



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Parliamentary Project Support Division

Division de soutien de projets parlementaires

PPSD (2017) 20 rev. 6

7 novembre 2017

CONFÉRENCE RÉGIONALE SUR « L'ABUS DES RESSOURCES ADMINISTRATIVES PENDANT LES PROCESSUS ÉLECTORAUX : UN DÉFI MAJEUR POUR DES ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES »

LONDRES

9-10 novembre 2017

*organisée par
l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)
et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe*

*en coopération avec
le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe*

**accueillie à la Chambre des communes
par la délégation du Royaume-Uni auprès de l'APCE**

PROJET DE PROGRAMME

PARTICIPATION DE TOUS LES INTERVENANTS À CONFIRMER

LIEU:

Portcullis House
Attlee Suite (1st floor)
Bridge Street
SW1A 2LW London
United Kingdom
Métro: Westminster

Partnership for Good Governance



European Union



CONSEIL DE L'EUROPE

1. Objectifs

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a observé plus de 210 élections législatives et présidentielles dans les pays européens depuis 1989. Dans ses rapports sur l'observation d'élections, ainsi que dans ses résolutions et recommandations sur différents aspects des processus électoraux, l'Assemblée a souvent mis en évidence la pratique consistant à utiliser abusivement des ressources administratives pendant les processus électoraux pour faire campagne, ce qui est contraire aux normes électorales du Conseil de l'Europe. Alors que l'APCE observe les élections au niveau national et coopère avec les parlements nationaux, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux observe les élections locales et régionales et mène une série d'activités visant à renforcer le comportement éthique et la transparence.

L'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres, la Commission de Venise et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ont adopté un certain nombre de documents pour essayer de résoudre le problème. En particulier, la Commission de Venise a adopté un rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux en décembre 2013, puis, sur la base de ce rapport, des lignes directrices, établies conjointement avec le BIDDH de l'OSCE, visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, le 14 mars 2016. En octobre 2016, le Congrès a adopté un rapport intitulé « L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux ». Une nouvelle liste de critères concernant l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux a été élaborée en étroite coopération avec la Commission de Venise et adoptée par le Congrès en mars 2017, afin de compléter le rapport susmentionné¹. Pourtant, malgré tous ces efforts, le problème de l'abus de ressources administratives persiste sous différentes formes et reste un phénomène répandu.

Ainsi que le souligne la Commission de Venise dans le rapport qu'elle a consacré à ce sujet en 2013, l'abus de ressources administratives est un phénomène établi et répandu dans nombre de pays européens – y compris dans des pays ayant une longue tradition d'élections démocratiques. Des générations de candidats sortants et de fonctionnaires considèrent cette pratique comme normale et inhérente à tout processus électoral. Ces personnes ne semblent même pas envisager qu'elle puisse être illégitime aux yeux des autres candidats, qui risquent ainsi d'avoir plus de difficulté à bénéficier de ressources administratives. Le phénomène paraît s'inscrire dans une culture politique bien enracinée ; il est lié non seulement à des pratiques potentiellement jugées illicites, mais aussi au fait que les autorités publiques du moment n'assujettissent pas leurs processus électoraux à des normes éthiques. En conséquence, l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux fausse les règles du jeu entre les candidats et entame la confiance des électeurs dans le processus électoral.

Vu l'ampleur du phénomène, la Commission de Venise a suggéré, dans son rapport de 2013, de définir les ressources administratives comme suit : « Les ressources administratives sont des ressources humaines, financières, matérielles, en nature² 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 »³.

Il convient de noter que le processus électoral s'entend d'une période plus étendue que la campagne électorale selon la stricte définition qu'en donnent les lois électorales nationales. Cette période couvre les diverses étapes du processus électoral, depuis la définition des circonscriptions électorales ou la désignation ou l'enregistrement de candidats ou de listes de candidats, jusqu'à l'élection d'autorités publiques. Elle inclut toutes les activités déployées avant et pendant le jour du scrutin par les représentants du gouvernement en place pour soutenir ou affaiblir tel ou tel candidat,

¹ Pour tous les documents cités, voir la partie « 3. Documents de référence ».

² Comme certaines prestations accordées au titre de programmes sociaux, y compris des marchandises et des ressources en nature.

³ Cette définition cherche à harmoniser les diverses formulations utilisées dans les législations nationales, comme « ressources publiques » ou « ressources de l'État ». Ces deux termes désignent les ressources administratives.

parti politique ou coalition⁴. Cette définition large couvre les différentes modalités d'utilisation abusive de ressources administratives pendant tout le processus électoral et non pas uniquement pendant la période de campagne électorale officielle.

La conférence visera principalement à permettre de réfléchir ensemble, sur la base de ces définitions, aux moyens juridiques et pratiques d'appliquer plus efficacement les lignes directrices et recommandations figurant dans les documents pertinents du Conseil de l'Europe, et d'améliorer la coopération entre les organisations internationales partenaires, en vue de partager les bonnes pratiques mises en œuvre dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il s'agira ainsi de trouver des solutions concrètes au problème de l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux.

2. Participants

A cette conférence sont invitées les personnes suivantes :

- des membres de l'Assemblée parlementaire ayant exercé la fonction de chef de délégations de l'Assemblée chargées de l'observation d'élections dans différents pays, ou ayant participé à des missions d'observation électorale ;
- des membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ayant exercé la fonction de chef de délégations du Congrès chargées de l'observation d'élections dans différents pays, ou ayant participé à des missions d'observation électorale ;
- des membres et experts de la Commission de Venise ayant élaboré des rapports sur différents aspects de l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux ;
- des représentants de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et du Parlement européen ;
- des experts du BIDDH de l'OSCE ;
- des membres de l'administration électorale de pays où l'APCE et le Congrès observent souvent des élections ;
- des représentants d'ONG locales ayant une solide expérience de l'observation électorale ;
- des experts et/ou des chercheurs travaillant dans le domaine des élections.

3. Documents de référence

- Assemblée parlementaire, rapport intitulé « Garantir des élections plus démocratiques »⁵ ; rapports de l'Assemblée parlementaire sur l'observation d'élections dans des pays faisant l'objet d'une procédure de suivi ou d'un dialogue post-suivi.

- Nation Unies, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Observation générale n°25, article 25⁶.

- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales⁷.

- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias⁸.

- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte⁹.

⁴ Paragraphe 9 du rapport de 2013. La majorité peut influencer le résultat des élections en modifiant la loi électorale avant le scrutin, mais un tel fait ne peut être qualifié d'abus de ressources administratives. Il doit cependant être évité, conformément à ce qui est recommandé par le Code de bonne conduite en matière électorale (II.2.b).

⁵ Résolution 1897 (2012) de l'Assemblée parlementaire

⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Observation générale n° 25, article 25 – Participation aux affaires publiques et droit de vote, droit de participer aux affaires publiques, droits de vote et égalité d'accès au service public. Adoptée à la cinquante-septième session du Comité des droits de l'homme, le 12 juillet 1996 (réf. : CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Observation générale n° 25).

⁷ Rec(2003)4, Recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, à la 835^e réunion des Délégués des Ministres.

⁸ CM/Rec(2007)15, Recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 7 novembre 2007, à la 1010^e réunion des Délégués des Ministres.

⁹ CM/Rec(2014)7, Recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 30 avril 2014, à la 1198^e réunion des Délégués des Ministres.

- Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale¹⁰.
- Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière de partis politiques¹¹.
- Commission de Venise, rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux¹².
- Commission de Venise et BIDDH de l'OSCE, Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux¹³.
- OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) et Commission de Venise, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques¹⁴.
- Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, rapport intitulé « L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux »¹⁵.
- Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional¹⁶.
- Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption (GRECO), examen horizontal « Combattre la corruption – Financement des partis politiques »¹⁷, ainsi que les rapports d'évaluation par pays, notamment ceux du troisième cycle d'évaluation¹⁸.

¹⁰ CDL-AD(2002)023rev.

¹¹ CDL-AD(2009)021.

¹² CDL-AD(2013)033.

¹³ CDL-AD(2016)004.

¹⁴ Lignes directrices adoptées par la Commission de Venise à sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010, CDL-AD(2010)024).

¹⁵ CG31(2016)07 final.

¹⁶ CG32(2017)12.

¹⁷ Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption, « Combattre la corruption – Financement des partis politiques », Yves-Marie Doublet, Directeur adjoint à l'Assemblée nationale, France – Examen thématique du troisième cycle d'évaluation du GRECO.

¹⁸ Le troisième cycle d'évaluation porte sur la transparence et la supervision du financement des partis politiques. Les rapports du quatrième cycle d'évaluation contiennent parfois aussi des informations pertinentes, dans la mesure où ils traitent, entre autres, de la prévention de la corruption de parlementaires.

4. PROJET DE PROGRAMME

Jeudi 9 novembre 2017

9h00 – 10h00

ACCUEIL ET ENREGISTREMENT DES PARTICIPANTS

10.00 – 10.30

SÉANCE D'OUVERTURE

Allocutions de bienvenue de :

- **Sir Roger GALE**, Président de la délégation nationale du Royaume-Uni auprès de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Vice-président de l'APCE
- **M. René ROUQUET**, Ancien Vice-président de l'APCE
- **M. Xavier CADORET**, Vice-président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
- **M. Thomas MARKERT**, Secrétaire de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe

10.30 – 12.30

SÉANCE INTRODUCTIVE : TEXTES ET PRATIQUES AU NIVEAU INTERNATIONAL

Modérateur : Sir Roger GALE, Président de la délégation nationale du Royaume-Uni auprès de l'APCE

Interventions de :

- **M. Richard BARRETT**, Directeur général adjoint, Bureau du procureur général, membre de la Commission de Venise (Irlande)
Les principes et documents existants, notamment les Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux¹⁹
- **M. Stewart DICKSON**, Porte-parole thématique sur l'observation des élections locales et régionales, membre de la Chambre des régions, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (Royaume-Uni)
La liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional²⁰

Échange de vues avec des représentants des pays membres du Partenariat pour une bonne gouvernance²¹ (parlementaires, représentants de l'administration électorale, ONG) et avec des membres des missions de l'APCE chargées de l'observation des élections dans ces pays

12.30 -14.00

Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire

¹⁹ CDL-AD(2016)004.

²⁰ Rapport CG32(2017)12, 20 mars 2017.

²¹ Ukraine, Moldova, Géorgie, Belarus, Azerbaïdjan et Arménie.

14.00 – 17.00

PREMIÈRE SÉANCE : CAS RÉCURRENTS D'ABUS DE RESSOURCES ADMINISTRATIVES PENDANT LES PROCESSUS ÉLECTORAUX : ASPECTS PRATIQUES

Modérateur : M. Stephan SCHENNACH, Membre de la délégation nationale autrichienne auprès de l'APCE, Ancien Président de la Commission de suivi de l'APCE

Débat :

- **Mme Josette DURRIEU**, Ancien membre de la délégation nationale française auprès de l'APCE
- **M. Peter WARDLE**, Expert de la Commission de Venise pour les questions électorales, ancien responsable de la commission électorale du Royaume-Uni
Exemples de bonnes et de mauvaises pratiques concernant l'utilisation de ressources administratives pendant les processus électoraux
- **M. Vladimir MISEV**, Conseiller des élections, BIDDH de l'OSCE

Échange de vues avec des représentants des pays membres du Partenariat oriental et avec des membres des missions de l'APCE chargées de l'observation des élections dans ces pays

15.15 - 15.30 *Pause-café*

- **M. Xavier CADORET**, Vice-président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
- **Mme Ana NATSVLISHVILI**, Présidente de l'Association des jeunes juristes de Géorgie (GYLA)

Échange de vues avec des représentants des pays membres du Partenariat pour une bonne gouvernance et avec des membres des missions de l'APCE chargées de l'observation des élections dans ces pays

Vendredi 10 novembre 2017

09.30 - 12.30

DEUXIÈME SÉANCE : MÉCANISMES JURIDIQUES VISANT À PRÉVENIR ET À RÉPONDRE À L'UTILISATION ABUSIVE DES RESSOURCES ADMINISTRATIVES PENDANT LES PROCESSUS ÉLECTORAUX

Modérateur : M. Jean-Charles GARDETTO, Ancien membre de l'APCE (Monaco)

Débat :

- **M. Samuele DOMINIONI**, Chercheur associé, Recherche comparative sur les Démocraties, FIW, Université de Bonn, expert de la Commission de Venise pour les questions électorales
Prévenir et répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux : solutions juridiques proposées par la Commission de Venise
- **Mme Gisela WURM**, Présidente de la délégation nationale autrichienne auprès de l'APCE

Échange de vues avec des représentants des pays membres du Partenariat pour une bonne gouvernance et avec des membres des missions de l'APCE chargées de l'observation des élections dans ces pays

11.00 - 11.15 Pause-café

- **Mme Tamar ZHVANIA**, Présidente de la Commission électorale centrale (CEC) de la Géorgie
Présentation du rôle de l'administration électorale et d'autres institutions chargées de traiter les questions d'abus de ressources administratives
- **M. Varuzhan HOKTANYAN**, Directeur de projet, 'Transparency International', Arménie

Échange de vues avec des représentants des pays membres du Partenariat pour une bonne gouvernance et avec des membres des missions de l'APCE chargées de l'observation des élections dans ces pays

12.30 - 14.00 Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire

14.00 – 17.00

TROISIÈME SÉANCE : SUITES DONNÉES AUX RECOMMANDATIONS DES OBSERVATEURS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX

*Modérateur, qui présentera aussi le thème : **M. Philip DIMITROV**, Juge à la Cour constitutionnelle de Bulgarie, Ancien Chef de Missions d'observation des élections, Membre de la Commission de Venise, Bulgarie*

Comment renforcer la coopération entre les différents organes du Conseil de l'Europe, le BIDDH de l'OSCE et d'autres partenaires internationaux et locaux, afin de traiter le problème et de suivre la mise en œuvre des recommandations ?

Débat :

- **M. Jean-Claude MIGNON**, Ancien Président de l'APCE
- **Mme Christina BINDER**, Université de Vienne, faculté de droit, département de droit européen, international et comparé, experte du Congrès pour l'observation des élections locales et régionales

11.00 - 11.15 *Pause-café*

- **M. Vladimir MISEV**, Conseiller des élections, BIDDH de l'OSCE
- Interventions par des représentants de commissions électorales centrales

Échange de vues avec des représentants des pays membres du Partenariat pour une bonne gouvernance et avec des membres des missions de l'APCE chargées de l'observation des élections dans ces pays

Conclusions générales de la conférence présentées par **M. Rasto KUZEL**, Rapporteur général de la Conférence, Directeur de MEMO 98 (République slovaque)

Remarques de clôture par **M. Jean-Claude MIGNON**, Ancien Président de l'APCE

4. Secrétariat

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE (APCE)

Division de soutien de projets parlementaires (PPSD)

M. Alessandro MANCINI Adjoint au Chef du Secrétariat
☎ +33 3 88 41 22 65
alessandro.mancini@coe.int

Mme Eliza KOPEC Assistante
☎ +33 3 90 21 45 95
eliza.kopec@coe.int

Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

M. Chemavon CHAHBAZIAN Chef de Division
☎ +33 3 90 21 42 92
chemavon.chahbazian@coe.int

Mme Daniele GASTL Assistante
☎ +33 3 88 41 31 65
daniele.gastl@coe.int

DÉLÉGATION NATIONALE DU ROYAUME-UNI AUPRÈS DE L'APCE

Chambre des Communes

Mr Nick WRIGHT Secrétaire de la délégation du Royaume-Uni
à l'APCE
Parliamentary Assembly Section
☎ +44 207 219 32 93
coepa.del@parliament.uk