des ressources immobilières publiques est évaluée à la valeur de marché qui correspond, dans ce cas, aux frais de location d'un local similaire (notamment en termes de superficie, de nombre de pièces, d'ancienneté...), dans le même emplacement ou région.

Exemple : La tête de liste du parti X, occupant le poste de directeur au sein du ministère « Y », a mis à la disposition de son parti l'espace culturel « Z », appartenant à l'Etat, à l'occasion de la manifestation qui a été organisée le 18/01/N. En effectuant ses contrôles, la Cour des comptes s'est rendue compte que le local, appartenant à l'Etat, a été mis à la disposition du parti X à titre gratuit et a considéré, par la suite, cette pratique comme une utilisation abusive des ressources de l'Etat. Cette utilisation doit être évaluée à sa valeur de marché qui correspond au prix de location habituel du même espace à d'autres personnes dans d'autres événements similaires. Dans le cas d'espèce, l'espace en question est loué d'habitude à un prix de 3 000 DT par événement. Par conséquent, ce montant doit être pris en compte dans le calcul du plafond des dépenses de la campagne pour le parti en question.

2.2. Evaluation des actifs mobiliers et autres

- *Exploitation de matériels ou mobiliers appartenant au domaine public :*

L'utilisation des ressources mobilières publiques sont évaluées à la valeur de marché qui correspond, dans ce cas, au prorata de la

dotation aux amortissements de l'année.

Exemple 1 : Supposant qu'un fonctionnaire de l'Etat, militant au parti X, a apporté l'imprimante de son bureau, au sein du ministère Y, le (05/01/N) au local dédié à la campagne électorale de son parti. Ladite imprimante a été utilisée du 05/01/N jusqu'au 21/01/N soit la date de fin de la campagne. La Cour des comptes a considéré cette pratique comme utilisation abusive des ressources publiques et a décidé d'évaluer l'utilisation de ce bien et de la prendre en considération pour le calcul du plafond des dépenses de la campagne. L'imprimante a été achetée depuis une année à peu près. Pour évaluer cette utilisation abusive, il va falloir estimer le prix de l'imprimante et calculer la dotation aux amortissements pour la période d'utilisation. En introduisant les caractéristiques de l'imprimante ainsi que son ancienneté sur le site web X dans lequel se vendent des objets d'occasion de toute nature, on constate que le prix approximatif d'une imprimante ayant des caractéristiques similaires est de 450 Dt. Tout en sachant que la durée de vie restante de cette imprimante est de 2 ans soit (3 ans - 1 année), la dotation annuelle par année sera 225 DT ($450/2$). L'imprimante a été utilisée du 05/01/N jusqu'à 21/01/N soit 17 jours ($21-05+1$).

Donc le prorata d'amortissement qui correspond à la valeur de l'utilisation est de $225 \times (17 \text{ Jours}) / 360$ soit un montant de 10.625 DT, lequel doit être pris en compte dans le calcul du plafond des dépenses de la campagne pour le parti en question.

Exemple 2 : A l'occasion de la manifestation organisée au cours de la période de campagne, la liste X, dont un des membres est un directeur dans une entreprise publique de transport, a loué 2 bus auprès de ladite entreprise à un prix largement inférieur au tarif appliqué au public.

En procédant à son contrôle, la Cour des comptes a considéré cette pratique comme utilisation abusive des ressources publiques et a décidé d'évaluer le coût de location au tarif appliqué au public et non pas au coût supporté par la liste. Ainsi, le différentiel de prix est pris en compte pour le calcul du plafond des dépenses de la campagne.

- *L'utilisation de véhicules automobiles de l'Etat :*

Celle-ci est évaluée en se référant au prix de location d'une voiture ayant les mêmes caractéristiques (Marque, Modèle, nombre de CV, âge ...), dans la même période de l'année et dans un emplacement similaire.

Exemple : A l'occasion de la manifestation organisée par le Parti X un Samedi au cours de la période de campagne, trois militants, occupant chacun le poste de chauffeur dans une entreprise publique Y, ont utilisé leurs trois véhicules (Bus), appartenant à l'entreprise de rattachement, au cours de la journée de manifestation. En procédant à son contrôle, la Cour des comptes a considéré cette pratique comme utilisation abusive des ressources publiques et a décidé d'évaluer l'utilisation des trois véhicules et de la prendre en considération pour le calcul du plafond des dépenses de la campagne. L'utilisation desdits véhicules doit être évaluée à la valeur de la location des véhicules ayant les mêmes caractéristiques et dans la même période. Tout en sachant que le prix de location pratiqué durant cette période de l'année pour des véhicules similaires est en moyenne 70 DT par jour, cette utilisation est évaluée à 210DT [70*3], laquelle somme doit être prise en compte dans le calcul du plafond des dépenses de la campagne pour le parti en question.

- *L'utilisation des ressources publiques à caractère de charge*

Celle-ci est évaluée au prix de marché du bien ou du service utilisé.

Exemple : La tête de liste appartenant au parti X, occupant le poste de directeur au sein du ministère Y, a décidé de prendre en charge tous les achats de fournitures de bureau de la campagne. Il a effectué une commande, au nom du ministère, contenant des stylos, des boîtes d'archives, des blocs notes, des marqueurs, des tableaux d'affichage... qui totalisent un montant de 300 DT. Procédant à son contrôle, la Cour des comptes a découvert cette pratique, l'a considérée comme utilisation abusive des ressources publiques et a décidé de prendre en compte cet achat, soit un montant de 300 DT, dans le calcul du plafond des dépenses de la campagne.

2.3. Evaluation des actifs financiers

L'utilisation des ressources publiques à caractère financier est évaluée aux fonds avancés, à la subvention octroyée ou au montant du financement du projet donné en contrepartie du soutien lors des élections

Exemple : La tête de liste du parti X, occupant le poste de directeur dans une entreprise publique d'industrie agro alimentaire Y, a décidé de promouvoir la position de son parti dans la région Z, considérée comme pauvre et défavorisée. Il a décidé d'offrir une marchandise (pâtes) totalisant un montant de 2 000 DT (don) aux habitants de ladite zone. Dans son discours prononcé en distribuant les produits alimentaires, il a promis aux habitants d'accorder une attention particulière à leur zone pour réduire la pauvreté et de créer des postes de travail pour réduire le taux de chômage. Il a demandé, en contrepartie, aux habitants de voter pour son parti afin de pouvoir concrétiser ses promesses. En procédant à son contrôle, la Cour des comptes a découvert cette pratique, l'a considéré comme utilisation abusive des ressources publiques et a décidé de prendre en compte ce don, soit un montant de 2 000 DT, dans le calcul du plafond des dépenses de la campagne.

2.4. Evaluation des ressources de communication

L'utilisation des ressources médiatiques publiques est évaluée par référence au coût de passage d'un spot publicitaire dans le même horaire et pour la même période.

Exemple : Une tête de liste du parti X a été invitée par la chaîne de télévision Y, appartenant à l'Etat, trois fois durant la période de campagne électorale et ce dans le programme dédié aux élections qui passe chaque jour de 20h30 à 21h15. Ledit programme est animé par un militant du parti X.

Tout en sachant que les deux instances (ISIE et HAICA) ont exigé des médias le respect de la pluralité, de l'équité et de la transparence dans le traitement médiatique avec les différents candidats ou listes

candidates que ce soit en termes de répartition ou d'horaire de passage, la Cour des comptes a découvert lors de son contrôle que le parti X a bénéficié de 20 minutes supplémentaires de passage dans la chaîne X par rapport aux autres candidats.

Outre, la pénalité qui pourrait être infligée à la chaîne en question par la HAICA, la Cour des comptes a considéré ces 20 minutes comme utilisation abusive de ressources publiques et a décidé d'inclure leur coût dans le plafond global des dépenses. Tout en sachant que les 30 secondes de publicité dans la chaîne de télévision Y coûtent, dans cette plage horaire (de 20h30 à 21h15) qui est considérée comme prime time, 2500 DT, les dépenses à prendre en compte dans le plafond des dépenses de campagne s'élève à $2500 * [(20 * 60) / 30] = 100\,000$ DT.

2.5. Evaluation des Ressources Humaines

L'utilisation des agents publics dans la propagande électorale est considérée comme une utilisation abusive de ressources publiques et est évaluée selon une clef de répartition qui correspond à la part consacrée par l'agent public à la campagne électorale

Exemple : La tête de liste du parti X, occupant un poste de directeur dans le ministère Y, a affecté deux agents publics pour aider son parti à l'organisation de la campagne électorale (impression des brochures, distribution des affiches ...) et ce vu que ces 2 agents n'ont pas beaucoup de charges pendant cette période d'été (mois d'août) au sein du ministère. La Cour des comptes a détecté l'infraction en faisant ses investigations et ses recoupements et a considéré cette pratique comme un abus d'utilisation des ressources de l'Etat par la tête de liste. Cet abus doit être évalué au prorata de la charge de personnel relative à ces deux salariés dans leur structure d'attachement (Ministère Y). Le total charge de personnel par mois de ces deux salariés, au sein du ministère, s'élève à 1 800 DT. La partie de la charge à prendre en compte dans le plafond des dépenses électorale est 1 260 DT $[1\,800 * (21/30)]$.

SECTION 2 :

NOMENCLATURE DES RESSOURCES NE POUVANT PAS FAIRE L'OBJET D'UNE ÉVALUATION FINANCIÈRE ET RÈGLES DE PRISE EN CONSIDÉRATION

1. Nomenclature des ressources ne pouvant pas faire l'objet d'une évaluation financière

Certaines ressources publiques ne se prêtent pas à une évaluation financière : c'est le cas notamment des actifs symboliques liés à l'abus du poste public, c'est le cas également de l'utilisation des prérogatives de puissance publique

1.1. Actifs Symboliques : Abus du poste public

Cette catégorie est la plus difficile à cerner. Elle rentre dans ce qui semble être incorporel et symbolique. C'est l'abus de la fonction publique pour bénéficier d'avantages non accessibles aux concurrents politiques, tels que :

- L'amalgame entre activités officielles et organisation de campagnes électorales, y compris le cas de déplacements financés par l'État ou l'utilisation des locaux publics aux fins de campagne ;
- L'utilisation abusive d'autres avantages du poste, telles que les voitures de fonction ou la protection sécuritaire, à des fins politiques. Cette catégorie rejoint la notion d'utilisation abusive des ressources administratives, abordée séparément ci-dessous, mais est de nature plus générale ;
- Des candidats lancent des projets d'infrastructures (voirie, trottoirs, plantation d'arbres ou création d'espaces verts) qui n'avaient pas été jugés prioritaires précédemment, ou aussi, le cas de clôture de projets d'infrastructure totalement ou

partiellement ou même avant les délais, en vue d'obtenir le soutien d'électeurs de la collectivité concernée.

- Les déplacements similaires à ceux d'une campagne électorale dans la région où une élection est organisée, en montrant un intérêt « officiel » plus élevé que d'habitude et/ou en mettant en service de nouveaux équipements publics au profit des électeurs de ces secteurs ; et/ou
- La réalisation d'activités officielles, notamment en accordant ou en refusant des autorisations ou des demandes, de manière déséquilibrée et politiquement partielle.
- La participation à l'inauguration ou l'ouverture officielle de projets d'infrastructures en présence de responsables publics afin d'accroître le prestige en cours de campagne.
- L'incitation des fonctionnaires ou agents publics à voter pour certains candidats ou à participer à des meetings ou des activités de campagne, souvent par des menaces de licenciement ou la promesse de perspectives de carrière.
- La promotion de certains agents publics peu avant le jour du scrutin, bien que cette décision aurait pu être prise précédemment, et ce dans un but d'appui électoral.
- L'appel de certains enseignants à leurs élèves ou étudiants à voter, ou inciter leurs parents à voter pour un candidat au détriment d'un autre.

1.2. Ressources juridiques : Prérogatives de puissance publique

Cette catégorie se différencie de la précédente par le fait qu'elle concerne aussi bien le candidat que la majorité au pouvoir, et s'intéresse plutôt aux abus d'utilisation du pouvoir législatif et du pouvoir juridictionnel :

- Des élus adoptent des décisions de dernière minute modifiant la législation électorale à leur avantage ou au désavantage de leurs opposants. Cela consiste notamment à modifier la délimitation des circonscriptions électorales, à modifier les règles du financement électorale, de réduire les centres de vote dans certaines circonscriptions par des alibis sécuritaires par exemple, ou de réduire les horaires de vote pour les mêmes alibis...
- Des candidats incitent à l'ouverture d'enquêtes contre leurs opposants politiques sur des motifs douteux. Les enquêtes impliquent la participation de juges, de procureurs et des forces de l'ordre.

1.3. Autres actifs incorporels

Il peut s'agir, par exemple, de l'utilisation des bases de données appartenant à des organismes publics contenant des informations personnelles de citoyens.

2. Règles de prise en considération des ressources ne pouvant pas faire l'objet d'une évaluation financière

Pour cette raison, nous pouvons aller directement à l'étude d'impact de ces dépassements sur les résultats du scrutin sans passer par l'étude de l'impact financier sur le compte de campagne.

L'impact sur les résultats peut être approché en prenant en considération les critères suivants :

- **La réglementation** : certaines pratiques sont plus lourdement sanctionnées par la loi que d'autres, ce qui présage une lourdeur équivalente en impact électoral.
- **L'ampleur** : certains cas portent sur des ressources d'une ampleur limitée ; d'autres concernent des ressources, en personnel ou en équipements..., d'un montant ou d'une ampleur importante ;

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

ANNEXE

Classement de l'utilisation abusive des ressources de l'Etat parmi des dépenses électorales

Dépenses de la campagne électorale	Exemples d'utilisation abusive des ressources de l'Etat
CH1 : Dépenses liées aux locaux (location, eau, électricité...)	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation d'espaces d'affichage appartenant au domaine public • Exploitation d'espaces publics : bureaux, salles de réunion, salles de fêtes, écoles publiques, centres sportifs gratuitement ou à des tarifs avantageux.
CH2 : charges salariales / bourses...	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation des agents publics pour des prestations liées à la campagne sur leur temps de travail ou usage de leur fonction : agent de saisie, coursier, agent d'appel ou de sondage... • Propositions de services gratuits par des pouvoirs locaux dans les mois ou semaines avant les élections. • Désignation de membres du cabinet d'un ministre ou ses conseillers pour l'élaboration des stratégies.
CH3 : Dépenses liées aux transports (location de voitures / bons de carburant)	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation des véhicules automobiles appartenant à l'administration à des fins de campagne. • Utilisation des bus des entreprises publiques à titre gratuits ou à des prix avantageux. • Transport du personnel ou du matériel pour les campagnes électorales. • Distribution des bons de carburant à titre exceptionnel pour des besoins de campagne.

CH4 : dépenses d'impression et de publications	<ul style="list-style-type: none"> • Conception, impression et distribution des affiches et dépliants électorales par des agents publics. • Utilisations des moyens de l'administration publique (imprimante, photocopieur, scanners...) pour des besoins de campagne. • Faire de la pression sur des fournisseurs de l'administration publique pour l'obtention de tarifs avantageux qui seraient compensés par des surfacturations de l'administration publique.
CH5 : Dépenses de réception (manifestations, réception)	<ul style="list-style-type: none"> • L'utilisation de matériels de sonorisation ou d'éclairage, utilisation de matériels informatique... ; • Contacter des fournisseurs de restauration ou des traiteurs déjà fournisseurs de l'administration publique pour l'octroi de conditions avantageuses qui seront imputées sur les prestations avec l'administration.
CH6 : Dépenses publicitaires (productions audio-visuelle...)	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation de médias publics à des fins de campagne, sans que ce moyen de communication soit disponible aux autres candidats, dans les mêmes conditions ; • Des médias publics accordent une couverture plus favorable à un candidat par rapport aux autres candidats.
CH7 : achats consommés	<ul style="list-style-type: none"> • Consommation de fourniture de bureau, utilisation du courant électrique, des lignes téléphoniques ou d'internet propriété du domaine public dans les diverses formes de propagandes électorales.

Dépenses de la campagne électorale	Exemples d'utilisation abusive des ressources de l'état
CH8 : Location et consommation de matériaux	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisations des moyens pour des besoins de campagnes.
CH 9: Frais de télécommunication (téléphone, poste et internet)	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation du téléphone de l'administration publique pur faire des appels liés à la campagne.

CHAPITRE 7 :

LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LA COUR DES COMPTES SUR LES ABUS D'USAGE DES RESSOURCES PUBLIQUES PENDANT LES ÉLECTIONS

Par **Mourad BEN GASSOUMA**

Procureur de l'Etat
près la Cour des comptes

Même s'ils sont jugés comme étant récurrents et manifestes, les cas abus d'usage des ressources publiques dans le financement des campagnes électorales font toujours l'objet de controverses quant à leur véritable matérialité et les suites qui leur sont réservées par les parties prenantes au processus du contrôle du financement des campagnes électorales dont, entre autres, la Cour des comptes.

Ceci est d'autant plus évident que des rapports de sources différentes et convergentes citent des cas d'abus d'usage des ressources publiques. Ces cas sont présentés comme irréfutables car matériellement prouvés et établis par des agents publics assermentés. En revanche, plusieurs questionnements demeurent et ne semblent pas faire l'objet d'une large acceptation par les parties prenantes au processus électoral.

Il faut avouer que ces questionnements coulent de source de la simple lecture de l'article 53 de la loi électorale.¹ Cet article dispose qu'il est interdit, dans l'administration et les entreprises et établissements publics de distribuer des documents, de diffuser des slogans ou des discours liés à la propagande électorale ou référendaire, quelle que soit sa forme ou sa nature, et ce, par le chef de l'administration, le personnel y exerçant, les préposés de l'administration ou le personnel s'y trouvant. Cette interdiction s'applique aux entreprises privées ne recevant pas du public. Le même article dispose également qu'il est interdit d'utiliser les ressources et moyens publics au profit d'une liste de candidats, d'un candidat ou d'un parti.

Les violations aux dispositions dudit article se traduisent par des sanctions pénales. L'Article 159 de la Loi électorale dispose que « toute violation aux dispositions du dernier alinéa de l'article 53 ainsi que de l'article 56 de la présente loi est passible d'une peine d'emprisonnement allant de six mois à un an. »

La toute première des questions est de savoir si cette catégorie de manquements classés sous le vocable d'abus d'usage, mérite un traitement particulier ou bien elle devrait, au même titre que toutes

1. La loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums telle que modifiée et complétée par la loi organique n°2019-76 du 30 août 2019.

les autres catégories de faits incriminés par la loi électorale, être abordée avec la même démarche et entraîner les mêmes effets.

Il semble qu'à cet égard, qu'à la différence des autres crimes électoraux, les cas d'abus d'usage font impliquer des tierces parties qui modifient radicalement la donne. Ce ne sont plus essentiellement ou bien uniquement les listes électorales qui sont sujettes à incrimination mais plutôt les administrations ou organismes publics dont la responsabilité peut être engagée.

Il s'ensuit qu'avec l'implication des tierces parties en l'occurrence les administrations publiques, qui ne sont pas du reste, des moindres, il y a bien de raisons sérieuses de pousser la réflexion dans le sens de vérifier si les moyens de preuve doivent impérativement changer et si, en conséquence, les modalités d'exercice du contrôle changent également. En outre et en corolaire à cette problématique, il s'agit de trancher au sujet de l'imputabilité des listes électorales en relation avec les violations commises par les entités publiques.

La deuxième question centrale qui se pose tient à l'idée de la nécessité de porter un jugement sur la nature et les formes d'usage des ressources publiques. Doit-on distinguer forcément entre usage régulier dans le cadre des campagnes électorales et abus d'usage. Dans ce cas, quels critères faut-il appliquer pour distinguer entre les deux cas de figures ?

La troisième question concerne directement la Cour des comptes. Tout initié à la gestion publique se demanderait à juste titre, qu'étant garante de la bonne gestion des deniers publics, la Cour serait l'acteur le mieux placé pour détecter et apporter les preuves de la violation des dispositions de l'article 53 sus-indiqué.

Il faut noter à cet égard que l'association entre les attributions confiées à la Cour des comptes en tant que juridiction financière compétente pour exercer son contrôle sur les entités publiques et la détection des cas d'abus d'usage n'est pas si aussi évidente puisque l'intervention de la Cour dans les deux cas s'opère postérieurement à l'action de financement. Ceci pose également le problème des contraintes auquel la Cour doit faire face en termes de

moyens de preuve.¹

Force est de préciser en outre que la Cour n'est pas l'unique intervenant dans le processus du contrôle et des poursuites des infractions et crimes électoraux. L'ISIE, le juge électoral et le juge pénal sont bien présents, et interviennent soit pour constater soit pour sanctionner les crimes d'abus d'usage des ressources publiques dans le cadre des campagnes électorales.

Pour apporter des éléments de réponse à cette série de questions et clarifier, un tant soit peu, les contours du contrôle exercé par la Cour des comptes sur les opérations ayant trait à l'utilisation des ressources publiques dans le financement des campagnes électorales, nous sommes partis d'un principe élémentaire : celui de chercher à apprécier l'efficacité de ce contrôle eu égard aux moyens de preuve dont dispose la Cour pour détecter les cas d'abus.

Ainsi, la Cour fait référence à un cadre juridique et use de moyens de preuve pour détecter des cas d'abus d'usage des ressources financières des campagnes électorales (partie 1). Une fois détectées, les violations à l'article 53 font l'objet de poursuite et de sanctions (Partie2).

1. Farouk Hfasni « la force probante des arrêts de la Cour des Comptes relatifs aux crimes électoraux auprès du juge pénal » Recueil des études sur les crimes électoraux publication du projet d'assistance électorale du PNUD Tunisie, 2020
https://www.tn.undp.org/content/tunisia/fr/home/library/democratic_governance/etudes-sur-les-crimes-electoraux-.html

والملاحظ بخصوص هذه الجريمة انه لئن جاز القول ان بإمكان محكمة المحاسبات اكتشافها باعتبارها في الآن نفسه تراقب المؤسسات العمومية وحسابات الدولة بشكل عام كما ترد عليها تقارير من جهات مختلفة، إلا ان إثبات هذه الجريمة أمر صعب. فالركن المادي لهذه الجريمة يتمثل في استعمال وسائل وموارد الدولة أي كان نوعها لفائدة الحملة الانتخابية للمرشح. والوسائل تشمل وسائل النقل العمومية التي قد تستعمل بصفة مجانية أو استعمال السيارات الإدارية أو استعمال المعدات التابعة للدولة كالحواسيب أو أدوات الطباعة أو أوراق الطباعة وكذلك استعمال الفضاءات العمومية لعقد الاجتماعات الشعبية خلال الحملة. أما الموارد فتشمل كل ما من شأنه ان يدر أموالا على الدولة. ولا نخلال مترشحا معيناً سيعمد الى استعمال وسائل الدولة خلال حملته الانتخابية بشكل مكشوف بما يعرضه على الفور لإمكانية معاينة هذه الجريمة من قبل أعوان الرقابة التابعين للهيئة. كما ان موارد الدولة تخضع لمراقبة صارمة من عديد الهياكل. فضلاً على إمكانية تتبع مقترف هذا الفعل من اجل جريمة الاستيلاء على أموال عمومية طبقاً للفصل 99 من المجلة الجزائية والتي يصل العقاب فيها الى السجن مدة عشرين عاماً.

SECTION 1 :

DÉTECTION DES CAS D'ABUS D'USAGE DES RESSOURCES PUBLIQUES DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES PAR LA COUR DES COMPTES

Il faut noter au départ que le contrôle exercé par la Cour des comptes sur les abus d'usage des ressources publiques s'inscrit dans le cadre d'un processus global dont les principes et les principales règles remontent à la première expérience de la Cour des comptes en matière électorale. Il s'agit du décret-loi n° 2011-35 relatif à l'élection d'une A.N.C.

Par application de ce Décret-Loi, le financement de la campagne électorale a fait l'objet d'un contrôle a posteriori de la Cour des comptes, qui publie un rapport en la matière au Journal Officiel de la République tunisienne.

Après l'adoption de la nouvelle Constitution de la Tunisie le 26 janvier 2014, une nouvelle loi électorale¹ a été adoptée et a confié à la Cour des comptes la charge du contrôle du financement des campagnes électorales. L'article 97 de cette loi dispose que la Cour des comptes établit un rapport général comprenant les résultats du contrôle de financement de la campagne dans un délai maximum de six mois à compter de la date de proclamation des résultats définitifs des élections.

En application de ces dispositions, la Cour doit établir deux rapports sur les résultats du contrôle du financement des campagnes électorales législatives puis présidentielles qu'elle a publiés sur son site officiel.

En dépit de son refus explicite de se faire confier les attributions du contrôle du financement des campagnes électorales suivant les

1. Loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums.

mêmes formes et procédures, la Cour s'est vue confier à quelques détails près, en fin de compte et après moult discussions, les mêmes attributions pour les élections municipales¹.

1. Outils de contrôle des abus d'usage des ressources publiques

La Cour des comptes exerce son contrôle du financement des campagnes électorales sous différents angles. Il s'agit respectivement du contrôle des comptes des listes électorales, l'évaluation des dispositifs de contrôle par les parties prenantes et le contrôle des comptes des partis politiques.

Dans chacune de ces modalités, la Cour peut détecter des cas d'abus d'usage des ressources publiques. Ceci est assuré, non sans de véritables problèmes, en termes de moyens de preuve et de pertinence des référentiels de contrôle.

Par souci de simplicité, nous abordons les deux principales démarches de contrôle comme suit :

1.1. Dans le cadre du contrôle administratif des comptes des listes électorales

Abstraction faite des résultats de ce contrôle, l'exercice par la Cour des comptes de ses attributions pose un certain nombre de problématiques qui s'appliquent de la même façon, ou presque, à toutes les catégories de violation des règles de financement y compris celles portant sur les cas d'abus d'usage des ressources publiques. Ces problématiques concernent essentiellement les outils de contrôle, la notion du compte financier des listes électorales et la justification de la dépense électorale financée par des ressources publiques.

1. Loi organique n° 2017-7 du 14 février 2017, modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums

a. Des manquements variés

Le contrôle des comptes individuels des listes électorales a permis à la Cour des comptes de détecter une variété de manquements ayant trait aux abus d'usage des ressources publiques. A titre d'exemple, on peut citer les cas de figures relatés dans le rapport de la Cour relatif au contrôle du financement des campagnes électorales de 2018 :

Circonscription électorale	Liste électorale	Date de constatation de l'infraction	Nature de l'infraction
Kssiba we thrayet	Al amal	15/04/2018	Abus d'usage de l'administration publique dans le cadre de la campagne électorale
Tajerouine	Echabab nahwa erriada	17/04/2018	Abus d'usage des ressources publiques dans le cadre de la campagne électorale
Le kef	El kef godwa	14/04/2018	Abus d'usage des ressources publiques dans le cadre de la campagne électorale
Rejich	El mouatana erjich	18/04/2018	Diffusion d'information électorale dans un théâtre
Jendouba	Harakat echaab	04/05/2018	Abus d'usage des ressources publiques dans le cadre de la campagne électorale
Mednine	Nidaa Tounes	22/05/2018	Infraction au principe de l'impartialité de l'administration
Jendouba	Nidaa Tounes	02/05/2018	Abus d'usage des ressources publiques dans le cadre de la campagne électorale

Circonscription électorale	Liste électorale	Date de constatation de l'infraction	Nature de l'infraction
Jendouba	Nidaa Tounes	20/04/2018	Abus d'usage des ressources publiques dans le cadre de la campagne électorale
Mahdia	Nahdha	01/05/2018	Propagande électorale dans un établissement public
Mednine	Nahdha	15/04/2018	Abus d'usage des ressources publiques dans le cadre de la campagne électorale
Jendouba	Nahdha	15/04/2018	Abus d'usage des ressources publiques dans le cadre de la campagne électorale
Bouaraada	Nahdha	15/04/2018	Abus d'usage des ressources publiques dans le cadre de la campagne électorale (voitures administratives de service)
Mnihla	Liste naaam nasstatii	01/05/2018	Abus d'usage des ressources publiques dans le cadre de la campagne électorale
Hamam Echaat	Madinatona	15/04/2018	Abus d'usage des ressources publiques dans le cadre de la campagne électorale (voitures administratives de service)

En se référant aux rapports individuels des listes électorales citées dans le tableau ci-dessus, il y a lieu de faire état des constats suivants :

- L'essentiel porte sur l'utilisation des voitures administratives et l'exploitation des lieux et espaces publics mis à la disposition des listes électorales
- Des cas assez fréquents d'organisation de propagandes au profit des candidats au sein des administrations ont été constatés.

Dans leurs réponses, les listes électorales ont réfuté les faits et apporté des justificatifs et des arguments non recevables.

En revanche, les cas détectés restent limités et se trouvent être fondés quasi-exclusivement sur les procès-verbaux transmis par l'ISIE à la Cour des comptes.

Ceci est dû au fait que le contrôle administratif des comptes individuels des listes électorales se trouve confronté à des contraintes liées aux outils de contrôle peu adaptés et une contexture des comptes non suffisamment explicite. Ce sont des considérations que nous discutons dans les paragraphes suivants :

b. Des outils de contrôle peu adaptés

En dépit des larges compétences accordées à la Cour par les lois électorales et un droit de communication très large, l'exercice de ces compétences a buté sur des difficultés liées au fait que les moyens de contrôle et de preuve sont, en réalité, limités.

Selon l'article 92 de la loi électorale : « les procédures prévues par la loi réglementant la Cour des comptes sont applicables au contrôle du financement de la campagne des candidats, des partis politiques et des listes de candidats, sauf si elles sont expressément inconciliables avec les dispositions de la présente loi.

Ledit contrôle s'exerce sur pièces ou sur le terrain, et il est exhaustif ou sélectif et ultérieur ou concomitant à la campagne. Le contrôle s'exerce d'office quant aux candidats et listes de candidats qui

remportent les élections. Le contrôle est réalisé en concomitance avec le contrôle financier du parti, quant aux partis et listes ayant remporté les élections. »

Tout lecteur pourrait conclure, en lisant ces dispositions, que le périmètre de contrôle est large puisqu'il peut être exercé sur pièces. Ceci veut dire que la Cour peut vérifier les pièces que les listes électorales lui produisent. En revanche, la même loi fixe une liste de pièces qui constituent le compte que toute liste doit produire. Ce compte est substantiellement insuffisant pour exercer un contrôle matériel et significatif sur l'activité du financement des campagnes électorales y compris celle portant sur l'intervention des entités publiques. Ainsi, et en limitant les pièces que la liste doit produire, la loi a limité l'étendue de ce contrôle.

Cette insuffisance aurait pu être comblée par le fait que le contrôle sur pièces est appuyé par un contrôle sur terrain. Encore une fois, un contrôle de terrain dans des organismes bien établis comparables à ceux que la Cour a pris l'habitude de contrôler pendant des années peut être très bénéfique et efficace. L'expérience a démontré qu'essentiellement des personnes physiques non organisées ou des partis faiblement organisés, les listes électorales, objet des visites de terrain, étaient peu utiles. La Cour butait sur des difficultés incontournables. Même les visites réalisées par la Cour à l'occasion des campagnes électorales se sont montrées peu utiles, faute de moyens de preuve.

En outre, désigner d'une manière expresse que les procédures prévues par la loi régissant la Cour des comptes soient applicables au contrôle du financement de la campagne sauf si elles sont expressément inconciliables avec les dispositions de la présente loi, est également incohérent. L'activité du financement des campagnes électorales reste substantiellement peu matérielle et peu organisée. Appliquer des procédures établies pour le contrôle d'organismes publics (ministère, collectivités locales, établissements publics et entreprises publiques) s'est révélé à son tour incohérent. Les procédures contradictoires et écrites que la Cour applique pour ces entités publiques s'adaptent peu à la matière des campagnes électorales qui pose en premier lieu un handicap lié au nombre très

élevé des entités objet du contrôle que sont les listes électorales et les partis politiques.

La durée très courte pour la réalisation du contrôle a été une contrainte supplémentaire rendant le périmètre des attributions confiées à la Cour au titre du contrôle de financement des campagnes électorales faussement étendu.

Cette durée s'est avérée contraignante dans la mesure où le contrôle du financement des campagnes électorales vise des objectifs très variés. En effet, l'article 93 dispose que le contrôle par la Cour des comptes du financement de la campagne vise à s'assurer :

- De la réalisation, par les candidats, partis politiques ou listes de candidats, de toutes les dépenses relatives à la campagne, à travers le compte bancaire unique ouvert à cet effet et déclaré auprès de l'Instance,
- De la tenue, par chaque candidat, parti politique ou liste de candidats, d'une comptabilité crédible comportant des données exhaustives et précises sur toutes les opérations d'encaissement et de paiement ayant trait au financement de la campagne,
- Que les recettes proviennent de sources licites,
- Du caractère électoral de la dépense,
- Que les candidats, les listes de candidats ou les partis respectent le plafond des dépenses électorales,
- Que les candidats n'ont pas commis d'infractions électorales.

Cette question se pose particulièrement pour l'instruction des cas d'usage des ressources publiques qui demandent des recoupements auprès des organismes publics dont les ressources ont été dédiées au profit de candidats aux élections. La contrainte des délais se traduit parfois par l'abandon des recoupements ou l'obtention de réponses tardives en comparaison avec les délais impartis à la phase administrative du contrôle exercé par la Cour.

c. Le compte des campagnes électorales : Un concept encore flou

Étant une interrogation capitale, le dispositif du contrôle des comptes des campagnes électorales, exige que soient établis plusieurs maillons de la chaîne dont notamment le compte, son contenu, la norme de contrôle et l'organe de contrôle.

Le compte des campagnes électorales trace l'ensemble des opérations en recettes et en dépenses réalisées par un parti politique à l'occasion d'une élection.

Cette définition très générique mérite quelques précisions. Le compte des campagnes électorales est substantiellement différent du compte annuel que les partis politiques sont tenus de produire. En effet, le compte annuel doit retracer l'ensemble des opérations en recettes et en dépenses réalisées par un parti politique au titre d'une année.

La question temporelle n'est pas la seule différence substantielle entre les deux types de comptes. En effet, le compte annuel est exhaustif puisqu'il englobe toutes les opérations de recettes et de dépenses réalisées au cours d'une année. Alors que le compte d'une campagne électorale ne retrace que celles engagées à l'occasion de l'élection en question.

Même si cela peut paraître une lapalissade, cette distinction n'a rien de banal. En effet, elle est considérée comme l'une des principales difficultés du contrôle de financement des campagnes électorales à savoir l'éligibilité des dépenses engagées au financement, sans oublier bien évidemment une problématique de rattachement aux activités de campagne.

Par ailleurs, une autre différence substantielle entre les deux comptes mérite d'être soulignée. Tout compte est composé d'un certain nombre d'écritures comptables appuyées de pièces justificatives mais la liste des pièces justificatives d'un compte annuel est incontestablement différente de celle d'un compte de campagne.

Ce constat sur les différences entre les deux catégories de comptes étant établi, il faut bien s'entendre sur la substance du contrôle d'un

compte de campagne électorale. Il ne s'agit pas de définir la notion du contrôle mais de déterminer les différentes investigations que tout contrôleur doit réaliser lors de l'examen d'un compte de campagne électorale.

Le contrôle des comptes des campagnes électorales s'intéresse à la régularité. En effet, le droit tunisien en matière de finances publiques est marqué par des préoccupations de régularité qui est appréciée surtout par rapport aux lois et règlements relatifs aux opérations budgétaires ou financières. Outre les textes régissant les finances publiques, le texte électoral fournit les principales normes par rapport auxquelles la régularité peut être appréciée.

La notion de compte des campagnes électorales reste floue au point que le risque que les opérations de financement des campagnes électorales soient réalisées, pour l'essentiel, en dehors de ce compte n'est pas minime. Les abus d'usage des ressources publiques ne seraient pas de toute façon établis dans le compte financier électoral étant donné que c'est une forme de financement illicite. De ce fait, l'espérance de pouvoir détecter des cas d'abus d'usage sur simple contrôle des comptes financiers est sans doute quasi-utopique. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Cour a entrepris dans le cadre de missions transversales de pallier cette insuffisance en procédant à chaque élection à la conduite d'une évaluation et contrôle des dispositifs.

1.2. Dans le cadre des missions d'évaluation des dispositifs du contrôle du financement des campagnes électorales

a. L'étendue de la mission de contrôle transversal

La Cour des comptes décrit dans les rapports qu'elle publie à l'occasion de ses contrôles de financement des campagnes électorales la logique de sa démarche transversale qui touche le contrôle de la régularité du financement de ces campagnes. La Cour cite, avec des termes explicites, qu'elle ne se limite pas aux comptes produits par les listes électorales. Elle procède à des vérifications sur le terrain

parmi les principaux acteurs impliqués dans la gestion et le contrôle du financement des campagnes électorales. Il s'agit en premier lieu de l'ISIE, la Banque centrale, le Ministère en charge des finances dont notamment la direction générale des douanes, la direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement, la direction générale des Impôts et bien d'autres organismes publics et privés¹.

Cette démarche se fonde sur deux principes :

- Le recoupement des informations consignées dans les comptes individuels produits par les listes électorales pour s'assurer de leur conformité et régularité.
- Collecter des preuves matérielles sur les opérations de financement réalisées par les listes électorales en dehors des comptes financiers.
- Ne pas se limiter aux comptes uniques ouverts au titre des campagnes électorales et porter le contrôle aux comptes bancaires personnels des candidats.

Cette démarche a permis de faire face aux limites du contrôle des comptes individuels puisqu'elle a été une occasion pour la Cour pour faire le recoupement des violations de l'article 53. C'est ainsi que les équipes de la Cour ont envoyé des demandes d'information et de demandes de documents pour justifier l'usage fait par les candidats des ressources publiques dans le cadre des campagnes électorales.

Cette démarche a été favorisée par l'élargissement du pouvoir de communication de la Cour en matière de contrôle du financement des campagnes électorales.

1. Rapport de la Cour des comptes relatif au contrôle du financement des campagnes électorales législatives de 2014

وفضلاً عن رقابة مشروعية الموارد والإنفاق، امتدّت رقابة الدائرة إلى النّظر في الإجراءات المتخذة من قبل مختلف الأطراف المتدخلّة في المجال. فعلى غرار هيئة الانتخابات وهيئة الاتصال السّمعّي والبصري والبنك المركزي التونسي ووزارة المالية (الإدارة العامة للمحاسبة العمومية والاستخلاص والإدارة العامّة للديوانة) فضلاً عن الإدارة العامة للجمعيات والأحزاب السياسية برئاسة الحكومة. كما تولّت الدائرة الاطلاع على نتائج الأعمال المنجزة من قبل مكوّنات المجتمع المدني والملاحظين للعملية الانتخابيّة التونسيين منهم والأجانب لتجميع المعطيات والبيانات للإحاطة بمختلف أنشطة الحملة.

b. Un droit de communication plus large

La loi électorale accorde, certes, à la Cour un pouvoir d'investigation large puisqu'elle précise d'une manière explicite¹ que la Cour des comptes peut :

- Demander aux autorités administratives compétentes de lui fournir un relevé détaillé des déclarations déposées pour l'organisation des manifestations et activités réalisées durant la campagne,
- Demander à toute partie, toute pièce ayant trait au financement de la campagne, susceptible d'être utile pour la réalisation de l'action de contrôle confiée à la Cour, dans ce cadre.

En outre la loi électorale apporte une précision capitale quant au droit de communication. L'article 96 de ladite loi dispose que « les institutions bancaires intéressées et quelconque organisme public, ne peuvent opposer le secret bancaire à la Cour des comptes et l'Instance, pour s'abstenir de leur communiquer les données et documents nécessaires afin d'accomplir leurs travaux. »

Cette nouveauté vient renforcer le droit de communication prévu par l'article 47 de la loi 68-8² qui dispose, que sous réserve de la législation en vigueur, la Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des finances publiques.

Si ces documents contiennent des données à caractère confidentiel, la Cour des comptes prend à leur égard toutes les dispositions pour garantir le secret de ses investigations.

Il va sans dire que le renforcement du droit de communication a été très utile pour la Cour des comptes dans l'exercice de son contrôle de financement des campagnes électorales. Les vérifications des opérations de financement des candidats ne pouvaient pas se limiter aux comptes et pièces présentés à l'appui des campagnes, et devraient

1. Article 95 de loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums

2. Modifié par la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008

impérativement s'exercer sur les opérations bancaires effectuées par les listes électorales ainsi que par tous les autres intervenants dont les associations et les partis politiques.

2. La détection des abus d'usage des ressources publiques face aux problématiques de la limitation des moyens de preuves

La question des moyens de preuve des cas d'abus d'usage s'articule autour de plusieurs dimensions. Il s'agit de la force probante des procès-verbaux de l'ISIE auprès de la Cour des comptes, la limitation des moyens de preuve d'une juridiction financière et les formes et texture des pièces justificatives. S'ajoute à ces questions, celle de la nécessaire distinction entre usage régulier et abus d'usage des ressources publiques.

2.1. Les moyens de preuve des abus d'usage des ressources publiques

a. La force probante des procès-verbaux de l'ISIE auprès de la Cour des comptes

Même si les modalités de constatation des dépassements de la loi électorale ont été déjà établies au niveau de l'article 47 du décret-loi n° 35 du 10 mai 2011 relatif à l'élection de l'Assemblée nationale constituante, on observait que ledit décret était caractérisé par le flou de certaines dispositions attribuant à l'ISIE la faculté de prendre les mesures nécessaires en vue de mettre fin aux dépassements constatés lors de la campagne électorale¹.

Ce flou a été dissipé avec la nouvelle loi 2014-16 puisqu'il est cité au niveau de l'article 72 que « L'Instance recrute des agents sur la base de la neutralité, l'indépendance et la compétence, elle leur confie la

1. Rafaâ Ben Achour, Sana Ben Achour « LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE EN TUNISIE : ENTRE LÉGALITÉ CONSTITUTIONNELLE ET LÉGITIMITÉ RÉVOLUTIONNAIRE » Presses Universitaires de France | « Revue française de droit constitutionnel » 2012/4 n° 92 | pages 715 à 732

mission de constater et relever les infractions. Ils prêtent le serment suivant devant le juge cantonal territorialement compétent : « Je jure par Dieu Tout-Puissant de remplir mes fonctions avec dévouement et en toute neutralité et indépendance, et je m'engage à veiller à assurer l'intégrité du processus électoral ».

La question des pouvoirs attribués aux agents de l'ISIE revêt une importance capitale pour les limites du contrôle exercé par la Cour des comptes sur le financement des campagnes électorales et en particulier pour ce qui est de l'établissement des violations à la loi électorale. Ayant ainsi ces PV comme source principale pour détecter les cas d'abus d'usage des ressources publiques, la Cour devait statuer en premier lieu sur leur force probante.

Il faut avouer que cette question s'est posée également pour le juge électoral et le juge pénal. En effet, « le juge électoral a eu l'occasion de prouver la valeur procédurale et juridique de certains moyens évoqués par la loi électorale et les décisions de l'ISIE. En effet, la détection des infractions électorales ne constitue pas une compétence exclusive des agents assermentés de l'ISIE selon les termes des articles 71 et 72 de la loi électorale, car le juge administratif peut, en tant que juge électoral, utiliser tout autre moyen pouvant prouver l'existence d'infractions électorales de manière qui ne laisse pas place au doute. Le juge électoral a évoqué dans ses jugements les éléments d'accusation et les moyens présentés par le requérant qui doivent contenir un minimum de données permettant de prouver que les accusations revêtent un caractère sérieux pour être pris en compte »¹.

Cette même position a été adoptée par le juge financier qui considère que les procès-verbaux établis par les agents assermentés de l'ISIE sont des moyens de preuve dont la Cour doit revêtir de présomption de régularité. Elle est également d'avis qu'elle doit compléter ces PV par d'autres moyens de preuve. La Cour procède, à cet effet, et dans le cadre de ses procédures contradictoires, à la communication des faits établis dans les procès-verbaux aux réponses des listes électorales.

1. Rapport Final « Regards croisés internationaux sur les techniques du contrôle du financement des campagnes électorale » Atelier de travail du 29 mars 2017 coorganisé et publié par le projet d'assistance électorale du PNUD Tunisie

A l'instar du juge électoral¹, la Cour des comptes élargit ses moyens de preuve pour prouver les cas d'abus d'usage des ressources publiques. C'est ainsi que les formations de la Cour utilisent tous les moyens possibles à commencer par le recoupement des faits consignés dans les PV avec les informations et documents à fournir par les organismes publics dont les ressources ont été usées d'une manière abusive pour faire profiter des candidats aux élections. Ceci comporte également les rapports de la société civile ainsi que tout autre rapport fournissant des preuves matérielles des cas de violations objet des PV.

Ainsi, il appartient à la formation de jugement de décider si les moyens mis en œuvre pour prouver les cas d'abus d'usage au même titre que toute autre infraction sont suffisants et probants. De ce fait, le juge financier exerce son contrôle quant à la véracité du contenu de ces PV établis par les agents assermentés de l'ISIE.

b. Des moyens de preuve limités pour établir les cas d'abus d'usage des ressources publiques

La loi électorale confie à la Cour des comptes la charge de s'assurer que les recettes proviennent de sources licites.

L'ISSAI 400 relative aux principes d'audit de conformité exige que l'auditeur se base sur des preuves probantes pour formuler une conclusion. Cette norme stipule : « L'auditeur doit collecter des éléments probants, suffisants et appropriés pour étayer la conclusion ou l'opinion. Le caractère suffisant est la mesure de la quantité d'éléments probants, tandis que le caractère approprié concerne leur qualité, à savoir leur pertinence, leur validité et leur fiabilité. La quantité d'éléments probants nécessaires dépend du risque d'audit (la quantité requise sera d'autant plus grande que le risque

1. Jugement en appel n° 2014-20027 en date du 8 novembre 2014, il a été décidé que les infractions électorales pouvaient être prouvées par tous les moyens possibles et pas uniquement sur la base des rapports de l'ISIE et des PV rédigés par les agents de contrôle assermentés permettant ainsi la prise en compte des rapports préliminaires des organisations de la société civile à condition que ces rapports soient assez sérieux, précis et qu'ils aient un rapport direct avec les questions soulevées dans le cadre du contentieux soumis au juge. Par un arrêt de l'Assemblée plénière n° 2014-50006 en date du 19 novembre 2014, il a été jugé que la prérogative octroyée par la loi aux agents de contrôle leur permettant de rédiger les procès-verbaux n'empêchait pas le juge d'exercer son contrôle quant à la véracité du contenu de ces PV.

d'audit sera élevé) et de la qualité de ces éléments probants (la quantité requise sera d'autant moindre que la qualité sera meilleure). Les caractères suffisant et approprié sont donc interdépendants. Toutefois, la simple obtention d'un plus grand nombre d'éléments probants ne compense pas leur moindre qualité. La fiabilité de ces éléments est influencée par leur source et par leur nature, et dépend des circonstances spécifiques du contexte dans lequel ils ont été recueillis. L'auditeur doit tenir compte à la fois de la pertinence et de la fiabilité des informations à utiliser comme éléments probants. Il doit respecter la confidentialité de l'ensemble des éléments probants et des informations reçues. »

La problématique du respect de ces exigences en matière de contrôle de financement des campagnes électorales s'est posée essentiellement en matière de contrôle du financement étranger, du financement déguisé et de détection des cas d'abus d'usage des ressources publiques.

En outre et en définissant les formes du financement déguisé au niveau du même arrêté sus-indiqué, l'ISIE a mis en évidence un risque supplémentaire du financement illicite des campagnes électorales sans toutefois identifier de moyens de preuve pour établir les cas de cette catégorie d'infractions. En effet, l'article 18 dudit arrêté apporte plus de précisions en prévoyant que l'affectation irrégulière de ressources publiques ou privées pour promouvoir d'une manière directe ou indirecte une liste électorale ou un parti politique, peut être considérée comme financement déguisé. Ceci comporte, entre autres, les activités réalisées par des associations et le financement médiatique.

Le financement déguisé par des ressources publiques se recoupe avec les dispositions de l'article 53 de la Loi électorale. Qu'il soit déguisé ou déclaré, l'utilisation des ressources publiques se trouve en face d'une problématique de moyens de preuve.

Quoiqu'explicites quant à l'interdiction des abus d'usage des ressources publiques et du financement déguisé via les associations ou les médias, la loi électorale et l'arrêté de l'ISIE n° 20 du 8 août 2014 n'établissent pas de moyens de preuve spécifiques à cette matière.

Ceci revient, bien évidemment, au principe évoqué plus haut exigeant que la Cour des comptes applique les mêmes procédures prévues par son cadre juridique dont notamment la loi 2019-41.

Cette insuffisance s'est révélée très contraignante dans la mesure où les textes régissant les procédures de la Cour des comptes nécessitent d'apporter des preuves probantes au sujet des questions suivantes :

- Le lien entre les entités publiques et le parti politique ou liste électorale ou candidat aux élections ;
- Le lien entre la source du financement public illicite et le financement des campagnes électorales ;
- Le lien entre l'établissement médiatique public et la liste électorale ou le candidat ayant bénéficié de financement médiatique déguisé ;
- Le lien entre les opérations financières opérées durant la période électorale.

Les difficultés rencontrées par la Cour pour établir ces liens résultent du fait que les moyens de preuve prévus par ces textes se limitent pour l'essentiel à l'écrit. Un moyen qui n'est pas pertinent et inadmissible pour la matière électorale. Force est de préciser à cet égard qu'à la différence du droit civil et du droit fiscal, le cadre juridique régissant les juridictions financières n'a pas établi d'une manière explicite les moyens de preuve dont disposent les juges financiers.

Pour ce qui est du droit civil, l'article 427 du Code des obligations et contrats (COC) dispose que les moyens de preuve reconnus par la loi sont :

- 1) l'aveu de la partie ;
- 2) la preuve littérale ou écrite ;
- 3) la preuve testimoniale ;
- 4) la présomption ;

5) le serment et le refus de le prêter.

Le Code des droits et procédures fiscaux prévoit trois moyens de preuve. Il s'agit de la preuve écrite, de l'aveu et de la présomption.

Il y a lieu de préciser que l'article 16 de la loi 85-87 relative à la Cour de discipline financière a prévu comme moyen de preuve le serment. C'est ainsi que ledit article dispose que des témoins peuvent être entendus, soit à la requête de la Cour, soit sur l'initiative du commissaire du gouvernement, soit enfin à la demande de l'intéressé. Dans ce dernier cas, la citation est accordée après autorisation du président de la Cour. Ces témoins sont entendus sous foi de serment, dans les conditions prévues par le Code de procédure pénale.

Les règles juridiques applicables au juge financier en matière de preuve n'autorisent pas le recours à la présomption qui reste le moyen le plus approprié pour la matière de contrôle du financement des campagnes électorales.

Rappelons que l'article 479 du COC définit les présomptions comme étant des indices au moyen desquels la loi ou le juge établit l'existence de certains faits inconnus.

Les présomptions légales constituent « un facteur de perturbation du jeu normal des principes gouvernant la charge de la preuve, en ce sens que ces présomptions légales aboutissent généralement à déplacer la charge de la preuve et à alléger la position probatoire de l'une des parties au conflit en faisant directement supporter à son adversaire le risque de la preuve »¹.

La présomption légale paraît souvent intervertir la position des parties dans la preuve, en offrant à celle qui devait normalement justifier des éléments de son droit, un objectif si aisé à établir, que cette partie semblera avoir ainsi une preuve toute faite, que son adversaire devra s'efforcer de renverser².

Le recours aux présomptions légales, telles que définies, pour

1. Hatem KOTRANE « Introduction à l'étude du droit, cadre juridique des relations économiques », C.E.R.P. 1994, Tunis, p. 245.

2. F.GENY, « Science et technique en droit privé positif », Paris, Sirey 1921, t. III, p. 281, n° 232.

apporter la preuve du financement illicite, aurait permis au juge financier de faire face aux difficultés rencontrées pour établir les cas d'abus d'usage des ressources publiques et du financement déguisé.

2.2. Les pièces justificatives des abus d'usage

Même si la Cour a divers moyens pour confirmer la matérialité des preuves relatifs aux cas d'abus d'usage des ressources publiques. En revanche, la Cour s'efforce en premier lieu de ne pas confondre entre l'usage régulier et l'abus d'usage. Pour faire la distinction entre les deux situations, ce sont les pièces justificatives des ressources dédiées au candidat qui doivent l'éclairer.

a. La nécessaire distinction entre usage régulier et abus d'usage

Les cas de l'utilisation régulière des ressources publiques par les listes électorales sont multiples et assez courants dans le processus de financement des campagnes électorales. Pour illustrer cette idée, prenons le cas assez fréquent de l'utilisation des moyens de transport des sociétés de transport régional.

En effet, plusieurs candidats aux élections législatives ou présidentielles ont recours aux sociétés de transport régional. Ces sociétés, qui sont publiques, mettent leurs bus à la disposition des candidats et ce, à titre onéreux c'est-à-dire en contrepartie d'un prix que le candidat paye et inscrit dans son compte de campagnes. Le même cas se pose, par exemple, pour les collectivités locales qui louent leurs espaces en l'occurrence des salles aux candidats pour l'organisation des événements de propagande.

Pour justifier que leur utilisation des ressources des organismes publics est régulière, les candidats doivent apporter la preuve que cette utilisation n'a pas été à titre gratuit et que le prix payé n'était pas un prix de faveur, ce qui pourrait constituer à son tour une forme d'avantage assimilable à un abus d'usage.

Ainsi, lorsque les candidats apportent les pièces justificatives que le financement s'inscrit dans le cadre d'une transaction de prestation de service par l'organisme public, cet usage des ressources publiques n'est pas abusif.

Il faut préciser que pour certaines utilisations dans des organismes qui ne sont pas autorisés à rendre des services en contrepartie de prix, donc n'ayant pas la vocation commerciale, tout usage de leurs ressources par un candidat se traduit forcément par un abus d'usage.

b. Abus d'usage des ressources publiques et traçabilité des dépenses électorales

Tout dispositif électoral génère des opérations de natures diverses. Quand il s'agit des dépenses, celles-ci sont regroupées sous une catégorie communément qualifiée de « dépenses électorales ». Ces dépenses peuvent être financées par le biais de fonds publics ou privés. Quand elles sont financées par des dotations publiques, ces dépenses acquièrent le caractère public et se trouvent automatiquement soumises aux règles qu'imposent les exigences de régularité des dépenses publiques.

Le niveau du détail des dépenses électorales est une question capitale car il conditionne l'établissement de la nomenclature des pièces justificatives nécessaires pour justifier les dépenses dont un usage régulier des ressources publiques. Cette nomenclature sert le besoin aussi bien de la production des comptes que du contrôle de ces comptes.

L'élaboration d'une nomenclature des pièces justificatives des dépenses vise à satisfaire plusieurs objectifs. La clarification des échanges entre organes de contrôle et partis politiques. En effet, une nomenclature constitue un cadre de référence commun permettant de faciliter la préparation et la présentation des comptes.

La nomenclature des pièces justificatives des dépenses répond également à un besoin de contrôle dans la mesure où le contrôle de

la régularité des dépenses est opéré par la Cour des comptes, entre autres, conformément à cette nomenclature.

Outre ces deux premiers objectifs, l'élaboration de la nomenclature des pièces justificatives répond à la nécessité de mettre au même niveau d'information tous les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques sur les pièces exigées pour la justification des dépenses. Le cas des dépenses électorales qui font intervenir plusieurs utilisateurs est très éloquent. Les partis politiques doivent savoir avec précision quoi fournir comme pièces pour se faire rembourser des dépenses qu'ils ont engagées ou tout simplement pour produire leur compte de campagne électorale.

L'établissement d'une nomenclature spécifique aux dépenses électorales doit prendre en compte les différentes réglementations et les exigences résultant de l'application des textes relatifs à l'organisation des élections et du financement des campagnes électorales. Elle doit énoncer avec exhaustivité toutes les pièces devant servir de justification aux dépenses électorales.

Il est utile de préciser que pour chaque genre de dépenses, la production des pièces énumérées est obligatoire et opposable à tous les acteurs de la chaîne des dépenses publiques.

Signalons au passage que dans le contexte tunisien, la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques est établie par une instruction générale¹ qui spécifie pour chaque type de dépenses, les pièces justificatives devant être produites à l'appui. Cette nomenclature couvre une variété de dépenses publiques telles que les dépenses de rémunération du personnel, des dépenses d'administration générales, des dépenses dans le cadre des marchés publics et des acquisitions immobilières. Elle réserve également une partie bien distincte pour les justifications spéciales (dépenses au profit des mineurs, des analphabètes, des héritiers...).

1. Instruction générale de la D.G.C.P n° 2 en date du 5 novembre 1996, fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques.

En France, la dernière version de l'instruction codificatrice relative à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques¹ fait renvoyer, pour ce qui est des dépenses électorales², aux notes de service afférentes à chaque élection. Le choix de fixer la nomenclature des pièces justificatives relatives aux élections selon le cas, est justifié par la diversité quant aux modalités, aux circuits et aux règles de chaque type d'élection. Les notes de services visent pour l'essentiel à établir les conditions et modalités de règlement des dépenses imputables au budget de l'État.

La nomenclature des pièces justificatives des dépenses électorales est importante pour le besoin de l'établissement des infractions financières dont l'abus d'usage des ressources publiques. Ceci est d'autant plus important que l'usage peut être régulier donc justifié. Exiger des pièces justificatives de la part des organismes publics et élargir le périmètre de la nomenclature de ces pièces pour ne pas se limiter à celles produites par les listes électorales et exiger que soient également annexées aux comptes des pièces à produire par les organismes publics, pourraient bien améliorer la traçabilité des dépenses en cas d'utilisation des ressources publiques.

1. Texte publié au Bulletin Officiel de la Comptabilité publique du mois de juin 2010.

2. Les dépenses relatives aux élections sont classées dans la rubrique des dépenses de fonctionnement spécifiques.

SECTION 2 : POURSUITE DES CAS D'ABUS D'USAGE DES RESSOURCES PUBLIQUES

En faisant impliquer les listes électorales et les organismes publics, la constatation d'une violation des dispositions de l'article 53 de la loi électorale se traduit par deux formes de poursuite. Le premier concerne le crime d'abus d'usage commis par l'organisme public qui est transmis au juge pénal alors que les listes électorales bénéficiaires peuvent être poursuivies pour infractions financières et être privées de subvention publique ou soumises aux amendes.

1. Transmission des actes susceptibles de constituer des abus d'usage des ressources publiques au juge pénal

Rappelons au départ que la Cour des comptes est une juridiction car elle juge les comptes. Mais elle n'a nullement des pouvoirs exclusivement juridictionnels. Elle est dotée également de pouvoirs administratifs en vertu desquels elle procède à des investigations pour détecter des irrégularités qu'elle ne peut pas réprimer elle-même étant donné que les personnes concernées ne sont pas soumises à sa juridiction. Qu'ils soient relevés dans le cadre de l'une ou l'autre de ses compétences, la Cour des comptes est appelée à dénoncer les faits qu'elle considère susceptibles de constituer des fautes pénales aux tribunaux répressifs.

Par ailleurs, la transmission des affaires au juge pénal requiert une sorte de pré qualification des faits pour justifier l'engagement des poursuites.

1.1. La transmission ou signalement des cas d'abus d'usage au juge pénal

La transmission au procureur de la République territorialement compétent se fait exclusivement par l'intermédiaire du Parquet près de la Cour des comptes. Les magistrats, rapporteurs, assistants ou fonctionnaires de la Cour n'ont pas compétence pour transmettre personnellement aux autorités judiciaires des faits ou documents dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs missions de contrôle des listes électorales.

Les procédures établies au sein de la Cour font que les décisions de signalement au juge pénal se font au vu des résultats du contrôle des comptes des listes électorales. Si la chambre donne une suite favorable à la proposition de signalement avancée par le rapporteur dans son rapport d'instruction des comptes de la liste électorale pour abus d'usage des ressources publiques, la procédure est déclenchée par la chambre. Le signalement peut être également déclenché du propre chef du ministère public dans ses conclusions.

A côté de ces cas les plus fréquents, le ministère public peut effectuer une transmission pénale à l'autorité judiciaire sur le fondement des dispositions de l'article 29 du Code des procédures pénales qui dispose que « Toutes les autorités et tous les fonctionnaires publics sont tenus de dénoncer au procureur de la République les infractions qui sont parvenues à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et de lui transmettre tous les renseignements , procès-verbaux et actes y relatifs. En aucun cas, ils ne peuvent être actionnés en dénonciation calomnieuse ni en dommages-intérêts, en raison des avis qu'ils sont tenus de donner par le présent article, à moins d'établir leur mauvaise foi. »

Les faits pouvant constituer des fautes pénales sont transmis au juge pénal par référence au cadre légal régissant la Cour des comptes. La procédure de transmission est prévue par l'article 24 de la loi organique 2019-41 du 30 Avril 2019 portant sur la Cour des comptes

dispose que le ministère public devra, entre autres, informer les représentants du ministère public près des juridictions de droit commun de tous les faits dont la sanction relève de ces juridictions.

Il y a lieu de préciser que dans le cas particulier de la détection de faits susceptibles de motiver l'ouverture d'une action pénale, la décision de la juridiction financière de saisir le juge pénal est obligatoirement adressée par le ministère public.

La communication à adresser par le Parquet doit signaler les faits et être assortie des pièces justificatives. Cette communication doit principalement faire état des présomptions d'infractions pénales.

En signalant les présomptions, le Parquet procède à une préqualification en se bornant à justifier l'existence de l'élément matériel et l'élément moral. La nature de l'infraction pénale présumée ainsi que le texte qui l'appréhende sont également des considérations à prendre en compte.

La préqualification des faits pouvant constituer des infractions pénales posent, d'un autre côté, des difficultés pratiques. C'est ainsi que la distinction entre des actes de non-conformité ou des irrégularités pouvant constituer des infractions pénales n'est pas évidente.

Le cas d'abus d'usage des ressources publiques sont difficiles à détecter vu que l'investigation des juridictions financières se limite pour l'essentiel aux listes électorales telles que décrites plus haut. La détermination de l'existence de l'élément moral pour ce type d'infractions est également une autre difficulté.

Il faut dire que face à ces difficultés, et à l'image du droit comparé, les magistrats de la Cour des comptes s'efforcent de collecter des présomptions concordantes selon le procédé du faisceau d'indices.

1.2. Matérialité des signalements et droit de la défense

Les cas d'abus d'usage des ressources publiques sont soumis aux mêmes règles que les autres catégories d'infractions en termes de matérialité et exigences du respect des droits de défense.

a. Le contenu des signalements et matérialité des faits

Au même titre que tout autre fait susceptible de constituer des fautes pénales, le signalement des cas d'abus d'usage des ressources publiques doit être complet et précis afin d'éclairer au mieux les autorités judiciaires sur les faits, les protagonistes et le raisonnement suivi par la collégialité pour considérer que des infractions sont susceptibles d'être constituées.

A cet égard, le Parquet près de la Cour des comptes s'efforce de rechercher de l'efficacité dans ses signalements. Le parquet fait en sorte d'inviter les formations de faire preuve de sélectivité et de discernement quant au périmètre des faits transmis et aura veillé à fournir toutes informations utiles aux enquêteurs.

Le signalement doit aussi respecter un certain formalisme. A ce titre, quatre éléments doivent être distingués :

Le signalement est appuyé d'une note de synthèse qui est généralement préparée par le rapporteur. Elle comprend l'exposé des faits et se réfère expressément aux pièces sur lesquelles se fondent les observations.

Cette note est généralement précise et didactique car elle est souvent transmise telle quelle aux services d'enquête par l'autorité judiciaire. Elle doit aussi être explicite quant à l'analyse du procureur financier et du rapporteur sur les faits et la qualification pénale qu'ils sont susceptibles de revêtir.

Le ministère public élabore, de son côté, une note de transmission proprement dite qui doit exposer succinctement l'économie générale

du signalement ainsi que la qualification pénale des faits, de prescription et les personnes mises en cause pour abus d'usage des ressources publiques.

Les pièces sur lesquelles se fonde le signalement doivent être indexées à la note de synthèse. Les pièces transmises sont composées de l'ensemble des pièces recueillies en cours d'instruction sur lesquelles s'appuie le signalement et qui sont utiles à la compréhension de l'affaire ainsi que des pièces (demandes écrites, enregistrement du greffe) formalisant l'exercice du droit à communication du rapporteur pour obtenir ces pièces.

Pour le cas des signalements des cas d'abus d'usage, et outre les pièces comptables et les procès-verbaux de l'ISIE, le dossier comporte les demandes de recoupement adressées par le rapporteur lors de la phase d'instruction, matériellement les services et le prix des services rendus aux candidats aux élections.

b. Transmission et droits de la défense lors de la publication des rapports relatifs au contrôle du financement des campagnes électorales

Au-delà de ces exigences de qualité, les faits ayant trait aux actes pouvant constituer des infractions pénales sont soumises à des limites bien spécifiques. C'est ainsi que la formulation ne doit ni préjuger ni des décisions finales de la Cour, ni empiéter sur les compétences des tribunaux judiciaires.

La formulation des observations qui ne préjuge pas des décisions finales de la Cour veut dire, en des termes plus simples, que la Cour ne doit pas relater les faits ou évoquer les intéressés objet des procédures juridictionnelles de la Cour des comptes ou de la Cour de discipline financière de façon à préjuger de l'issue finale de ces procédures.

Cette exigence est la conséquence de l'application du principe d'impartialité et de droit de défense qui font obstacle à ce que la Cour évoque une affaire dans un rapport public en relevant

l'irrégularité des faits avant qu'une décision juridictionnelle, lancée en parallèle et au sujet des mêmes faits, ne soit pas encore rendue d'une manière définitive.

Quand il est possible, la Cour n'exprime pas des opinions sur les d'affaires susceptibles de suites juridictionnelles de sa part. Quand des affaires sont évoquées, elles sont rapportées avec précaution. La qualification juridique des faits et la détermination des personnes responsables ne sont pas expressément citées dans les rapports.

Il va sans dire que les rapports de la Cour ne doivent pas énoncer des qualifications pénales. En aucune façon, la formulation des observations ne doit se baser, quant à ses différentes composantes, sur une qualification pénale. Les rapporteurs veillent à éviter d'esquisser des qualifications pénales sous peine de prendre le risque d'être ensuite démentis par des autorités judiciaires, de compliquer la recherche ultérieure de preuves dans l'organisme faisant l'objet d'investigations, ou de favoriser des divulgations dont les conséquences peuvent être graves indépendamment de l'issue de la procédure pénale.

Il n'en demeure pas moins qu'une telle contrainte est discutable. Attendre que le contentieux pénal soit achevé avant de pouvoir mentionner les affaires qui ont fait l'objet de telles procédures dans son rapport, ne peut qu'affecter l'intérêt du contenu du rapport. En effet, rapporter seulement les affaires dont l'issue finale a été connue reviendrait à relater des fautes pénales qui remontent à plusieurs années.

Pour soutenir l'intérêt du rapport et au risque de ne pas rapporter les fautes pénales d'une manière implicite voire même de les relater entre les lignes, la Cour des comptes est tenue par le respect du droit de la défense et du principe d'impartialité à relater les faits de manière mesurée qui exclut tout pré-jugement.

En revanche, la lecture du rapport de la Cour exige de tout lecteur de garder à l'esprit que les exigences des principes d'impartialité et de droit de la défense, et l'obligation de ne pas empiéter sur les compétences des juridictions répressives sont bien présentes dans

ces rapports. Les faits existent bel et bien avec des termes mesurés et implicites.

L'exemple des cas d'abus d'usage des ressources publiques ont été cités dans le rapport sur le contrôle de financement des élections de 2018 sans que les entités publiques ou agents publics responsables des faits qualifiés d'abus d'usage n'aient été mentionnés.

2. Sanction des candidats aux élections pour abus d'usage des ressources publiques

Au-delà de la question de la responsabilité des organismes et agents publics ayant commis la violation des dispositions de l'article 53 et qui sont incriminés par l'article 159 de la loi électorale, la question qui reste posée consiste à savoir quelles sont les suites à donner des cas d'abus d'usage pour ce qui est des listes électorales.

Cette question du reste, centrale, se trouve étroitement liée avec l'imputabilité des listes électorales pour des faits qui ne sont pas sanctionnés par la loi électorale. Le financement déguisé, l'abus d'usage des ressources publiques et la publicité politique en sont les exemples les plus fréquents.

Le traitement de la question d'imputabilité des listes électorales pour ces cas de figure n'est pas sans poser des problématiques qui se trouvent être liées avec les sanctions prévues par la loi électorale.

2.1. Imputabilité des candidats aux élections dans les cas d'abus d'usage des ressources publiques

Pour l'exercice des pouvoirs de sanction aux amendes au titre des infractions financières électorales prévues par des textes spéciaux, les lois électorales en l'occurrence, la Cour des comptes a dû appliquer les mêmes règles utilisées pour le jugement des comptes et la sanction aux amendes. Étant donné les différences notables entre

la matière de jugement des comptes et celle électorale, d'une part ; et l'entrée en vigueur des principes du procès équitable introduits par la Constitution de 2014 pour les juridictions financières, d'autre part ; la Cour des comptes devait se mettre à résoudre certaines problématiques que cette évolution a mis en exergue.

Voyons tout d'abord quelles infractions électorales la Cour peut sanctionner.

Les infractions financières électorales sont multiples mais l'essentiel porte sur le non-dépôt des comptes et le non-remboursement des avances au titre de l'aide publique au financement des campagnes électorales.

Pour ce qui est du non-dépôt des comptes, l'article 98 de la loi électorale¹ dispose : « Si le dépôt du compte financier d'une liste, d'un candidat ou d'un parti n'a pas eu lieu, la Cour des comptes met en demeure la partie contrevenante, et lui accorde un délai de grâce de trente jours. En cas de non-dépôt du compte pendant ce délai, la Cour des comptes condamne la partie contrevenante à payer une amende égale à vingt-cinq fois le plafond de dépenses. Si la Cour des comptes décide de rejeter le compte financier d'une liste, d'un candidat ou d'un parti, sans qu'il ait dépassé le plafond de dépenses, elle le condamne à payer une amende égale à 10 % du plafond de dépenses.

En cas de dépassement du plafond de dépenses électorales dans l'une des circonscriptions électorales, la Cour des comptes inflige à la liste, au candidat ou au parti les sanctions suivantes :

- Une sanction pécuniaire égale au montant du dépassement du plafond, si le dépassement est dans les limites de 10 %,
- Une sanction pécuniaire égale à dix fois le montant du dépassement du plafond, si le dépassement est supérieur à 10 % et dans la limite de 30 %,

1. Loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums.

- Une sanction pécuniaire égale à vingt fois le montant du dépassement du plafond, si le dépassement est supérieur à 30 % et dans la limite de 75 %,
- Une sanction pécuniaire égale à vingt-cinq fois le montant du dépassement du plafond, si le dépassement est supérieur à 75%.

En cas de non-dépôt du compte financier conformément à l'alinéa premier du présent article ou de dépassement du plafond de dépenses de plus de 75 %, la Cour des comptes déclare la déchéance du mandat de chaque membre de l'Assemblée des représentants du peuple ayant été candidat sur l'une de ces listes ».

Pour l'entrave aux travaux de la Cour, l'article 99 de la loi électorale dispose que « La Cour des comptes inflige une sanction pécuniaire allant de cinq cents dinars à deux mille cinq cents dinars aux candidats, listes de candidats ou partis politiques qui entravent délibérément ses travaux en lui communiquant avec retard les pièces requises pour la réalisation des contrôles qui lui sont dévolus ».

Enfin, et pour les autres infractions, le même article 99 ajoute : « La Cour des comptes peut également infliger une sanction pécuniaire allant de mille dinars à cinq mille dinars aux candidats, listes de candidats ou partis politiques qui contreviennent aux dispositions prévues aux articles 78 et 84 à 86 de la présente loi ».

L'application de l'amende est également prévue contre les partis politiques n'ayant pas été conformes aux dispositions de l'article 84 qui dispose que « Tout parti politique qui présente plus d'une liste de candidats aux élections législatives, doit tenir une comptabilité consolidée rassemblant toutes les opérations effectuées dans les différentes circonscriptions électorales dans lesquelles il présente des listes de candidats. La transcription comptable doit se faire sans rature tout en observant l'ordre chronologique des enregistrements comptables et la signature des registres par la liste de candidats, le candidat ou le parti et ce, outre la comptabilité propre à chaque circonscription électorale établie par la liste du parti intéressée ».

Le passage du système d'avance au système du remboursement exige de la Cour de statuer sur l'éligibilité des dépenses électorales. En effet, l'article 78 de la loi électorale dispose qu'il est versé à chaque candidat ou liste candidate qui a recueilli au moins 3 % des suffrages exprimés dans la circonscription électorale, une subvention publique forfaitaire au titre de remboursement des dépenses électorales. Ce versement est effectué après la proclamation des résultats définitifs des élections, la production d'un justificatif de dépôt des états financiers auprès de la Cour des comptes et après vérification du respect par le candidat ou la liste candidate des obligations légales relatives à la campagne électorale et son financement.

La Cour des comptes détermine, pour chaque candidat ou liste candidate, la valeur des dépenses électorales servant de base au calcul du montant de la subvention publique due.

Dans tous les cas, la valeur de la subvention publique ne peut excéder le montant de l'autofinancement du candidat ou de la liste électorale intéressée. Elle ne peut également excéder le plafond global des dépenses visé à l'article 81 de la loi électorale.

Est privé de la subvention publique au titre de remboursement des dépenses électorales, le candidat ou la liste candidate qui ne publie pas les états financiers conformément aux dispositions de l'article 87 de la même loi.

Il se dégage ainsi de la présentation des différents cas de figures en matière de responsabilisation des listes électorales pour les cas d'abus d'usage des ressources publiques peut être appréhendée sous deux formes principales, la privation de la subvention publique au titre de remboursement des dépenses pour non-respect des obligations légales relatives à la campagne électorale et son financement, et l'amende pour financement illicite des campagnes électorales.

2.2. Procédures de sanction des listes électorales pour abus d'usage des ressources publiques

a. Le Parquet en tant qu'autorité de poursuite

Au même titre que les autres cas de financement illicite, les cas d'abus d'usage des ressources publiques font l'objet de poursuite suivant les mêmes règles. A ce sujet, le ministère financier s'érige en tant qu'autorité de poursuite.

Il faut rappeler que ce partage des rôles est dicté par les exigences d'impartialité du juge financier. Nous distinguons entre « l'impartialité personnelle » ou subjective, et « l'impartialité fonctionnelle » ou objective. L'impartialité du juge est appréciée donc par rapport à plusieurs considérations liées les unes aux autres. L'impartialité du juge peut être remise en cause. Ceci est envisageable lorsque le juge est personnellement concerné. Il s'agit par exemple des situations de conflits d'intérêt. En outre, le respect du principe d'impartialité exige que la décision à prendre par une formation de jugement doive être établie sans l'influence des magistrats instructeurs et des représentants du ministère public¹.

L'impartialité est structurelle lorsque la juridiction souffre tant au niveau de son organisation que des moyens mis à sa disposition, ce qui pourrait limiter son champ d'intervention et réduire son impartialité intellectuelle.

La question de l'impartialité structurelle est à considérer également sous l'angle du partage des attributions entre Cours et Parquets. Pour être impartial, un juge des comptes ne peut pas engager une poursuite, instruire et juger en même temps.

La nouvelle loi relative à la Cour des comptes vient renforcer les attributions du ministère public. Il s'agit en premier lieu d'attribuer au parquet un véritable pouvoir de poursuite. Désormais, aucune sanction aux amendes ne pourra être lancée sans un réquisitoire du ministère Public. Ceci concerne tant la sanction des fautes de gestion

1. Mourad Bengassouma « Listes électorales, comptables publics et procès équitable », Infos Juridiques, 2019.

que la sanction aux amendes dans le cadre du jugement des comptes. Ladite Loi met également au clair la fameuse problématique de la sanction des amendes au titre des infractions financières électorales. En effet, tel que précisé dans l'article 24 de cette loi, le ministère public est compétent pour engager les poursuites en matière de fautes de gestion, en matière de sanction aux amendes au titre des jugements des comptes et au titre des attributions qui lui sont conférées par des textes spéciaux. L'engagement des poursuites est opéré par voie de réquisitoire.

Le réquisitoire est donc l'acte par lequel le ministère public déclenche les poursuites contre le comptable pour lui infliger une amende. Il faut bien préciser que cette procédure n'est pas systématique puisque dans les cas des procédures inquisitoires ce sont les chambres qui engagent d'elles-mêmes les procédures sans passer par le ministère public.

En effet, la Cour des comptes prononce les amendes soit sur réquisition du ministère public, soit d'office sur le rapport d'un de ses membres. En tout état de cause, ce rapport est transmis au ministère public qui engage les poursuites. Tous les rapports sur les condamnations à l'amende sont communiqués au Ministère Public pour avis avant d'y être statué.¹

Le recours à la sanction aux amendes peut être déclenché soit au vu d'un rapport du rapporteur en charge d'instruire du poste comptable en question, soit à l'initiative du ministère public. Quand le ministère public estime nécessaire de sanctionner à l'amende, il requiert la Cour de prononcer une amende proportionnelle au nombre de mois écoulés entre la date de production réglementaire et, soit celle du réquisitoire, soit celle de la production effective du compte.

Le réquisitoire est accompagné d'un dossier comportant la preuve du retard constaté et les échanges de courriers. Le réquisitoire est transmis au président de la Cour des comptes. Une fois engagée, la procédure de la sanction aux amendes suit la même démarche avec un arrêt provisoire et un arrêt définitif.

1. Articles 106 et 107 de la Loi 41-2019 relative à la Cour des Comptes

Outre les réquisitoires au titre des amendes pour non-production des comptes, la Cour peut, en vertu des textes spéciaux, engager les mêmes procédures en matière électorale. C'est ainsi, que faute d'avoir établi des procédures et des règles de jugement spécifiques pour la matière électorale, la loi électorale avait renvoyé d'une manière explicite aux mêmes règles que la Cour des comptes applique pour le jugement des comptes des comptables publics. Ainsi, l'article 92 de la loi électorale dispose que les procédures prévues par la loi réglementant la Cour des comptes sont applicables au contrôle du financement de la campagne des candidats, des partis politiques et des listes de candidats, sauf si elles sont expressément inconciliables avec les dispositions de la présente loi.

De ce fait, la sanction des listes électorales pour abus d'usage des ressources publiques est déclenchée par un réquisitoire du ministère financier par respect au principe de l'impartialité objective du juge financier.

b. Abus d'usage des ressources publiques et jurisprudence de la Cour des comptes

La première question posée aux formations de jugement au sein de la Cour est l'établissement des liens entre les cas d'abus d'usage des ressources publiques et l'exigence du respect par le candidat ou la liste candidate des obligations légales relatives à la campagne électorale et son financement.

A cet égard, une certaine divergence a été constatée quant aux positions relatives à l'interprétation des obligations légales concernant la campagne électorale et son financement. Pour certaines formations de jugement, l'implication des listes électorales dans des situations d'abus d'usage fait indéniablement partie des cas de figure qui sont qualifiés de non-respect des obligations légales. Le financement illicite constitue l'infraction centrale que les listes électorales peuvent commettre.

Dans le camp opposé, certaines autres formations considèrent que la privation des listes électorales des subventions publiques ne doit pas être interprétée d'une manière large. Ce sont les conditions formulées d'une manière explicite au niveau de l'article 78 nouveau de la loi électorale qui doivent être les seuls justificatifs de privation et ce, en sus des autres cas de privation cités dans l'article 98 nouveau de la même loi. En dehors de ces cas, toute interprétation large serait excessive.

Le deuxième point d'analyse jurisprudentielle ayant trait aux cas d'abus d'usage des ressources publiques est lié aux limites d'interprétation des dispositions de l'article 84 et des possibilités de rejet des comptes financiers en relation avec les violations des dispositions de l'article 53 de la loi électorale. Pour ces questions bien précises, la Cour n'a pas encore établi une jurisprudence constante.



Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

En tant qu'agence principale des Nations Unies pour le développement international, le PNUD travaille dans 170 pays et territoires pour éradiquer la pauvreté et réduire les inégalités. Nous aidons les pays à développer des politiques, des compétences en matière de leadership, des capacités de partenariat, des capacités institutionnelles et à renforcer la résilience pour atteindre les Objectifs de développement durable. Notre travail se concentre sur trois domaines d'intervention: le développement durable, la gouvernance démocratique et la consolidation de la paix, et la résilience au climat et aux catastrophes.

www.undp.org

2022



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC



Financé par
l'Union européenne



ITALIAN AGENCY
FOR DEVELOPMENT
COOPERATION