



Strasbourg, le 8 octobre 2020

CDL-AD(2020)023

Etude n° 965/2019

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT
SUR LE DROIT ELECTORAL ET L'ADMINISTRATION
DES ELECTIONS EN EUROPE

Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents

par

M. Michael KRENNERICH (expert, Allemagne)

**Pris en note par le Conseil des élections démocratiques
à sa 69^e réunion en ligne (7 octobre 2020) et
par la Commission de Venise à sa 124^e session plénière en ligne
(8-9 octobre 2020)**

Table des matières

I. Introduction.....	3
II. Remarques générales	4
III. Les lois électorales	5
IV. L'administration électorale	6
V. Le droit de vote.....	8
VI. L'inscription des électeurs.....	13
VII. Le droit de se présenter aux élections	15
VIII. L'enregistrement des sujets électoraux.....	19
IX. Le financement des partis et des campagnes	23
X. Les campagnes électorales	26
XI. L'observation des élections.....	34
XII. Le jour des élections.....	35
XIII. Recours électoraux et responsabilité en cas de violation des règles électorales.....	44
XIV. Convertir les votes en sièges : les systèmes électoraux.....	46
XV. Conclusions.....	50
<i>Annexe I : Tableaux</i>	<i>52</i>
<i>Annexe II : Sources et références</i>	<i>55</i>

I. Introduction

1. En 2006, le Conseil des élections démocratiques (lors de sa 17e réunion, Venise, 8-9 juin 2006) et la Commission de Venise (lors de sa 67e session plénière, Venise, 9-10 juin 2006) ont adopté le " Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents " sur la base d'une contribution de Monsieur Michael Krennerich (Expert, Allemagne) ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)018-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)018-f)). Entre temps, des développements importants ont eu lieu dans les États membres du Conseil de l'Europe. Si des progrès remarquables ont été réalisés dans certains pays, des signes de régression sont perceptibles dans d'autres. Certaines dispositions et pratiques électorales sont encore ou sont devenues préoccupantes. Il apparaît donc nécessaire de mettre à jour le rapport.
2. L'objectif principal de la présente étude est d'identifier les améliorations ainsi que les défis nouveaux et restants dans la législation électorale et l'administration des élections en Europe, sur la base des normes internationales et des bonnes pratiques en matière électorale. Comme le rapport original, l'étude ne porte que sur les élections, en particulier pour les présidences et les parlements nationaux (chambres basses). Les problèmes liés aux référendums n'ont pas été pris en compte. L'étude suit la même structure que le rapport original. Toutefois, elle attire particulièrement l'attention sur les nouveaux développements.
3. Le rapport se concentre sur les normes et pratiques électorales *avant le déclenchement de la pandémie de COVID-19*. Un certain nombre d'élections nationales et infranationales prévues pour 2020 ont déjà été reportées en Europe. Certaines d'entre elles ont eu lieu depuis, par exemple les élections en Serbie, en Macédoine du Nord et en Pologne. Si les autorités de l'État décident d'organiser des élections dans le contexte de la crise de la pandémie, des ajustements spéciaux de l'ensemble de l'administration des élections sont nécessaires pour atténuer les risques pour la santé publique et les élections démocratiques. Non seulement les procédures de vote et de dépouillement le jour des élections sont affectées, mais aussi le recrutement et la formation du personnel électoral, l'éducation des électeurs, l'enregistrement des électeurs et des candidats, la campagne et les activités post-électorales.
4. Pour rédiger le rapport, l'auteur a systématiquement passé au crible les processus électoraux dans les États membres du Conseil de l'Europe, en tenant compte des avis, rapports et études du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH ainsi que de la littérature universitaire des experts électoraux. Les exemples de pays qui sont mentionnés dans le rapport ont un caractère essentiellement illustratif. Ainsi, le rapport ne vise pas à faire grief à des pays sélectionnés. Toutefois, en mettant en évidence des exemples de bonnes pratiques et en mentionnant les lacunes, il vise à soutenir les efforts visant à rapprocher les élections dans les États membres du Conseil de l'Europe des engagements du Conseil de l'Europe et des autres normes internationales en matière d'élections démocratiques.
5. Le rapport est basé sur (voir annexe II) :
 - le "Code de bonne conduite en matière électorale" (CDL-AD(2002)023rev 2-cor),
 - les avis, recommandations et rapports de la Commission de Venise,
 - les documents de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et du Comité des ministres du Conseil de l'Europe,
 - les rapports et les manuels de l'OSCE/BIDDH,
 - d'autres publications.
6. Le Conseil des élections démocratiques, à sa 69^e réunion en ligne (7 octobre 2020) et la Commission de Venise, à sa 124^e session plénière en ligne (8-9 octobre 2020), ont pris note de ce rapport.

II. Remarques générales

7. Comme la qualité des élections varie considérablement entre les États membres du Conseil de l'Europe, il est difficile de faire des déclarations générales sur les problèmes récurrents des élections en Europe.
8. Dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, les lois électorales constituent une base adéquate pour des élections démocratiques, et l'administration électorale jouit d'un niveau élevé de confiance de la part du public. Toutefois, même lorsque les élections sont menées de manière professionnelle et conformément aux normes internationales, il est parfois possible d'apporter des améliorations.
9. Malheureusement, il existe plusieurs pays dans lesquels la législation électorale et l'administration électorale sont confrontées à de graves problèmes. Selon les missions internationales d'observation électorale, dans quelques cas, les récentes élections n'ont même pas respecté les normes démocratiques. Des efforts supplémentaires sont donc nécessaires pour rendre les élections dans tous les États membres du Conseil de l'Europe conformes aux normes internationales et pour instaurer la confiance dans le processus électoral.
10. Le contexte dans lequel se déroule une élection a un grand impact sur les élections. En particulier, les droits civils et politiques fondamentaux doivent être garantis pour permettre une véritable compétition électorale. Ainsi, il faut s'assurer que toute restriction des droits civils et politiques a un fondement juridique, est imposée dans un but légitime et uniquement lorsque cela est nécessaire dans une société démocratique, et respecte strictement le principe de proportionnalité. Cela est particulièrement important pour les pays (par exemple, l'Azerbaïdjan, la Fédération de Russie et la Turquie) où les libertés fondamentales garanties par la constitution ont été juridiquement et politiquement restreintes avant, pendant et après les élections. En outre, la tenue d'élections dans le cadre juridique restrictif de l'état d'urgence est préjudiciable à un environnement démocratique pour les élections.
11. Un contexte marqué par des conflits violents et des défis à l'intégrité territoriale des pays, ne crée pas un environnement propice à des élections démocratiques. En Ukraine, par exemple, des élections n'ont pas pu être organisées dans certaines parties du pays en raison de la guerre dans l'est de l'Ukraine et de l'annexion de la péninsule de Crimée de l'Ukraine par la Fédération de Russie. En outre, ces conflits ont entraîné un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI), ce qui a nécessité des efforts considérables pour que les PDI puissent exercer leur droit de vote. De telles mesures ont dû être prises également dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe impliqués dans des conflits de longue durée (par exemple, l'Azerbaïdjan, Chypre, la Géorgie).
12. Dans certains pays (par exemple l'Albanie, la Serbie), les élections se déroulent dans un contexte de profonde division politique entre les principaux candidats, ce qui entraîne une faible confiance du public dans le processus électoral. Dans de tels cas, il est absolument nécessaire de renforcer la confiance dans les élections. La conduite d'élections conformes aux normes internationales est une condition indispensable pour rétablir la confiance dans le processus électoral. Tout manquement à cette règle peut entraîner une remise en cause des élections, voire un boycott électoral par (certains) partis d'opposition (comme ce fut le cas lors des élections en Azerbaïdjan).
13. L'amélioration des lois électorales est due à des efforts nationaux et internationaux constants pour améliorer à la fois la législation électorale et l'administration des élections conformément aux normes internationales. Si de nombreuses recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ont été prises en compte, certaines recommandations de longue date sur les lois et l'administration électorales n'ont pas encore été appliquées dans certains États membres du Conseil de l'Europe.

III. Les lois électorales

Harmonisation des lois électorales

14. Les élections sont régies par les constitutions, les lois électorales et les lois liées aux élections, telles que les lois sur les partis, les lois sur les médias, etc. En ce qui concerne les lois électorales, il est recommandé d'intégrer les principaux aspects de la législation électorale dans un code électoral unique, adopté de manière ouverte et inclusive. Si certains pays ont adopté un code électoral unifié applicable à tous les types d'élections, il convient de noter qu'un tel code unifié régissant tous les types d'élections n'est pas applicable à tous les pays, en particulier aux États fédéraux dont les systèmes électoraux sont différents pour les élections infranationales.
15. Qu'elle soit unifiée ou non, il faut cependant éviter que la législation électorale pour une même élection soit fragmentée. Même lorsque le cadre juridique régissant les élections fournit une base adéquate pour la conduite d'élections démocratiques, la législation électorale est devenue de plus en plus complexe et fragmentée, et difficile à utiliser dans un certain nombre de pays (comme, par exemple, l'Italie et le Royaume-Uni). Cependant, les lois électorales doivent être précises, claires et facilement compréhensibles pour les agents électoraux, les candidats et les électeurs. Les réformes futures devraient veiller non seulement à ajouter de plus en plus de dispositions à la (aux) loi(s) électorale(s), mais aussi à simplifier les réglementations électorales et à les rassembler dans un cadre juridique unique et cohérent.
16. À cet égard, il est également nécessaire de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'incohérences entre la ou les lois électorales et les dispositions d'autres lois relatives aux élections concernant, par exemple, les partis politiques, les médias, les référendums, l'autonomie locale ou les codes civil et pénal. Une approche holistique est nécessaire pour harmoniser les lois électorales et les lois liées aux élections et pour adopter une législation adaptée à un environnement numérique en évolution.

Comblent les lacunes de la réglementation

17. Les lacunes de la législation électorale nuisent à la sécurité juridique. Même une législation électorale volumineuse et détaillée peut manquer de clarté sur plusieurs points, tels que, par exemple, la réglementation des médias et des campagnes, les procédures de règlement des litiges, l'observation des élections ou la réglementation des nouvelles technologies électorales. En fait, les observateurs électoraux constatent régulièrement que certains domaines du processus électoral sont sous-réglés ou mal réglés dans un certain nombre de pays. Même dans les démocraties établies de longue date, de telles lacunes se produisent lorsque la loi électorale n'a pas été adaptée aux nouveaux développements. Il convient donc d'examiner si la législation électorale doit être révisée et modernisée, y compris dans les démocraties riches en traditions (comme, par exemple, le Royaume-Uni).

Stabilité de la législation électorale

18. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que la stabilité du droit est cruciale pour la crédibilité du processus électoral. Il convient donc d'éviter que des éléments fondamentaux du droit électoral - comme la composition des commissions électorales, le système électoral et la délimitation des circonscriptions - soient modifiés fréquemment ou juste avant les élections. Selon la Commission de Venise, les modifications des aspects fondamentaux du système électoral ne devraient pas prendre effet moins d'un an avant une élection (voir CDL-AD(2002)023 rev2-cor, II.2.d et Rapport explicatif, paragraphes 63-65).
19. Alors que dans de nombreux pays, le cadre électoral est stable et les modifications nécessaires sont adoptées bien avant les prochaines élections, dans certains autres États, des modifications importantes de la législation électorale sont fréquentes et tardives. Dans un certain nombre de pays (par exemple, l'Italie, la Macédoine du Nord, la Pologne, la Turquie), d'importantes réformes électorales ont été adoptées quelques mois seulement avant les récentes élections, de manière précipitée et non inclusive, sans donner lieu à un débat public significatif et à des consultations avec les parties prenantes.

20. Il convient de souligner que, même s'ils mettent en œuvre les recommandations internationales, les amendements tardifs à la législation électorale limitent le temps nécessaire aux préparatifs électoraux, y compris la formation et l'éducation des électeurs, et rendent difficile l'application correcte et uniforme de la législation électorale. Les électeurs et les candidats aux élections peuvent également avoir des difficultés à adopter des amendements de "dernière minute". En outre, les modifications tardives des règles électorales peuvent nuire à un processus législatif approfondi et inclusif. Elles peuvent même être perçues comme étant politiquement biaisées, ce qui mine la confiance dans les élections.

Traduire les lois électorales

21. Afin de rendre les lois électorales et le matériel électoral accessibles à tous les citoyens, il est important que ces documents publics soient publiés dans toutes les langues minoritaires officiellement reconnues et protégées (CDL-AD(2002)023 rev2-cor, I.3.1.b).

IV. L'administration électorale

22. Dans la plupart des démocraties établies d'Europe occidentale où les autorités administratives ont une longue tradition d'impartialité, les élections sont organisées par une branche spéciale de l'exécutif, la fonction étant souvent confiée au ministère de l'intérieur. Cela est acceptable dans la mesure où, dans ces pays, le gouvernement en place n'intervient normalement pas dans le processus d'administration des élections.

23. Cependant, dans tous les États, l'impartialité de l'administration électorale vis-à-vis du gouvernement ne peut être considérée comme acquise. Ainsi, les commissions électorales qui sont indépendantes du gouvernement sont de plus en plus considérées comme la base d'une administration électorale impartiale dans les démocraties émergentes et nouvelles du monde entier. C'est pourquoi le Code de bonne conduite en matière électorale a formulé de fortes demandes en faveur de commissions électorales indépendantes, en particulier pour les nouvelles démocraties (CDL-AD(2002)023rev2-cor, II. 3.1). En fait, la plupart des États membres du Conseil de l'Europe qui ont introduit des démocraties libérales dans les années 1990 suivent un modèle de gestion électorale indépendant et ont mis en place des organes de gestion électorale officiellement indépendants.

24. Cependant, les garanties juridiques d'indépendance ne garantissent pas toujours une administration électorale impartiale et indépendante. Le statut d'indépendance doit être accompagné d'une indépendance budgétaire et des compétences nécessaires pour administrer efficacement le processus électoral. Même dans les pays où les commissions électorales ont administré les élections de manière adéquate, une administration en sous-effectif et un budget limité peuvent présenter des problèmes structurels, comme par exemple en Bosnie-Herzégovine.

25. En tant qu'agences chargées de la gestion des élections, les administrations électorales doivent développer une expertise dans les pratiques de cybersécurité. Avec l'utilisation croissante des technologies numériques dans les processus électoraux, nombre d'entre eux ont besoin d'une assistance technique pour se protéger contre les cybercrimes, tels que définis dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (2001), comme l'accès illégal à des systèmes informatiques, l'interception illégale ou l'interférence de données et de systèmes, qui menacent la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des ordinateurs et des données électorales. En fait, il y a eu des cyberattaques (étrangères) contre des infrastructures électorales critiques dans un certain nombre de pays, comme l'Ukraine.

Composition des commissions électorales

26. La composition des commissions électorales est l'un des aspects les plus controversés de la législation électorale dans de nombreuses démocraties émergentes ou nouvelles à travers le monde. Même avec des administrations électorales formellement indépendantes, la composition des commissions peut favoriser fortement le gouvernement ou les forces pro-

gouvernementales. Ainsi, la composition des commissions doit être guidée par les principes d'impartialité et d'indépendance maximales vis-à-vis des manipulations à motivation politique.

27. Même si la loi prévoit formellement des possibilités équitables pour les partis parlementaires d'être représentés à tous les niveaux de l'administration électorale, l'indépendance politique ne peut être considérée comme acquise. En Azerbaïdjan, par exemple, les membres de toutes les commissions électorales sont formellement désignés en trois parts égales par la majorité parlementaire, la minorité parlementaire et les députés indépendants. Étant donné qu'en réalité, ils sont tous favorables au gouvernement, comme le montrent les tendances du vote, la formule de nomination des commissaires ne garantit pas en pratique l'impartialité et l'indépendance politique.
28. En outre, si l'environnement politique à l'approche des élections est polarisé et antagoniste, même un réel équilibre entre les partis pro-gouvernementaux et d'opposition dans la composition des commissions électorales peut faire courir le risque d'une sur-politisation du travail des commissions. Il s'agit d'un problème de longue date, par exemple en Albanie, où la composition des commissions a été utilisée par les partis pour des manœuvres politiques au détriment de l'impartialité de l'administration électorale. Dans ce cas, si les partis pro-gouvernementaux et d'opposition peuvent se mettre d'accord, il peut être utile qu'au moins certains des membres des commissions soient nommés par des institutions non politiques perçues comme neutres. Cela peut contribuer à une dépolitisation du travail des commissions.
29. Une telle dépolitisation peut également être nécessaire pour améliorer le professionnalisme de l'administration électorale. Dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, les membres des commissions électorales ont, à plusieurs reprises, pris des décisions de nature politique au détriment de l'impartialité et de la clarté des instructions électorales.
30. Des efforts doivent être faits pour promouvoir une représentation équilibrée des sexes à tous les niveaux de l'administration électorale, en particulier aux postes de décision. Alors que dans un certain nombre de pays, les femmes étaient largement sous-représentées dans les commissions électorales, certains États (par exemple, l'Ukraine pour les élections présidentielles de 2019, selon le BIDDH) se sont distingués comme un exemple positif de la bonne représentation des femmes à tous les niveaux de l'administration électorale. En outre, la participation de personnes handicapées en tant que membres ou conseillers des organes d'administration des élections devrait être envisagée.

Mode de fonctionnement

31. En ce qui concerne les activités des commissions électorales, les règles de procédure doivent être claires. Les activités et les décisions des commissions doivent être transparentes, inclusives et consensuelles, mais en même temps, l'efficacité de l'administration électorale ne doit pas être entravée par des débats interminables ou même des situations d'impasse. La transparence, l'inclusion et l'efficacité du travail des commissions peuvent encore être améliorées dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe.

Renforcement des capacités et formation

32. Il est important que les membres des commissions électorales (à tous les niveaux) aient les compétences nécessaires pour administrer les élections. Pour remédier à ce problème, la Commission de Venise recommande vivement d'organiser des cours de formation pour les membres des commissions électorales. "Les membres des commissions électorales doivent recevoir une formation standardisée à tous les niveaux de l'administration électorale. Cette formation devrait également être proposée aux membres des commissions nommés par les partis politiques" (CDL-AD(2002)023rev2-cor, Rapport explicatif, paragraphe 84). Cela est particulièrement important après les modifications des réglementations électorales ou l'introduction de nouvelles technologies électorales. En outre, le personnel de l'administration électorale à tous les niveaux a besoin d'une formation afin de soutenir la participation électorale des personnes handicapées.
33. Les programmes de formation pour les agents électoraux sont devenus courants dans les États membres du Conseil de l'Europe. Toutefois, les programmes ne sont pas toujours obligatoires

(par exemple en Italie) et varient en termes d'intensité, de qualité et de portée. Dans certains pays, une formation standard n'a pas été dispensée à tous les membres des commissions électorales avant les dernières élections (par exemple, en Italie et en Turquie). Un aspect positif qui mérite d'être mentionné est que, dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, les commissaires électoraux sont de plus en plus formés aux procédures spéciales d'assistance aux électeurs handicapés à différents stades du cycle électoral.

Éducation des électeurs

34. L'éducation des électeurs est une partie importante du processus électoral. Elle consiste à fournir des informations de base sur les élections (par exemple, la date et le type d'élections) et des explications sur les procédures électorales (inscription des électeurs, système de vote, etc.), et porte généralement aussi sur la motivation et la préparation des électeurs à participer pleinement aux élections. Il est particulièrement important de mettre en place des mesures globales d'éducation des électeurs pour atteindre les nouveaux électeurs, les personnes handicapées, les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les minorités nationales.
35. Le matériel d'éducation des électeurs devrait être disponible dans les langues des minorités nationales. La disponibilité de matériel d'éducation des électeurs exclusivement en langue bulgare, par exemple, est contraire aux normes internationales.
36. Les rapports des observateurs électoraux indiquent la nécessité d'améliorer l'éducation des électeurs dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, en particulier dans ceux qui ont enregistré un nombre élevé de votes non valables lors des élections passées (par exemple la Bosnie-Herzégovine). Les organes d'administration électorale sont généralement les principaux responsables de l'éducation des électeurs. Toutefois, cela peut se faire avec l'aide des partis politiques, des organisations non gouvernementales et des médias.
37. Les réformes électorales et l'introduction de nouvelles technologies dans le processus électoral devraient toujours être accompagnées d'une éducation complète des électeurs. En outre, pour améliorer la connaissance et la sensibilisation des électeurs à la désinformation et à la propagande sur les médias sociaux et les plateformes en ligne, les autorités devraient promouvoir des programmes d'éducation numérique et médiatique pour l'électorat, en particulier pour les jeunes électeurs.

V. Le droit de vote

38. Le suffrage universel signifie en principe que tous les êtres humains ont le droit de vote. Il est important que le droit de vote ne soit pas restreint de manière déraisonnable, en particulier sur la base du sexe, de la "race", de l'origine ethnique, de la religion ou de tout autre motif de discrimination. Toutefois, le droit de vote n'est pas un droit absolu. Il peut être soumis à un certain nombre de conditions raisonnables, les plus courantes étant l'âge et la citoyenneté.

Âge de vote

39. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, le droit de vote doit être soumis à un âge minimum. Dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, les citoyens âgés de 18 ans ou plus ont le droit de voter aux élections nationales. Cependant, l'Autriche (2007) et Malte (2018) ont réussi à abaisser l'âge minimum à 16 ans pour les élections nationales. En Grèce, l'âge de vote a récemment été abaissé à 17 ans.
40. En outre, quelques États membres du Conseil de l'Europe ont abaissé l'âge du vote pour les élections infranationales. En Allemagne, par exemple, un âge minimum de 16 ans a été introduit pour les élections municipales dans neuf (des 16) États fédérés, depuis 1996. En outre, quatre États fédérés permettent aux citoyens de 16 ans ou plus de voter aux élections provinciales. Le Parlement écossais a ramené l'âge de vote à 16 ans pour les élections du Parlement écossais et les élections locales écossaises en 2015. Au Pays de Galles, les jeunes de 16 et 17 ans auront le droit de voter pour la première fois aux élections de Senedd en 2021.

41. En attendant, l'abaissement de l'âge de vote à 16 ans est en cours de discussion dans de nombreux autres Etats membres du Conseil de l'Europe. Il convient de poursuivre la discussion et d'envisager un abaissement de l'âge de vote comme un moyen possible de renforcer la participation des jeunes au processus démocratique.
42. Dans tous les cas, l'âge minimum de vote devrait être le même pour tous les citoyens. Les distinctions fondées sur l'état matrimonial constituent une discrimination entre eux. En Hongrie, cependant, les citoyens mariés de 16 ans ou plus sont autorisés à voter, alors que l'âge minimum de vote pour tous les autres citoyens est de 18 ans. Une telle distinction est en deçà des obligations internationales.

Droit de vote et citoyenneté

43. La Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de *son pays*, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis (DUDH, art. 21 (1)). Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ne mentionne explicitement que le droit des citoyens de voter et d'être élus (article 25). Il en va de même pour les autres instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Ainsi, en ce qui concerne le suffrage universel, une condition de nationalité peut être appliquée (CDL-AD(2002)023rev2-cor, partie I 1.1 b).
44. En fait, la grande majorité des États dans le monde n'autorisent que leurs propres citoyens à voter lors des élections nationales. Toutefois, pour des raisons historiques et politiques, il existe quelques exceptions à la règle. Au Royaume-Uni, par exemple, les citoyens irlandais et les citoyens du Commonwealth (avec un congé illimité pour rester au Royaume-Uni) peuvent s'inscrire sur les listes électorales s'ils résident sur le territoire du Royaume-Uni. En contrepartie, les citoyens britanniques résidant de façon permanente en République d'Irlande (ou dans certains États du Commonwealth des Caraïbes) ont le droit de voter aux élections législatives dans ce pays. Ce n'est que dans quelques pays hors Europe que les non-citoyens sont généralement autorisés à voter après un certain nombre d'années de résidence permanente, allant d'un an en Nouvelle-Zélande à 15 ans en Uruguay. Au Luxembourg, une proposition visant à accorder le droit de vote aux élections nationales aux non-citoyens qui sont résidents permanents depuis plus de 10 ans a été rejetée lors d'un référendum en 2015.
45. Bien qu'une condition de nationalité soit courante pour les élections nationales, il serait toutefois souhaitable que les étrangers soient autorisés à voter aux élections locales après une certaine période de résidence légale et habituelle (CDL-AD(2002)023rev2-cor, partie I.1.1b). Bien qu'elle n'ait été ratifiée que par quelques États, la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (1992) stipule que chaque partie doit accorder à tout résident étranger le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, à condition, entre autres, qu'il ou elle ait été un résident légal et habituel dans l'État concerné pendant les cinq années précédant les élections. (Voir également le rapport CG35(2018)17 du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux).
46. En fait, on observe une tendance croissante à accorder le droit de vote aux élections locales aux résidents étrangers de longue date. En vertu du droit communautaire, tous les citoyens de l'UE vivant dans un autre pays de l'UE ont déjà le droit de voter aux élections locales et aux élections du Parlement européen dans ce pays. Même les étrangers non-UE ayant le statut de résident permanent sont autorisés à voter aux élections locales et/ou régionales dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe (par exemple, la Suède, le Danemark, l'Islande, la Finlande, les Pays-Bas, la République d'Irlande ainsi que, de nos jours, la Belgique, l'Estonie et le Luxembourg). Toutefois, un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas encore suivi la recommandation générale.
47. Tant qu'il existe une condition de nationalité pour participer aux élections nationales ou même infranationales, cela dépend des possibilités qu'ont les étrangers d'acquérir la citoyenneté de leur pays de résidence - et de leur volonté d'en faire la demande. Selon la Convention européenne sur la nationalité (1997), chaque État partie ayant ratifié la Convention, doit prévoir dans son droit interne la possibilité de naturalisation des personnes résidant légalement et habituellement sur son territoire. En établissant les conditions de la naturalisation, les États ne

doivent pas prévoir une période de résidence supérieure à dix ans avant le dépôt d'une demande.

48. Bien que chaque État détermine en vertu de sa propre législation qui sont ses ressortissants, l'exigence de nationalité pose parfois des problèmes excessifs. Par exemple, les États peuvent refuser la citoyenneté à des personnes qui sont installées sur leur territoire depuis des générations. Dans certains États post-soviétiques, tels que l'Estonie et la Lettonie, un nombre considérable de personnes, pour la plupart d'origine russe, n'ont pas automatiquement acquis la citoyenneté et, par conséquent, ne sont pas autorisées à voter et à se présenter aux élections. Bien que des efforts importants aient été faits pour naturaliser ces personnes dans l'intervalle, dans ces deux pays, un bon nombre de résidents dont la citoyenneté est indéterminée sont toujours privés du droit de vote aux élections nationales.
49. En vertu de la Convention européenne sur la nationalité, les personnes ayant une double nationalité doivent avoir les mêmes droits électoraux que les autres ressortissants. La loi électorale du Portugal est un exemple positif. Elle stipule expressément que les citoyens portugais qui possèdent également une nationalité d'un autre État ne perdent pas leur droit de vote pour cette raison.

Condition de résidence et vote à l'étranger

50. Selon la Cour européenne des droits de l'homme (et l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme), une condition de résidence n'est pas une restriction arbitraire du droit de vote et n'est donc pas incompatible avec l'art. 3 du Protocole n° 1 de la CEDH. De même, le Code de bonne conduite en matière électorale stipule qu'une condition de résidence peut être imposée (CDL-AD(2002)023rev2-cor, I 1.1c).
51. En même temps, le Code de bonne conduite en matière électorale stipule que la période de résidence requise ne doit pas dépasser six mois, et uniquement pour les élections locales ou régionales (si elle ne vise pas à protéger les minorités nationales). Au Monténégro, cependant, la Constitution et la loi électorale limitent le droit de vote aux élections nationales aux seuls citoyens qui ont résidé dans le pays pendant les deux années précédant les élections (alors que la Constitution ne précise pas quand cette résidence doit avoir lieu, la loi électorale fait référence aux 24 mois précédant les élections). Cette exigence a été critiquée par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise comme non conforme aux normes internationales.
52. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, le droit de vote peut également être accordé aux citoyens résidant à l'étranger. Il y a de bonnes raisons de le faire (voir CDL-AD (2011) 022), et, en fait, la plupart des États membres du Conseil de l'Europe ont depuis lors introduit des dispositions légales pour le vote à l'étranger. Parmi les exemples récents, citons la Hongrie (2014), la Roumanie (2015) et la Grèce (2019). Dans quelques pays européens qui autorisent le vote à l'étranger, le droit de vote est retiré aux citoyens qui vivent à l'étranger pendant une longue période, à savoir au Royaume-Uni après plus de 15 ans et en Allemagne après plus de 25 ans (avec quelques exceptions). Dans certains autres pays, les citoyens qui ne sont plus inscrits comme résidents sont encore inscrits sur les listes électorales pendant un certain temps (par exemple, dix ans en Suède). Par la suite, ils doivent s'inscrire activement depuis l'étranger.
53. S'il est du ressort de la souveraineté de l'État de décider d'accorder ou non le droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger, l'introduction du vote à l'étranger pourrait être envisagée, s'il n'est pas encore présent. Dans certains États membres du Conseil de l'Europe, le vote des citoyens résidant à l'étranger est encore soit interdit, soit limité à une catégorie très restreinte de personnes (par exemple, l'Arménie, Malte, l'Irlande), ou seulement à ceux qui se trouvent "temporairement" à l'étranger (par exemple, le Danemark, le Liechtenstein, la Macédoine du Nord, la Serbie).
54. Si le vote à l'étranger est autorisé, les capacités organisationnelles limitées pour voter à l'étranger, combinées à des exigences administratives excessives pour l'inscription des électeurs, peuvent empêcher les citoyens à l'étranger de voter. En Ukraine, par exemple, seuls 2 % environ des citoyens vivant à l'étranger ont participé aux élections présidentielles de 2019.

Certains États membres du Conseil de l'Europe doivent encore développer les capacités organisationnelles nécessaires pour le vote général à l'étranger.

55. D'autre part, les citoyens devraient être tenus de s'inscrire pour voter à l'étranger, ou devraient être automatiquement inscrits. Si les électeurs sont autorisés à voter à l'étranger sans inscription préalable et, en même temps, sont inscrits sur les listes électorales nationales, un tel arrangement crée le risque de vote multiple. Cette situation a été préoccupante, par exemple, lors des élections bulgares de 2017. Lorsqu'il est possible de s'inscrire en ligne pour voter à l'étranger, comme en Espagne, des mesures de sécurité spéciales doivent être prises pour protéger les données (transmission).

Droit de vote pour les membres des forces armées

56. Dans quelques pays hors d'Europe, les membres des forces militaires (et/ou de police) n'ont pas le droit de vote. Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, la Turquie n'autorise pas les conscrits et les cadets militaires à voter. À première vue, cela pourrait être considéré comme une mesure visant à empêcher une politisation des forces militaires et à protéger le vote libre et secret, qui pourrait facilement être affecté dans le cas du personnel militaire. Toutefois, une telle interdiction prive un nombre important de citoyens de leurs droits, ce qui constitue une restriction inappropriée du droit de vote. En conséquence, la Commission de Venise et l'APCE ont toutes deux souligné que la nécessité d'un contrôle démocratique sur les militaires ne devrait pas servir de prétexte pour priver automatiquement les militaires de leur droit de vote (voir APCE, Rés. 1459 (2005), paragraphe 9).

Droit de vote et capacité juridique

57. Le déni général du droit de vote des personnes handicapées sous tutelle ou curatelle est contraire aux normes internationales. Si la CEDH a estimé que la perte des droits de vote en raison du placement sous tutelle pouvait poursuivre un objectif légitime (à savoir garantir que seuls les citoyens capables d'évaluer les conséquences de leurs décisions et de prendre des décisions conscientes et judicieuses devraient participer aux affaires publiques), elle a conclu qu'une exclusion générale et aveugle du droit de vote, sans évaluation judiciaire individualisée, ne pouvait être considérée comme proportionnée à l'objectif poursuivi (*Alajos Kiss c. Hongrie*, n° 28832/2006, 20 août 2010).
58. Le Comité des droits des personnes handicapées (CDPH) va cependant plus loin. Le CDPH considère que toute exclusion du droit de vote sur la base d'un handicap psychosocial ou intellectuel perçu ou réel (souvent lié à la perte de la capacité juridique) constitue une discrimination fondée sur le handicap, y compris une restriction en vertu d'une évaluation individualisée. Ayant constaté que l'évaluation de la capacité des individus est de nature discriminatoire, le CDPH soutient que cette mesure ne peut être considérée comme légitime. Elle a recommandé à plusieurs reprises l'adoption de mesures législatives pour garantir que les personnes handicapées, y compris les personnes qui sont actuellement sous tutelle ou curatelle, puissent exercer leur droit de vote et participer à la vie publique, sur la base de l'égalité avec les autres (voir par exemple CDPH/C/10/D/4/2011, 2013 ; CPRD/C/GC/6, 2018).
59. Dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, cependant, les citoyens n'ont pas le droit de vote s'ils sont déclarés juridiquement incapables (par décision de justice) en raison d'un handicap intellectuel ou mental (par exemple, en Albanie, Andorre, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Lituanie, Pologne, Roumanie, Serbie et Ukraine). Les rapports d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH et de l'APCE ont souligné à plusieurs reprises que la privation du droit de vote sur la base d'un handicap intellectuel ou mental est incompatible avec les obligations et les normes internationales.
60. Même les réformes récentes ne vont peut-être pas assez loin : alors qu'en République de Moldova, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la privation générale du droit de vote des personnes déclarées incompetentes par un tribunal (2018), un tribunal peut toujours priver une personne du droit de vote sur la base d'un handicap mental. Au Danemark, des dispositions nouvellement adoptées (2018) permettent de rétablir le droit de vote de certaines

personnes sous tutelle. Toutefois, la législation comprend toujours des dispositions qui privent les personnes considérées comme totalement incapables de leur droit de vote, selon le BIDDH.

61. Il est positif de constater qu'il n'existe pas de restrictions fondées sur l'incapacité mentale et/ou juridique dans un nombre croissant d'États membres du Conseil de l'Europe. Citons par exemple l'Autriche, la Croatie, la Lettonie, les Pays-Bas, l'Irlande, la Suède, le Royaume-Uni et, à la suite de récentes réformes, la Slovaquie, l'Espagne et l'Allemagne.

Droit de vote pour les prisonniers

62. Dans des affaires concernant le Royaume-Uni, la Russie, la Turquie et la Bulgarie, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré à plusieurs reprises que l'interdiction générale du droit de vote des prisonniers était contraire à la CEDH. Toutefois, des interdictions générales de vote sont toujours appliquées aux prisonniers (à la suite d'infractions pénales) dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe (par exemple, la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Russie et la Turquie). Après que le Royaume-Uni n'a pas voulu appliquer les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme pendant de nombreuses années, la suppression générale du droit de vote des prisonniers purgeant une peine de prison a été abrogée dans ce pays en 2018.

63. Si la plupart des États membres du Conseil de l'Europe ne prévoient pas d'interdiction totale du vote en prison, certains d'entre eux privent de leur droit de vote les citoyens qui ont été condamnés pour certains crimes ou à une certaine période de détention. L'article 3 du Protocole n°1 à la Convention, qui consacre la capacité de l'individu à influencer la composition du corps législatif, n'exclut pas la possibilité d'imposer des restrictions aux droits électoraux d'un individu qui a, par exemple, gravement abusé d'une fonction publique ou dont le comportement a menacé de porter atteinte à l'État de droit ou aux fondements démocratiques (voir *Frodl c. Autriche*, 20201/04, 8 avril 2010, § 26). Selon la Cour européenne des droits de l'homme, cependant, même ces dispositions doivent être prises par un juge, en tenant compte des circonstances spécifiques de l'affaire, et il doit y avoir un lien entre l'infraction commise et les questions relatives aux élections et aux institutions démocratiques (voir *Frodl c. Autriche*, 20201/04, 8 avril 2010). Ces critères visent à établir la privation du droit de vote comme une exception, même pour les prisonniers condamnés. En outre, en 2015, la Cour européenne de justice a décidé que les États membres de l'UE peuvent interdire le droit de vote des prisonniers (uniquement) pour autant que la décision de le faire tienne compte de la nature et de la gravité de l'infraction pénale commise et de la durée de la peine (*Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre Médoc et Préfet de la Gironde*, C-650/13, 6 octobre 2015).

64. En particulier, les personnes en détention provisoire ne doivent pas être exclues de l'exercice de leur droit. Bien qu'en dehors du Bélarus, les détenus provisoires soient généralement autorisés à voter dans les États européens, dans la pratique, ils ne sont pas toujours en mesure d'exercer leur droit de vote en raison du manque de possibilités de vote en prison. En outre, les procédures de vote pour les détenus sont limitées dans certains cas. En France et aux Pays-Bas, par exemple, le vote par procuration est la seule forme de vote disponible pour les prisonniers et les électeurs en détention préventive.

65. En outre, dans certains États membres du Conseil de l'Europe, le droit de vote n'est pas automatiquement rétabli à la sortie de prison (par exemple, en Belgique, au Luxembourg, en Pologne et en Turquie). Au Luxembourg, par exemple, une peine de prison de plus de dix ans entraîne automatiquement une privation du droit de vote à vie, tandis qu'une peine de prison de cinq à dix ans entraîne généralement une privation du droit de vote de dix à vingt ans, la privation du droit de vote à vie étant possible.

66. Contrairement aux pays susmentionnés, un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe se distinguent par le fait qu'aucune restriction de vote n'est imposée aux citoyens condamnés, quelle que soit la nature du crime ou la durée de la peine. Il s'agit par exemple de la Croatie, de la République tchèque, du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de l'Irlande, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Macédoine du Nord, de la Norvège, de la Serbie, de la Slovaquie, de l'Espagne, de la Suède et de la Suisse. En Allemagne, les tribunaux peuvent interdire le vote aux citoyens qui ont commis certains crimes, mais ne le font presque jamais.

67. Bien que le présent rapport se concentre sur les élections nationales, il convient de noter que dans quelques États membres du Conseil de l'Europe, les prisonniers peuvent avoir le droit de voter aux élections nationales, mais pas aux élections locales, au motif qu'ils ne seraient pas concernés par la politique locale ou n'appartiendraient pas à la communauté locale (par exemple, en République tchèque, en Lettonie). Une telle restriction devrait être reconsidérée.

VI. L'inscription des électeurs

68. L'établissement et la tenue de registres électoraux (listes électorales) corrects sont essentiels pour mettre en œuvre et garantir le suffrage universel. Dans la pratique, c'est une condition préalable pour permettre aux électeurs d'exercer leur droit de vote. Cependant, l'inscription des électeurs est l'une des parties les plus complexes et les plus difficiles de l'administration électorale. Les problèmes typiques sont que les listes électorales sont incomplètes (c'est-à-dire qu'elles n'incluent pas tous les électeurs éligibles) et inexactes (c'est-à-dire qu'elles contiennent de fausses données, les noms des personnes décédées, etc).

69. Les observateurs électoraux continuent d'exprimer leur inquiétude quant à l'inexactitude des listes électorales dans certains États membres du Conseil de l'Europe. En Albanie, par exemple, le nombre total d'électeurs inscrits aux élections de 2017 était beaucoup plus élevé que les chiffres du recensement de la population. La différence pourrait très probablement s'expliquer par le fait que de nombreux Albanais qui ont quitté le pays figuraient encore sur les listes électorales (alors que le vote à l'étranger n'était pas possible).

70. On peut supposer que les registres électoraux en Albanie et dans certains autres pays comprennent également un certain nombre de citoyens décédés. Toutefois, le fait de retirer systématiquement des listes électorales les électeurs âgés de 100 ans ou plus, comme cela se fait en Albanie, ne représente pas une solution, mais est contraire aux normes internationales. De même, exclure automatiquement des électeurs du registre si leurs documents d'identification ont expiré, ne serait pas conforme aux normes internationales. Heureusement, la législation révisée de la Macédoine du Nord ne contient plus une telle disposition.

71. Il faut toutefois admettre que l'établissement et la tenue de listes électorales précises sont particulièrement difficiles dans les situations (post-)conflituelles où il y a un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI). Néanmoins, les principes directeurs des Nations unies relatifs au déplacement interne (1998) stipulent que les personnes déplacées ne doivent pas se voir refuser le droit de vote (principe 22). En conséquence, le Comité des Ministres a recommandé que les États membres du Conseil de l'Europe prennent les mesures juridiques et pratiques appropriées pour permettre aux PDI d'exercer effectivement leur droit de vote aux élections nationales, régionales ou locales (CM/Rec(2006)6, paragraphe 9). Si des efforts importants ont été déployés pour permettre aux personnes déplacées de voter dans les États (post-)conflit, il reste un grand nombre de personnes déplacées qui ne sont pas inscrites sur les listes électorales, par exemple en Ukraine.

Modèles d'inscription des électeurs

72. Il existe plusieurs méthodes pour produire des listes électorales. Dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, les listes électorales sont directement tirées des bases de données nationales, régionales et/ou locales de la population qui sont utilisées à des fins administratives. Cela signifie que l'inscription des électeurs est passive, sauf pour les personnes résidant à l'étranger qui doivent généralement s'inscrire activement (si elles sont autorisées à voter). Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, seuls Chypre, l'Irlande et le Royaume-Uni comptent des électeurs qui ne sont pas inscrits automatiquement sur les listes, mais qui le sont à leur propre demande (inscription active des électeurs). Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, les deux méthodes sont acceptables (Rapport explicatif, I.1.2, par. 7).

73. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, il doit cependant y avoir des registres électoraux permanents. En fait, les registres permanents sont la norme dans les États membres du Conseil de l'Europe, à l'exception de la Bulgarie et de la Lettonie. En outre, dans la majorité

des Etats membres du Conseil de l'Europe, il existe des registres électoraux centralisés pour les élections nationales qui permettent de vérifier les données nationales et d'améliorer la qualité des données. Plusieurs pays, par exemple l'Ukraine (2010), la Serbie (2012) et, récemment, l'Autriche (2018), ont suivi la recommandation de créer un registre national des électeurs.

74. Cependant, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, comme par exemple la République tchèque, il n'existe pas de registre électoral centralisé, et les listes électorales sont entièrement gérées au niveau local. Sans registre national des électeurs, il peut cependant être difficile d'empêcher les inscriptions multiples des mêmes électeurs sur les listes électorales dans les différentes communes. Lorsqu'aucun autre mécanisme n'est en place pour assurer le recoupement des données à l'échelle nationale (comme en France, par exemple), la responsabilité de tenir des listes électorales exactes incombe entièrement aux autorités locales.

Révision publique des registres électoraux

75. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, les listes électorales doivent être publiées. En effet, dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, les listes électorales sont mises à la disposition du public, par exemple en les affichant dans les bureaux de vote, en les rendant disponibles dans les bureaux municipaux et/ou en les publiant sur des sites web. La transparence et le contrôle public peuvent améliorer l'exactitude des listes électorales. Le fait que les listes électorales en Arménie comprenaient des adresses où, selon les observateurs internationaux, un nombre exagéré d'électeurs était inscrit, montre à quel point cela est important.

76. Afin de protéger les données privées des citoyens, certains pays ont toutefois introduit des restrictions concernant l'accès du public aux listes électorales. En République tchèque, en Hongrie et en Serbie, par exemple, les lois interdisent l'affichage public de données personnelles et/ou ne prévoient pas de contrôle public des listes électorales. Les électeurs ne sont autorisés à vérifier que leurs propres données personnelles dans ces pays. Outre la vérification de ses propres dossiers, en Allemagne, l'inspection des données d'autres électeurs doit être justifiée par des raisons très spécifiques. Suite à une réforme en 2001, le registre électoral n'est plus accessible au public pour que chacun puisse le consulter.

77. Toutefois, même avec de telles restrictions, il est essentiel pour des élections démocratiques que les électeurs soient au moins autorisés à vérifier leur propre enregistrement sur le registre des électeurs et à demander des corrections, des ajouts et/ou des suppressions de leurs données, si nécessaire. Il est positif que des campagnes de sensibilisation spéciales soient menées avant les élections pour encourager les électeurs à vérifier leurs données dans certains pays, comme par exemple en Andorre. En outre, il est de la plus haute importance que les griefs concernant les listes électorales puissent être soumis aux autorités publiques responsables et/ou faire l'objet d'un recours devant les tribunaux. Même si les détails des procédures et les délais varient considérablement, des recours peuvent être déposés dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. En général, les électeurs ont eu de larges possibilités de vérifier et de demander des corrections de leurs propres données et, dans un certain nombre de cas, de consulter les données d'autres électeurs. En Irlande (avec un système d'inscription active des électeurs), les citoyens peuvent vérifier en ligne s'ils sont inscrits sur les listes électorales.

78. Toutefois, la question de savoir si des copies des listes électorales devraient être mises à la disposition des candidats aux élections (dans leurs circonscriptions respectives) fait l'objet d'une discussion plus approfondie. Cela est possible, entre autres, en Irlande, à Monaco, en Espagne et, en ce qui concerne les données de base détenues par le registre d'état civil, même en Allemagne. Dans le cas des élections présidentielles en Macédoine du Nord, toutefois, des inquiétudes ont été exprimées quant à l'utilisation abusive des données personnelles des électeurs par les partis politiques pour suivre les électeurs et faire pression sur eux.

Listes électorales supplémentaires et inscription le jour du vote

79. Les listes électorales supplémentaires peuvent permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du droit de vote, de voter (CDL-AD(2002)023rev2-cor, partie I.1.2.vi). Toutefois, tout en augmentant le caractère inclusif des élections, les listes supplémentaires peuvent être largement utilisées pour compenser l'inexactitude de l'inscription régulière des électeurs. Cela est problématique dans la mesure où l'utilisation de listes supplémentaires augmente le risque de vote multiple et de vote dans les mauvaises circonscriptions. Elle ne devrait être tolérée que si des garanties suffisantes contre le vote multiple sont établies.
80. En règle générale, l'enregistrement le jour du scrutin doit être évité, si possible, et ne doit pas avoir lieu au bureau de vote. Bien qu'il soit inclusive, il est en contradiction avec les normes internationales. Il n'est pas surprenant que l'inscription des électeurs dans les bureaux de vote ait été critiquée par les observateurs électoraux dans le cas des élections en Azerbaïdjan, au Bélarus et en Russie, mais elle a également été possible, par exemple, lors des élections nationales en République tchèque.

VII. Le droit de se présenter aux élections

81. Comme pour le droit de vote, le droit de se présenter aux élections est universel et ne doit pas être restreint de manière déraisonnable. Toutefois, des conditions plus strictes peuvent être imposées pour l'éligibilité que pour le droit de vote, "car l'exercice d'une fonction publique est en jeu et il peut être légitime d'exclure les personnes dont l'activité dans cette charge contreviendrait à un intérêt public prépondérant" (CDL-AD(2002)023rev2-cor, Rapport expl., paragraphe 6d).

Âge minimum pour se présenter aux élections

82. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, le droit d'éligibilité doit de préférence être acquis au même âge que le droit de vote (CDL-AD(2002)023rev2-cor, I.1.1a.iii). Cependant, dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, le droit de vote est accordé aux citoyens qui ont atteint l'âge de 18 ans, alors que seuls les électeurs âgés de 21 ans ou plus peuvent se présenter aux élections législatives. Citons par exemple la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Géorgie, l'Irlande, la Lettonie, la Pologne, la Fédération de Russie, Saint-Marin, la Slovaquie et l'Ukraine. L'âge minimum pour le droit de se présenter aux élections est même fixé à 23 ans en Roumanie et à 25 ans en Arménie, en Italie, en Lituanie et à Monaco. C'est en Grèce que l'écart est le plus important, soit 17 ans pour le droit de vote (lors des prochaines élections) et 25 ans pour le droit d'éligibilité aux élections législatives.
83. Bien que le Code de bonne conduite en matière électorale autorise un âge minimum de 25 ans pour les candidats aux élections parlementaires, l'abaissement de l'âge minimum pourrait être reconsidéré afin d'améliorer la représentation parlementaire des jeunes et d'aligner les exigences en matière de droit de vote actif et passif. Récemment, en Turquie, l'âge minimum a été abaissé de 25 à 18 ans avant les élections de 2018. En Autriche et à Malte, où seul l'âge du droit de vote actif a été abaissé de 18 à 16 ans, il ne semble toutefois pas nécessaire de réduire l'âge minimum pour être élu au Parlement, pour autant qu'il corresponde à l'âge de la majorité.
84. L'âge minimum nécessaire pour se présenter aux élections présidentielles se situe généralement entre 35 et 40 ans dans les États membres du Conseil de l'Europe. Cela est conforme au Code de bonne conduite en matière électorale qui autorise des âges spécifiques pour certaines fonctions, telles que celles de sénateur (non prise en considération ici) et de chef d'État. La France et la Finlande font figure d'exception, l'âge minimum pour être président étant de 18 ans.

Conditions de citoyenneté pour se présenter aux élections

85. La législation de tous les États membres du Conseil de l'Europe prévoit une condition de nationalité pour le droit de se présenter aux élections nationales. Toutefois, dans certains pays, seuls les citoyens de naissance peuvent se présenter aux élections présidentielles (par exemple,

en Finlande et en Lituanie). On peut également envisager d'accorder aux citoyens naturalisés de longue date un droit de vote passif aux élections présidentielles.

86. En vertu de la Convention européenne sur la nationalité (signée par 29 et ratifiée par 21 États, en mai 2020), les citoyens ayant plusieurs nationalités ont, sur le territoire de l'État partie dans lequel ils résident, les mêmes droits et devoirs que les autres ressortissants de cet État partie. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'interdiction d'élire des personnes ayant une double nationalité au Parlement constitue un moyen inapproprié de garantir la loyauté des membres du Parlement envers l'État, violant ainsi l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH (*Tănase c. République de Moldova*, [GC], 7/08, 27 avril 2010). Cependant, les citoyens ayant une double nationalité ne sont actuellement pas autorisés à se présenter aux élections parlementaires, par exemple, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Bulgarie, à Malte et en Lituanie. En Azerbaïdjan, en Géorgie et en Ukraine, une personne ayant la double nationalité ne peut pas être élue président.
87. Suivant les mêmes arguments que pour l'octroi du droit de vote aux élections locales aux non-citoyens, il est recommandé en conséquence que le droit de se présenter aux élections locales soit accordé aux résidents légaux de longue date. Cela serait conforme à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (1992).

Conditions de résidence pour se présenter aux élections

88. Une condition de résidence n'est pas une restriction arbitraire du droit d'être élu. Toutefois, elle ne doit pas limiter le droit de se présenter aux élections aux seuls citoyens qui résident dans un pays, une région ou une circonscription depuis très longtemps.
89. Dans certains cas, cependant, les conditions de résidence semblent déraisonnablement restrictives et en contradiction avec les normes internationales. En Lituanie, les candidats à la présidence doivent avoir résidé dans le pays au moins pendant les trois dernières années précédant les élections. En Géorgie, un minimum de cinq ans est requis, y compris les trois dernières années précédant le jour des élections. Dans certains autres États membres du Conseil de l'Europe, les exigences de résidence sont encore plus strictes. Par exemple, en Azerbaïdjan, en République tchèque, en République de Moldova, en Ukraine et, jusqu'à récemment, dans la Fédération de Russie, seuls les citoyens ayant une résidence (permanente) de dix ans pouvaient se présenter à la présidence, parfois en précisant les dix dernières années précédant les élections ou dix des quinze dernières années. Les amendements de 2020 à la Constitution russe stipulent même qu'un candidat à la présidence doit avoir vécu, selon des amendements à la législation électorale du pays, pendant au moins 25 ans et ne peut avoir jamais détenu de nationalité étrangère.

Restrictions basées sur l'ethnicité (et la résidence)

90. La constitution de la Bosnie-Herzégovine établit une distinction entre les "peuples constituants" (personnes qui déclarent leur affiliation bosniaques, croate ou serbe) et les "autres" (membres des minorités ethniques et personnes qui ne déclarent pas leur affiliation à un groupe particulier en raison de mariages mixtes, de la mixité des parents ou pour d'autres raisons). Seules les personnes déclarant leur affiliation à un "peuple constituant" sont habilitées à se présenter à la Chambre des peuples (la chambre haute du Parlement de l'État) et à la présidence (le chef de l'État collectif). Selon la Cour européenne des droits de l'homme, cette disposition viole la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier ses protocoles 1 et 12 (*Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], [27996/06](#) et [34836/06](#), 22 décembre 2009).
91. En outre, même pour les "peuples constituants" de la Bosnie-Herzégovine, leur droit de se présenter aux élections présidentielles pourrait être déraisonnablement restreint par des limitations basées sur la résidence. Par exemple, un Serbe enregistré dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine ou un Bosniaque ou un Croate enregistré en Republika Srpska ne peut pas se présenter à la présidence de l'État. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a recommandé que la loi soit modifiée pour supprimer les limitations fondées sur l'appartenance ethnique et la résidence (*Pilav c. Bosnie-Herzégovine*, 41939/07, 9 septembre 2016).

92. Malgré les arrêts contraignants de la Cour européenne des droits de l'homme, la nature discriminatoire du cadre constitutionnel n'a pas été traitée à ce jour. À plusieurs reprises, les missions d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH et de l'APCE ont exprimé leur préoccupation quant au fait que les autorités de Bosnie-Herzégovine n'avaient pas modifié le cadre juridique pour supprimer la discrimination fondée sur l'ethnicité et la résidence en ce qui concerne le droit de se présenter aux élections à la présidence (et à la Chambre des peuples).

Le service militaire comme condition pour se présenter aux élections

93. L'inéligibilité des citoyens masculins qui n'ont pas accompli le service militaire obligatoire, comme en Turquie, est contraire aux normes internationales et discriminatoire par nature.

Exigences en matière de formation pour se présenter aux élections

94. Les exigences en matière d'éducation constituent des restrictions indues au droit de se présenter aux élections et sont contraires aux obligations internationales et aux bonnes pratiques. Toutefois, les citoyens qui n'ont pas terminé l'école primaire ne peuvent pas se présenter aux élections parlementaires en Turquie. Les candidats aux élections présidentielles doivent avoir fait des études supérieures en Turquie et être titulaires d'un diplôme universitaire en Azerbaïdjan.

Les handicaps mentaux et le droit d'être élu

95. Suivant les mêmes arguments que pour la non-limitation du droit de vote, les personnes souffrant d'un handicap intellectuel ou mental ne devraient pas se voir interdire indistinctement de se porter candidat si elles remplissent les conditions, comme tout autre citoyen. Toutefois, dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, les droits de vote actif et passif des personnes handicapées sous tutelle ou curatelle sont refusés de manière générale (voir ci-dessus).

Privation du droit d'être élu pour les criminels condamnés

96. Si le droit de vote des prisonniers fait l'objet d'un vaste débat, le droit d'éligibilité des personnes condamnées est beaucoup moins discuté. Bien entendu, tant que les condamnés restent en prison et ne peuvent exercer de mandat électoral, la question n'a que peu d'importance pratique. Toutefois, dans de nombreux cas, l'exclusion du droit d'éligibilité reste en vigueur après la fin de la peine de prison ou suite à une condamnation avec sursis.

97. Actuellement, dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, les personnes qui purgent une peine de prison, qui ont un casier judiciaire actif et/ou qui sont privées du droit d'occuper des fonctions publiques par une décision de justice (définitive) ne peuvent pas se présenter aux élections. Bien que chaque État ait une grande latitude quant à la manière dont il réglemente l'interdiction du droit de vote pour les personnes condamnées, ici encore, certains aspects sont importants : s'agit-il d'un déni indiscriminé du droit de se présenter aux élections, ou cela dépend-il de la nature du délit et de la durée de la peine ? Le droit est-il rétabli à la sortie de prison ou reste-t-il en vigueur pendant une période beaucoup plus longue ? En particulier, les refus généraux, les interdictions pour des délits mineurs ainsi que les interdictions extrêmement longues du droit d'être élu après l'expiration de la peine peuvent être une source de préoccupation (voir CDL-AD(2015)036cor).

98. Selon les rapports d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, par exemple, en Turquie, les motifs d'inéligibilité au Parlement comprennent des condamnations pénales pour un large éventail de crimes, y compris des délits mineurs, même si la personne a été graciée. Quant aux élections présidentielles, il existe même des interdictions à vie pour les condamnés. Alors qu'en Fédération de Russie, les interdictions à vie des droits de candidature ont été supprimées, les citoyens ayant un casier judiciaire non expurgé ne peuvent pas se présenter comme candidats. Alors que c'est également la pratique dans plusieurs autres États, dans la Fédération de Russie, le droit d'éligibilité est également refusé aux personnes dont le casier judiciaire a été effacé pour des infractions graves ou particulièrement graves, pour une période supplémentaire de 10 et 15 ans, respectivement. Les restrictions imposées aux citoyens dont le casier judiciaire a été effacé sont particulièrement contraires au principe de proportionnalité et aux normes internationales.

99. S'il peut être légitime de restreindre (temporairement) le droit d'éligibilité des personnes en raison de crimes graves et clairement définis, il convient de souligner que les interdictions du droit d'éligibilité ont été systématiquement utilisées contre les dissidents politiques dans plusieurs pays tels que l'Azerbaïdjan, la Turquie et la Russie. Le Comité des Ministres, par exemple, a demandé à plusieurs reprises à l'Azerbaïdjan de libérer les prisonniers politiques, de révoquer leurs condamnations et de supprimer leur casier judiciaire. En contradiction avec les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et les demandes répétées du Conseil de l'Europe, un certain nombre de candidats potentiels ont été empêchés de se présenter aux élections dans ce pays (voir également le Doc. 15090 de l'APCE, paragraphe 36).

Restrictions visant à protéger l'ordre démocratique

100. Selon la CEDH, l'ordre démocratique de l'État peut être protégé contre les individus qui ne sont pas éthiquement qualifiés pour devenir les représentants d'un État démocratique au niveau politique ou administratif. Toutefois, afin de déterminer si les restrictions des droits électoraux passifs sont proportionnées, il est nécessaire d'évaluer très soigneusement si la personne constitue une menace réelle pour l'ordre démocratique, la sécurité nationale ou l'intégrité de l'État.

101. La loi électorale lettone stipule (toujours) que les personnes ne doivent pas figurer sur les listes de candidats et ne peuvent être élues à la Saeima si, entre autres, elles appartiennent ou ont appartenu au personnel salarié des services de sécurité, de renseignement ou de contre-espionnage de l'URSS, de la RSS lettone ou d'un autre pays ; cela s'applique aussi à ceux qui ont été des membres actifs du Parti communiste de l'Union soviétique (le Parti communiste de Lettonie), du Front international des travailleurs de la RSS de Lettonie, du Conseil uni des organes de travail, de l'Organisation des vétérans de la guerre et du travail, du Comité du salut de toute la Lettonie ou de ses comités régionaux.

102. Alors qu'en 2006, dans l'affaire *Ždanoka c. Lettonie* ([GC], n° 58278/00, 16 mars 2006), la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la restriction imposée aux anciens membres du parti communiste était conforme à la constitution lettone et à la CEDH, elle a estimé que le parlement, en examinant périodiquement la situation politique dans l'État ainsi que la nécessité et le bien-fondé des restrictions, devait décider de fixer une limite temporelle à ces restrictions, étant donné que ces limitations des droits électoraux passifs ne peuvent exister que pendant une période déterminée. Après avoir évalué à plusieurs reprises les décisions de restriction individuelles de la Commission électorale centrale, la Cour constitutionnelle a estimé que la norme était toujours conforme à la Constitution en juin 2018. Néanmoins, il serait utile de réexaminer si le régime démocratique letton est devenu suffisamment stable au cours des deux dernières décennies, rendant ces restrictions inutiles.

Mandats et durée des mandats des présidents élus

103. Alors que le mandat des membres élus du Parlement (chambre basse) est généralement de quatre ou cinq ans, dans la plupart des systèmes présidentiels et semi-présidentiels, les présidents sont élus pour un mandat de cinq ou six ans. Dans le cas particulier des présidents élus au suffrage direct, qui détiennent des pouvoirs étendus, des mandats plus longs peuvent être remis en question. Ce n'est pas une coïncidence si, dans le monde entier, la plupart des pays où des présidents élus puissants sont élus pour un mandat de sept ans sont gouvernés de manière autocratique. Alors que la démocratie irlandaise avec un président qui n'est investi que de pouvoirs limités n'entre clairement pas dans cette catégorie, des exemples de telles autocraties électorales incluent l'Azerbaïdjan, le Cameroun, le Congo (Brazzaville) ainsi que le Rwanda. Cela est encore plus problématique s'il n'y a pas de limitations à la réélection.

104. Les limites de mandat s'appliquent généralement au chef de l'État/président de la République, alors qu'elles sont assez rares pour les membres des parlements (à l'exception, par exemple, du Costa Rica et jusqu'en 2014 du Mexique). Étant donné le risque d'abus de pouvoir de la part des titulaires qui cherchent à prolonger leur mandat, dans la grande majorité des systèmes présidentiels ou semi-présidentiels du monde, la constitution fixe des limites à la réélection du président : soit une interdiction absolue, soit une période maximale de deux mandats, soit deux mandats consécutifs. Si ces limites sont supprimées, il convient d'évaluer de

manière critique si ces réformes constitutionnelles préparent le terrain pour l'établissement ou la prolongation d'un régime autocratique.

105. En fait, dans certains pays d'Amérique latine, plus particulièrement au Venezuela (sous Hugo Chávez) et au Nicaragua (sous Daniel Ortega), les dirigeants autocratiques ont réussi à rester au pouvoir en abolissant toute limite à la réélection. En Afrique subsaharienne, où plus de 30 pays avaient introduit une limitation des mandats lors de l'introduction du multipartisme dans les années 1990, un certain nombre de dirigeants autocratiques élus ont aboli l'interdiction d'être réélus après deux mandats, ou l'ont simplement ignorée. Citons par exemple le Burundi, le Tchad, le Congo (Brazzaville), le Rwanda ainsi que l'Ouganda. En Égypte, les amendements constitutionnels de 2019 permettent au président Abdel Fattah el-Sisi, qui a déjà été élu deux fois à la présidence, de rester au pouvoir jusqu'en 2030, s'il est élu. En Asie centrale, il n'existe par exemple aucune limitation de la durée des mandats présidentiels au Tadjikistan et au Turkménistan (elle a été abolie en 2016), et le maximum constitutionnel de deux mandats électifs a été ignoré par l'ancien président de longue date, Islam Karimov, en Ouzbékistan (en fonction de 1990 à 2016).
106. Comme le montrent les exemples, l'abolition ou l'ignorance de toute limite à la réélection présidentielle représente souvent un recul en termes de réalisation démocratique ou un moyen de stabiliser un pouvoir autoritaire. Ainsi, la Commission de Venise a adopté un point de vue critique sur la suppression des limitations, par exemple, au Bélarus (2004) et en Azerbaïdjan (2009) et a salué l'introduction de la limitation des mandats au Kirghizistan (2010). Il est recommandé que la Commission de Venise adopte un même point de vue critique à l'égard des amendements constitutionnels de 2020 dans la Fédération de Russie. Ils permettent au président actuel Vladimir Poutine, qui a été élu en 2000 et 2004 ainsi qu'en 2012 et 2018, de briguer deux autres mandats et de se présenter à nouveau en 2024 et 2030.
107. Comme l'a fait remarquer la Commission de Venise, l'inopportunité de mandats illimités pour le président est reconnue dans les nouvelles et les anciennes démocraties. La limitation des mandats est particulièrement importante dans les pays où les structures démocratiques n'ont pas encore été établies ou consolidées. Si, néanmoins, des gouvernements démocratiques souhaitent modifier ou supprimer la limitation des mandats présidentiels, une telle décision doit être soumise à un examen et à un débat publics approfondis et doit respecter pleinement les procédures constitutionnelles et juridiques pertinentes. En outre, ces modifications (si elles sont adoptées) ne devraient avoir d'effet que pour les futurs titulaires du poste, et non pour le titulaire actuel (voir CDL-AD(2018)010).

VIII. L'enregistrement des sujets électoraux

Reconnaissance des partis politiques

108. Un parti politique est une association libre de personnes, dont l'un des objectifs est d'exprimer la volonté politique des citoyens, notamment par la participation aux affaires publiques et la présentation de candidats à des élections démocratiques (CDL-AD(2010)024, paragraphe 26). La Commission de Venise a déjà adopté un certain nombre d'avis et de rapports sur des questions relatives aux partis politiques (voir la compilation CDL-PI(2016)003). Ils constituent des sources de référence utiles pour réglementer, entre autres, la création et l'enregistrement des partis politiques. Afin d'éviter les répétitions, seules quelques exigences choisies concernant l'enregistrement et l'adhésion aux partis politiques sont mises en évidence à ce stade.
109. D'emblée, il convient de noter que l'enregistrement comme étape nécessaire à la reconnaissance d'une association en tant que parti politique, à la participation d'un parti aux élections générales ou au financement public d'un parti peut être considéré comme légitime, pour autant qu'aucune exigence excessive ne soit imposée. Dans le même temps, les exigences d'enregistrement pour la reconnaissance d'une association en tant que parti politique ne sont souvent pas les mêmes que celles pour la participation du parti aux élections. Néanmoins, elles

doivent être mentionnées dans le présent rapport, car le cadre juridique pour la reconnaissance d'un parti peut être favorable ou défavorable à la participation électorale des partis politiques.

110. Les réglementations concernant la création de partis politiques doivent être soigneusement examinées pour s'assurer qu'elles ne portent pas atteinte au droit de libre association dans les partis politiques et au principe du pluralisme politique. En Bulgarie, par exemple, la loi interdit la création de partis politiques selon des "critères ethniques, raciaux ou religieux", ce qui est contraire au moins aux normes et pratiques européennes.
111. En outre, compte tenu du droit de libre association dans les partis politiques, les exigences d'enregistrement concernant un nombre minimal de membres du parti pourraient être problématiques. Certains avis de la Commission de Venise ont même exprimé des doutes quant à la nécessité d'établir un nombre minimum d'adhérents pour les partis politiques. Dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, cependant, un certain nombre (parfois élevé) de membres est nécessaire pour qu'une organisation puisse être enregistrée en tant que parti politique, allant de seulement 50 (par exemple en Bulgarie), 100 (par exemple en Croatie), 200 (par exemple en Lettonie) et 300 membres (par exemple en Géorgie) à 1 000 (par exemple en Azerbaïdjan, République tchèque, Estonie), 2 000 (par exemple, Lituanie), 3 000 (par exemple, Albanie) ou 4 000 membres (République de Moldova), et jusqu'à 10 000 membres en Serbie (à l'exception des partis des minorités nationales qui ont besoin de 1 000 membres) ou 40 000 membres dans la Fédération de Russie.
112. En outre, l'exigence d'une couverture nationale pour les partis politiques pourrait représenter une restriction grave incompatible avec le droit à la liberté d'association. Selon la Commission de Venise, la répartition géographique des membres des partis ne devrait donc pas être une exigence pour la formation des partis politiques. De même, un parti politique basé uniquement sur un niveau régional ou local ne devrait pas être interdit (CDL-AD(2010)024, paragraphe 81). Toutefois, dans certains États membres du Conseil de l'Europe (par exemple, la République de Moldova, la Fédération de Russie), des exigences territoriales existent, ainsi que des exigences minimales en matière d'adhésion. Selon la loi fédérale sur les partis politiques de la Fédération de Russie, par exemple, les partis politiques doivent compter au moins 40 000 membres pour être enregistrés, ce qui signifie que, dans plus de la moitié des sujets de la Fédération de Russie, un parti politique doit avoir une branche régionale d'au moins 400 membres. Chaque autre branche régionale doit compter au moins 150 membres.
113. Si des restrictions aux activités politiques des citoyens étrangers et des apatrides sont possibles en vertu du droit international, une exclusion générale des citoyens étrangers et des apatrides de l'adhésion aux partis politiques pourrait ne pas être justifiée, car les non-citoyens devraient être autorisés à participer à la vie politique de leur pays de résidence, au moins au niveau local. Cependant, les lois sur les partis font parfois référence à un parti politique uniquement comme une union de citoyens du pays concerné (par exemple, en Arménie, en Serbie) ou, en outre, n'autorisent que les citoyens de l'UE ayant une résidence permanente à être membres d'un parti politique (par exemple, en Estonie, en République de Moldova). Une telle restriction pourrait être reconsidérée. Lorsque des résidents permanents sans la nationalité du pays sont autorisés à adhérer à un parti politique, la législation peut les limiter à 50 % du nombre total de membres de ce parti (par exemple, en Allemagne, en Lettonie) afin d'éviter toute influence étrangère indue.

Interdiction des partis politiques

114. Les interdictions ont une portée plus large que le non-enregistrement des partis politiques. Elles ne concernent pas seulement la reconnaissance juridique des partis, mais aussi leur existence. Dans certains États européens, il n'existe pas de règles sur l'interdiction des partis. Dans d'autres États, il existe de telles règles, mais elles sont interprétées de manière stricte et ne doivent être utilisées qu'avec une extrême retenue. En fait, il existe un patrimoine démocratique commun selon lequel les partis politiques ne sont pas interdits et dissous, sauf dans des cas très exceptionnels.
115. Néanmoins, depuis les années 1990, des procédures d'interdiction de partis (réussies ou non) ont eu lieu dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe tels que la

Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova, l'Ukraine, la Croatie, la France, l'Espagne, la Belgique, la Slovénie, la Roumanie, la Slovaquie, la République tchèque, l'Allemagne et, le plus souvent, la Turquie. Toutefois, à l'exception de la Turquie, les interdictions de partis n'étaient liées qu'à quelques petits partis extrémistes, le plus souvent pour des raisons d'idéologies antidémocratiques, de promotion de la violence, de soutien aux organisations terroristes ou de menace à l'ordre démocratique ou à l'unité nationale.

116. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a établi que toute restriction et interdiction éventuelle et toute mesure visant à dissoudre des partis politiques doivent remplir les conditions suivantes : 1) Les mesures doivent être exceptionnelles, justifiées uniquement dans des cas extrêmes de préconisation du recours à la violence et de mise en danger de l'ordre politique démocratique ou des droits fondamentaux des citoyens. 2) La mesure doit être proportionnée à l'objectif poursuivi, étant un dernier recours, et des mesures moins radicales doivent être prises, si possible. 3.) La mesure ne doit pas être utilisée de manière arbitraire et doit respecter les garanties judiciaires d'une procédure équitable et régulière. Compte tenu du rôle fondamental des partis politiques dans le fonctionnement d'une démocratie pluraliste, ces principes sont également reflétés dans les résolutions et rapports du Conseil de l'Europe (voir les textes cités dans la compilation de la Commission de Venise, CDL-PI(2016)003).
117. Considérant que l'interdiction d'un parti politique est une mesure exceptionnelle qui n'est légitime que si l'existence de ce parti menace réellement l'ordre démocratique d'un pays, la Cour constitutionnelle allemande a récemment rendu un jugement intéressant. Elle a estimé que pour interdire un parti politique, il ne suffit pas que ses objectifs soient dirigés contre. Au contraire, le parti doit "chercher" à saper ou à abolir l'ordre fondamental libre et démocratique par un comportement actif et une action systématique qui semble au moins avoir des chances de succès. (L'utilisation de la force ou la création d'une "atmosphère de peur" dans des zones régionalement restreintes indiquent une telle menace). En conclusion, la Cour constitutionnelle allemande partage l'opinion selon laquelle l'interdiction d'un parti politique ne constitue pas une interdiction de simples opinions ou idéologies, mais de menaces d'action (BVerfG, arrêt du deuxième Sénat du 17 janvier 2017 - 2 BvB 1/13).

Enregistrement des candidats et des partis pour les élections

118. Avant de se présenter aux élections, les individus et/ou les partis doivent généralement prouver un niveau minimum de soutien de la part des citoyens. Pour être enregistrés, ils doivent souvent être soutenus par un certain nombre de représentants élus ou d'électeurs. Ils doivent aussi parfois payer un droit ou une caution remboursable pour l'enregistrement des candidats afin de démontrer le sérieux des candidatures. Alors que dans certains pays (comme par exemple la Grèce, l'Irlande, Malte et le Royaume-Uni), les conditions de désignation des candidats sont peu contraignantes, dans d'autres, les exigences restrictives en matière d'enregistrement des candidats peuvent avoir des effets limitatifs sur l'exercice du droit de se présenter aux élections.

Soumission des signatures

119. L'obligation de collecter un nombre spécifique de signatures de soutien aux candidatures est assez courante. Dans certains pays (Allemagne, Fédération de Russie, par exemple), les partis parlementaires peuvent présenter des candidatures sans signatures de soutien, mais les partis non parlementaires ou les candidats indépendants sont tenus de recueillir les signatures de leurs partisans. Ailleurs, tous les candidats ou listes de candidats potentiels sont tenus de présenter un certain nombre de signatures d'électeurs.
120. En tout état de cause, il est généralement admis que les exigences en matière de signature ne doivent pas être trop élevées. Le Code de bonne conduite en matière électorale stipule qu'un maximum de 1% de signatures par rapport à l'électorat, au niveau national ou dans la circonscription où se tiennent les élections ne devrait pas être dépassé (CDL-AD(2002)023rev2.cor, I. 1.3 ii). Lors de plusieurs élections, le nombre de signatures requises a été relativement élevé, dépassant même parfois le maximum recommandé de 1 %. Au Monténégro, par exemple, les partis politiques et les groupes de citoyens qui présentaient des

candidats à l'élection présidentielle devaient recueillir des signatures de soutien auprès d'au moins 1,5 % des électeurs inscrits.

121. Il convient de souligner une disposition spéciale qui vise à remédier à la sous-représentation des femmes candidates dans les circonscriptions uninominales (voir le chapitre sur la représentation des femmes ci-dessous). Lors des élections parlementaires de 2019 en République de Moldova, où un système proportionnel mixte a été appliqué (voir le chapitre sur les systèmes électoraux ci-dessous), les candidats masculins devaient recueillir entre 500 et 1 000 signatures de soutien dans les circonscriptions uninominales, mais les femmes seulement entre 250 et 500.
122. Dans certains cas, il y a un débat controversé sur la question de savoir si les électeurs devraient être autorisés à signer les déclarations de candidature de plus d'un candidat. Toutefois, soutenir les efforts d'un candidat ou d'un parti pour se présenter aux élections n'est pas la même chose que voter pour ce candidat ou ce parti. Cela renforce plutôt la nature pluraliste des élections. Ainsi, il est conforme aux bonnes pratiques internationales qu'un électeur puisse signer pour soutenir plus d'un candidat. Dans le cas contraire, le pluralisme politique pourrait être limité et la vie privée des électeurs pourrait être affectée, car les autorités auraient la possibilité de vérifier leur appartenance politique (ce qui pourrait avoir un effet dissuasif et intimidant sur les électeurs).
123. Ainsi, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont recommandé à plusieurs reprises de supprimer la disposition limitant les citoyens à la signature des documents de candidature d'un seul candidat, par exemple, en Bulgarie, au Danemark, en République de Moldova, au Monténégro et en Serbie. La même disposition existe, par exemple, en Belgique et en Norvège. En Azerbaïdjan, les électeurs ne pouvaient pas soutenir plus d'un candidat aux élections présidentielles (2018), alors qu'ils étaient autorisés à le faire aux élections parlementaires (2020).
124. La vérification des signatures est nécessaire. Ce processus est non seulement long, mais aussi susceptible d'abus. Cela est particulièrement vrai si, selon la loi, seul un (petit) échantillon des signatures est contrôlé au hasard (par exemple, en Albanie, en République tchèque et dans la Fédération de Russie). C'est pourquoi le Code de bonne conduite en matière électorale recommande que le processus de vérification couvre en principe toutes les signatures (CDL-AD(2002)023rev2-cor, I.1.3 iii). Ce n'est qu'une fois qu'il a été établi sans aucun doute que le nombre requis de signatures a été recueilli que les signatures restantes ne doivent pas être vérifiées.
125. En outre, il est important que des erreurs formelles mineures n'entraînent pas automatiquement l'invalidation des listes de signatures. Des dispositions doivent être prises pour permettre la correction de toute erreur formelle ou mineure dans le processus de présentation des candidatures et d'enregistrement. En ce qui concerne les élections parlementaires de 2019 en République de Moldova, par exemple, les observateurs électoraux du BIDDH ont critiqué le fait que la loi ne permettait pas de soumettre à nouveau les signatures pour corriger les erreurs, même si la période d'enregistrement des candidats était encore ouverte. Plus de 10 % du total des candidatures dans les circonscriptions uninominales ont été rejetées en raison de diverses irrégularités de signature. De même, lors des élections présidentielles de 2018 en Azerbaïdjan, la loi ne prévoyait pas la possibilité pour les candidats de remédier aux insuffisances. D'autre part, il doit y avoir des garanties contre les méthodes frauduleuses de collecte de signatures. Dans plusieurs pays, il y a eu des allégations de fausses signatures et de signatures suspectes pour soutenir des candidats.
126. Enfin, il convient de noter que, par exemple, au Danemark, après une réforme de 2014, la loi régissant l'adhésion des partis permet la collecte numérique de signatures pour les nouveaux partis souhaitant se présenter aux élections législatives. Dans l'intervalle, le système danois de soutien aux partis prend en charge les soutiens sur papier et par courrier électronique. Toutefois, le parti concerné est tenu de lancer le processus en envoyant l'adresse électronique d'un candidat au ministère responsable. Après avoir restauré l'adresse pour une "période de réflexion" de sept jours, le ministère envoie un courriel d'invitation au soutien potentiel avec un

lien pour finaliser le soutien. Chaque électeur ne peut soutenir qu'un seul parti. Il doit être clair que des mesures de sécurité spéciales doivent être prises pour établir ce canal supplémentaire de collecte de signatures.

Frais d'inscription et dépôts

127. Par ailleurs, il existe des procédures selon lesquelles les candidats ou les partis sont tenus de payer une taxe non remboursable (par exemple les candidats parlementaires en République tchèque) ou une caution qui n'est remboursée que si le candidat ou le parti concerné remporte un pourcentage minimum des voix (par exemple en Estonie). Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, ces procédures semblent même plus efficaces que la collecte de signatures. En fait, les systèmes de caution évitent plusieurs inconvénients des systèmes de signature (c'est-à-dire le long processus de collecte des signatures, l'absence de secret des signatures et la nécessité de les vérifier). En outre, ils sont à la fois plus faciles et plus sûrs à manipuler en période de restriction des mouvements, par exemple lors d'une pandémie. Toutefois, les systèmes de caution présentent un inconvénient important. Par rapport aux procédures de signature, ils font dépendre la qualification pour se présenter aux élections de ressources monétaires, plutôt que du soutien des citoyens. Ainsi, lorsque des cautions sont exigées, le montant de la caution et le nombre de suffrages requis pour le remboursement ne devraient pas être excessifs (CDL-AD(2003)023rev2-cor, Rapport explicatif, paragraphe 9). En général, cependant, les dispositions existantes en Europe semblent raisonnables.

Désinscription et retrait des candidats

128. La désinscription des candidats est un problème particulier. Si l'enregistrement initial des candidats peut être évalué positivement, les autorités électorales sont souvent autorisées à radier des candidats avant l'élection, par exemple s'ils violent gravement la loi électorale. Il est important que la législation électorale ne prévoie pas de motifs trop larges pour les désenregistrements (comme par exemple en Bosnie-Herzégovine), et que les désenregistrements de dernière minute des candidats, notamment pour des raisons techniques mineures, soient évités. Il faut surtout veiller à ce que les dispositions permettant la radiation des candidats ne soient pas appliquées de manière arbitraire ni l'objet d'abus à des fins politiques.

129. En outre, la législation électorale devrait prévoir des délais précis pour le retrait des candidats. Ce délai devrait être synchronisé avec le délai d'impression des listes de candidats et des bulletins de vote. Les retraits de dernière minute, comme, par exemple, en Hongrie en 2018, devraient être évités, notamment parce qu'ils peuvent causer une grave confusion chez les électeurs. Lors des élections de 2017 en Bulgarie, il était même possible que des partis retirent un candidat de leurs listes après le jour du scrutin, selon le BIDDH. Cela est contraire aux normes internationales.

130. Personne ne devrait être obligé de se porter candidat et d'être élu. En Norvège, cependant, une personne qui a le droit de vote (et qui n'est pas disqualifiée ou exemptée) est obligée d'accepter à la fois la candidature et l'élection. Bien que cette disposition soit acceptée comme une tradition liée au devoir civique et, dans la pratique, largement obsolète, elle devrait être reconsidérée.

IX. Le financement des partis et des campagnes

131. Il est communément admis qu'une campagne électorale efficace nécessite des ressources suffisantes. Sans moyens financiers, les partis et les candidats ne pourraient pas faire connaître leurs programmes à l'électorat. Par conséquent, le financement politique est considéré comme une condition nécessaire pour les élections dans les démocraties modernes. Néanmoins, il doit être clair que l'argent peut également conduire à la corruption et à une influence politique indue dans le processus électoral. Ainsi, pour prévenir la corruption et l'influence politique indue, il est important que la législation sur les partis et les élections contienne des réglementations claires et complètes sur le financement des partis et des campagnes.

132. Il est vrai que la réglementation du financement des partis et des campagnes est une tâche difficile. Il existe une grande variété de réglementations en vigueur en Europe et dans d'autres régions du monde. Les réglementations peuvent porter sur le financement des partis dans leur ensemble et/ou sur les campagnes électorales. Les lois peuvent prévoir un financement public ou privé, ou les deux. Il existe des systèmes avec des plafonds de contributions et de dépenses, et d'autres sans. Il peut y avoir des interdictions de certains types de contributions, ainsi que de certains types de dépenses. En outre, les lois électorales et les lois sur les partis diffèrent considérablement en ce qui concerne la divulgation des fonds des partis et des campagnes ainsi que l'accès du public aux informations divulguées.

Financement public

133. L'attribution des fonds publics de manière claire, objective et équitable vise à garantir que tous les candidats politiques disposent de ressources suffisantes pour atteindre les électeurs et contribue ainsi à l'égalité des chances pour les candidats et les partis. Dans le même temps, elle constitue un outil essentiel dans la lutte contre la corruption et réduit la dépendance des partis politiques à l'égard de groupes ou d'individus fortunés. Dans presque tous les États européens, les partis politiques bénéficient d'un financement public direct, soit de manière régulière, soit, en plus, en relation avec les campagnes électorales. Les exceptions à la règle sont le Bélarus, à partir des élections législatives de 2016, ainsi que l'Azerbaïdjan, l'Italie, Malte, Monaco et la Suisse. En Ukraine, le financement public régulier des partis politiques n'a été introduit que récemment, en 2015.

134. Les critères d'éligibilité pour recevoir des fonds publics sont généralement la représentation au parlement ou une certaine part de sièges et/ou de votes lors des élections précédentes (rarement lors des prochaines). Si le financement public est accordé après une élection sur la base des résultats finaux, le versement de fonds préélectorales est le meilleur moyen de garantir la capacité des (nouveaux) partis à concourir dans des conditions d'égalité (CDL-AD(2010)024, paragraphe 183). Lorsqu'un seuil minimum (par exemple de sièges ou de votes) est requis pour le financement, il ne doit pas être déraisonnablement élevé afin de renforcer le pluralisme politique et d'inclure les petits partis. Alors que dans les États membres du Conseil de l'Europe, tous les partis parlementaires ont généralement droit à un financement public (comme l'exige le Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, paragraphe 111), le financement est également étendu aux partis non parlementaires s'ils ont prouvé un niveau minimum de soutien.

135. En ce qui concerne la répartition des fonds publics, une égalité "stricte" ou "proportionnelle" devrait être appliquée (CDL-AD(2002)023rev2-cor, I.2.3 et Rapport explicatif, paragraphe 111). Dans la pratique, il est assez rare que l'ensemble du financement public soit distribué à parts égales à tous les partis politiques participant aux élections. Si une stricte égalité est appliquée, elle n'est généralement pas liée à tous les partis concurrents, ni au montant total du financement public. Dans la plupart des cas, le total (ou une grande partie) du financement public est distribué proportionnellement aux sièges et/ou aux votes obtenus par les partis lors d'élections précédentes ou ex post sur la base des résultats des élections en cours.

136. Toutefois, si un financement public est prévu, il faut également veiller à ce que les partis politiques ne deviennent pas trop dépendants du financement de l'État. Dans le cas de la Serbie, par exemple, il a été recommandé de reconsidérer les montants importants de fonds publics mis à la disposition des partis politiques (CDL-AD(2014)034, paragraphe 29). De préférence, les fonds publics ne devraient pas être la seule source de revenus des partis politiques en compétition électorale. Il convient donc de trouver un bon équilibre entre le financement public et privé.

Financement privé

137. Selon les "Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques" (CDL-INF(2001)008), les dons provenant d'États ou d'entreprises étrangers (mais pas de ressortissants vivant à l'étranger) doivent être interdits. De même, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans sa Recommandation aux États membres relative à des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

(Rec(2003)4), prévoit que les Etats doivent limiter, interdire ou réglementer de toute autre manière les dons provenant de donateurs étrangers.

138. Pour différentes raisons liées à l'expérience politique et constitutionnelle des pays respectifs, la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe interdisent ou limitent considérablement les dons étrangers aux partis politiques (et, dans une moindre mesure, aux candidats) (voir CDL-AD(2006)014). De telles interdictions peuvent être considérées comme nécessaires dans une société démocratique pour garantir, entre autres, l'équité et l'intégrité de la compétition électorale et la réactivité des représentants élus à l'égard de l'électorat national. Toutefois, à la lumière de la coopération politique au niveau européen, une approche moins restrictive pourrait être envisagée, au moins au sein de l'Europe.
139. Contrairement aux lignes directrices susmentionnées, plusieurs États membres du Conseil de l'Europe n'imposent aucune restriction aux contributions étrangères (par exemple, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, Saint-Marin, la Suède). Indépendamment des raisons spécifiques de ne pas le faire, l'absence de restrictions pourrait ne pas être considérée comme problématique tant qu'il n'est pas nécessaire d'empêcher une influence étrangère induite sur les partis politiques et les campagnes électorales. Parmi les contre-exemples, on peut citer certains pays d'Europe centrale et orientale où les processus de construction de la nation et/ou de démocratisation dans les années 1990 se sont accompagnés de craintes d'une influence étrangère induite sur le développement politique national, justifiant des interdictions.
140. D'autres limitations peuvent également être envisagées. L'interdiction ou la limitation (du montant) des dons anonymes aux partis politiques vise à empêcher que, sans examen public, les donateurs anonymes n'exercent une influence induite sur la concurrence entre les partis et les élections. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, il existe en fait des interdictions ou des limites (en termes de montant) des dons anonymes aux partis politiques et, dans une moindre mesure, aux candidats. Les exceptions comprennent, par exemple, le Danemark, le Liechtenstein, Monaco et la Suisse.
141. En outre, la législation d'un certain nombre de pays prévoit l'interdiction ou la limitation des dons des entreprises aux partis politiques (et aux candidats). Les partis et les candidats ne peuvent pas être autorisés à recevoir des dons de personnes morales (par exemple, en Belgique, en Estonie, en Lituanie, en Lettonie, au Luxembourg, en Pologne, en Slovénie) ou de sociétés (par exemple, en France). En outre, dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, il existe des interdictions ou des limitations des dons des sociétés (semi-)publiques aux partis politiques (et aux candidats).
142. Bien que dans plusieurs États (par exemple en Autriche, au Danemark, aux Pays-Bas et en Norvège), il n'existe pas de limites aux contributions privées, celles-ci peuvent être imposées pour empêcher la distorsion de la concurrence politique en faveur des intérêts des riches et, si nécessaire, pour lutter contre la corruption et l'influence politique induite. De telles limitations se sont avérées efficaces pour réduire au minimum la possibilité de corruption ou d'achat d'influence politique (CDL-AD(2010)024, paragraphe 175). Il faut donc se féliciter que dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, il existe des limites aux contributions des personnes morales et/ou physiques aux partis politiques (et aux candidats). Toutefois, les limites imposées au financement privé ne devraient pas être trop élevées pour être efficaces, comme l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise le précisent dans le cas de la Serbie (CDL-AD(2014)034, paragraphe 28).
143. En outre, afin d'assurer l'égalité des chances des candidats aux élections, "les dépenses de campagne électorale sont limitées à un plafond, adapté à la situation du pays et fixé en proportion du nombre de voix concernées" (CDL-INF(2001)008, paragraphe 8). En fait, il existe des limites au montant total ou aux dépenses électorales des partis et/ou des candidats dans un certain nombre de pays européens (par exemple, en Autriche, en Belgique, en Bulgarie, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, en Macédoine du Nord, au Portugal, à Saint-Marin, en Slovénie et en Espagne). Toutefois, dans plus de la moitié des États membres du Conseil de l'Europe, il n'y a pas de limites au montant qu'un parti peut dépenser. Afin d'éviter des niveaux de dépenses

électorales de plus en plus élevés et de garantir l'égalité des chances, dans le respect de la participation démocratique et des droits fondamentaux, y compris la liberté d'association et d'expression, on pourrait envisager d'établir par la loi des limites raisonnables aux dépenses de campagne, si elles n'existent pas.

144. Afin de garantir la transparence et la responsabilité du processus électoral, on pourrait également envisager de prévoir des règles pour toute campagne menée par des tiers. Le terme "tiers" désigne les personnes, associations et organisations qui ne sont pas légalement liées à un candidat ou à un parti politique et qui, au cours d'une élection, font campagne pour ou contre un candidat ou un parti politique. Si la participation des tiers peut être considérée en soi comme l'expression de l'engagement des citoyens en politique, dans le respect de la participation démocratique et des droits fondamentaux, y compris la liberté d'association et d'expression, elle doit être transparente et limitée pour éviter le contournement des règles de financement et notamment l'interdiction du financement par des personnes morales. Alors que dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, les tiers sont interdits de dépenses (indirectes) de campagne ou qu'il existe un plafond de dépenses, dans presque tous les cas, les activités des tiers ne sont pas réglementées de manière appropriée.

Rapports sur le financement des partis et des campagnes

145. Le Code de bonne conduite en matière électorale met fortement l'accent sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-AD(2002)023rev2-cor, Rapport explicatif, paragraphes 108-109). Ainsi, les partis politiques devraient être tenus de tenir des registres sur le financement des partis et, en particulier, sur toutes les contributions et dépenses (directes et indirectes) liées aux campagnes, soumis à un contrôle par des organes publics spécifiques et disponibles pour un examen public. De nombreuses recommandations - formulées par des observateurs internationaux ou par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe - visent à améliorer la responsabilité et la transparence en matière de financement des partis et des campagnes (par exemple, en Arménie, à Malte, en Serbie et en Suisse). En fait, les vides juridiques peuvent facilement être exploités pour contourner les principes de transparence et de responsabilité financières, empêchant ainsi l'égalité des conditions de campagne et facilitant la corruption. En même temps, il faut veiller à ce que les dispositions relatives au financement des partis et des campagnes ne soient pas si complexes qu'elles imposent une lourde charge aux petits partis et aux candidats indépendants.

X. Les campagnes électorales

146. En ce qui concerne la campagne électorale, l'idée de base est que les partis politiques et les candidats doivent agir sur un "terrain de jeu égal". Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, l'égalité des chances doit être assurée entre les différents partis et candidats, au moins dans la mesure du possible. Elle devrait inciter l'État à être impartial envers les partis et les candidats et à garantir l'égalité des chances des candidats en matière de campagne électorale. Tous les partis et candidats en lice doivent avoir la liberté et la possibilité de faire connaître leurs programmes et leurs objectifs aux électeurs dans tout le pays.
147. Grâce aux efforts nationaux et internationaux, dans un certain nombre de pays, les modifications des lois électorales ont apporté des améliorations significatives en ce qui concerne les dispositions visant à garantir l'égalité des chances des candidats en matière de campagne électorale. Toutefois, dans plusieurs cas, les campagnes électorales sont sous-réglementées (par exemple, à Chypre, en Macédoine du Nord) ou même non réglementées (par exemple, en Autriche, en Norvège) dans la loi électorale. Mais les problèmes de mise en œuvre sont encore plus importants. Malheureusement, lors de certaines élections (par exemple en Azerbaïdjan), il y a eu un manque de véritable concurrence, et les électeurs n'ont pas pu faire un choix valable en raison de l'absence d'un véritable débat politique.
148. Il convient de noter que les restrictions qui permettent de faire campagne uniquement dans la langue officielle sont contraires aux normes internationales. Cependant, la loi électorale

bulgare limite la campagne à la seule langue bulgare, ce qui affecte la capacité de certains candidats à communiquer avec l'électorat (APCE, Doc. 14294). En revanche, les candidats ont pu utiliser des langues minoritaires dans le matériel de campagne et pendant la campagne, par exemple en Ukraine.

149. Le Comité des droits des personnes handicapées a souligné la nécessité de veiller à ce que les campagnes électorales soient pleinement accessibles aux électeurs handicapés et a recommandé aux États de faciliter l'assistance à ces personnes pour qu'elles puissent être candidates aux élections (CRPD/C/SWE/CO/1). Il reste beaucoup à faire dans ce domaine pour fournir aux personnes handicapées le soutien nécessaire. En coopération avec les organisations de personnes handicapées, les efforts devraient être intensifiés pour promouvoir la participation des personnes handicapées également à ce stade du cycle électoral.

L'utilisation abusive des positions de l'État et des ressources publiques à des fins de campagne

150. "L'un des défis les plus importants, structurels et récurrents [observés en Europe et au-delà] est l'abus de ressources administratives, aussi appelées « ressources publiques », pendant les processus électoraux. Cette pratique est un phénomène établi et répandu dans beaucoup de pays européens étudiés – y compris dans des pays ayant une longue tradition d'élections démocratiques" (CDL-AD(2016)004, paragraphe 4). Dans le cadre d'une culture politique établie, en fait dans de nombreux pays, les titulaires des fonctions électives et les fonctionnaires considèrent la pratique consistant à utiliser les ressources administratives souvent comme une partie normale d'un processus électoral, et non comme une action illégitime vis-à-vis des opposants lors des élections (pour les élections locales, voir aussi : CG31(2016)07, CG 32(2017)12).
151. Lors de plusieurs élections récentes, la ligne de démarcation entre les activités de l'État et les campagnes politiques a même été complètement brouillée, les installations et les ressources publiques étant ouvertement utilisées à mauvais escient à des fins de campagne. L'utilisation ouvertement abusive des mandats, des postes de l'État et des ressources publiques a été régulièrement abordée par les observateurs électoraux internationaux lors de certaines élections récentes, par exemple en Albanie, en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, en Hongrie, en République de Moldova, en Pologne, en Russie, en Serbie, en Turquie et en Ukraine. L'utilisation d'incitations financières (programmes d'assistance sociale, augmentations de salaire, primes, etc.) comme outils de campagne a également fait l'objet de nombreuses critiques à l'encontre des candidats sortants.
152. La Commission de Venise et le BIDDH ont établi des "Lignes directrices conjointes visant à prévenir et répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux" (CDL-AD(2016)004). Elles comprennent un certain nombre de mesures visant à prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives et à empêcher les autorités publiques de tirer un avantage déloyal de leur position, notamment en organisant des manifestations publiques officielles à des fins de campagne électorale. Outre un cadre juridique complet, comprenant des interdictions, des recours et des sanctions efficaces, des mécanismes non juridiques sont également recommandés. Ils doivent sensibiliser et accroître les efforts politiques visant à prévenir l'abus de positions de l'État et de ressources publiques au cours des processus électoraux.
153. Bien entendu, il est tout à fait inacceptable que des fonctionnaires exercent des pressions sur des employés publics pour qu'ils assistent aux réunions de campagne du parti au pouvoir et de leurs candidats et votent pour eux, comme cela se produit couramment, par exemple, en Azerbaïdjan.

Restrictions des droits politiques

154. On ne soulignera jamais assez que les libertés fondamentales et les droits politiques doivent être garantis pour permettre de véritables élections démocratiques. Si c'est le cas dans la plupart des pays européens, il existe des exceptions à la règle : non seulement au Bélarus, mais aussi dans certains États membres du Conseil de l'Europe, les libertés de liberté d'expression,

d'association et de réunion n'ont pas été suffisamment respectées avant, pendant et après les élections.

155. En ce qui concerne les élections législatives anticipées en Azerbaïdjan en 2020, par exemple, la mission d'observation de l'APCE a déclaré que, malgré un nombre élevé de candidats, la campagne était largement indiscernable en raison d'un environnement politiquement contrôlé. Alors que les autorités ont officiellement affirmé leur volonté politique d'organiser des élections dans un climat libre et équitable, de graves préoccupations ont été exprimées quant au respect des droits et libertés fondamentaux dans ce pays (APCE, Doc 15090). Dans le cas des élections présidentielles et législatives de 2018 en Turquie, pour citer un autre exemple, "la restriction des droits et libertés fondamentaux introduite dans le cadre de l'état d'urgence, le nombre élevé d'arrestations d'hommes politiques et de journalistes, ainsi que les opérations de sécurité en cours dans le sud-est du pays ont limité l'espace de débat démocratique et la libre expression d'une pluralité d'opinions, qui sont essentielles pour permettre aux citoyens de faire un choix éclairé le jour du scrutin". (APCE, Doc. 14608, paragraphe 12).

Campagnes négatives et discours de haine

156. Les campagnes négatives sont une tendance inquiétante des campagnes électorales dans le monde entier. Dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe également, l'atmosphère de la campagne a été récemment dominée par la polarisation politique, la diffamation ou le dénigrement des opposants politiques et les campagnes négatives. La Géorgie, la Hongrie, la Pologne et la Serbie en sont des exemples extrêmes. Certains partis politiques ont même utilisé une rhétorique inflammatoire et raciste, ciblant les minorités ethniques, religieuses ou autres dans le pays concerné. Les discours de haine contre les opposants politiques et les minorités nationales sont particulièrement graves et répréhensibles.

157. Les "campagnes sales" et le langage offensant ne sont bien sûr pas souhaitables, mais il pourrait être problématique de les interdire par le droit pénal. Alors que dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, l'insulte et/ou la diffamation restent des infractions pénales, passibles d'amendes et/ou d'emprisonnement (par exemple, en Albanie, en Autriche, en Croatie, en Allemagne, en Grèce, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, en Pologne, au Portugal, en Fédération de Russie, en Slovaquie, en Slovénie, en Espagne, en Suisse, et de manière particulièrement large, en Turquie), le Comité des droits de l'homme des Nations unies déclare que les lois sur la diffamation doivent être élaborées avec soin afin de garantir qu'elles ne servent pas à étouffer la liberté d'expression. Il faut notamment veiller à éviter des mesures et des sanctions excessivement punitives. De plus : "Les États parties devraient envisager de dépénaliser la diffamation et, dans tous les cas, l'application de la loi pénale ne devrait être circonscrite aux cas les plus graves et l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée" (CCPR/C/GC/34, paragraphe 47).

158. En fait, les poursuites pénales pour insulte ou diffamation présumée de politiciens et de fonctionnaires peuvent porter atteinte à la liberté d'expression et peuvent être facilement utilisées à des fins politiques. En particulier dans les pays où la liberté d'expression et des médias est peu visible, ces dispositions sont souvent utilisées pour faire taire les critiques, alors que les titulaires de fonctions électives et le parti au pouvoir continuent de diffamer les opposants politiques et les journalistes critiques à l'égard du gouvernement. Ainsi, les observateurs internationaux demandent fréquemment l'abrogation des dispositions qui criminalisent l'insulte, la diffamation et/ou la calomnie, au profit de recours civils et de mesures non pécuniaires visant à rétablir la réputation ternie. Suite à ces recommandations, la diffamation a été dépénalisée en Roumanie en 2006.

159. En revanche, la prise de mesures juridiques contre les discours de haine est une obligation en matière de droits de l'homme qui découle des traités relatifs aux droits de l'homme, tels que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD, article 4) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, article 20.2). En fait, dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe (par exemple, la République tchèque, la Lituanie, la Norvège, la Roumanie, la Slovénie et, en Allemagne, sous

le terme de "*Volksverhetzung*"), les lois nationales interdisent le discours de haine et/ou l'incitation à la haine et à la violence. Toutefois, en période de campagne électorale généralement chaude, même dans le cas de discours de haine, les sanctions légales doivent être appliquées avec beaucoup de prudence et de réticence, en particulier à l'encontre des candidats aux élections et de leurs partisans. Il existe un certain nombre de mesures moins invasives - administratives, politiques et éducatives - pour lutter contre les discours juridiquement et moralement répréhensibles. Par exemple, les commissions électorales peuvent faciliter l'élaboration de codes de conduite pour les candidats aux élections et/ou les médias. On peut également gagner beaucoup à documenter les discours de haine de manière systématique, et si les acteurs électoraux font des déclarations claires et unanimes contre les discours de haine et l'intolérance (au lieu de les renforcer). Les campagnes d'éducation sont tout aussi importantes. Le "Mouvement contre le discours de haine" mené par le Service de la jeunesse du Conseil de l'Europe, par exemple, est une campagne de jeunesse qui vise à mobiliser les jeunes pour combattre le discours de haine et promouvoir les droits de l'homme en ligne.

160. La lutte contre les discours de haine sur les médias sociaux et les plateformes Internet est particulièrement difficile, non seulement d'un point de vue technique, mais aussi du point de vue des droits de l'homme. Si les États ont l'obligation positive d'empêcher toute ingérence indue de tiers dans les droits civils et politiques, une réglementation excessive du discours en ligne peut facilement entraîner une atteinte à la liberté d'expression sur Internet. En particulier, le blocage et l'effacement des contenus illégaux sur Internet afin de lutter contre les crimes de haine doivent se fonder sur des définitions précises et étroites des infractions, être nécessaires dans une société démocratique et respecter strictement le principe de proportionnalité. En outre, un contrôle judiciaire effectif par des tribunaux indépendants et impartiaux doit être garanti.

Le rôle des médias dans les campagnes électorales

161. Malgré l'importance croissante de l'internet et des médias sociaux (voir ci-dessous), la radiodiffusion et la presse écrite restent un moyen important pour les citoyens de s'informer sur les élections et les choix électoraux. Dans la plupart des pays, la télévision est restée la principale source d'information. En tant que plate-forme permettant aux candidats de débattre entre eux et de communiquer leur message à l'électorat, les médias traditionnels jouent donc toujours un rôle important pendant la période de campagne. Ce rôle est double : Premièrement, les médias doivent accorder aux candidats et aux partis un accès direct à l'électorat en autorisant les campagnes politiques. Deuxièmement, les médias doivent informer l'électorat en couvrant les candidats, les partis et les questions politiques relatives aux élections dans les émissions d'information, les rapports de campagne et les programmes d'information spéciaux.
162. Si la couverture des campagnes électorales est parfois réglementée en détail par la loi électorale (par exemple en Albanie, en Macédoine du Nord), dans un certain nombre de pays, les dispositions de la loi électorale concernant les médias pendant les campagnes électorales sont plutôt brèves (voire inexistantes). Les dispositions détaillées, cependant, se trouvent souvent dans les lois sur les médias ou dans les règles établies par administrations électorales ou les organes de contrôle des médias. Ainsi, une analyse complète du rôle des médias dans les élections ne devrait non seulement se référer aux lois électorales, mais aussi à d'autres réglementations pertinentes.
163. Généralement, les médias audiovisuels sont soumis à un degré de réglementation plus élevé que la presse écrite, tandis que la conduite des médias sociaux pendant les élections est restée jusqu'à présent souvent peu ou pas réglementée. Dans certains pays, comme l'Autriche, la Finlande et la Suède, la couverture des campagnes électorales, même par les médias traditionnels, est largement autorégulée, mais semble bien fonctionner, selon les observateurs internationaux.
164. La surveillance des médias est un outil efficace pour mesurer la manière dont les candidats aux élections sont traités par les médias (et la manière dont les médias sont traités par les politiciens). La création d'un organe de contrôle neutre chargé de surveiller et de réglementer les médias et de traiter les recours relatifs au comportement des médias pendant la campagne peut constituer une étape importante dans la mise en œuvre de la loi et la promotion d'un accès

libre, égal et équitable à la radiodiffusion. Un tel organe peut être un organe permanent de régulation des médias par l'État, une unité de contrôle au sein de l'administration électorale, un organe spécifiquement créé pour superviser la campagne électorale, et/ou un organe d'autorégulation des médias. Dans certains cas, cependant, le manque d'équipement et de personnel qualifié entrave sérieusement l'efficacité de la surveillance des médias (par exemple, en Albanie). En outre, il est absolument nécessaire de développer les capacités institutionnelles pour surveiller également les plateformes internet et les médias sociaux pendant les campagnes électorales.

Égalité d'accès aux médias pour les campagnes

165. Bien que les réglementations spécifiques à chaque pays diffèrent considérablement, dans presque tous les États membres du Conseil de l'Europe, les radiodiffuseurs publics sont obligés de fournir un temps d'antenne gratuit égal aux candidats aux élections, en particulier à la télévision (sauf, par exemple, en Autriche, en Suède et en Suisse). L'attribution de temps d'antenne gratuit est essentielle pour garantir que tous les partis, y compris les petits partis, soient en mesure de présenter leurs programmes à l'ensemble de l'électorat. Bien que l'attribution de temps d'antenne gratuit sur les médias publics ne soit pas juridiquement obligatoire en vertu du droit international, il est fortement recommandé qu'une telle disposition soit incluse dans la législation pertinente comme moyen essentiel d'assurer que l'électorat soit informé (CDL-AD(2010)024, par. 147).
166. Lorsqu'il est mis à disposition sur des émissions publiques, le temps d'antenne gratuit doit être attribué à toutes les parties sur une base raisonnable et dans le respect du principe d'égalité. Afin d'assurer l'égalité des chances, les lois et autres règlements devraient donc prévoir un traitement égal en ce qui concerne le temps et l'espace (ainsi que le moment et l'emplacement de cet espace). L'égalité peut être stricte (par exemple en Géorgie) ou proportionnelle (par exemple en Allemagne), selon que les partis politiques sont traités avec ou sans égard à leur force actuelle au Parlement ou parmi l'électorat (CDL-AD(2002)23rev2-cor, Rapport explicatif, paragraphe 18). En Géorgie, cependant, les partis politiques non éligibles au financement de l'État et les candidats indépendants n'avaient droit qu'à un temps d'antenne gratuit non spécifié dans les médias publics, selon le BIDDH.
167. S'il est communément admis que les partis et les candidats doivent avoir un accès direct aux médias de radiodiffusion publics, la question de savoir si les radiodiffuseurs privés peuvent également être obligés d'inclure les campagnes politiques (gratuites et/ou payantes) de tous les candidats aux élections fait l'objet d'un débat. Le Code de bonne conduite en matière électorale a souligné que, dans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux en ce qui concerne la campagne électorale et la publicité pour tous les participants aux élections différents participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité (CDL-AD(2002)023rev2-cor, I.2.3.c). En fait, les radiodiffuseurs privés sont parfois invités à remplir de telles obligations. Cependant, dans plusieurs pays, la législation ne prévoit pas de dispositions générales concernant la non-discrimination dans les pratiques publicitaires des médias privés, ou seulement des dispositions générales (par exemple, en Andorre).
168. Outre le temps d'antenne gratuit, la publicité politique payante est une autre occasion pour les partis politiques et les candidats de diffuser leur message par le biais des médias. Dans un certain nombre de pays (par exemple Andorre, l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la France, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, Malte, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suisse et le Royaume-Uni), la publicité politique payante est toutefois interdite à la télévision (et parfois à la radio) publique et/ou privée, mais souvent (par exemple en France) autorisée dans la presse écrite pendant la période précédant les élections. Plusieurs autres pays (par exemple, le Monténégro, la Pologne, la Suède, la Turquie et l'Ukraine) autorisent la publicité politique payante également à la télévision pendant les campagnes.
169. La Commission de Venise est consciente qu'il n'y a pas de consensus européen sur la manière de réglementer la publicité politique payante dans la radiodiffusion. Les limites doivent donc être considérées dans le contexte juridique et politique de chaque État. Toutefois, compte

tenu de la situation en Hongrie, la Commission de Venise a suggéré de modifier la législation afin de prévoir non seulement la publicité politique gratuite mais aussi la publicité politique payante dans les médias de radiodiffusion privés (CDL-AD(2015)015, paragraphe 97-103). Toutefois, si, de l'avis des autorités judiciaires, il existe un ensemble de preuves que les conditions nationales, régionales ou locales rendent les limites de dépenses financières difficiles à appliquer dans la pratique, comme en Ukraine, on pourrait envisager d'interdire la publicité politique payante dans les médias radiodiffusés, tout en veillant à ce que le temps d'antenne gratuit pour tous les candidats aux élections soit effectivement attribué (CDL-AD(2015)025).

170. Si la publicité de campagne payante est autorisée dans les médias publics et/ou privés, l'accès à celle-ci doit être garanti sur une base égale à tous les candidats aux élections en offrant des tarifs cohérents et équivalents, et elle doit être clairement étiquetée, ce qui n'est pas toujours le cas (par exemple en Bulgarie, en Ukraine). En Ukraine, par exemple, il n'est pas rare que les médias publient du contenu politique en échange d'un paiement en période électorale. Les publicités politiques cachées, qu'il est impossible de distinguer de la couverture éditoriale, devraient toutefois être interdites et empêchées. En outre, dans le respect de la liberté d'expression, des limites à la quantité de temps d'antenne payant ou, dans le cas de la presse écrite, de pages payantes peuvent être autorisées pour éviter que la publicité politique ne soit largement utilisée par les partis et les candidats disposant de ressources importantes.
171. En outre, étant donné le nombre considérable de campagnes et de publicités en ligne non réglementées sur les plateformes internet et les médias sociaux, les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent de toute urgence adapter leurs réglementations relatives aux campagnes électorales et à la publicité politique à l'environnement en ligne (voir ci-dessous). De manière positive, certaines entreprises de médias sociaux ont volontairement introduit des mesures visant à améliorer la transparence pour les électeurs en marquant les publicités politiques payantes et en permettant aux électeurs de connaître la source des publicités payantes (par exemple en Espagne et au Royaume-Uni).

Couverture médiatique

172. Les élections démocratiques dépendent largement de la capacité et de la volonté des médias de travailler de manière impartiale et professionnelle pendant les campagnes électorales. L'incapacité des médias à fournir des informations impartiales sur les campagnes électorales et les candidats est encore l'une des lacunes les plus fréquentes lors des élections. Dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, contrairement à la loi et à d'autres réglementations, les médias ne fournissent ni quantitativement ni qualitativement une couverture équilibrée des partis et des candidats.
173. L'égalité des chances implique une attitude neutre de la part des autorités de l'État en ce qui concerne la couverture par les médias détenus ou contrôlés par l'État (voir CM/Rec(2007)15). Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, les radiodiffuseurs publics sont légalement tenus de fournir une couverture objective, impartiale et équilibrée dans leurs informations et leurs programmes politiques, en particulier pendant les campagnes électorales (voir CDL-AD(2013)021, paragraphe 48). Si les radiodiffuseurs publics sont souvent une source importante de programmes de qualité, dans plusieurs pays, ils font cependant preuve d'un parti pris clairement pro-gouvernemental. Dans certains pays, les activités des titulaires de fonctions électives et des partis au pouvoir bénéficient d'une couverture étendue, non critique et parfois promotionnelle dans les médias publics et privés affiliés au gouvernement (par exemple, en Hongrie, en Pologne, en Russie, en Serbie et en Turquie).
174. Bien que les radiodiffuseurs privés soient des entreprises commerciales, ils doivent également respecter les normes et l'éthique professionnelles. Dans certains États membres du Conseil de l'Europe, les radiodiffuseurs publics mais aussi privés sont tenus de fournir une couverture équilibrée et impartiale des candidats aux élections. Cependant, le manque d'autonomie éditoriale par rapport aux intérêts politiques et commerciaux suscite souvent de sérieuses préoccupations. Dans certains cas, les médias privés sont - politiquement et financièrement - fortement associés aux élites politiques et économiques (par exemple en Arménie, en Bosnie-Herzégovine et en Ukraine). En outre, dans certains cas, la polarisation des

grands médias compromet l'obligation de fournir une couverture équitable et impartiale de la campagne (par exemple, en Géorgie).

175. Il convient de noter que la presse écrite privée a généralement droit à un plus grand degré de caractère partisan que la presse écrite publique et les médias radiodiffusés. Habituellement, la presse écrite privée n'est pas tenue de respecter des règles électorales spécifiques concernant la répartition de l'espace entre les candidats aux élections. Toutefois, les journalistes de la presse écrite privée doivent également respecter les normes et l'éthique professionnelles (CDL-AD(2009)031, paragraphe 58).

Restrictions à la liberté des médias

176. Des médias libres sont une *condition sine qua non* pour fournir aux électeurs des informations diverses concernant les élections. Il est donc important que les libertés d'expression, des médias et de l'information soient garanties constitutionnellement et légalement et qu'elles ne soient pas compromises dans la pratique. En fait, dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, le paysage médiatique est pluraliste et la législation sur les médias est (relativement) exempte de restrictions excessives.

177. Toutefois, dans certains États, la capacité des médias à fonctionner librement est sérieusement limitée. Dans plusieurs pays, la législation anti-terroriste et anti-extrémiste et un cadre réglementaire restrictif remettent sérieusement en cause la liberté des médias et incitent à l'autocensure (par exemple en Azerbaïdjan, en Russie et en Turquie). Dans le cas de l'Azerbaïdjan, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe est resté "particulièrement préoccupé par le manque de pluralisme dans les médias du pays et les interférences arbitraires avec la liberté des médias" (CommDH(2019)027, paragraphe 5).

178. En outre, dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, il existe une atmosphère hostile envers les médias en général et pendant les campagnes électorales. Les attaques verbales et même physiques contre les journalistes par des politiciens et/ou certains groupes de la société, y compris les titulaires de fonctions électives et leurs alliés, sont une tendance inquiétante dans des pays comme, par exemple, la Bosnie-Herzégovine, la Lettonie, la Serbie et l'Ukraine. En outre, dans certains cas, des procès en diffamation sont fréquemment intentés pour "apprivoiser" le journalisme critique (par exemple, à Malte, en Italie et, plus souvent, en Turquie). Un climat de peur et d'autocensure a entraîné l'absence de reportages critiques dans plusieurs pays.

Plates-formes Internet et médias sociaux

179. L'internet et les médias sociaux ont fondamentalement changé la nature des campagnes électorales. Les électeurs ont un accès sans précédent à des informations sur les élections et les candidats aux élections, et ils peuvent exprimer leurs opinions politiques à un large public en ligne. En outre, les électeurs peuvent facilement interagir avec les candidats et participer activement aux campagnes en ligne. Les candidats et les partis politiques utilisent des plateformes internet pour présenter leur programme à l'électorat et pour mobiliser un soutien politique à faible coût. À grande échelle, ils peuvent même diffuser des messages "ciblés" individualisés afin d'attirer les électeurs (voir l'étude du Conseil de l'Europe DGI (2017)11). Dans le même temps, cependant, l'utilisation des médias en ligne pose de nouveaux défis pour faire respecter les principes de campagnes électorales équitables et propres.

180. Les règles établies en matière de campagne électorale, par exemple en ce qui concerne la réglementation de la publicité politique, ne sont souvent pas adaptées à l'Internet, largement non réglementé, ce qui ouvre la porte à des activités non transparentes de la part d'acteurs nationaux et étrangers. Une publicité politique numérique responsable exige donc une action des candidats politiques (pour faire respecter les normes éthiques), des plateformes de médias sociaux (pour améliorer la transparence de la publicité politique sur leurs plateformes) et des pouvoirs publics (pour adopter des lois et des règlements concernant la publicité politique dans l'environnement en ligne). Ce dernier comprend une définition claire de la publicité politique et oblige les plateformes de médias sociaux à rendre publiques les informations sur la publicité politique (voir,

par exemple, le rapport de la Commission Kofi Annan sur les élections et la démocratie à l'ère numérique, 2020).

181. La création et l'utilisation de profils d'utilisateurs précis pour les campagnes électorales et la publicité politique représentent un risque élevé pour le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles. En appliquant des techniques d'exploration de données sophistiquées, les données personnelles des électeurs sont collectées et traitées à des fins électorales, généralement sans leur consentement et en l'absence de tout droit légal. En outre, l'utilisation de publicités et de messages personnalisés, bien que les utilisateurs cibles ne détectent pas la personnalisation, peut, intentionnellement ou non, manipuler l'opinion de l'électeur. Il est donc nécessaire de réglementer davantage et de limiter la création et l'utilisation de profils individualisés à des fins électorales.
182. Les plateformes internet et les médias sociaux sont de plus en plus utilisés pour des opérations de "doxing" (c'est-à-dire le piratage et la fuite d'informations non publiques), des opérations de malinformation (c'est-à-dire les menaces en ligne, le harcèlement ciblé et les discours de haine) ainsi que des opérations de désinformation (c'est-à-dire la diffusion d'informations fausses ou trompeuses) qui visent à nuire aux candidats aux élections et à miner l'intégrité et la crédibilité des élections. La diffusion de mauvaises informations et de désinformation et la diffusion de messages polarisés via les médias en ligne peuvent même aggraver gravement les divisions et les conflits dans la société avant, pendant et après les élections. Dans un certain nombre de cas, des cyber-troupes organisées, composées d'équipes gouvernementales, militaires ou de partis politiques, diffusent des informations non publiques ou fausses afin de manipuler l'opinion publique avant les élections (CDL-AD(2019)016, par. 40).
183. Dans sa Résolution 2254 (2019) sur la liberté des médias comme condition des élections démocratiques, l'APCE a appelé les Etats membres à mettre en œuvre de manière effective des stratégies visant à protéger le processus électoral contre la désinformation et la propagande abusive par le biais des médias sociaux. Elle a proposé des mesures telles que l'élaboration de cadres réglementaires spécifiques pour les contenus sur Internet en période électorale, et l'établissement d'une responsabilité juridique claire pour les sociétés de médias sociaux qui publient des contenus illégaux préjudiciables aux candidats - tout en veillant à ce que les sanctions ne conduisent pas à l'autocensure des opinions et des points de vue critiques des opposants et en évitant les mesures extrêmes telles que le blocage de sites web entiers. L'APCE a en outre appelé les organisations du secteur des médias à mettre en place des cadres d'autorégulation assortis de normes professionnelles et éthiques pour leur couverture des campagnes électorales, et les intermédiaires de l'internet à développer des outils de vérification des faits et à coopérer avec la société civile et les organisations de tout horizon politique spécialisées dans la vérification des contenus.
184. Au niveau national, plusieurs États ont récemment adopté une législation pour réglementer les contenus en ligne. En Allemagne, par exemple, la "loi sur l'application des réseaux" (en vigueur depuis 2018) oblige les intermédiaires d'Internet (tels que Facebook, Instagram, Twitter ou YouTube) à retirer, à la suite d'une plainte, tout contenu illégal désigné comme tel dans le code pénal (y compris les insultes, les délits diffamatoires et la sédition). Alors que la loi allemande n'est pas spécifique aux campagnes électorales et se limite aux infractions pénales commises en ligne, le parlement français, par exemple, a adopté une loi visant à lutter contre la manipulation d'informations en période électorale, qui vise à identifier et à faire cesser les allégations délibérées de faits faux ou trompeurs sur une plateforme en ligne dans les trois mois précédant une élection (CDL-AD(2019)016, paragraphes 99-100).
185. Il convient toutefois de noter que l'interdiction de la diffusion de "fausses nouvelles" - par opposition, par exemple, à l'interdiction du discours de haine - est généralement incompatible avec les normes internationales relatives aux restrictions de la liberté d'expression (voir également la Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les fausses nouvelles (« fake news »), la désinformation et la propagande de 2017, adoptée par les rapporteurs et représentants spéciaux sur la liberté d'expression et/ou les médias des Nations unies, de l'OSCE, de l'Organisation des États américains et de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples). Il faut donc recourir à d'autres moyens pour faire face à la

désinformation en ligne, comme la promotion de programmes d'éducation aux médias et la mise au point d'outils permettant aux utilisateurs d'identifier (par exemple, le signalement, l'étiquetage, la liste noire) et de contrer (par exemple, la vérification des faits, les corrections factuelles) la désinformation.

Périodes de silence et publication des sondages d'opinion

186. "La période de silence, ou "journée de réflexion", est une courte période de temps (généralement un jour) précédant les élections pour permettre aux électeurs d'absorber et de digérer toutes les informations reçues pendant la campagne électorale et de faire un choix sans pression" (CDL-AD(2009)031, paragraphe 64). En pratique, la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe interdisent toute campagne électorale pendant cette courte période. Toutefois, dans certains pays, la législation électorale ne prévoit pas de période de silence de campagne, et la campagne le jour du scrutin n'est pas interdite sauf dans les médias et/ou à l'intérieur ou à proximité des bureaux de vote (par exemple, en République tchèque, au Danemark, en Géorgie, au Royaume-Uni et, pour la première fois, en République de Moldova en 2019). Dans certains autres États (par exemple, Chypre, Malte, Ukraine), les dispositions relatives au silence de campagne ne sont pas toujours respectées, en particulier sur les réseaux sociaux. Le déplacement des campagnes électorales vers les plateformes en ligne a rendu plus difficile le contrôle du respect de ces dispositions. Cela est d'autant plus difficile que de nombreuses violations du silence électoral proviennent de sites web opérant en dehors de la juridiction d'un État particulier.
187. Étant donné que les sondages d'opinion liés aux élections peuvent avoir un effet important sur le vote lui-même, la publication et la diffusion des résultats des sondages d'opinion devraient être réglementées, à condition, par exemple, que la source et d'autres informations pertinentes soient incluses. En général, il est également interdit de publier les résultats des sondages d'opinion et des projections immédiatement avant et le jour du scrutin (avant la fermeture des bureaux de vote). Il convient toutefois d'éviter les interdictions trop longues de publication des sondages d'opinion avant les élections. L'interdiction de la publication des sondages d'opinion pendant les sept derniers jours avant les élections présidentielles de 2018 à Chypre ou même les 14 derniers jours avant les élections présidentielles de 2019 en Slovaquie, peut être considérée comme problématique en ce qui concerne la liberté d'information des électeurs. D'autre part, il est difficile de contrôler la publication des sondages d'opinion et des projections sur Internet et dans les médias sociaux peu avant ou le jour des élections, en particulier si les sondages sont "truqués".

XI. L'observation des élections

188. L'observation électorale joue un rôle important pour garantir la transparence et instaurer la confiance dans les élections, en particulier lorsque celles-ci se déroulent dans un environnement hautement politisé. Ainsi, la garantie des droits des observateurs nationaux et internationaux dans la loi électorale a été réclamée à plusieurs reprises dans les cas où ils font défaut. De telles dispositions pourraient également être adoptées dans de nombreuses démocraties nouvelles ou établies, comme Andorre, la République tchèque, l'Allemagne, la Lituanie, le Portugal, Saint-Marin, la Suède et la Suisse, qui n'ont pas de réglementation explicite (ou seulement insuffisante) sur l'observation électorale internationale et nationale dans leurs lois électorales (même si elles permettent l'observation).
189. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, il est préférable de rendre le processus d'observation aussi large que possible, en incluant les observateurs des partis, les observateurs non partisans et les observateurs internationaux (CDL-AD(2002)023rev, Rapport explicatif, paragraphe 87). Cependant, il arrive que les organes de l'administration électorale n'approuvent que certains types ou des listes limitées d'observateurs, ce qui conduit à l'exclusion d'autres. En Autriche, par exemple, la loi sur les élections parlementaires permet l'observation des élections par des observateurs de l'OSCE, mais pas par des observateurs nationaux. En raison de l'absence d'une telle disposition, l'organisation d'observation électorale citoyenne

"wahlbeobachtung.org" s'est vu refuser l'accréditation pour les élections autrichiennes. En Hongrie, l'observation électorale par des citoyens n'est pas non plus autorisée. En Grèce, seuls les agents de trois partis au maximum par bureau de vote sont autorisés à surveiller les opérations de vote et de dépouillement. Dans les cas où des observateurs de partis étaient présents en plus grand nombre, une loterie a été organisée lors des élections législatives de 2019, ce qui est étrange selon les normes internationales.

190. Dans certains pays, il existe également une politique inquiétante consistant à inviter de manière sélective des observateurs internationaux favorables au gouvernement et à accréditer de manière sélective des observateurs nationaux favorables au gouvernement dans le but de légitimer des élections qui ne répondent pas aux normes démocratiques. L'affiliation politique ou le manque d'indépendance de certains groupes d'observateurs citoyens, par exemple en Azerbaïdjan, suscitent des inquiétudes.
191. Les observateurs nationaux et internationaux compétents, accrédités et indépendants, qui opèrent conformément aux normes internationales de surveillance des élections, doivent avoir la possibilité la plus large possible d'observer les élections. L'observation ne peut se limiter aux procédures de vote et de dépouillement le jour des élections (comme au Royaume-Uni), mais doit porter sur l'ensemble du processus électoral. Toutefois, le droit des observateurs d'observer toutes les étapes du processus électoral n'est pas toujours garanti par la loi ou dans la pratique. En outre, les observateurs électoraux doivent s'adapter aux nouveaux défis liés à l'introduction de nouvelles technologies et à l'impact croissant des médias numériques. Si le contrôle des médias est une composante essentielle de l'observation électorale à long terme, il se concentre principalement sur les médias audiovisuels et la presse écrite. Jusqu'à présent, il y a eu peu de lignes directrices et d'expériences sur la meilleure façon de surveiller les débats et les campagnes électorales sur les médias sociaux et les plateformes en ligne.

XII. Le jour des élections

Les bureaux de vote

192. À l'exception de quelques pays et de circonstances exceptionnelles (comme une pandémie), la plupart des électeurs votent encore en personne dans un bureau de vote ordinaire le jour du scrutin. Il est évident qu'il devrait y avoir suffisamment de bureaux de vote dans tout le pays pour pouvoir accueillir de manière ordonnée le nombre d'électeurs assignés (ce qui n'est parfois pas le cas). Les bureaux de vote sont de préférence situés dans des lieux publics (comme les écoles et autres bâtiments publics). Ils doivent être faciles à trouver, accessibles à tous les électeurs et ne doivent pas contenir de matériel de campagne. Si possible, les bureaux de vote ne devraient pas être installés dans des unités militaires (comme c'était le cas, par exemple, en Géorgie, avant les amendements électoraux de 2016). Les militaires devraient plutôt voter dans des bureaux de vote proches de leur lieu de travail ou de leur lieu de résidence, si possible.
193. En vertu de la CDPH, les États parties ont l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour garantir aux personnes handicapées la possibilité d'exercer leur droit de vote. Ainsi, les États parties à la CDPH doivent veiller à ce que l'ensemble du processus électoral soit accessible à toutes les personnes handicapées (voir CDPH/C/GC/6, 2018). Malgré les efforts déployés pour accroître l'accessibilité aux électeurs handicapés, dans un certain nombre d'élections des États membres du Conseil de l'Europe, une proportion importante des bureaux de vote est restée inadaptée à l'accès indépendant des électeurs handicapés et/ou les aménagements n'ont pas toujours été adaptés à leurs besoins. Les organes d'administration des élections et les autres institutions concernées devraient donc prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'accessibilité et l'adéquation des bureaux de vote afin de permettre aux électeurs handicapés de voter de manière indépendante. Si nécessaire, une assistance au vote devrait être fournie, conformément à la loi (voir ci-dessous).

Personnes présentes dans les bureaux de vote

194. Les lois électorales ou les instructions données par les administrations électorales devraient clairement réglementer les personnes autorisées à se trouver dans les bureaux de vote. Outre les électeurs et les agents électoraux, les personnes autorisées sont généralement les observateurs/agents des candidats et des partis, les observateurs citoyens, les observateurs internationaux et les médias. En outre, des instructions juridiques et administratives claires doivent être données sur le comportement de ces personnes dans les bureaux de vote afin d'éviter que même les personnes autorisées n'influencent indûment le processus de vote et de dépouillement.
195. Les forces de police et de sécurité ne doivent pas se trouver systématiquement à l'intérieur (ou à proximité immédiate) du bureau de vote, car cela peut avoir un effet intimidant sur les électeurs, en particulier dans les pays à tradition démocratique plutôt pauvre ou dans les situations (post-)conflituelles. En règle générale, la police ne devrait être autorisée à entrer dans le bureau de vote que lorsque le président de la commission électorale concernée le lui demande afin de garantir l'ordre. En outre, les forces de police et de sécurité devraient soigneusement éviter de se comporter de manière intimidante envers les électeurs, comme ce fut le cas, par exemple, lors des élections présidentielles et législatives de 2018 en Turquie. Cela souligne l'importance d'un engagement politique, d'instructions claires et d'une formation appropriée des agents électoraux, d'une part, et des forces de police et de sécurité, d'autre part.

Identification des électeurs

196. Le processus d'identification des électeurs est d'une importance capitale pour l'intégrité globale du processus électoral. Avant de voter, les électeurs sont tenus de prouver leur identité, généralement par le biais de documents d'identité ou de documents électoraux spécifiques. Il est important que la législation électorale et les instructions de l'administration électorale précisent clairement quel type de document d'identité est valable aux fins de l'identification des électeurs. Une attention particulière doit être accordée aux groupes qui peuvent ne pas disposer des documents d'identité nécessaires, comme, par exemple, les personnes déplacées ou certains groupes minoritaires. En particulier dans les pays où le "vote multiple" est un problème bien connu, le fait de ne pas vérifier efficacement l'identité des électeurs est considéré comme un problème grave. Ainsi, un certain nombre d'États d'Amérique latine et d'Afrique utilisent des données biométriques (par exemple, empreintes digitales, reconnaissance faciale, etc.) pour garantir l'identification unique des électeurs et empêcher le vote multiple. En revanche, les États membres du Conseil de l'Europe sont assez réticents à le faire, compte tenu des risques pour la protection des données, le secret du vote et les "jumeaux numériques".
197. Après la confirmation de l'identité de l'électeur, l'étape suivante consiste généralement à vérifier si l'électeur a le droit de voter dans ce bureau de vote particulier. Cette vérification se fait normalement au moyen de listes électorales sur papier ou de listes électorales numériques, telles que les registres électoraux électroniques nationaux ou locaux, et/ou les ordinateurs connectés aux listes électorales électroniques nationales, comme en Lituanie. Toutefois, le problème des électeurs qui se présentent aux bureaux de vote sans que leur nom ne figure sur le registre des électeurs, soit parce qu'ils se sont rendus dans le mauvais bureau de vote, soit parce que les listes électorales étaient dans un état lamentable, a encore été signalé dans quelques États membres du Conseil de l'Europe. Étant donné la mauvaise qualité des listes électorales régulières dans certains pays, des listes supplémentaires pourraient être nécessaires, mais c'est loin d'être idéal.

Les bulletins de vote

198. La forme traditionnelle des bulletins de vote est le bulletin de vote sur papier. En général, on utilise des bulletins de vote intégraux uniques (appelés "bulletins de vote australiens") qui donnent la liste de tous les partis et candidats en lice dans la circonscription et doivent être marqués par les électeurs, conformément à la loi. Lorsqu'il est établi qu'un électeur est habilité à voter au bureau de vote, les bulletins de vote doivent, en règle générale, lui être immédiatement remis par un agent électoral autorisé. Il est strictement interdit par la loi que les électeurs reçoivent plus de bulletins de vote qu'ils n'ont le droit d'en avoir. La pratique, encore

observée dans certaines régions, qui consiste à remettre des bulletins de vote supplémentaires aux citoyens après qu'ils ont présenté les documents d'identité de leurs parents non présents, n'est pas acceptable. Afin d'éviter qu'une quantité excessive de bulletins de vote ne soit en circulation, le nombre de bulletins imprimés et distribués doit être adapté aux besoins de chaque élection et de chaque bureau de vote.

199. Cependant, quelques pays en Europe (France, Espagne, Suède) et ailleurs (par exemple, Argentine, Panama) n'utilisent pas un bulletin de vote unique et intégral, mais des bulletins de vote séparés pour chaque candidat ou parti de la circonscription. En Suède, par exemple, les électeurs peuvent prendre autant de bulletins de vote pour les différents partis qu'ils le souhaitent, généralement à partir d'une table dans le bureau de vote, et se rendre à l'isoloir. Là, les électeurs placent le bulletin de vote de leur parti préféré dans une enveloppe anonyme (et jettent les bulletins inutilisés), avant de placer l'enveloppe dans l'urne. Cependant, si seul le bulletin de vote préféré (et non un jeu complet de bulletins) est ramassé à l'extérieur de l'isoloir à partir d'une table à la vue des électeurs et des agents électoraux, le secret du vote peut être menacé. Il est également possible de déposer les bulletins de vote à l'intérieur de l'isoloir, comme en Espagne. Néanmoins, alors qu'il est permis que les bulletins de vote soient imprimés par les partis politiques et également distribués à l'extérieur du bureau de vote, un grand nombre de bulletins de vote peuvent circuler dans tout le pays. Un tel modèle n'est donc pas particulièrement recommandable pour les démocraties émergentes et nouvelles, car il rend plus difficile d'éviter le vote ouvert et, partant, l'achat de votes.
200. Afin de protéger le bulletin de vote, dans la plupart des pays, les bulletins de vote intégrés uniques portent un cachet officiel et/ou la signature d'un agent électoral autorisé. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, la signature et le tampon des bulletins de vote ne doivent cependant pas avoir lieu au moment où le bulletin est présenté à l'électeur car, théoriquement, le tampon ou la signature pourrait marquer le bulletin de manière à ce que l'électeur puisse être identifié plus tard lors du dépouillement (CDL-AD(2002)023rev2-cor, Rapport explicatif, paragraphe 34).
201. Plus important encore, les bulletins de vote ne sont pas tamponnés par un membre du personnel électoral une fois que l'électeur a fait son choix. Afin de garantir le secret du vote, le Code de bonne conduite en matière électorale indique clairement que l'électeur doit aller chercher son bulletin de vote et que personne d'autre ne doit y toucher à partir de ce moment (CDL-AD(2002)023rev2-cor, Rapport explicatif, paragraphe 35). Il faudrait donc envisager de supprimer l'obligation pour les agents électoraux de tamponner le bulletin une seconde fois, après que l'électeur a voté, comme cela a été pratiqué lors des élections législatives de 2017 en Bulgarie.
202. Le bulletin de vote dépend en grande partie du système électoral, notamment du nombre et du type de votes auxquels l'électeur a droit (vote personnel, vote de liste, vote préférentiel, vote alternatif, etc.). Cependant, la possibilité de voter contre ("contre tous") est encore inhabituelle pour les démocraties européennes. L'option "contre tous les votes" a été utilisée, par exemple, dans la Fédération de Russie jusqu'en 2006, et elle a été introduite en Bulgarie en 2016. Elle donne aux électeurs la possibilité de rejeter l'ensemble des candidats ou des partis. Cependant, l'apathie de la société à l'égard des politiques et des partis peut être renforcée si les électeurs sont capables de rejeter simplement des candidats et des partis au lieu de décider (souvent pas facilement) qui est le meilleur (ou le meilleur des pires) candidat ou parti. Cependant, dans le cadre d'une longue tradition électorale, en Espagne et en Amérique latine, les électeurs peuvent voter blanc (*voto blanco*), s'ils sont prêts (ou obligés) à participer aux élections mais ne souhaitent pas voter pour l'un des candidats ou partis. Il est intéressant de noter que le nombre de votes blancs a été très faible lors des récentes élections législatives en Espagne.

Le vote, remarques générales

203. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, le vote se déroule de manière ordonnée et les électeurs connaissent les procédures. Cependant, des irrégularités sont encore observées dans plusieurs cas. Malheureusement, le "vote multiple" et le "vote carrousel" (c'est-à-dire le transport des électeurs vers différents bureaux de vote pour voter plusieurs fois) ainsi

que le vote familial, le vote en groupe et le vote ouvert sont encore des problèmes courants dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe. En outre, on observe encore des cas de bourrage des urnes dans plusieurs pays (par exemple, en Azerbaïdjan et dans la Fédération de Russie).

Garanties contre le "vote multiple".

204. Les agents électoraux doivent vérifier si l'électeur a déjà voté lors de l'élection. En principe, le vote multiple peut être évité si les électeurs sont correctement identifiés et enregistrés, et si les listes électorales sont signées par l'électeur (et marquées par les agents électoraux) lorsque les électeurs se présentent au bureau de vote et reçoivent le(s) bulletin(s) de vote. Toutefois, dans la pratique, il existe des cas où les listes électorales n'ont pas été signées par les électeurs, ou dans lesquels de multiples signatures similaires avec la même écriture ont été trouvées sur les listes électorales. Le tampon des documents d'identité ou des cartes d'électeur peut également être utilisé pour indiquer que les électeurs ont déjà voté. Le tamponnement des bulletins de vote ou des enveloppes de vote est une garantie supplémentaire, et une pratique courante dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, pour s'assurer que des bulletins supplémentaires ne peuvent pas être apportés dans un bureau de vote.
205. Une autre méthode pour diminuer le risque de "vote multiple" consiste à marquer le doigt de l'électeur avec une encre indélébile (visible ou invisible) pour indiquer qu'il a voté. Bien que l'encrage des doigts des électeurs soit peu courant dans les démocraties d'Europe occidentale, il est largement utilisé dans d'autres régions du monde et dans certains États membres du Conseil de l'Europe (par exemple, en Albanie et en Géorgie). Toutefois, s'il est appliqué, il faut veiller à ce que le contrôle des traces d'encre et l'encrage des électeurs après la réception d'un bulletin de vote soient appliqués de manière cohérente. Malheureusement, cela n'a pas toujours été le cas, par exemple lors des élections législatives de 2017 en Albanie, selon les observateurs électoraux.
206. Lorsqu'un registre électoral centralisé est disponible (et fiable), une vérification en ligne de l'identité des électeurs peut également permettre d'éviter les votes multiples. En Lituanie, où depuis 2018 les électeurs sont autorisés à voter dans n'importe quel bureau de vote du pays, quel que soit leur lieu de résidence, les responsables des bureaux de vote utilisent des ordinateurs connectés aux listes électorales électroniques nationales pour vérifier l'éligibilité des électeurs et prévenir le vote multiple. En outre, les électeurs sont tenus de signer les listes électorales sur papier en cas de défaillance du système électronique.

Le secret du vote

207. Les élections démocratiques exigent que les électeurs votent en secret. Même s'il est généralement respecté, le secret du vote n'est parfois pas assuré en raison du surpeuplement des bureaux de vote et du mauvais aménagement des locaux de vote (isoloirs, etc.). Outre une taille et un emplacement appropriés des bureaux de vote, des instructions claires aux électeurs et aux responsables des bureaux de vote sont nécessaires pour éviter de tels problèmes techniques.
208. Afin de garantir le secret du vote, l'électeur doit être seul dans l'isoloir. La loi n'autorise des exceptions que si l'électeur a besoin d'une assistance (voir "vote assisté" ci-dessous). Le vote dit familial, qui était autrefois courant dans l'ex-Union soviétique et en Europe de l'Est, n'est pas acceptable. Bien qu'il soit aujourd'hui interdit par la loi, dans la pratique, le vote familial ou le vote de groupe est parfois encore toléré. Des observateurs électoraux ont été témoins de cas de vote familial et de vote en groupe, notamment en Albanie, en Lettonie, en Lituanie, en Macédoine du Nord, en Pologne et, dans une large mesure, au Kosovo.
209. Le secret du vote est non seulement un droit fondamental, mais aussi une obligation. Dans la pratique, cependant, il existe encore un certain nombre de cas où des électeurs marquent ou plient leur bulletin de vote en dehors des isoloirs ou montrent leur bulletin marqué (par exemple, en Hongrie, dans la Fédération de Russie, en Ukraine). Ce type de vote ouvert devrait être strictement interdit et non toléré par les agents électoraux. Le vote ouvert influence indûment les autres électeurs et peut indiquer un achat de votes.

210. L'achat de votes, c'est-à-dire la distribution de biens ou d'argent aux électeurs combinée à la demande de voter pour un candidat ou un parti particulier, est strictement interdit par la loi mais plutôt difficile à prouver. Selon les observateurs internationaux, il s'agirait d'une pratique courante dans certains pays avant et le jour du scrutin. Les pratiques d'achat de votes et de vote "organisé", qui existent depuis longtemps, ont été jugées préoccupantes, notamment en Albanie, en Azerbaïdjan, en Bulgarie, en République de Moldova et en Ukraine.
211. Afin de réduire le risque d'achat de votes, il est important de garantir le secret du vote et de mettre fin au vote ouvert. Le fait de prendre des photos des bulletins marqués dans l'isoloir avec un téléphone portable peut également indiquer l'achat de votes et devrait être interdit par la loi (comme, par exemple, en Allemagne où, cependant, l'achat de votes n'a pratiquement pas lieu). En outre, il faut veiller à ce (et observer) que les électeurs ne quittent pas les bureaux de vote sans déposer leurs bulletins dans les urnes, car certains électeurs peuvent essayer de prendre des bulletins vierges mais tamponnés à l'extérieur du bureau de vote et les donner ou les vendre à d'autres personnes. Il est arrivé que des bulletins tamponnés ou signés circulent à l'extérieur des bureaux de vote le jour du scrutin.

Outils d'assistance au vote et vote assisté

212. Dans la mesure du possible, les électeurs handicapés devraient pouvoir voter de manière indépendante et secrète sans avoir besoin de l'aide d'une autre personne. Pour ce faire, il existe un certain nombre d'outils d'assistance qui peuvent et doivent être utilisés, tels que des documents en langage des signes ou en langage facile, des guides de vote tactiles ou en braille, ou encore le vote électronique accessible. Toutefois, pour être utilisés efficacement, ces outils d'assistance doivent être disponibles dans les bureaux de vote, et les électeurs et les agents électoraux doivent les connaître (ou s'y familiariser).
213. Si les électeurs ont toujours besoin de l'aide d'une autre personne, cette aide doit être fournie de préférence par une personne de leur choix ou, à défaut, par un membre du personnel électoral. De nos jours, il est courant que les lois ou règlements électoraux contiennent des dispositions sur l'assistance au vote pour les personnes souffrant de handicaps physiques, visuels et/ou intellectuels. Toutefois, ces dispositions exigent souvent qu'une autre personne soit présente dans l'isoloir avec l'électeur, ce qui peut susciter des inquiétudes quant au secret du vote. Les personnes assistées doivent donc être tenues au secret du vote des personnes qu'elles ont aidées à voter.
214. Si les personnes handicapées ne peuvent pas accéder à un bureau de vote, des mécanismes de vote alternatifs peuvent être utilisés, c'est-à-dire des formes accessibles de vote à distance (voir ci-dessous). Toutefois, les modes de vote alternatifs ne doivent pas décharger les autorités électorales de leur responsabilité d'offrir aux personnes handicapées les meilleures conditions possibles pour voter dans les bureaux de vote. Il est important que les personnes handicapées puissent participer pleinement à la vie politique et publique, comme n'importe quel autre électeur.

Vote par correspondance, remarques générales

215. Il est assez rare que les électeurs éligibles soient autorisés à voter dans n'importe quel bureau de vote d'un pays (et à l'étranger), quel que soit leur lieu de résidence, comme c'est le cas en Lettonie et en Lituanie. En général, les électeurs sont tenus de voter dans un bureau de vote spécifique proche de leur lieu de résidence. Afin de ne pas priver de leur droit de vote les électeurs qui ne peuvent pas voter dans leur bureau de vote respectif le jour du scrutin, les lois électorales et les administrations électorales prévoient généralement une forme de vote par correspondance.
216. Les électeurs éligibles peuvent être autorisés à voter en personne dans des bureaux de vote spéciaux pour les électeurs absents ou dans d'autres lieux (dans la circonscription, dans le pays ou à l'étranger), ou ils peuvent utiliser d'autres méthodes de vote telles que le vote anticipé, le vote par téléphone portable, le vote par procuration, le vote par correspondance et/ou le vote en ligne, s'ils existent. Étant donné que les procédures de vote par correspondance renforcent la participation électorale, elles sont en principe les bienvenues, mais elles sont également sujettes

à des irrégularités, en particulier dans les pays où la culture démocratique est faible. Ainsi, dans le cas du vote par correspondance, il convient de veiller tout particulièrement à garantir le secret du vote et à prévenir les manipulations et les fraudes.

Vote anticipé

217. Un certain nombre d'États autorisent le vote avant le jour des élections. Le vote anticipé a une longue tradition et est largement utilisé, entre autres, en Islande, en Finlande, en Norvège et en Suède où une proportion importante des bulletins de vote (environ 19 % en Islande, 36 % en Norvège, 47 % en Suède et 51 % en Finlande) étaient des votes par anticipation lors des dernières élections législatives de 2017, 2018 et 2019, respectivement. Le vote anticipé a généralement lieu dans des bureaux de vote par anticipation désignés, mis en place par les municipalités (ou les missions étrangères), mais peut également être effectué par des urnes mobiles (voir ci-dessous). Si le vote anticipé jouit d'un niveau élevé de confiance et de popularité dans les démocraties d'Europe du Nord susmentionnées, il convient de noter qu'il nécessite un effort administratif considérable et n'est toujours pas mené dans le même environnement contrôlé que dans les bureaux de vote le jour du scrutin. En outre, en Norvège, par exemple, les électeurs qui votent par anticipation en utilisant des lieux de vote situés en dehors de leur circonscription sont limités dans leurs options électorales parce qu'ils ne peuvent pas voter de manière préférentielle pour des candidats, mais seulement pour un parti (en utilisant un bulletin universel ou le bulletin de vote disponible dans la circonscription). En Islande, des bulletins blancs sans aucune information sur le type d'élection ou les listes de candidats sont utilisés pour le vote anticipé, et les procédures de vote diffèrent considérablement du vote le jour des élections.

Vote par urne mobile

218. Dans de nombreux pays, des dispositions spéciales sont prises pour les électeurs dans les prisons, les centres de détention, les hôpitaux ou les établissements pour personnes âgées et/ou pour les électeurs confinés à domicile. Il peut y avoir des dispositions pour le vote anticipé, comme en Islande et en Finlande, ou pour le vote le jour du scrutin. Dans tous les cas, des garanties strictes doivent être appliquées si des urnes mobiles sont utilisées. Alors que le vote anticipé dans les démocraties d'Europe du Nord est généralement effectué par au moins deux agents électoraux, la loi électorale finlandaise, par exemple, prévoit que dans certains cas la présence d'un agent électoral est suffisante et qu'un seul agent électoral effectue chaque vote individuel à domicile. Toutefois, dans les pays où les clivages politiques sont profonds, la présence de plusieurs agents électoraux, de préférence issus de différentes formations politiques, est fortement recommandée pour le vote itinérant. Dans certains pays, le vote itinérant comporte un risque élevé de fraude et son organisation a été plutôt mal notée.

Vote par procuration

219. Dans certains États membres du Conseil de l'Europe, les électeurs sont autorisés à voter par procuration. Par exemple, si pour des raisons de maladie, de travail, d'études, de service militaire, d'emprisonnement, de séjour à l'étranger ou de convictions religieuses, les électeurs en Belgique ne peuvent se rendre dans un bureau de vote, ils peuvent désigner un mandataire pour voter en leur nom (sur la base d'une autorisation écrite). Toutefois, contrairement à la Belgique, aucune preuve ou justification n'est requise pour demander un vote par procuration en France (où le vote par procuration est la seule forme de à distance à l'intérieur du pays) ou aux Pays-Bas (où chaque bénéficiaire d'une procuration peut voter au nom de deux personnes au maximum). Bien que dans ces trois pays, le vote par procuration jouisse d'une grande confiance et d'une grande popularité, un réexamen des règles et de la pratique largement répandue pourrait être utile afin de renforcer la cohérence avec les principes d'égalité et de secret du vote. En Finlande, par exemple, la loi électorale interdit explicitement le vote par procuration. En outre, le vote par procuration ne convient pas particulièrement aux pays où l'achat de votes est un problème courant.

Vote par correspondance

220. Le vote par correspondance est généralement autorisé dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe (par exemple, en Autriche, en Allemagne, en Espagne et en Suisse) ou uniquement pour les électeurs à l'étranger (par exemple, en Andorre, en Belgique, aux Pays-Bas et en Roumanie). Bien qu'il n'existe pas de statistiques officielles, la Suisse détient vraisemblablement le record mondial avec environ 90 % des électeurs utilisant le vote par correspondance lors des élections fédérales. Toutefois, le vote par correspondance ne devrait être autorisé que si le service postal est sûr et fiable. Chaque cas individuel doit être évalué afin de déterminer si le vote par correspondance est susceptible de donner lieu à des fraudes et à des manipulations (CDL(2002)023rev2-cor, I.3.2.2.1). Alors qu'en Autriche, le vote par correspondance devrait généralement être considéré comme sûr et sans problème, entre autres problèmes, la mauvaise gestion des procédures de vote par correspondance a conduit à l'annulation et à la répétition des élections présidentielles de 2016.

Vote à l'étranger

221. Dans les États membres du Conseil de l'Europe qui autorisent un certain degré de vote pour les citoyens résidant de façon permanente ou temporaire à l'étranger, les modalités de vote diffèrent : Les plus courantes sont le vote par correspondance et/ou le vote en personne dans les ambassades et les consulats. En outre, ou alternativement, le vote par procuration (par exemple en Belgique, en France et aux Pays-Bas) ou le vote en ligne (par exemple en Estonie) est autorisé. Dans tous les cas, des garanties doivent être mises en place pour assurer l'intégrité du vote, et les procédures de vote doivent être disponibles pour tous les électeurs éligibles.

222. Si le vote à l'étranger est, en général, mené de manière satisfaisante et conforme aux normes internationales, il présente encore quelques lacunes. Pour ne citer que quelques exemples : Le mauvais fonctionnement du vote par correspondance des citoyens votant à l'étranger est resté une source de mécontentement, par exemple, lors des élections législatives en Espagne. Si les citoyens à l'étranger ne peuvent voter qu'en personne, la limitation du nombre de bureaux de vote, notamment dans les pays non membres de l'Union européenne, peut avoir un effet discriminatoire, comme cela a été critiqué dans le cas de la Bulgarie.

Vote électronique

223. Le vote électronique consiste à transmettre le vote par voie électronique, soit par l'intermédiaire de machines de vote électronique (EVM) dans l'"environnement contrôlé" d'un bureau de vote, soit par Internet (i-voting) dans un "environnement non contrôlé", non supervisé par les agents électoraux. En outre, le vote électronique comprend le décompte électronique. Cependant, il n'y a parfois pas de vote électronique, mais seulement un comptage électronique des bulletins de vote, par exemple en utilisant des scanners optiques qui lisent et numérisent les bulletins de vote, avant qu'ils ne soient automatiquement comptés. Bien qu'un certain nombre de pays non européens aient introduit une certaine forme de vote électronique, celui-ci n'est jusqu'à présent pratiqué que dans quelques États membres du Conseil de l'Europe lors des élections nationales.

224. Depuis le début des années 1990, certaines régions de Belgique ont installé des machines de vote à écran tactile dans les bureaux de vote, et près de la moitié de l'électorat les a utilisées lors des élections fédérales de 2019. Conformément aux recommandations de l'OSCE/BIDDH, elles ont été équipées d'audits papier vérifiés par les électeurs. Les électeurs peuvent ainsi vérifier si leurs votes ont été correctement enregistrés par la machine de vote avant d'insérer le texte imprimé dans une urne électronique qui compte les votes. La France a appliqué l'EVM dans certaines municipalités, mais, selon le BIDDH, il existe un moratoire sur l'extension de l'utilisation des machines. La Bulgarie a expérimenté l'EVM dans un certain nombre d'élections depuis 2014. Cependant, comme il n'a pas été possible de fournir l'EVM pour tous les bureaux de vote (comme l'a décidé la Cour administrative suprême), aucune EVM n'a été utilisée lors des élections législatives de 2017. En Allemagne, l'utilisation pilote de l'EVM a été suspendue sur la base d'une décision de la Cour constitutionnelle fédérale en 2009, et les Pays-Bas n'ont recommencé à voter avec des bulletins de vote qu'en 2008. Le comptage électronique lors des

élections nationales est appliqué, par exemple, dans la Fédération de Russie, où un nombre considérable de bureaux de vote sont équipés de scanners de bulletins de vote.

225. Le vote par Internet (i-voting) offre une alternative au vote en personne dans les bureaux de vote. On suppose que, dans le monde entier, il est le plus fréquemment utilisé en Estonie, où il est accessible à tous les électeurs et à tous les types d'élections depuis 2005. Environ 44 % des votes ont été exprimés en ligne lors des élections parlementaires estoniennes de 2019. Jusqu'au début de 2019, le i-voting était également proposé dans un certain nombre de cantons en Suisse, mais il a été (temporairement) suspendu car aucun des systèmes de i-voting appliqués ne remplissait les conditions légales. La même année, une initiative populaire a été lancée pour recueillir des signatures en vue d'un moratoire sur le i-voting en Suisse. En France, les citoyens de l'étranger sont autorisés à utiliser le i-voting à distance lors des élections législatives (mais pas lors du vote présidentiel) depuis 2012. Toutefois, pour les élections législatives de 2017, le vote en ligne à l'étranger a été suspendu en raison des craintes de cyber-attaques. L'Arménie n'autorise que le personnel diplomatique et militaire en poste à l'étranger (et leurs familles) à voter par internet.
226. Notant que certains Etats membres utilisent déjà, ou envisagent d'utiliser le vote électronique à plusieurs fins (faciliter la participation aux élections en offrant des canaux de vote supplémentaires, etc.), le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est conscient que « seuls des systèmes de vote électronique sûrs, fiables, efficaces, techniquement solides, ouverts à une vérification indépendante et aisément accessibles aux électeurs obtiendront la confiance du public nécessaire à l'organisation d'élections électroniques » (CM/Rec (2017)5). La recommandation du Comité sur les normes relatives au vote électronique, ainsi que l'exposé des motifs et les lignes directrices de mise en œuvre, constituent une source importante de conseils sur la manière de respecter les principes du suffrage universel, égal, libre et secret lors de l'introduction d'un système de vote électronique.

Décompte et tabulation des votes

227. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, les votes doivent de préférence être comptés au bureau de vote immédiatement après la fermeture des bureaux de vote, plutôt que dans des centres de décompte spéciaux (CDL-AD(2002)023rev2-cor, Rapport explicatif, paragraphe 45). Cela présente l'avantage de fournir des résultats rapides pour le bureau de vote et évite les risques de sécurité liés au transport des urnes et des documents électoraux. Dans certains pays, cependant, les urnes scellées sont transportées vers des centres de dépouillement spéciaux au niveau de la circonscription (par exemple, en Islande) ou au niveau national (par exemple, à Malte). Dans le cas de l'Islande, le mélange des bulletins de vote provenant de différents bureaux de vote avant le dépouillement vise à garantir le secret du vote, compte tenu du grand nombre de bureaux de vote comptant moins de 100 électeurs inscrits.
228. Il est d'une importance capitale que le décompte des votes soit effectué correctement. L'exactitude du décompte dépend de procédures claires, d'une formation adéquate du personnel et de son engagement dans le processus. Bien que le processus global de dépouillement soit raisonnablement organisé dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, il subsiste parfois des problèmes techniques et politiques. Même lors de certaines élections récentes, les procédures obligatoires de dépouillement ont été ignorées ou n'ont pas été suivies à la lettre, et des lacunes ont été constatées dans le dépouillement et la présentation des résultats (par exemple, en Albanie, dans la Fédération de Russie et en Ukraine). Dans certains cas, les déficiences semblaient résulter d'une mauvaise administration plutôt que de tentatives de manipulation. Dans d'autres cas, cependant, il y a également eu des tentatives évidentes de fraude, notamment le bourrage des urnes et la falsification des résultats et des protocoles. En ce qui concerne les élections législatives anticipées de 2020 en Azerbaïdjan, la mission d'observation électorale de l'APCE a conclu que, « en dépit d'un semblant de progrès dans la préparation des élections, des violations répandues des procédures de décompte ont soulevé de vives inquiétudes quant aux résultats du scrutin en général » (Doc 15090, paragraphe 7).
229. Il faut veiller à ce que tous les chiffres soient correctement enregistrés dans les protocoles électoraux et à ce que les protocoles de résultats soient correctement remplis et signés (après

le dépouillement, et non avant) par toutes les personnes autorisées, conformément à la loi. Si un logiciel de décompte et de tabulation numérique est utilisé, il faut veiller tout particulièrement à ce que les systèmes soient sûrs, fiables et ouverts à une vérification indépendante et à ce qu'ils soient appliqués sans ingérence indue et conformément aux principes électoraux démocratiques.

230. Pour que le processus de dépouillement soit ouvert et transparent, il doit se dérouler en présence d'observateurs et de représentants des candidats, des partis et des alliances électorales (dans certains pays, comme la France et l'Espagne, le décompte des voix est entièrement ouvert au public). Les personnes autorisées doivent toutefois pouvoir assister à tous les aspects du décompte des voix sans avoir à s'en mêler. Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale, il est recommandé de distribuer des protocoles de résultats aux observateurs et aux représentants des partis et d'afficher publiquement les résultats à l'extérieur du bureau de vote (CDL-AD(2002)023rev2-cor, rapport explicatif, paragraphe 46). Toutes les lois électorales n'ont pas encore inclus des dispositions correspondantes (par exemple, en Grèce, au Monténégro et en Slovaquie). Même si cela est prévu par la loi, les observateurs et les représentants des partis ont parfois des difficultés à obtenir des copies des protocoles électoraux.

Transmission et annonce des résultats provisoires

231. La transmission des résultats, aujourd'hui essentiellement par voie électronique, est une opération vitale dont l'importance est souvent négligée (CDL-AD(2002)023rev2-cor, Rapport explicatif, par. 51). Comme elles peuvent être source d'erreurs et de manipulations, la transmission des résultats électoraux et le transfert des documents électoraux des commissions électorales inférieures vers les commissions électorales supérieures méritent une attention particulière. Des garanties spéciales devraient être envisagées (codes de sécurité pour la transmission, transport accompagné et observé, revérification des résultats sur la base des copies originales des protocoles électoraux, etc.)

232. Les résultats provisoires des élections peuvent être publiés de différentes manières. Dans certains pays, les résultats des commissions électorales de niveau inférieur à supérieur sont affichés publiquement au fur et à mesure de leur arrivée. Grâce à ce système de "communication au coup par coup", les premiers résultats peuvent être rapidement fournis, mais les résultats initiaux peuvent différer considérablement du résultat final, car les résultats proviennent de différentes régions. Par ailleurs, les résultats provisoires peuvent ne pas être annoncés avant que tous les résultats, ou une partie représentative de ceux-ci, aient été communiqués par les commissions électorales de niveau inférieur à celles de niveau supérieur. Dans ce cas, les premiers résultats provisoires publiés sont proches du résultat final. Toutefois, la publication des premiers résultats provisoires ne devrait pas prendre trop de temps.

233. Ainsi, tant l'inexactitude que le retard des résultats provisoires pourraient affecter négativement le niveau de confiance dans les élections et peuvent rencontrer une opposition. En fonction du système électoral et du contexte politique, il convient de trouver un équilibre entre la nécessité d'une annonce rapide et celle d'une consolidation fiable des résultats provisoires. En tout état de cause, il est souhaitable que des résultats provisoires fiables soient non seulement publiés le plus rapidement possible, mais aussi qu'ils soient aussi détaillés que possible. La ventilation des résultats par bureau de vote et la mise à disposition du public des tableaux peuvent contribuer considérablement à la transparence des élections. Dans plusieurs pays, cependant, la publication des résultats des élections ventilés par municipalité et par bureau de vote n'est pas exigée par la loi. Bien que le dépouillement et la tabulation (au centre de dépouillement national) soient diffusés en direct à la télévision et que les résultats officiels au niveau national et au niveau des districts soient affichés sur le site web de la commission électorale, c'est le cas à Malte. En Grèce, par exemple, aucun résultat électoral désagrégé au niveau des circonscriptions n'a été publié non plus pour les élections législatives de 2019.

XIII. Recours électoraux et responsabilité en cas de violation des règles électorales

234. La gestion des recours est un élément essentiel des élections démocratiques. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que les irrégularités dans le processus électoral doivent pouvoir être contestées devant une instance de recours. D'une manière générale, les recours peuvent entraîner l'invalidation partielle ou totale des résultats des élections. Ils peuvent également viser à corriger des problèmes et des décisions avant même les élections, notamment en ce qui concerne le droit de vote et l'inscription sur les listes électorales, le droit de se présenter aux élections, la validité des candidatures, le respect des règles régissant la campagne électorale, l'accès aux médias et le financement des partis (CDL-AD(2002)023rev2-cor, Rapport explicatif, paragraphe 92).
235. Les procédures de recours doivent être ouvertes au moins aux électeurs et aux candidats aux élections. Un quorum raisonnable peut toutefois être imposé pour les recours des électeurs contre les résultats d'une élection (CDL-AD(2002)023rev2-cor, Rapport explicatif, par. 99). Dans certains pays, cependant, le cadre juridique est inutilement restrictif, étant donné que seuls les candidats et leurs mandataires, mais non les électeurs, peuvent déposer une réclamation (par exemple, en Arménie, en Lituanie), ou que les réclamations des électeurs se limitent à leur non-inscription sur les listes électorales (par exemple, en Géorgie). En outre, afin de se conformer aux normes internationales, les procédures de recours devraient clairement prévoir les droits suivants pour les électeurs et les candidats aux élections : le droit de déposer un recours, de présenter des preuves à l'appui du recours, d'être entendu publiquement et équitablement, de bénéficier d'une procédure impartiale et transparente de traitement du recours, efficace et rapide, ainsi que de faire appel devant une cour d'appel si un recours est refusé (voir par exemple CDL-AD(2004)027, paragraphe 111). Dans la pratique, cependant, ces droits ne sont pas toujours respectés. Parfois, même des recours crédibles sont laissés sans solution juridique.
236. En raison des différentes traditions juridiques et politiques, diverses procédures sont utilisées dans la résolution des litiges électoraux. Dans de nombreux États d'Europe occidentale, les recours électoraux sont entendus par des organes administratifs et judiciaires ordinaires fonctionnant selon des procédures spéciales. En revanche, dans la plupart des États d'Europe centrale et orientale, la responsabilité de statuer sur les recours électoraux est partagée entre des commissions électorales (officiellement) indépendantes et des tribunaux ordinaires. Dans plusieurs pays, pour la plupart en dehors de l'Europe, des tribunaux électoraux spéciaux permanents sont chargés de résoudre les litiges électoraux. Au Royaume-Uni, des tribunaux électoraux ad hoc sont formés lorsqu'un recours est déposé. Bien qu'il n'existe pas de méthode "optimale" unique adaptée à tous les pays, la procédure devant l'administration électorale est généralement plus accessible pour les électeurs et plus rapide que devant les tribunaux. Toutefois, le processus électoral ne doit pas être laissé sous l'autorité complète et définitive d'un organe administratif. En particulier, les décisions relatives aux droits garantis par la Constitution et à la validité des élections (voir ci-dessous) devraient être soumises à un contrôle juridictionnel.
237. Il est d'une importance capitale que les procédures de recours soient claires, transparentes et facilement compréhensibles. Toutefois, dans un certain nombre de cas, les procédures de traitement des recours sont compliquées et ne sont pas clairement définies. Les rapports des observateurs internationaux qualifient à plusieurs reprises les procédures de recours de complexes, ambiguës et confuses, ce qui entraîne une interprétation et une application incohérentes de la loi électorale. Dans un certain nombre de pays, l'absence de procédures clairement définies, notamment pour les recours liés à la campagne et aux médias et/ou le manque de clarté des responsabilités en matière de traitement des litiges électoraux ont sapé l'efficacité du système de recours (par exemple, en Albanie, en République tchèque, en Pologne, en République de Moldova, en Serbie et en Slovaquie). Les règles et les procédures sont souvent mal comprises par les sujets électoraux et les membres des organes concernés ne sont pas toujours suffisamment formés à la manière de traiter les litiges électoraux.

238. En particulier avec les doubles procédures de recours, qui impliquent des commissions électorales et des tribunaux ordinaires, le droit électoral devrait clairement réglementer les pouvoirs et responsabilités respectifs afin d'éviter tout conflit de compétence. Ni les requérants ni les autorités ne devraient pouvoir choisir l'instance de recours (voir CDL-AD(2002)023rev2-cor, partie II.3.3.c., Rapport explicatif par. 97). La loi devrait plutôt indiquer clairement à quel organe le recours doit être soumis et éviter la possibilité de procédures de recours concurrentes. En outre, les organes qui agissent en tant qu'organes d'enquête de première instance et ceux qui agissent en tant qu'organes de recours devraient être définis clairement. Néanmoins, dans un certain nombre d'élections, des dispositions peu claires ou un traitement inapproprié ont créé une confusion sur la compétence des commissions électorales et des tribunaux pour traiter les recours en matière électorale. Dans de tels cas, des efforts devraient être faits pour améliorer la législation et pour accroître l'expertise de l'administration électorale et des tribunaux en matière de résolution des litiges électoraux.

Certification et annulation des résultats des élections

239. Dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, les décisions relatives à la certification des résultats électoraux sont prises par l'administration électorale et/ou les parlements. Alors que dans certains cas, les organes judiciaires sont impliqués dans le processus de certification même sans aucun recours, dans la plupart des pays, les organes judiciaires sont impliqués dans la certification ou l'annulation des résultats électoraux sur la base de recours. Les tribunaux compétents pour examiner les recours en matière de certification des résultats électoraux sont souvent des cours constitutionnelles (voir CDL-AD(2009)054). En France, le Conseil constitutionnel est même la seule instance de recours contre la validité des élections.

240. Alors qu'en France, tout électeur ou candidat inscrit peut demander au Conseil constitutionnel d'annuler les résultats dans sa circonscription, en Autriche ou en Bulgarie, par exemple, seuls les partis politiques ou les candidats en lice peuvent contester les résultats des élections devant les tribunaux, mais pas les électeurs. Dans quelques pays, il n'existe pas de possibilité de contrôle juridictionnel des décisions relatives aux recours contre les résultats définitifs des élections par le parlement (Belgique, Danemark, Pays-Bas), ce qui n'est pas conforme aux bonnes pratiques internationales (même si le système de recours y jouit d'un niveau de confiance élevé). Selon la constitution turque, aucune autorité ne peut être saisie d'un recours contre les décisions du Conseil électoral suprême. La Cour constitutionnelle a déjà rejeté de tels recours comme ne relevant pas de sa compétence dans le passé (CDL-AD(2020)011, paragraphe 11).

241. Les organes de recours devraient avoir le pouvoir d'annuler les élections. Il existe un consensus sur le fait que l'annulation ne devrait pas nécessairement affecter l'ensemble des élections. Au contraire, une invalidation partielle devrait être possible si les irrégularités ne concernent qu'une petite zone. Le critère central pour l'annulation (partielle ou totale) des élections est, ou devrait être, la question de savoir si les irrégularités peuvent avoir affecté le résultat, c'est-à-dire avoir affecté l'attribution des mandats. Dans certains pays, cependant, la loi électorale établit un niveau de tolérance pour la fraude (basé sur certains pourcentages de votes irréguliers), une pratique qui ne répond pas aux normes internationales. À la suite de recours pour irrégularités le jour du scrutin, les résultats des élections ont récemment été annulés dans certains bureaux de vote, notamment en Serbie (2017) et en Russie (2018). En Autriche, les élections présidentielles de mai 2016 ont été répétées après que la Cour constitutionnelle a annulé les résultats des élections.

Responsabilité des violations électorales

242. Par principe, les violations électorales doivent faire l'objet d'une enquête et les contrevenants doivent être tenus responsables devant la loi. Ainsi, la législation électorale (et celle sur les partis) et/ou la législation cadre telle que les codes civil et pénal devrait spécifier les infractions liées aux élections (qui peuvent être commises par les électeurs, les candidats, les partis, les médias, les fonctionnaires électoraux et publics, etc.) et les sanctions légales pour de telles infractions (par exemple, confiscation des contributions ou du financement public, suspension

ou disqualification d'un candidat, amendes ou emprisonnement). Afin de promouvoir la transparence, il pourrait être utile d'énumérer dans la loi électorale les infractions liées aux élections, comme par exemple en Géorgie.

243. Lors d'un certain nombre d'élections, bien qu'il ait été reconnu que des violations généralisées du droit électoral avaient eu lieu, il y a eu un manquement général à l'application de la loi. Dans certains pays, il existe encore une "culture de l'impunité" pour les infractions liées aux élections. Le fait que les agents électoraux soient rarement tenus pour responsables, juridiquement ou administrativement, des violations électorales est particulièrement préoccupant. Les observateurs électoraux ont souvent demandé que les agents électoraux reconnus coupables d'irrégularités soient tenus responsables et ne soient pas reconduits dans leurs fonctions pour de futures élections. L'incapacité générale des autorités compétentes à prendre des mesures contre les violations électorales a sapé la crédibilité des élections et la confiance du public dans plusieurs pays. Pour accroître la confiance dans les élections et réduire toute tolérance à l'égard des infractions électorales, il est nécessaire que les autorités prennent des mesures rapides et efficaces pour enquêter sur les infractions électorales, engager des poursuites et publier des informations actualisées sur les affaires électorales de manière régulière et une fois qu'elles sont terminées.

Remplacement des candidats élus

244. Les candidats qui ont été admis à se présenter aux élections doivent également avoir le droit effectif d'exercer leur mandat s'ils sont élus. Cela est particulièrement vrai s'il n'existe pas de base juridique (et de décision judiciaire finale) pour refuser l'éligibilité initiale des candidats *après* les élections. Les décisions du Conseil électoral suprême de Turquie de ne pas reconnaître des candidats élus et de les remplacer par les candidats classés en deuxième position (tous appartenant à un autre parti politique) aux élections locales de 2019, ont privé les citoyens de leur droit de choisir et étaient en contradiction flagrante avec la volonté exprimée par le peuple (CDL-AD(2020)011, paragraphe 22).

XIV. Convertir les votes en sièges : les systèmes électoraux

245. La conversion des votes en mandats politiques dépend largement du système électoral. La Commission de Venise a toujours estimé que le choix d'un système électoral est une décision souveraine d'un État. En conséquence, le Code de bonne conduite en matière électorale est assez indifférent au système électoral, pour autant que ces systèmes soient de nature démocratique. Bien qu'il n'existe pas de "meilleur" système électoral qui puisse être exporté dans tous les pays du monde, certains éléments des systèmes électoraux méritent néanmoins d'être discutés.

Systèmes électoraux présidentiels

246. En ce qui concerne les élections présidentielles directes, la distinction fondamentale est entre la règle de la majorité relative et un scrutin majoritaire à deux tours. Selon la règle de la majorité relative, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est élu. Dans le cas du scrutin à la majorité absolue, la majorité absolue des voix (c'est-à-dire plus de 50 %) est requise pour être élu au premier tour. Si aucun candidat n'obtient la majorité, les deux candidats (généralement les deux premiers) se présentent au second tour. Dans le monde entier, la tendance est clairement au second tour majoritaire afin d'éviter le "piège de la pluralité (majorité relative)", par lequel un candidat auquel s'oppose une forte majorité d'électeurs peut gagner la présidence. Conformément à la tendance mondiale, le second tour majoritaire est courant dans les élections présidentielles directes dans les États membres du Conseil de l'Europe. Seuls quelques pays, tels que l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine et l'Islande, ont un président élu à la majorité relative. Il est significatif qu'en Islande, des inquiétudes aient été exprimées quant au fait que, dans le cas d'un grand nombre de candidats, le président pourrait être élu par une minorité d'électeurs seulement.

247. Avec les systèmes de scrutin à la majorité absolue, pour être élu au premier tour, un candidat doit recevoir 50 % des votes valides ou du total des votes exprimés. Contrairement à la pratique internationale, 50 % des électeurs *inscrits* sont requis, par exemple, en Bulgarie et en Macédoine du Nord. Cependant, sans un registre des électeurs absolument exact, une telle exigence est problématique. En outre, elle donne un poids politique important à la non-participation des électeurs inscrits.
248. Il en va de même en ce qui concerne les exigences minimales de participation. En Macédoine du Nord, le candidat ayant obtenu la majorité des voix au second tour ne sera élu que si le taux de participation est supérieur à 40 % des électeurs inscrits. Dans le cas contraire, l'ensemble du processus électoral doit être répété. Comme l'indique le rapport d'observation électorale de l'APCE, le risque existe que l'exigence d'une participation de 40 % au second tour de l'élection présidentielle déclenche une succession de cycles électoraux. C'est exactement ce qui s'est passé en Serbie avant la réforme électorale de 2004. En 2002 et 2003, les élections présidentielles en Serbie n'ont pas respecté le critère selon lequel plus de 50 % de tous les électeurs inscrits devaient participer au premier et au deuxième tours de scrutin. Les élections ont été déclarées nulles et de nouvelles élections ont dû être convoquées à plusieurs reprises.

Systèmes électoraux parlementaires

249. En ce qui concerne les élections parlementaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, une grande variété de systèmes électoraux sont utilisés. Comme on peut le voir dans l'annexe I, il n'y a que quelques systèmes à la majorité absolue ou relative en usage en Europe. Certains pays utilisent des systèmes de représentation proportionnelle (RP) dans une seule circonscription nationale. Toutefois, les systèmes de RP de liste sont beaucoup plus courants dans les circonscriptions plurinominales, avec parfois des listes supplémentaires au niveau régional et/ou national. En outre, il existe un nombre important de systèmes électoraux "mixtes" qui combinent l'élection à la majorité absolue ou relative dans des circonscriptions uninominales avec des systèmes de liste à la proportionnelle. Aucun de ces systèmes ne peut être recommandé comme le "meilleur modèle". Chaque système électoral présente des avantages et des inconvénients et doit être adapté aux besoins et aux conditions spécifiques de chaque pays.
250. Techniquement, presque tous les systèmes électoraux parlementaires appliqués dans les États membres du Conseil de l'Europe sont conformes aux normes démocratiques. Toutefois, il existe certaines objections démocratiques à l'utilisation de systèmes électoraux accordant des sièges supplémentaires. Les sièges 'bonus' sont attribués à un parti en plus des sièges gagnés par la procédure normale d'attribution des sièges. L'Italie a une grande expérience des différents systèmes électoraux utilisant des "primes majoritaires" attribuées aux plus grands partis ou coalitions. Jusqu'en 2019, la Grèce a utilisé un système de RP "renforcé", accordant 50 "sièges bonus" supplémentaires au parti en tête. À Saint-Marin, où un système de RP avec vote préférentiel dans une seule circonscription nationale et un seuil de 5 % pour l'attribution des sièges sont appliqués, une "prime de stabilité" garantit toujours que la coalition gagnante obtient au moins 35 des 60 sièges au Parlement (Grand Conseil général). Alors que l'objectif des systèmes de primes est de renforcer le parti gagnant pour (faciliter) l'obtention d'une majorité parlementaire globale et ainsi promouvoir la stabilité du gouvernement, l'attribution de sièges « bonus » pourrait être critiquée comme étant incompatible avec l'expression des préférences populaires lors d'élections directes. Toutefois, il faut admettre que de nombreux systèmes électoraux donnent intrinsèquement un certain avantage aux grands partis.
251. En outre, dans certaines conditions, même les systèmes électoraux démocratiques peuvent créer des difficultés supplémentaires pour la conduite des élections dans un contexte donné. Un certain nombre d'entre elles sont déjà mentionnées dans le rapport de l'APCE "Fixer des normes minimales pour les systèmes électoraux afin d'offrir la base d'élections libres et équitables" (Doc 1527, 2020) qui a pris en compte une contribution écrite de l'auteur de ce rapport. Seuls quelques aspects concernant les circonscriptions électorales et les seuils électoraux doivent donc être soulignés ici.

252. Tous les systèmes électoraux qui prévoient des circonscriptions uninominales ou plurinominales reposent sur le tracé minutieux des limites des circonscriptions électorales. Les questions de redécoupage et de révision des limites des circonscriptions sont essentielles pour garantir l'égalité des votes. Dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe (par exemple, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, l'Espagne et la Turquie), cependant, la répartition des sièges entre les circonscriptions est extrêmement inégale en fonction du nombre de citoyens ou d'électeurs inscrits, ce qui rend les réajustements urgents.
253. Dans tous les systèmes électoraux qui prévoient des circonscriptions, il existe un danger inhérent à ce que les limites des circonscriptions soient tracées en faveur de partis ou de candidats particuliers. En ce qui concerne le processus de délimitation en Hongrie, par exemple, les allégations de "gerrymandering" étaient très répandues. Comme le montrent les discussions au Royaume-Uni, même si des commissions de délimitation indépendantes et impartiales sont responsables de la révision des limites des circonscriptions, les modifications des limites ont toujours des effets partisans qui font l'objet de débats passionnés.
254. Si les circonscriptions uninominales peuvent être importantes pour assurer une relation étroite entre les électeurs et les représentants des circonscriptions, elles sont sujettes à la corruption, à l'achat de votes et à la fraude dans les pays où une culture politique démocratique n'est pas suffisamment établie. Cela est dû au fait qu'il est plus facile de manipuler les élections au niveau des circonscriptions qu'au niveau régional ou national. Les composantes majoritaires des systèmes électoraux mixtes (parallèles) dans certaines "nouvelles démocraties" ont été critiquées comme étant potentiellement vulnérables à une influence indue des hommes d'affaires locaux (en ce qui concerne la République de Moldova, voir, par exemple, CDL-AD(2017)012, paragraphe 14 ; CDL-AD(2018)008, paragraphe 21 ; Doc. 14859 de l'APCE, paragraphe 22).
255. Quant aux systèmes de RP au niveau national, le vote des citoyens à l'étranger est facile à gérer puisqu'il n'y a qu'une seule circonscription électorale nationale. Toutefois, si les systèmes électoraux prévoient des circonscriptions uninominales ou plurinominales, il sera nécessaire d'affecter les électeurs étrangers aux circonscriptions. En général, les électeurs à l'étranger sont affectés à la circonscription de leur dernier lieu de résidence (par exemple, l'Allemagne) ou ils ont leur propre circonscription à l'étranger (par exemple, la Croatie, la France, l'Italie, le Portugal). Afin de garantir le principe de l'égalité du suffrage, il convient de veiller tout particulièrement à une répartition équitable des électeurs entre les circonscriptions nationales et étrangères. Ce problème s'est posé, par exemple, en Macédoine du Nord (CDL-AD(2016)032, paragraphe 18). En outre, si le système électoral permet de voter pour des listes de parti et des candidats de circonscription, les électeurs étrangers (et les électeurs absents à l'intérieur du pays qui votent en dehors de leur circonscription) peuvent être limités à voter pour des listes de parti uniquement.
256. Il existe un débat controversé sur les seuils légaux de représentation. Il s'agit de la part minimale de votes valides légalement établie que les partis doivent obtenir pour participer à la répartition des sièges. L'objectif principal de ces seuils est d'éviter la fragmentation des partis et de permettre des gouvernements stables en excluant les partis mineurs lors de la conversion des votes en sièges. Il s'agit d'un objectif légitime. Toutefois, du point de vue de l'inclusivité, des seuils juridiques élevés, notamment au niveau national, peuvent poser problème. Par exemple, le seuil national de 10 % de votes valides exprimés en Turquie - qui est le plus élevé de tous les États membres du Conseil de l'Europe - a été largement critiqué, y compris par l'APCE.
257. Cependant, l'ancienne recommandation générale de l'APCE de réduire les seuils légaux supérieurs à 3 % doit être examinée plus avant. En Europe, les seuils de 5 % sont les plus courants. En outre, les effets du seuil dépendent non seulement du pourcentage, mais aussi du niveau et du stade d'application. En outre, dans les systèmes de RP avec des circonscriptions de petite et moyenne taille, les seuils "naturels" sont bien plus élevés que 3 % au niveau de la circonscription. On peut également discuter de la question de savoir si les seuils légaux devraient faire une différence entre les partis et les alliances électorales, comme en Arménie, en République tchèque, en Italie, en République de Moldova, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie. En Turquie, un amendement récent permet aux partis de former des alliances pour

dépasser le seuil électoral de 10 %. Désormais, les partis politiques au sein d'une alliance peuvent gagner des sièges au parlement même si leurs scores sont inférieurs à ces 10 %. En tout état de cause, il semble approprié que les seuils légaux soient calculés sur la base des votes valides exprimés (et non du total des votes exprimés).

Systèmes électoraux et représentation équilibrée des sexes

258. Bien que des progrès considérables aient été réalisés au cours des 25 dernières années et qu'un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe aient atteint le minimum de 40% de "représentation équilibrée des sexes" (voir annexe II), la sous-représentation des femmes dans de nombreux autres parlements nationaux en Europe doit encore être considérée comme problématique du point de vue de la démocratie et des droits de l'homme. Ainsi, pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans ses Etats membres, "l'une des priorités du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes est d'assurer une participation plus équilibrée des deux sexes à la prise de décision politique et publique" (Rec(2003)3, Mémoire explicatif, I C, 13).
259. Il existe une grande variété de facteurs socio-économiques, culturels et politiques qui peuvent entraver ou faciliter l'accès des femmes au parlement. Parmi les facteurs institutionnels de la politique, tant le système électoral que les quotas de femmes peuvent fortement influencer la représentation parlementaire des femmes. Par rapport aux nombreux obstacles structurels et culturels à la représentation des femmes, le système électoral peut être modifié plus facilement et des règles de quotas peuvent être adoptées, si cela est politiquement souhaitable. Les réformes électorales offrent donc une option viable pour accroître la représentation des femmes (voir CDL-AD(2009)029).
260. Le système électoral peut affecter la structure des chances pour les femmes. En ce qui concerne le système électoral, il existe des preuves empiriques que les femmes sont généralement mieux représentées dans les systèmes de listes à la proportionnelle que, par exemple, dans les systèmes à la majorité relative ou absolue dans les circonscriptions uninominales. Les systèmes majoritaires dans les circonscriptions uninominales, qui ont tendance à être défavorables aux femmes, sont cependant assez rares en Europe. Les systèmes électoraux mixtes, en particulier les systèmes proportionnels mixtes, semblent plus favorables à la représentation parlementaire des femmes que les systèmes majoritaires, mais moins favorables que les systèmes de RP qui sont appliqués exclusivement dans des circonscriptions plurinominales à un seul niveau ou à différents niveaux. En ce qui concerne les éléments techniques des systèmes de RP, les circonscriptions plus grandes rendent plus probable un équilibre des candidats par sexes (du moins des grands partis), tandis que les effets des différentes formes de listes et de votes des partis dépendent largement d'autres conditions (voir pour plus de détails CDL-AD(2009)029).
261. Les quotas légaux par genre sont très controversés dans certains pays et peuvent même entrer en conflit avec la juridiction constitutionnelle (par exemple, en Croatie). Toutefois, les règles juridiques exigeant un pourcentage minimum de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne doivent pas être considérées comme contraires au principe de l'égalité de suffrage si elles ont une base constitutionnelle (CDL-AD(2002)023rev2-cor, partie I.2.5). Compte tenu de la profonde sous-représentation des femmes, les quotas doivent être considérés comme des mesures positives visant à compenser les contraintes structurelles, culturelles et politiques qui pèsent sur la représentation des femmes. Les quotas légaux étant obligatoires par nature, ils semblent préférables aux quotas volontaires des partis. Toutefois, les quotas volontaires peuvent, en plus ou en remplacement, contribuer à accroître la représentation des femmes, notamment s'ils sont appliqués par les grands partis parlementaires. Pour être efficaces, les quotas de femmes doivent prévoir au moins 30 % de femmes sur les listes des partis, tandis que 40 ou 50 % sont préférables. Les quotas électoraux sont plus (et parfois seulement) efficaces s'ils prévoient des règles strictes de classement ou de placement sur la liste. Les "systèmes de fermeture éclair", où un candidat sur deux sur la liste doit être une femme, peuvent être considérés comme la méthode la plus efficace pour assurer la parité entre les sexes. Pour être respectés, les quotas de femmes doivent en outre être assortis de mécanismes de contrôle et d'application efficaces (voir CDL-AD(2009)029).

262. Les sièges réservés aux femmes ne sont pas considérés comme une option viable et légitime en Europe.
263. Enfin, il convient de rappeler que le système électoral et les quotas de femmes ne sont pas les seuls facteurs qui influencent la représentation parlementaire des femmes. Pour accroître efficacement la représentation descriptive et substantielle des femmes en politique, une approche beaucoup plus large et plus complète est nécessaire que la modification de la législation électorale. Néanmoins, des réformes électorales appropriées peuvent faciliter un tel processus.

Système électoral et représentation des minorités nationales

264. Parfois, il y a aussi de fortes demandes pour une meilleure représentation des minorités nationales au parlement. Dans ces cas, les systèmes électoraux peuvent faciliter la représentation des minorités, par exemple en utilisant des systèmes de RP à l'échelle nationale ou dans de grandes circonscriptions plurinominales (sans seuil de représentation élevé). Toutefois, les systèmes de liste proportionnels dans les petites circonscriptions plurinominales ou même les systèmes majoritaires dans les circonscriptions uninominales peuvent également garantir la représentation des minorités si celles-ci sont concentrées sur le plan territorial. La délimitation de circonscriptions uninominales dans des zones à forte concentration de communautés minoritaires peut garantir leur représentation. En outre, la forme de candidature et de vote peut avoir une influence sur la représentation des minorités. Lorsque les listes ne sont pas bloquées, le choix d'un électeur peut tenir compte de l'appartenance ou non des candidats aux minorités nationales. Dans le cas des listes bloquées, il dépend des partis de décider s'ils placent les candidats des minorités nationales en bonne place sur les listes des partis. En outre, dans certains pays (par exemple en Pologne et en Allemagne), il existe des "exemptions de seuil" pour les listes de candidats ou les partis représentant des minorités nationales. En tout état de cause, dans les pays où les minorités nationales sont sous-représentées, les révisions du système électoral et le redécoupage des circonscriptions ne devraient pas être effectués sans tenir compte de la représentation des minorités nationales.
265. Par ailleurs, ou en complément, il existe parfois des dispositions prévoyant des sièges réservés qui sont attribués séparément aux minorités nationales (par exemple en Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro, Slovaquie, Roumanie). Cependant, l'idée de réserver des sièges aux minorités est discutable. Si les sièges réservés peuvent constituer un mécanisme à court terme pour assurer la représentation des minorités pendant une période transitoire, à long terme, les intérêts des minorités et du pays lui-même pourraient être mieux servis par une représentation par le biais du système électoral "ordinaire". En outre, avec les sièges réservés, il est toujours difficile de décider quelles minorités devraient avoir le droit d'obtenir ces sièges et qui représente légitimement la minorité concernée au sein des parlements. Néanmoins, en tant que mesures positives prises pour assurer une représentation minimale des minorités, les sièges réservés ne portent pas atteinte au principe d'égalité. On peut même prévoir que les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de voter à la fois pour (les candidats) les listes générales et de minorités, comme c'est le cas en Slovaquie. En revanche, les électeurs issus de minorités nationales en Croatie doivent décider s'ils doivent être inscrits dans l'une des dix circonscriptions territoriales ou, sur la base d'une auto-déclaration, dans l'une des deux circonscriptions spéciales pour les minorités nationales. Toutefois, ni les candidats ni les électeurs ne doivent être tenus d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale (CDL-AD(2002)023rev2-cor, partie I.2.4).

XV. Conclusions

266. Pour une démocratie, le suffrage universel, égal, direct, secret et libre est un droit primordial. Dans les États membres du Conseil de l'Europe, on peut identifier une tendance - renforcée par la CEDH, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH - à accorder le droit de vote aux élections nationales à tous les citoyens lorsque cela est possible, à la fois légalement et de facto. Il

convient de souligner que les restrictions restantes au droit de vote (prisonniers, personnes handicapées mentales et/ou sous tutelle, etc.) font de plus en plus l'objet de discussions. En outre, l'inscription effective des électeurs est encouragée, ainsi que diverses procédures de vote par correspondance, destinées à garantir que les électeurs qui ne peuvent pas voter le jour du scrutin au bureau de vote, dans leur circonscription ou sur le territoire de l'État, puissent voter. Cette mesure doit être considérée comme positive en principe. Toutefois, elle devrait être accompagnée de mesures visant à garantir l'intégrité des élections.

267. Si dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, les élections sont menées de manière professionnelle, dans d'autres ; ce rapport fait état de graves lacunes et de défis en suspens. Seuls quelques-uns d'entre eux doivent être soulignés dans cette conclusion :
268. Avant le jour même des élections, les conditions de la concurrence politique peuvent être faussées en raison des restrictions imposées aux candidatures et si l'opposition est entravée alors que les candidats et les partis fidèles au gouvernement sont fortement favorisés par l'État et les médias. Les problèmes typiques qui se posent dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe sont l'utilisation abusive, par le pouvoir en place, des positions de l'État et des ressources publiques à des fins électorales, ainsi que la couverture déséquilibrée des partis et des candidats dans les médias. Dans quelques cas, il existe également des restrictions excessives des droits politiques et de la liberté des médias.
269. Les campagnes négatives sont une tendance particulièrement inquiétante en ce qui concerne les campagnes électorales dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe où l'atmosphère de campagne a été dominée par la polarisation politique, la diffamation des opposants politiques et même les discours de haine. C'est un défi majeur que de s'attaquer résolument à ces excès sans pour autant compromettre les droits démocratiques tels que la liberté d'expression. La lutte contre la diffamation et les discours de haine sur les médias sociaux et les plateformes Internet est particulièrement difficile. Il en va de même pour les opérations de désinformation qui visent à porter préjudice aux candidats aux élections et à miner l'intégrité et la crédibilité des élections.
270. L'Internet et les médias sociaux ont fondamentalement changé la nature des campagnes électorales. Les règles établies en matière de campagnes électorales, par exemple en ce qui concerne la réglementation de la publicité politique, ne sont souvent pas adaptées à l'environnement numérique, ce qui ouvre la porte à des activités non transparentes de la part d'acteurs nationaux et étrangers. En outre, la création et l'utilisation de profils d'utilisateurs précis pour les campagnes électorales et la publicité politique représentent un risque important pour la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. Une campagne électorale et une publicité politique numériques responsables exigent une action des candidats politiques, des plateformes de médias sociaux et des autorités publiques.
271. Le jour même des élections, le vote multiple, l'achat de votes, le bourrage des urnes et le décompte et la tabulation incorrects des votes sont quelques-unes des lacunes qui - dans une plus ou moins grande mesure - se produisent encore dans certains États membres du Conseil de l'Europe et doivent être éliminées de toute urgence. Cela implique également que toute personne puisse déposer des recours en cas d'irrégularités électorales et que celles-ci fassent l'objet d'un suivi efficace.
272. Compte tenu de l'érosion imminente des démocraties libérales dans certains États membres du Conseil de l'Europe, il est important que ces problèmes - et bien d'autres mentionnés dans le rapport - soient abordés et éliminés. En fin de compte, seules les élections qui répondent aux normes démocratiques peuvent prétendre à la légitimité démocratique. Il est important de souligner que lors d'élections démocratiques, ce n'est pas seulement le gouvernement élu qui est légitimé, mais aussi l'opposition. C'est précisément la pleine reconnaissance de l'opposition qui est une caractéristique des élections véritablement compétitives.

Annexe I : Tableaux

Systèmes électoraux parlementaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (2020)			
Catégorie	Système électoral (caractéristiques)	Attribution des sièges	Pays
Systèmes à la majorité simple	Celui qui obtient le plus grand nombre de voix est élu (« first-past-the-post »)	Majorité relative dans des circonscriptions uninominales	Azerbaïdjan, Royaume-Uni
Systèmes à la majorité absolue	Système majoritaire à deux tours	Majorité au sein d'une circonscription uninominale (2 ^e tour : majorité relative)	France
Représentation proportionnelle nationale	Représentation proportionnelle nationale (avec listes nationales ou régionales)	Répartition globale des sièges selon la formule de RP au niveau national	République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Serbie, Slovaquie*
	Représentation proportionnelle nationale avec listes nationales et régionales et sièges supplémentaires	RP au niveau national ; moitié des sièges sur la base de listes régionales ouvertes; sièges bonus pour les partis majoritaires ou de minorités (2 ^e tour entre deux listes si pas de majorité gouvernementale)	Arménie
	RP nationale avec sièges supplémentaires (2 ^e tour : majorité dans des circonscriptions uninominales)	Formule de RP au niveau national ; "récompense de stabilité" (2 ^e tour si aucun parti/alliance n'obtient la majorité des sièges)	Saint-Marin**
RP de circonscriptions	Représentation proportionnelle dans des circonscriptions plurinominales	Formule proportionnelle dans des circonscriptions plurinominales (principalement)	Albanie, Belgique*, Bulgarie*, Croatie*, Chypre*, Espagne, Estonie*, Finlande*, Macédoine du Nord, Irlande***, Lettonie*, Liechtenstein**, Luxembourg**, Malte***, Pologne*, Portugal, République tchèque*, Roumanie, Slovénie*, Suisse**, Turquie
Systèmes de RP à plusieurs niveaux	RP dans des circonscriptions plurinominales avec des sièges supplémentaires ou compensatoires	Formule de RP dans des circonscriptions plurinominales et sièges supplémentaires ou compensatoires proportionnels pour assurer une (meilleure) proportionnalité	Autriche*, Bosnie-Herzégovine, Danemark*, Estonie*, Islande*, Norvège*, Suède*.
	RP dans des circonscriptions plurinominales avec des sièges bonus	Formule de RP dans des circonscriptions plurinominales (principalement) avec "sièges bonus" pour le plus grand parti/alliance	Grèce* (dernière fois en 2019), Italie
	Systèmes parallèles	Calcul parallèle : Système majoritaire à un ou deux tours	Géorgie, Lituanie*, , Russie, Ukraine

Systèmes combinés ("mixtes")		dans des circonscriptions uninominales et PR au niveau national	
		Calcul parallèle : Majorité relative dans des circonscriptions plurinominales (vote en bloc), proportionnelle au niveau national	Andorre, Monaco**
	Systèmes proportionnels mixtes	Attribution combinée : majorité relative dans des circonscriptions uninominales, mais attribution globale des sièges en fonction des votes de liste à la proportionnelle	Allemagne
		Attribution combinée : Majorité absolue dans les circonscriptions uninominales, sièges compensatoires au niveau régional et/ou national	Hongrie

Source : Krennerich 2020. RP = représentation proportionnelle ;; ***listes ouvertes** et vote préférentiel possibles ; **listes libres et panachage possibles ; ***système de vote unique transférable.

Représentation des femmes au Parlement et quotas de femmes (2020)					
Pays (Année d'élection)	Femmes Part en % 2020 (1995)	Quota légal en %.	Règles de classement	Parti les quotas*.	Système électoral
Suède (2018)	47,0 (40,4)	---	---	Oui	RP, ouvert
Andorre (2019)	46,4 (3,6)	---	---	---	Parallèle, bloqué
Finlande (2019)	46,0 (33,5)	---	---	---	RP, ouvert
Espagne (2019)	40,0 (16,0)	40	2 sur 5	Oui	RP, bloqué
Suisse (2019)	41,5 (21,0)	---	---	Oui	RP, ouvert
Norvège (2017)	41,4 (39,4)	---	---	Oui	RP, ouvert
Belgique (2019)	40,7 (12,0)	50	1 du top 2	---	RP, ouvert
Macédoine du Nord (2017)	40,0 (3,3)	40	1 sur 3	---	RP, bloqué
Portugal (2019)	40,0 (13,0)	33,3	1 sur 3	---	RP, bloqué
Danemark (2019)	39,7 (33,5)	---	---	---	RP, ouvert
France (2017)	39,5 (6,4)	50 (48)	---	Oui	Majorité absolue
Autriche (2019)	39,3 (26,8)	---	---	Oui	RP, ouvert
Islande (2017)	38,1 (25,4)	---	---	Oui	RP, ouvert
Serbie (2016)	37,7	30	1 sur 3	---	RP, bloqué
Italie (2018)	35,7 (15,1)	40 (const.) 50 (listes)	1 de toujours 2e (liste)	Oui	RP avec-bonus, bloqué
ROYAUME-UNI (2019)	33,9 (9,2)	---	---	Oui	Majorité
Monaco (2018)	33,3 (5,6)	---	---	---	Parallèle (vote de liste)
Pays-Bas (2017)	33,3 (32,7)	---	---	Oui	RP, bloqué
Saint-Marin (2019)	31,7 (11,7)	33,3	---	---	RP avec bonus, bloqué
Allemagne (2017)	31,2 (26,3)	---	---	Oui	Représentation proportionnelle personnalisée, bloqué
Lettonie (2018)	30,0 (15,0)	---	---	---	RP, ouvert
Luxembourg (2018)	30,0 (20,0)	---	---	Oui	RP, libre
Monténégro (2016)	29,6 (23,5)	30	1 sur 4	---	RP, bloqué
Albanie (2017)	29,5 (5,7)	30	1 du top 3	---	RP, bloqué
Estonie (2019)	28,7 (12,9)	---	---	---	RP, ouvert
Pologne (2019)	28,7 (13,0)	35	---	---	RP, ouvert
Slovénie (2018)	27,8 (14,4)	35	---	Oui	RP, ouvert
Bulgarie (2017)	26,7 (13,3)	---	---	---	RP, bloqué
Moldova (Rép.) (2019)	24,8 (4,8)	40	---	---	PR
Lituanie (2016)	24,1 (7,1)	---	---	Oui	Parallèle, ouvert
Arménie (2018)	23,5 (6,3)	20	tous les 5 ans, à partir du 2e	---	Parallèle, ouvert
République tchèque (2017)	22,5 (10,0)	---	---	Oui	RP, ouvert
Roumanie (2016)	21,9 (4,1)	---	---	Oui	Parallèle, bloqué
Bosnie & H. (2018)	21,4 (4,5)	40	1 sur 2, 2 sur 5, 3 sur 8	---	RP, ouvert
Irlande (2016)	20,9 (12,0)	30***	---	---	Vote unique transférable, libre
Ukraine (2019)	20,8 (3,8)	---***	---	---	Parallèle, bloqué****
Grèce (2019)	20,7 (6,0)	33	---	Oui	RP, ouvert
Slovaquie (2016)	20,7 (14,7)	---	---	Oui	RP, ouvert
Chypre (2016)	19,6 (5,4)	---	---	Oui	RP, ouvert
Croatie (2016)	19,2 (7,9)	40	---	Oui	RP, bloqué
Turquie (2018)	17,3 (2,4)	---	---	Oui	RP, bloqué

Azerbaïdjan (2015)	16,8 (12,1)	---	---	---	Majorité relative
Russie (2016)	15,8 (13,4)	---	---	---	Parallèle, bloqué
Géorgie (2016)	14,1 (6,9)	(20)*	---	---	Parallèle
Malte (2017)	13,4 (1,5)	---	---	Oui	VUT, gratuit
Hongrie (2018)	12,1 (11,4)	---	---	Oui	Parallèle
Liechtenstein (2017)	12,0 (8,0)	---	---	---	RP, libre

Sources : Krennerich 2020, sur la base de IPU 2020 et du projet de quotas : www.quotaproject.org (9 mars 2020). *Au moins un parti parlementaire applique volontairement un quota par sexe. ** Pas de clause obligatoire. Incitations légales uniquement. *** A partir des prochaines élections : 40%. **** A partir des prochaines élections : RP.

Annexe II : Sources et références

1) Documents du Conseil de l'Europe

Avis, rapports, compilations et études de la Commission de Venise

CDL-AD(2002)023rev2-cor Code de bonne conduite en matière électorale: Lignes directrices et rapport explicatif - adoptés par la Commission de Venise lors de ses 51e et 52e sessions (Venise, 5-6 juillet et 18-19 octobre 2002).

CDL-AD(2004)003 Rapport sur les systèmes électoraux - Tableau de l'offre et critères de choix adopté par la Commission de Venise lors de sa 57e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003)

CDL-AD(2004)012 Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe adopté par la Commission de Venise lors de sa 58e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004).

CDL-AD(2004)047 Rapport sur le suivi des médias pendant les missions d'observation des élections adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 10e réunion (Venise, 9 octobre 2004) et la Commission de Venise lors de sa 61e session plénière (Venise, 3-4 décembre 2004).

CDL-AD(2005)009 Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 12e réunion (Venise, 10 mars 2005) et la Commission de Venise lors de sa 62e session plénière (Venise, 11-12 mars 2005).

CDL-AD(2005)032 Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions prepared in co-operation between the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe's Venice Commission and Directorate General of Human Rights, and the European Commission adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venise, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venise, 21-22 October 2005).

CDL-AD(2005)036 Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections et Code de conduite des observateurs électoraux internationaux et Serment devant accompagner le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux préparés par la Division électorale d'aide des Nations Unies (UNEAD), l'Institut démocratique national pour les affaires internationales (NDI), et le Centre Carter (TCC) (7 juillet 2005) entérinés par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 64e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005).

CDL-AD(2005)043 Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 65e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2005).

CDL-AD(2006)018 Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 17e réunion (Venise, 8-9 juin 2006) et la Commission de Venise lors de sa 67e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006).

CDL-AD(2008)012 Avis conjoint sur les amendements à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 24e réunion (Venise, 15 mars 2008) et par la Commission de Venise lors de sa 75e session plénière (Venise, 13-14 juin 2008).

CDL-AD(2008)013 Rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 25e réunion (Venise, 12 juin 2008) et par la Commission de Venise lors de sa 75e session plénière (Venise, 13-14 juin 2008).

CDL-AD(2008)037 Rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au parlement adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 26e réunion (Venise, 18 octobre 2008) et par la Commission de Venise lors de sa 77e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008).

CDL-AD(2009)005 Avis conjoint sur le Code électoral de la République d'Albanie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH adopté par la Commission de Venise lors de sa 78e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009).

CDL-AD(2009)006 Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie adopté par la Commission de Venise lors de sa 78e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009).

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

CDL-AD(2009)026 Résumé des Recommandations relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 29e réunion (Venise, 11 juin 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 79e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009).

CDL-AD(2009)027 Rapport sur le Mandat impératif et les pratiques similaires adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 28e réunion (Venise, 14 mars 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 79e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009).

CDL-AD(2009)029 Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 28e réunion (Venise, 14 mars 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 79e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009).

CDL-AD(2009)054 Rapport sur l'annulation des résultats des élections adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 31e réunion (Venise, 10 décembre 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 81e session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009).

CDL-AD(2010)007 Rapport sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement (II) adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 32e réunion (Venise, 11 mars 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 82e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010).

CDL-AD(2010)024 : Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise - Adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

CDL-AD(2010)046 : Avis conjoint sur la législation électorale de la Norvège - Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors sa 35e réunion (Venise, 16 décembre 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 85e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010).

CDL-AD(2011)022 : Rapport sur le vote à l'étranger adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 37e réunion (Venise, 16 juin 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 87e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011).

CDL-AD (2011)032 Avis conjoint final sur le code électoral de l'Arménie adopté le 26 mai 2011, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 38e réunion (Venise, 13 octobre 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 88e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2011).

CDL-AD(2012)002 : Avis sur la loi fédérale relative à l'élection des députés à la Douma d'Etat de la Fédération de Russie adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 40e réunion (Venise, 15 mars 2012) et par la Commission de Venise lors de sa 90e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012).

CDL-AD(2012)012 : Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie - Adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 41e réunion (Venise, 14 juin 2012) et la Commission de Venise à sa 91e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012).

CDL-AD(2014)001 Avis conjoint sur le projet de Code électoral de Bulgarie adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 47e réunion (Venise, 20 mars 2014) et par la Commission de Venise lors de sa 98e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014).

CDL-AD(2015)001 : Rapport sur les systèmes électoraux proportionnels : l'attribution des sièges à l'intérieur des listes (listes ouvertes/bloquées) Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 50e réunion (Venise, 19 mars 2015) et par la Commission de Venise lors de sa 102e session plénière (Venise, 20-21 mars 2015).

CDL-AD(2015)015 : Avis sur la législation relative aux médias (Loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, Loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie, adopté par la Commission de Venise à sa 103ème session plénière (Venise, 19-20 juin 2015).

CDL-AD(2015)025 : Avis conjoint relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 52e réunion (Venise, 22 octobre 2015) et par la Commission de Venise à sa 104e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015).

CDL-AD(2015)036cor : Report on exclusion of offenders from Parliament, adopted by the Council of Democratic Elections at its 52nd meeting (Venice, 22 October 2015) and by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015).

CDL-AD(2015)040 : Rapport de synthèse sur les électeurs résidant de facto à l'étranger, adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 53e réunion (Venise, 17 décembre 2015) et par la Commission de Venise à sa 105e session plénière (Venise, 18-19 décembre 2015).

CDL-AD(2015)020 Rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques, adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 51e réunion (Venise, 18 juin 2015) et par la Commission de Venise à sa 103e session plénière (Venise, 19-20 juin 2015).

CDL-AD(2016)003 Avis conjoint sur des amendements au code électoral de la Géorgie du 8 janvier 2016, adopté 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).

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).

CDL-AD(2016)018 :Ukraine - Avis relatif aux modifications de la loi sur les élections concernant l'exclusion de candidats de listes de partis adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 55e réunion (Venise, 9 juin 2016) et par la Commission de Venise à sa 107e session plénière (Venise, 10-11 juin 2016).

CDL-AD(2016)019 :Arménie - Avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016, entériné par le Conseil des élections démocratiques à sa 55e réunion (Venise, 9 juin 2016) et par la Commission de Venise à sa 107e session plénière (Venise, 10-11 juin 2016).

CDL-AD(2016)028 :Déclaration interprétative du code de bonne conduite en matière électorale sur la publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections, adoptée par le Conseil des élections démocratiques à sa 56e réunion (Venise, 13 octobre 2016) et par la Commission de Venise à sa 108e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2016).

CDL-AD(2017)012 République de Moldova - Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement), adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 59e réunion (Venise, 15 juin 2017) et par la Commission de Venise à sa 111e session plénière (Venise, 16-17 juin 2017).

CDL-AD(2017)034 Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 60e réunion (Venise, 7 décembre 2017) et par la Commission de Venise à sa 113e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017).

CDL-AD(2018)005 Géorgie - Avis sur le projet d'amendements à la Constitution, adopté le 15 décembre 2017 en deuxième lecture par le Parlement de Géorgie, adopté par la Commission de Venise à sa 114e session plénière (Venise, 16-17 mars 2018).

CDL-AD(2018)008 République de Moldova - Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement) adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 61e réunion, Venise, 15 mars 2018 et par la Commission de Venise à sa 114e session plénière, Venise, 16-17 mars 2018.

.CDL-AD(2018)031 :Turquie - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les modifications apportées à la législation électorale et les «lois d'harmonisation» adoptées en mars et avril 2018, adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 64e réunion (Venise, 13 décembre 2018) et par la Commission de Venise à sa 117e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2018).

CDL-AD(2019)016 : Rapport conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité, Direction générale Droits de l'homme et État de droit (DGI) sur les technologies numériques et les élections, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 65e réunion (Venise, 20 juin 2019) et par la Commission de Venise lors de sa 119e session plénière (Venise, 21-22 juin 2019).

CDL-AD(2020)011Turquie - Avis sur le remplacement de candidats élus et de maires, adopté par la commission de venise le 18 juin 2020 par procédure écrite remplaçant la 123ème session plénière.

CDL-INF (1998)014 L'interdiction des partis politiques et les mesures analogues- Rapport, adopté par la Commission de Venise lors de sa 35e réunion plénière (Venise, 12-13 juin 1998).

CDL-INF (2001)8 Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46ème réunion plénière (Venise, 9-10 mars 2001).

CDL-PI(2016)003 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties, Strasbourg, 15 March 2016.

CDL-PI(2017)007 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Election Dispute Resolution, Strasbourg, 9 October 2017.

CDL-PI(2018)004 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Thresholds which bar Parties from Access to Parliament, Strasbourg, 8 June 2018.

CDL-PI(2018)006 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Media and Elections, Strasbourg, 4 July 2018.

CDL-PI(2018)011 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Digital Technologies in the Electoral Process, Strasbourg, 17 December 2018.

CDL-PI(2019)001 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Electoral Systems, Strasbourg, 18 March 2019.

CDL-PI(2019)004 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Electoral Systems and National Minorities, Strasbourg, 24 June 2019.

CDL-PI(2019)005 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Electoral Systems and Gender Representation, Strasbourg, 24 June 2019.

CDL-PI(2019)006 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Electoral Campaigns, Strasbourg, 14 October 2019.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)

Doc. 14294 : Observation des élections législatives anticipées en Bulgarie (26 mars 2017). Rapport d'observation d'élections, 24 avril 2017.

Doc. 14326 : Observation de l'élection présidentielle en Serbie (2 avril 2017). Rapport d'observation d'élection, 29 mai 2017.

Doc. 14392 : Observation des élections législatives en Albanie (25 juin 2017). Rapport d'observation d'élections, 4 septembre 2017.

Doc. 14564 : Observation de l'élection présidentielle au Monténégro (15 avril 2018). Rapport d'observation d'élection, 31 mai 2018.

Doc. 14584 : Observation de l'élection présidentielle anticipée en Azerbaïdjan (11 avril 2018). Rapport d'observation d'élection, 25 juin 2018.

Doc. 14608 : Observation des élections présidentielle et législatives anticipées en Turquie (24 juin 2018). Rapport d'observation d'élection, 3 septembre 2018.

Doc. 14668 : Observation des élections générales en Bosnie-Herzégovine (7 octobre 2018). Rapport d'observation d'élection, 22 novembre 2018.

Doc. 1478 : Observation de l'élection présidentielle en Géorgie (28 octobre et 28 novembre 2018). Rapport d'observation d'élection, 14 décembre 2018.

Doc. 14801 : Observation des élections législatives anticipées en Arménie (9 décembre 2018). Rapport d'observation d'élection, 21 janvier 2019.

Doc. 14859 : Observation des élections législatives en République de Moldova (24 février 2019). Rapport d'observation d'élection, 8 avril 2019.

Doc. 14896 : Observation de l'élection présidentielle en Ukraine (31 mars et 21 avril 2019). Rapport d'observation d'élection, 23 mai 2019.

Doc. 14897 : Observation de l'élection présidentielle en Macédoine du Nord (21 avril et 5 mai 2019). Rapport d'observation d'élection, 23 mai 2019.

Doc. 15027 Fixation de normes minimales pour les systèmes électoraux afin de créer une base pour des élections libres et équitables. Rapport, 08 janvier 2020.

Doc. 15090 : Observation des élections législatives anticipées en Azerbaïdjan (9 février 2020). Rapport d'observation d'élection, 27 février 2020.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux :

Ressources administratives et élections équitables : Guide pratique à l'usage des responsables politiques et agents publics locaux et régionaux, Strasbourg 2019.

CG31(2016)07 : L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux, 19 octobre 2016.

CG32(2017)12 : Liste de contrôle pour le respect des normes internationales et des bonnes pratiques visant à prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives lors des processus électoraux au niveau local et régional, 20 mars 2017.

CG35(2018)17 : Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe, 7 novembre 2018.

Observation des élections au niveau local -Vingt ans d'expérience en matière d'élections, Strasbourg 2020.

Résolution 402 (2016) : sur l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux.

www.coe.int/fr/web/congress/congress-reports

Comité des Ministres

CM/Rec(2003)3 Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique (adoptée par le Comité des Ministres le 12 mars 2003)

CM/Rec(2003)4

Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835e réunion des Délégués des Ministres)

CM/Rec(2006)6 Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (adoptée par le Comité des Ministres le 5 avril 2006, lors de la 961e réunion des Délégués des Ministres)

CM/Rec(2007)15 Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias (adoptée par le Comité des Ministres le 7 novembre 2007, lors de la 1010e réunion des Délégués des Ministres)

CM/Rec(2017)5 Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes relatives au vote électronique (adoptée par le Comité des Ministres le 14 juin 2017, lors de la 1289e réunion des Délégués des Ministres)

CM(2017)50-add1final Comité ad hoc d'experts sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (CAHVE) - a. Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique

CM(2017)50-add2final Comité ad hoc d'experts sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (CAHVE) - b. Lignes directrices pour la mise en œuvre des dispositions de la Recommandation CM/Rec(2017)5 sur les normes relatives au vote électronique

Autres documents du Conseil de l'Europe

Étude du CdE DGI 2017(11) : Etude relative à l'utilisation d'internet dans le cadre des campagnes électorales Strasbourg 2018.

CommDH(2019)27 : Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Report following her visit to Azerbaijan from 8 to 12 July 2019.

Council of Europe: Using international election standards. Council of Europe handbook for civil society organisations, Strasbourg 2016.

Council of Europe: Elections, Digital Technologies, Human Rights, Strasbourg 2020.

2) Documents de l'OSCE/BIDDH

OSCE/ODIHR: Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, Warsaw, 2000.

OSCE/ODIHR: Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, Warsaw, January 2001.

OSCE/ODIHR: Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, Warsaw, January 2001.

OSCE/ODIHR: Handbook for Domestic Election Observers, Warsaw, 2003.

OSCE/ODIHR: Republic of Azerbaijan. Parliamentary Elections 1 November 2015. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 12-14 August 2015, Warsaw, 31 August 2015.

OSCE/ODIHR: announced

. Parliamentary Elections 26 February 2016. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 25-27 January 2016, Warsaw, 11 February 2016.

OSCE/ODIHR: Republic of Croatia. Parliamentary Elections 8 November 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission. Final Report, Warsaw, 19 February 2016.

OSCE/ODIHR: Republic of Cyprus. Parliamentary Elections 22 May 2016. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 8 – 11 March 2016, Warsaw, 30 March 2016.

OSCE/ODIHR: Slovak Republic. Parliamentary Elections 5 March 2016. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission. Final Report, Warsaw, 22 April 2016.

OSCE/ODIHR: Republic of Bulgaria. Presidential Election 2016. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 31 May – 3 June 2016, Warsaw, 27 June 2016.

OSCE/ODIHR: Republic of Serbia. Early Parliamentary Elections 24 April 2016. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 29 July 2016.

OSCE/ODIHR: Romania. Parliamentary Elections 11 December 2016. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 27-29 September 2016, Warsaw, 31 October 2016.

OSCE/ODIHR: Republic of San Marino. Early Parliamentary Elections 20 November 2016. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 10-12 October 2016, Warsaw, 9 November 2016.

OSCE/ODIHR: Russian Federation. State Duma Elections, 18 September 2016. OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 23 December 2016.

OSCE/ODIHR: Principality of Liechtenstein. Parliamentary Elections 5 February 2017. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 29 November – 1 December 2016, Warsaw, 5 January 2017.

OSCE/ODIHR: Handbook on Observing and Promoting the Electoral Participation of Persons with Disabilities, Warsaw 2017.

OSCE/ODIHR: Montenegro. Parliamentary Elections 2016. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 25 January 2017.

OSCE/ODIHR: Republic of Lithuania. Parliamentary Elections 9 October 2016. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, Warsaw, 31 January 2017.

OSCE/ODIHR: Georgia. Parliamentary Elections 8 and 30 October 2016. OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 3 February 2017.

OSCE/ODIHR: "The Former Yugoslav Republic of Macedonia". Early Parliamentary Elections 11 December 2016. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 28 February 2017.

OSCE/ODIHR: France. Presidential and Parliamentary Elections 2017. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 13-15 March 2017, Warsaw, 11 April 2017.

OSCE/ODIHR: The Netherlands. Parliamentary Elections 15 March 2017. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, Warsaw, 7 June 2017.

OSCE/ODIHR: Republic of Serbia. Presidential Election 2 April 2017. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, Warsaw, 8 June 2017.

OSCE/ODIHR: Republic of Bulgaria. Early Parliamentary Elections 26 March 2017. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 30 June 2017.

- OSCE/ODIHR: France. Presidential Election 23 April and 7 May 2017. OSCE/ODIHR Election Expert Team. Final Report, Warsaw, 30 August 2017.
- OSCE/ODIHR: Republic of Albania. Parliamentary Elections 25 June 2017. OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 28 September 2017.
- OSCE/ODIHR: Republic of Malta. Early Parliamentary Elections 3 June 2017. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, Warsaw, 9 October 2017.
- OSCE/ODIHR: Federal Republic of Germany. Elections to the Federal Parliament (Bundestag) 24 September 2017. OSCE/ODIHR Election Expert Team. Final Report, Warsaw, 27 November 2017.
- OSCE/ODIHR: Republic of Finland. Presidential Election 28 January 2018. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 24-27 October 2017, Warsaw, 28 November 2017.
- OSCE/ODIHR: Norway. Parliamentary Elections 11 September 2017. OSCE/ODIHR Election Expert Team Report, Warsaw, 4 December 2017.
- OSCE/ODIHR: Republic of Slovenia. Presidential Election 22 October 2017. OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report, Warsaw, 20 December 2017.
- OSCE/ODIHR: Principality of Monaco. Elections of the National Council 11 February 2018. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 22-24 January 2018, Warsaw, 2 February 2018.
- OSCE/ODIHR: Iceland. Early Parliamentary Elections 28 October 2017. OSCE/ODIHR Election Expert Team. Final Report, Warsaw, 2 March 2018.
- OSCE/ODIHR: The Czech Republic. Parliamentary Elections 20-21 October 2017. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, Warsaw, 12 March 2018.
- OSCE/ODIHR: Republic of Cyprus. Presidential Election 28 January and 4 February 2018. ODIHR Election Assessment Mission. Final Report, Warsaw, 2 May 2018.
- OSCE/ODIHR: Ireland. Presidential Election October 2018. ODIHR Needs Assessment Mission Report 1-3 May 2018, Warsaw, 30 May 2018.
- OSCE/ODIHR: The Italian Republic. Parliamentary Elections 4 March 2018. ODIHR Election Assessment Mission Final Report, Warsaw, 6 June 2018.
- OSCE/ODIHR: Russian Federation. Presidential Election 18 March 2018. ODIHR Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 6 June 2018.
- OSCE/ODIHR: Sweden. General Elections 9 September 2018. ODIHR Needs Assessment Mission Report 15-17 May 2018, Warsaw, 8 June 2018.
- OSCE/ODIHR: Hungary. Parliamentary Elections 8 April 2018. ODIHR Limited Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 27 June 2018.
- OSCE/ODIHR: Montenegro. Presidential Election 15 April 2018. ODIHR Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 28 June 2018.
- OSCE/ODIHR: Republic of Azerbaijan. Early Presidential Election 11 April 2018. ODIHR Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 18 July 2018.
- OSCE/ODIHR: Republic of Slovenia. Early Parliamentary Elections 3 June 2018. ODIHR Election Assessment Mission. Final Report, Warsaw, 12 September 2018.
- OSCE/ODIHR: Republic of Latvia. Parliamentary Elections 6 October 2018. ODIHR Election Assessment Mission. Final Report, Warsaw 17 January 2019.
- OSCE/ODIHR: Bosnia and Herzegovina. General Elections 7 October 2018. ODIHR Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 25 January 2019.
- OSCE/ODIHR: Republic of Finland. Parliamentary Elections 14 April 2019. ODIHR Needs Assessment Mission Report 23-25 January 2019, Warsaw, 18 February 2019.

OSCE/ODIHR: Georgia. Presidential Election 28 October and 28 November 2018. ODIHR Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 28 February 2019.

OSCE/ODIHR: Republic of Armenia. Early Parliamentary Elections 9 December 2018. ODIHR Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 7 March 2019.

OSCE/ODIHR: Principality of Andorra. Parliamentary Elections 7 April 2019. ODIHR Needs Assessment Mission Report 11-13 February 2019, Warsaw, 13 March 2019.

OSCE/ODIHR: Kingdom of Belgium. Federal Elections 26 May 2019. ODIHR Needs Assessment Mission Report. 25-28 February 2019, Warsaw, 5 April 2019.

OSCE/ODIHR: Denmark. General Elections 5 June 2019. ODIHR Needs Assessment Mission Report. 25-29 March 2019, Warsaw, 10 May 2019.

OSCE/ODIHR: Republic of Moldova. Parliamentary Elections 24 February 2019. ODIHR Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 22 May 2019.

OSCE/ODIHR: Greece. Parliamentary Elections October 2019. ODIHR Needs Assessment Mission Report 10-12 April 2019, Warsaw, 24 May 2019.

OSCE/ODIHR: Estonia. Parliamentary Elections 3 March 2019. ODIHR Election Expert Team Final Report, Warsaw, 27 June 2019.

OSCE/ODIHR: Swiss Confederation. Federal Assembly Elections 20 October 2019. ODIHR Needs Assessment Mission Report 21-23 May 2019, Warsaw, 5 July 2019.

OSCE/ODIHR: Kingdom of Spain. Early Parliamentary Elections 28 April 2019. ODIHR Election Expert Team. Final Report, Warsaw, 10 July 2019.

OSCE/ODIHR: Slovak Republic. Presidential Election 16 and 30 March 2019. ODIHR Election Assessment Mission. Final Report, Warsaw, 19 July 2019.

OSCE/ODIHR: Portugal. Parliamentary Elections 6 October 2019. ODIHR Needs Assessment Mission Report, 3-5 June 2019, Warsaw, 25 July 2019.

OSCE/ODIHR: Romania. Presidential Election 10 November 2019. ODIHR Needs Assessment Mission Report, 16-18 July 2019, Warsaw, 26 July 2019.

OSCE/ODIHR: Republic of North Macedonia. Presidential Election 21 April and 5 May 2019. ODIHR Election Observation Mission. Final Report, Warsaw, 21 August 2019.

OSCE/ODIHR: Limited Election Observation Mission. Republic of Poland, Parliamentary Elections, 13 October 2019.

OSCE/ODIHR: Greece. Early Parliamentary Elections 7 July 2019. ODIHR Elections Assessment Mission. Final Report, Warsaw, 13 December 2019.

OSCE/ODIHR: Republic of Serbia. Parliamentary Elections 2020. ODIHR Needs Assessment Mission Report, 12-15 November 2019, Warsaw, 20 December 2019.

OSCE/ODIHR: Republic of Lithuania. Parliamentary Elections October 2020. ODIHR Needs Assessment Mission Report, 2-6 March 2020, Warsaw, 31 March 2020.

www.osce.org/odihr/elections

3) Autres publications

Biezen, Ingrid van/ Napel, Hans-Marten ten (eds.) 2014: Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective, Leiden University Press

Bourne; Angela K./ Casal Bértoa, Fernando 2017: Mapping "Militant Democracy": Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015), in: European Constitutional Law Review, 13, 221-247.

- Canham, Steve/ Nisic, Nermin 2019: Assessment of Voter Registration in Bosnia and Herzegovina, Arlington, VA.: IFES.
- Caramani, Daniele/ Grotz, Florian (eds.) 2016: Voting Rights in the Age of Globalization, London and New York: Routledge.
- Driza Maurer, Ardit 2020: Digital Technologies in Elections. Questions, Lessons Learnt, Perspectives, Strasbourg: CoE.
- Durnyeva, Tetjana/ Jepsen, Harald Hartwig/ Roberts, Hannah 2019: IDPs Electoral Participation Gap, in: Journal of Displacement, Vol. 9, Issue 1, 5-35.
- Elklit, Jørgen/ Maley, Michael 2019: Why Ballot Secrecy Still Matters, in: Journal of Democracy, Vol. 30, Issue 3, 61-75.
- Gallagher, Michael/ Mitchell, Paul (eds.) 2005: The Politics of Electoral Systems, Oxford: OUP.
- Herron, Erik S./ Pekkanen, Robert J./ Shugart, Mathew S. (eds.) 2018: The Oxford Handbook of Electoral Systems, Oxford: OUP.
- International IDEA 2015: Improving Electoral Practices: Case Studies and Practical Approaches, Stockholm: International IDEA.
- International IDEA 2016: Certification for ICTs in Elections, Stockholm: International IDEA.
- International IDEA 2016: Electoral Justice Regulations Around the World, Stockholm: International IDEA.
- Interparliamentary Union: Women in Parliament: 1995 – 2020, Geneva 2020.
- Johnston, Neil 2020: Prisoners' voting rights: developments since May 2015, Commons Research Briefing CBP-7461, London: House of Commons Library.
- Kofi Annan Foundation 2020: Protecting Electoral Integrity in the Digital Age: The Report of the Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age, Geneva: Kofi Annan Foundation.
- Krennerich, Michael 2020: Freie und faire Wahlen? Standards, Kurioses, Manipulationen, Frankfurt/M.: Wochenschau Verlag.
- Mohan, Vasu/ Barnes, Catherine 2018: Countering Hate Speech in Elections: Strategies for Electoral Management Bodies, IFES White Paper, Washington D.C.: IFES.
- Nohlen, Dieter 2014: Wahlrecht und Parteiensystem, 7. Auflage, Opladen/ Toronto: Barbara Budrich.
- Nohlen, Dieter/ Grotz, Florian/ Krennerich, Michael/ Thibaut, Bernhard 2000: Appendix: Electoral Systems in Independent Countries, in: Rose, Richard (ed.): The International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.: Congressional Quarterly, 353-379.
- Nohlen, Dieter/ Stöver, Philip (eds.) 2010: Elections in Europe, Baden-Baden: Nomos.
- Nohlen, Dieter/ Valdés, Leonardo/ Zovatto, Daniel (comp.) 2019: Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo, México: Fondo de Cultura Económica et al.
- Norris, Pippa/ van Es, Andrea Abel (eds.) 2016: Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective, Oxford: OUP.
- Rose, Richard (ed.) 2000: The International Encyclopedia of Elections. Washington D.C.: Congressional Quarterly.
- Schedler, Andreas 2013: The Politics of Uncertainty. Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism, Oxford: OUP.
- Simson Carid, Jack 2016: Prisoners' voting rights. Developments since May 2015, Briefing Paper CBP 7461, London: House of Commons, Library.

Tenove, Chris et al. 2018: Digital Threats to Democratic Elections. How Foreign Actors Use Digital Techniques to Undermine Democracy, University of British Columbia: Centre for the Study of Democratic Institutions.

Van der Staak, Sam/ Wolf, Peter: 2019: Cybersecurity in Elections. Models of Interagency Collaboration, Stockholm: International IDEA.

Wagner, Ben 2020 (forthcoming). Digital Election Observation: Regulatory Challenges around Legal Content, in: The Political Quarterly.

Ziegler, Ruvy 2017: Voting Rights of Refugees, Cambridge: CUP.

Zovatto, Daniel 2016: Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016), Miami: Ediciones EJV International.

Further websites

Administration and Cost of Elections (ACE) Project: www.aceproject.org.

Election Integrity Project: www.ElectoralIntegrityProject.com

European Platform for Democratic Elections: www.epde.org

IFES International Foundation for Electoral Systems: www.ifes.org

International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance): www.idea.int

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner: www.ohchr.org

wahlbeobachtung.org

Wahlrecht.de: www.wahlrecht.de

www.legislationline.org