



Strasbourg, le 8 octobre 2020

CDL-AD(2020)025

Avis n° 913/2018

Or. angl.

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

RAPPORT

SUR LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX ELECTORAL

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
à sa 68^e réunion (en ligne, 15 juin 2020)
et adopté par la Commission de Venise
à sa 124^e session plénière (en ligne, 8-9 octobre 2020)**

sur la base des observations de

**M. Eirik HOLMØYVIK (membre suppléant, Norvège)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)
M. José Luis VARGAS VALDEZ (membre suppléant, Mexique)
M. Samuele DOMINIONI (expert, Italie)
M. Serhii KALCHENKO (expert, Ukraine)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Remarques générales.....	4
III.	Instruments internationaux et jurisprudence	6
A.	Pacte international relatif aux droits civils et politiques.....	6
B.	La Convention européenne des droits de l'homme	7
C.	Code de bonne conduite en matière électorale.....	7
D.	Document de Copenhague 1990 et Document de Moscou 1991 de l'OSCE.....	8
IV.	Organismes compétents	8
A.	Les normes internationales.....	8
B.	Organes compétents en première instance et en appel (deuxième ou troisième instance).....	9
a.	Organes compétents en matière d'inscription des électeurs et de correction des listes électorales.....	10
b.	Organes compétents en matière d'enregistrement des candidats	11
c.	Organes compétents en matière de vote et de procédures de comptage/tabulation.....	12
d.	Organes compétents en matière de résultats d'élections	13
C.	Autres questions de procédure concernant les organes compétents	15
V.	Motifs pour les recours, actions ou inactions susceptibles d'être contestés.....	15
A.	Types de recours, de décisions contestées, d'actions ou d'inactions.....	15
B.	Qui sont les auteurs des violations électorales ?	18
VI.	Personnes habilitées à recourir – Qualité pour agir	18
A.	Les normes internationales.....	18
B.	Situations nationales.....	19
VII.	Délais	23
A.	Les normes internationales.....	23
B.	Délais de dépôt des recours	23
C.	Délais de traitement des recours	26
VIII.	Autres questions de procédure.....	29
A.	Droit à un procès équitable et efficacité des systèmes de traitement du contentieux électoral.....	29
B.	Transparence des systèmes de traitement du contentieux électoral	32
C.	Motivation des décisions relatives aux recours électoraux	33
D.	Droit de présenter des preuves et charge de la preuve.....	33
IX.	Pouvoir de décision.....	34
A.	Les normes internationales.....	34
B.	Autorité de l'organe d'appel en matière d'annulation des résultats électoraux	34
X.	Conclusions	36
XI.	Annexe 1 – Sources citées dans le rapport	38
XII.	Annexe 2 – Sélection de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de traitement du contentieux électoral	46

I. Introduction

1. Le thème du traitement du contentieux électoral est récurrent dans les rapports¹ des observateurs électoraux internationaux ainsi que dans les avis électoraux de la Commission de Venise² et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH)³. Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont donc décidé de mener une étude comparative sur la question des recours électoraux et de leur traitement⁴.

2. En analysant la législation pertinente de ses Etats membres⁵, la Commission a observé un certain nombre de tendances, positives ou négatives. L'objectif de ce rapport est d'identifier ces tendances dans le traitement des recours électoraux dans l'ensemble des Etats membres de la Commission de Venise, en vue de l'élaboration de recommandations visant à améliorer à la fois les lois et la pratique dans les Etats membres. Sur la base des données législatives recueillies, ce rapport se concentrera sur le traitement des recours électoraux relatifs aux élections nationales dans les différents Etats membres (élections présidentielles et législatives). En outre, bon nombre de ses conclusions concernent également les élections locales et régionales, étant donné que le rapport couvre principalement les éléments procéduraux du traitement des recours électoraux⁶.

3. Il est important de faire quelques remarques méthodologiques à ce stade. Tout d'abord, l'activité des administrations électorales – également appelés commissions, comités, conseils, bureaux électoraux – ainsi que des autres organes compétents (tribunaux, parlements, etc.) en matière de traitement des recours électoraux est principalement régie par la législation électorale. Le secrétariat de la Commission de Venise a pu rassembler les lois électorales – ou les codes électoraux, selon la législation des pays – de 59 Etats membres de la Commission de Venise sur 62, pour lesquels la législation était disponible en anglais ou en français – parfois en espagnol⁷.

4. Le rapport se concentre sur la législation électorale de ces 59 Etats membres et ne fait donc pas référence à d'autres textes législatifs qui peuvent également couvrir les procédures de recours dans le domaine électoral, par exemple les lois ou codes administratifs ou procéduraux généraux. Toutefois, il convient de souligner que la législation électorale des Etats membres varie en termes de portée et peut ne pas être exhaustive quant aux recours juridiques disponibles en matière de recours électoraux. Par conséquent, l'aperçu comparatif figurant dans le présent rapport doit être lu avec la réserve qu'il ne couvre pas les recours juridiques au-delà de la législation électorale au sens étroit.

5. Le rapport se réfère régulièrement aux avis électoraux adoptés par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH afin d'illustrer les éléments problématiques observés dans les systèmes de traitement du contentieux électoral des différents Etats membres de la Commission de Venise.

¹ Voir à cet égard la Compilation [2017 des avis et rapports](#) de la Commission de Venise concernant le règlement des différends électoraux et les avis cités. Tous les documents cités, en particulier ceux de la Commission de Venise, se trouvent à l'annexe 2.

² <https://www.venice.coe.int>.

³ <https://www.osce.org/odihr>.

⁴ La 16^e Conférence européenne des organes d'administration des élections, qui s'est tenue à Bratislava, en République slovaque, les 27 et 28 juin 2019, a été organisée précisément dans le cadre de ce rapport.

⁵ La législation pertinente est accessible à l'adresse suivante :

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=04_EL_EDR. Document de référence : CDL-REF(2019)010.

⁶ Il convient toutefois de mentionner que certaines règles de procédure peuvent différer selon le type d'élections, qu'elles soient locales, régionales ou nationales. Cela peut être le cas par exemple en ce qui concerne les organes compétents pour un certain type de motifs ou l'organe compétent en appel.

⁷ Les lois électorales de Chypre, de la Grèce et d'Israël ne semblent pas exister en anglais ou en français, ce qui a empêché le secrétariat et les rapporteurs du présent rapport d'analyser les lois électorales de ces Etats membres de la Commission de Venise. Les Etats membres sont principalement mentionnés tout au long du rapport comme "les pays analysés" dans un souci de simplification.

Ces références renforcent également la substance du présent rapport, au-delà de la législation électorale en tant que telle.

6. Le présent rapport a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 68^e réunion tenue en ligne le 15 juin 2020 et adopté par la Commission de Venise lors de sa 124^e session plénière tenue en ligne le 8 octobre 2020.

II. Remarques générales

7. Les processus électoraux en Europe et au-delà comprennent une série complexe d'étapes successives, nécessitant l'implication de nombreux acteurs, principalement les électeurs, les candidats et les administrations électorales. Les partis politiques, les tribunaux et les autres autorités publiques concernées sont également des acteurs indispensables des processus électoraux.

8. Les litiges électoraux ne peuvent se limiter à des recours le jour du scrutin ou concernant les résultats des élections, qui sont souvent les litiges les plus visibles d'un processus électoral. Ils doivent également porter sur tous les types de litiges qui peuvent survenir au cours d'un processus électoral. Cela signifie que les litiges électoraux peuvent découler des différentes phases d'un processus électoral, au sens large. Cela comprend principalement les phases suivantes : le cas échéant, la délimitation des circonscriptions, les achats, l'inscription des électeurs et des candidats (la radiation ou le refus d'inscription également) ; la période officielle de la campagne électorale ; le jour même du scrutin (les opérations de vote, de clôture et de dépouillement) ; les résultats (leur tabulation, leur transmission, leur publication). Le traitement du contentieux électoral concerne plus généralement les recours contre les décisions prises par les administrations, les organismes publics et tout acteur électoral concerné, en particulier les commissions électorales à tous les niveaux d'une administration électorale.

9. La complexité inhérente aux processus électoraux ainsi que l'implication des acteurs politiques et les questions politiquement sensibles conduisent inévitablement à des litiges. Ces différends font naturellement partie d'une vie politique nationale animée, qui à son tour fait naturellement partie d'un système pluraliste animé. Le traitement du contentieux électoral – également appelé système de traitement du contentieux électoral – est donc un élément crucial d'une gouvernance électorale efficace et fonctionnelle ainsi que pour garantir la confiance dans les processus électoraux. La question est régulièrement abordée dans les avis électoraux de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ainsi que par les observateurs internationaux dans les rapports de leurs missions d'observation électorale, notamment les rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁸ et de l'OSCE/BIDDH⁹. En outre, les systèmes de traitement du contentieux électoral ont fait l'objet d'un certain nombre d'arrêts et de décisions de la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 3 du premier Protocole additionnel¹⁰. D'une manière générale, il a été observé que des problèmes structurels se sont posés lors du traitement du contentieux électoral, tant en droit qu'en pratique, dans un certain nombre d'Etats membres de la Commission de Venise¹¹.

10. Comme l'a noté la Commission de Venise dans le Rapport sur le droit et l'administration électoraux en Europe¹², dans un certain nombre de cas, les procédures de traitement des

⁸ Tous les rapports d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire sont disponibles [ici](#).

⁹ Tous les rapports d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH sont disponibles [ici](#) (en anglais seulement).

¹⁰ Voir [ici](#) le Guide sur l'article 3 du Protocole n° 1 "Droit à des élections libres". Voir également [ici](#) la fiche d'information de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit à des élections libres.

¹¹ Le présent rapport fait référence à un certain nombre de rapports de missions d'observation électorale, qui sont, outre les avis électoraux de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, les sources où ces problèmes structurels ont été mentionnés.

¹² Voir le Rapport de 2006 sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents, par. 169.

recours ne sont pas clairement définies ou sont très compliquées, selon les situations juridiques internes observées. Les rapports des observateurs internationaux qualifient à plusieurs reprises les lois électorales nationales et les autres lois pertinentes (y compris les lois et codes de procédure) relatives aux procédures de recours d'incomplètes, ambiguës, confuses ou trop complexes. Cela conduit à une interprétation et une application incohérente de la loi électorale, notamment en ce qui concerne la recevabilité des recours et la prise de décision à différents niveaux. En outre, les règles et les procédures sont souvent mal comprises par les sujets électoraux¹³. En outre, les membres des organes compétents, en particulier les membres des commissions électorales, ne sont pas toujours suffisamment formés aux règles relatives aux recours en matière électorale.

11. Au-delà de la législation elle-même, les observateurs internationaux des élections, principalement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH, ont régulièrement souligné dans leurs évaluations des élections, entre autres, les problèmes suivants : procédures de recours trop rapides ; manque d'impartialité ou de recours effectifs ; chevauchement des juridictions ; absence de jugements de fond lors du traitement des recours déposés devant les organes ou tribunaux de gestion des élections.

12. Le rapport sera divisé comme suit.

13. Le rapport présente tout d'abord les instruments internationaux et les instruments juridiques non contraignants qui traitent du droit à des élections libres, afin de mieux comprendre et interpréter les cadres juridiques nationaux. La **partie III** du rapport traitera du thème des **instruments internationaux et de la jurisprudence**. Au niveau international, les systèmes de traitement du contentieux électoral sont régis par des textes internationaux contraignants, par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et par des normes, principalement élaborées au niveau européen par la Commission de Venise¹⁴.

14. Parmi les enjeux du traitement du contentieux électoral, il y a les questions de procédure et notamment la question des organes compétents pour traiter du traitement du contentieux électoral. Dans un certain nombre de pays, les lois électorales et les lois procédurales pertinentes sont confuses ou manquent de dispositions pertinentes pour établir une compétence claire des organes administratifs et/ou juridictionnels pour différents motifs de recours. Ces organes peuvent être des administrations électorales ou des tribunaux - c'est-à-dire des tribunaux constitutionnels, généraux, administratifs ou spécialisés - ou, plus rarement, d'autres types d'organes ou d'institutions. Parfois, les limites entre les types de litiges et les organes compétents pour traiter ces litiges sont floues. Le rapport développera la question des **organes compétents** pour traiter le traitement du contentieux électoral dans sa **partie IV**.

15. Aborder les systèmes de traitement du contentieux électoral implique également de traiter le type de recours qui peuvent être déposés par les plaignants. À cet égard, les situations varient considérablement selon les pays, car les systèmes de traitement du contentieux électoral peuvent concerner presque toutes les étapes d'un processus électoral. La **partie V** du rapport développera les situations observées dans les différentes lois électorales concernant les principaux **motifs de recours et les décisions, actions ou inactions susceptibles d'être contestées**¹⁵.

¹³ Les sujets électoraux sont principalement les candidats et les partis politiques, les électeurs, ainsi que tout autre acteur national touché ou impliqué dans un processus électoral, tel que la société civile, les médias, l'administration électorale, etc.

¹⁴ En plus de la partie III, le rapport contient une annexe (annexe 2) qui présente une sélection de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière électorale.

¹⁵ Les dispositions des lois électorales ont été analysées concernant les étapes suivantes du processus électoral : les opérations du jour des élections, les opérations de vote, de dépouillement et de tabulation, la transmission des résultats des élections et la publication des résultats des élections.

16. L'analyse des acteurs du processus électoral qui sont ou devraient être habilités à déposer des recours (la qualité pour agir), à savoir les citoyens, les candidats, les partis politiques, les organisations non gouvernementales, entre autres, est également essentielle pour évaluer l'efficacité des systèmes de traitement du contentieux électoral. La **partie VI** du rapport traitera de cette question des **personnes habilitées à recourir**.

17. Le Code de bonne conduite en matière électorale¹⁶, document de référence du Conseil de l'Europe dans le domaine électoral, recommande que les délais d'introduction et de décision des recours soient courts tout en précisant qu'ils doivent cependant être suffisamment longs pour rendre un recours possible, garantir l'exercice des droits de la défense et une décision réfléchie. En effet, un certain nombre d'affaires portées devant des organes administratifs ou juridictionnels sont rejetées pour des raisons de procédure, soit parce que les délais sont dépassés, soit parce que les organes compétents ne prennent pas le temps d'analyser les éléments de fond de l'affaire, arguant de la brièveté des délais. La question des **délais** sera développée dans la **partie VII** du rapport.

18. La **partie VIII** du rapport traitera **d'autres questions de procédure**, notamment en ce qui concerne le droit à un procès équitable et l'efficacité des systèmes de traitement du contentieux électoral, la transparence d'un tel système, la motivation des décisions relatives aux recours ainsi que le droit de présenter des preuves et la charge de la preuve.

19. Enfin et surtout, le succès d'un système de traitement du contentieux électoral repose sur l'efficacité du pouvoir de décision de l'organe compétent. Les administrations électorales, les tribunaux ou les autres organes compétents chargés de valider les élections et d'annoncer les résultats des élections doivent prendre des décisions même dans les cas sensibles, ce qui inclut notamment la délicate question de l'annulation des élections. Le rapport développera dans sa **partie IX** les différents systèmes de **prise de décision** existants, et en particulier la possibilité d'annuler partiellement ou totalement des élections.

III. Instruments internationaux et jurisprudence

A. Pacte international relatif aux droits civils et politiques

20. L'article 2, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) prévoit des possibilités de recours judiciaire, en stipulant que "toute personne [...] disposera d'un recours utile [...]" et de "garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et à développer les possibilités de recours juridictionnel".

21. L'article 25 (b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit que "tout citoyen a le droit "de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs"¹⁷.

22. L'observation générale n° 25, qui vise à compléter et à interpréter l'article 25 (b) du PIDCP, stipule qu'en ce qui concerne les recours, "il devrait y avoir un contrôle indépendant du vote et du dépouillement et une possibilité de recourir à un examen par les tribunaux ou à une autre procédure équivalente, afin que les électeurs aient confiance dans la sûreté du scrutin et du dépouillement des votes"^{18 19}.

¹⁶ 2002 Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif. Plus de détails sur ce document sont disponibles dans la partie III, section D.

¹⁷ Nations unies, 1966 Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁸ Nations Unies, Observation générale n° 25 de 1996, en particulier le paragraphe 20.

¹⁹ Parmi les textes internationaux non contraignants, on peut également citer la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies. Elle proclame dans son article 21.3 que "la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu

B. La Convention européenne des droits de l'homme

23. Pour les 45 Etats membres du Conseil de l'Europe ayant signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme et son premier protocole additionnel²⁰, cela implique la pleine mise en œuvre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative au droit à des élections libres (article 3 du premier protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme), ainsi qu'à d'autres droits essentiels pour une démocratie effective et significative, tels que la liberté d'expression (article 10 de la Convention), la liberté de réunion et d'association (article 11 de la Convention), le droit à un recours effectif (article 13 de la Convention) ainsi que l'interdiction de la discrimination (article 14 de la Convention).

24. L'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme²¹ sur le droit à des élections libres ne mentionne pas les moyens de contester des violations supposées au cours des processus électoraux. Néanmoins, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu l'aspect procédural du droit à des élections libres, ce qui implique la protection des citoyens en ce qui concerne l'efficacité du système de recours. Elle a souligné qu'"un système interne d'examen efficace des recours individuels en matière de droits électoraux est l'une des garanties essentielles d'élections libres et équitables"²².

25. L'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit le droit à un procès équitable et public pour les litiges concernant "des droits et obligations de caractère civil" ou "une accusation en matière pénale", mais ne s'applique pas aux litiges électoraux²³. En revanche, des lignes directrices concernant les motifs qui donnent le droit de déposer des recours dans les contentieux électoraux se trouvent dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fondée sur l'article 3 du premier Protocole additionnel.

C. Code de bonne conduite en matière électorale

26. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise est le document de référence du Conseil de l'Europe dans le domaine électoral²⁴. Il définit un certain nombre de conditions préalables requises pour un système de recours efficace²⁵. Globalement, il laisse aux Etats membres le choix de l'instance de recours, en prévoyant qu'un recours final devant un tribunal soit possible. Le Code de bonne conduite en matière électorale insiste également sur la nécessité d'une procédure simple et dépourvue de formalisme, notamment en ce qui concerne la recevabilité des recours. En outre, la loi doit définir clairement les pouvoirs et les responsabilités des organes compétents et des instances de recours afin d'éviter les risques de conflits de compétence (qu'ils soient positifs ou négatifs) et ni les requérants ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours. Elle rappelle que l'instance de recours doit avoir autorité sur les principaux aspects d'un cycle électoral, tels que l'inscription des électeurs et des candidats, le respect des règles de la campagne, le résultat des élections, y compris la possibilité

périodiquement au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote". La Déclaration a été proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies à Paris le 10 décembre 1948.

²⁰ Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monténégro, Macédoine du Nord, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Turquie, Ukraine.

²¹ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4.XI.1950.

²² Voir par exemple *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, 8 avril 2010, [paragraphe 81](#).

²³ Voir *Pierre-Bloch c. France*, 21 octobre 1997, par. 51, 61. Toutefois, l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'homme peut être applicable aux affaires liées aux élections concernant des violations présumées d'autres droits et libertés que les droits électoraux. Voir à cet égard *Shapovalov c. Ukraine*, 31 octobre 2012, par. 45, 46, 48, 49.

²⁴ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev2-cor).

²⁵ Voir ligne directrice II 3.3 et rapport explicatif, par. 92-102.

d'annuler les élections lorsque des irrégularités ont pu en affecter le résultat. Il est important de noter que le code de bonne conduite en matière électorale recommande que tout électeur ou candidat de la circonscription concernée ait le droit de faire appel. Il recommande également que les délais d'introduction et de décision des recours soient courts et, enfin, que les candidats aient le droit d'être entendus. Toutes ces conditions préalables requises seront développées dans les prochaines parties du présent rapport. Il convient de noter que la Cour européenne des droits de l'homme se réfère régulièrement au Code de bonne conduite en matière électorale dans ses arrêts relatifs à l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention²⁶.

D. Document de Copenhague 1990 et Document de Moscou 1991 de l'OSCE

27. Le paragraphe 5.10 du document de Copenhague de 1990 de l'OSCE²⁷ est également pertinent pour le traitement du contentieux électoral car il donne à chacun le droit de "disposer d'un moyen de recours efficace contre les décisions administratives afin de garantir le respect des droits fondamentaux et d'assurer l'intégrité juridique". Les paragraphes 18.2 et 18.4 du Document de Moscou 1991 de l'OSCE²⁸ sont également pertinents, car ils appellent les Etats participants de l'OSCE à accorder à chacun "des moyens de recours efficaces contre les décisions administratives, de manière à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer l'intégrité juridique" et à "prévoir un contrôle judiciaire de ces règlements et décisions".

IV. Organismes compétents

28. Parmi les questions en jeu concernant les systèmes de traitement du contentieux électoral, il y a celle des organes compétents pour juger les litiges électoraux. Ces organes peuvent être des administrations électorales, des tribunaux constitutionnels, généraux, administratifs ou spécialisés, d'autres types d'organes ou une combinaison de ces organes ; ceci sera développé ci-dessous. À cet égard, les observateurs électoraux et les organisations internationales ont notamment soulevé les préoccupations suivantes : les lois électorales et autres lois pertinentes (y compris les lois et codes de procédure) sont souvent confuses, et parfois contradictoires, ou ne contiennent pas de dispositions pertinentes permettant d'établir une compétence claire des organes administratifs et/ou judiciaires pour résoudre les différents motifs de litiges. Parfois, les limites entre les types de litiges et les organes compétents pour les traiter sont floues ou même n'apparaissent pas dans la loi. Dans la pratique, les experts internationaux et les observateurs électoraux internationaux²⁹ ont régulièrement soulevé dans leurs rapports³⁰ d'observation électorale la question des recours crédibles laissés sans recours juridique parce que ledit recours avait été déposé auprès d'un organe qui nie sa compétence.

A. Les normes internationales

29. Les normes internationales et en particulier le Code de bonne conduite en matière électorale ne recommandent pas de modèle spécifique d'organe compétent ni en première instance ni en appel, à condition que le conflit de compétence soit évité quelle que soit l'étape d'un processus électoral contestée. Les normes internationales et plus particulièrement le Code de bonne conduite en matière électorale³¹ recommandent que l'instance d'appel en matière électorale soit,

²⁶ Voir, par exemple, Davydov et autres c. Russie, 30 mai 2017, paragraphe 287 ; Riza et autres c. Bulgarie, 13 octobre 2015, par. 177.

²⁷ Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 29 juin 1990.

²⁸ Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 3 octobre 1991.

²⁹ Voir le rapport de 2006 sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe, par. 167. La question des résultats électoraux et, plus largement, du pouvoir de décision sera développée dans la partie IX du présent rapport.

³⁰ Voir par exemple le [rapport final](#) de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 2012 en Ukraine, qui indique "Un nombre important de recours ont été rejetés pour des raisons de procédure, par exemple parce qu'ils avaient été déposés auprès de la mauvaise instance" (Section XII - A, page 25).

³¹ Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II 3.3. a, Rapport explicatif, par. 93.

soit une commission électorale, soit un tribunal³². Pour les élections au Parlement, un recours devant le Parlement peut être prévu en première instance. Dans tous les cas et quel que soit le système de traitement du contentieux électoral prévu par le droit interne, un recours final devant un tribunal doit être possible³³. Il est également de la plus haute importance que, comme le souligne le Code de bonne conduite en matière électorale, "[l]es dispositions en matière de recours, et notamment de compétences et de responsabilités des diverses instances, doivent être clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours"³⁴. En effet, la possibilité pour le demandeur de choisir entre différentes instances de recours, et en particulier entre les commissions électorales et les tribunaux, peut conduire à une tournée des instances ("forum shopping"). En particulier lorsque la législation nationale prévoit la possibilité d'introduire un recours auprès d'une commission électorale ou d'un tribunal, la loi électorale et, si nécessaire, d'autres textes législatifs devraient clairement régler les pouvoirs et responsabilités respectifs afin d'éviter tout conflit de compétence. Ainsi, la possibilité de procédures de recours concurrentes doit être évitée³⁵. Il faudrait au moins veiller à ce que, si un tel double mécanisme existe, la législation nationale établisse une possibilité "alternative" de contester la violation alléguée devant une commission électorale ou un tribunal, mais pas une option simultanée de déposer des recours auprès des deux organes. Un tel double mécanisme est possible si la loi distingue clairement l'organe compétent en fonction du type de mesure, de procédure, de décision, d'action ou d'inaction contestée, et prévoit un mécanisme efficace pour empêcher un recours simultané aux deux voies, judiciaire et non judiciaire. Cet aspect crucial est pertinent pour les recours en première instance et est donc développé ci-dessous dans la section B de la partie IV.

B. Organes compétents en première instance et en appel (deuxième ou troisième instance)

30. Au niveau national, un certain nombre de lois électorales prévoient la possibilité de déposer un recours contre les décisions adoptées, les actions et l'inaction des commissions électorales ou de toute autre administration électorale prenant une décision administrative, ainsi que d'autres personnes, groupes ou institutions - candidats, partis politiques, médias, autorités publiques et fonctionnaires. À cet égard, les lois électorales doivent prévoir explicitement un organe unique compétent pour traiter les recours en première instance.

31. Pour un certain nombre d'étapes d'un processus électoral qui peuvent être contestées, la commission électorale supérieure ou autorisée sera l'organe compétent. D'autres impliqueront un recours devant un tribunal ou, plus rarement, devant un autre organe - un parlement ou un autre organe élu tel qu'un conseil municipal - ou un organe indépendant ou ad hoc. Dans certains cas, d'autres organes peuvent être compétents pour traiter des étapes spécifiques d'un processus électoral, en particulier l'annonce des résultats des élections.

³² Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II. 3.3. a, Rapport explicatif, par. 168 et 170.

³³ Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II. 3.3. c. En ce qui concerne les avis, voir par exemple l'avis conjoint de 2011 sur le projet de loi relatif aux élections présidentielles et législatives, le projet de loi relatif aux élections des collectivités locales et le projet de loi relatif à la formation des commissions électorales de la République kirghize, par. 111. Voir également le Mémoire amicus curiae de 2019 pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire Mugemangango c. Belgique sur les garanties procédurales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection ou de répartition des sièges. La Cour européenne des droits de l'homme a partiellement suivi le Mémoire Amicus curiae de la Commission de Venise de 2009 dans son arrêt Mugemangango c. Belgique du 10 juillet 2020; voir par exemple par. 130-131, 135.

³⁴ Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II. 3.3. c. et Rapport explicatif, par. 97. En ce qui concerne les avis, voir par exemple l'avis conjoint de 2014 sur le projet de loi électorale de la République kirghize, par. 120. Voir également l'avis conjoint de 2011 sur le projet de loi relatif aux élections présidentielles et législatives, le projet de loi relatif aux élections des collectivités locales et le projet de loi relatif à la formation des commissions électorales de la République kirghize, par. 111.

³⁵ Voir le rapport de 2006 sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe, par. 170.

32. Selon le code de bonne conduite en matière électorale, en deuxième instance, un recours doit être possible devant un tribunal et, dans le cas contraire, un tel recours doit être possible en dernière instance³⁶. En ce qui concerne les organes compétents, la possibilité d'un double système de recours, qui peut être acceptable en première instance, en fonction du type de mesure contestée, ne peut plus être envisagée en deuxième instance - c'est-à-dire en appel. En effet, les normes internationales exigent qu'un tribunal traite un recours en matière électorale en appel et en dernière instance - deuxième ou troisième instance, selon le système judiciaire du pays. Si l'organe désigné par la loi pour le traitement du contentieux électoral en première instance est une commission électorale, c'est-à-dire une commission électorale supérieure ou autorisée, la législation électorale doit donc prévoir le droit de faire appel devant un tribunal après épuisement de la procédure administrative. Il est légitime de considérer que cette exigence découle des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme garantissant le droit à un recours judiciaire pour la protection des droits fondamentaux, parmi lesquels le droit de vote³⁷. Bien que les litiges électoraux ne relèvent pas du champ d'application de l'article 6 ("Droit à un procès équitable") de la Convention européenne des droits de l'homme puisqu'ils ne concernent pas la détermination de "droits et obligations de caractère civil" ou d'une "accusation pénale"³⁸, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné l'importance du contrôle judiciaire de l'application des règles électorales, y compris dans le cadre de litiges liés aux élections³⁹. L'absence d'un tel contrôle juridictionnel, assorti de garanties d'impartialité et de garanties procédurales adéquates, est la raison pour laquelle la Cour a conclu à une violation de l'article 13 ("Droit à un recours effectif") de la Convention en liaison avec l'article 3 du Protocole n° 1 dans les affaires susmentionnées. Il convient de noter que la Cour européenne des droits de l'homme examine les recours relatifs à l'examen des litiges électoraux soit au titre de l'article 3 du Protocole n° 1 seul lorsqu'elles ont fait l'objet d'un contrôle juridictionnel au niveau national, soit au titre de l'article 13 de la Convention pris en combinaison avec la disposition susmentionnée lorsqu'aucun contrôle juridictionnel n'a eu lieu⁴⁰.

a. Organes compétents en matière d'inscription des électeurs et de correction des listes électorales

33. *En première instance* - Dans 31 pays, les commissions électorales⁴¹, dans 23 pays les comités ad hoc ou les conseils municipaux, les autorités administratives ou les organes élus⁴² et dans six pays un tribunal⁴³ sont compétents en ce qui concerne les corrections sur la liste électorale ou l'absence d'inscription.

³⁶ Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II 3.3. a.

³⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 2(3) ; Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 32 ; Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, paragraphe 5.10 ; Document de Moscou de l'OSCE de 1991, section (18) ; Code de bonne conduite en matière électorale, directive II. 3.3. d. En ce qui concerne les avis, voir par exemple l'avis conjoint de 2010 sur la législation électorale de la Norvège, par. 18-24.

³⁸ Voir par exemple *Riza et autres c. Bulgarie*, 13 octobre 2015, par. 184, avec d'autres références jurisprudentielles.

³⁹ Voir *Grosaru c. Roumanie*, 2 mars 2010, par. 55-56 et 62 et *Mugemangango c. Belgique* du 10 juillet 2020, par. 108 et 119.

⁴⁰ Voir par exemple *Davydov et autres c. Russie*, 30 mai 2017, par. 199-200.

⁴¹ Algérie, Azerbaïdjan, Bulgarie (recours sur les listes électorales seulement), Bosnie-Herzégovine, Canada, Chili, Croatie, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie (conformément à l'article 236 de la [loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale](#), les recours concernant le registre électoral doivent être soumis au chef du bureau électoral local), Italie, Kazakhstan, Kirghizstan, Lituanie, Malte, Maroc, Mexique, Monaco, Monténégro, Macédoine du Nord, Norvège, Pérou, Portugal, République de Moldova, Roumanie, Serbie, Suède, Turquie.

⁴² Albanie, Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Costa Rica, Danemark, Estonie, Finlande, France, Islande, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Suisse, République tchèque, Royaume-Uni, Ukraine.

⁴³ Arménie, Brésil, Irlande, Kosovo, Tunisie, Ukraine.

34. En ce qui concerne l'inscription des électeurs et les corrections apportées aux listes électorales, 53 pays accordent à l'électeur le droit de déposer un recours en première instance soit auprès de la commission électorale compétente, soit auprès d'une commission ad hoc. Cela est logique car, pour des raisons pratiques, l'organe compétent doit être géographiquement proche des électeurs, qui doivent avoir un accès direct à la liste électorale. En outre, la procédure, soumise à un contrôle juridictionnel, doit être simple afin de respecter le principe du suffrage universel en offrant à un maximum de citoyens la possibilité de voter, en laissant un délai court mais raisonnable pour ce contrôle des listes électorales.

35. *En appel* - Dans 41 pays, l'organe compétent pour traiter les recours relatifs aux inscriptions sur les listes électorales et aux listes électorales en appel est un tribunal⁴⁴. Au contraire, dans 13 pays, le tribunal n'est pas la dernière instance⁴⁵.

36. En ce qui concerne l'inscription des électeurs et les corrections des listes électorales, un tribunal est l'organe compétent pour les recours en deuxième ou troisième instance dans la majorité des pays, conformément au Code de bonne conduite en matière électorale. L'inscription des électeurs et la correction des listes électorales sont des questions sensibles, car les électeurs peuvent ne pas avoir confiance dans l'administration électorale ou dans l'administration centrale qui traite ce type de recours, qui est souvent compétente pour régler ces recours en première instance. L'intervention des juges reste donc une garantie en appel. Cela suppose que le pouvoir judiciaire soit impartial et neutre vis-à-vis de l'exécutif ou d'une autorité administrative. L'absence de recours devant un tribunal est donc problématique, mais moins que l'absence de recours contre une décision administrative de première instance, qui est encore plus problématique⁴⁶.

b. Organes compétents en matière d'enregistrement des candidats

37. *En première instance* - Dans 28 pays, des commissions électorales⁴⁷, dans sept pays des comités ad hoc ou des conseils municipaux, des autorités administratives ou des organes élus⁴⁸ et dans 20 pays un tribunal⁴⁹ sont compétents en ce qui concerne le refus d'enregistrement des candidats. Dans trois pays, il n'existe pas de mécanisme de recours à cet égard⁵⁰.

38. Les pays sont donc divisés en ce qui concerne les solutions juridiques offertes aux candidats qui se sont vu refuser l'enregistrement ou qui ont été radiés. Dans la pratique, les candidats potentiels sont trop souvent rejetés pour des raisons formelles. Il existe également des pays où la présentation des candidatures est conditionnée par la collecte d'un nombre minimum de signatures d'électeurs désireux d'exprimer leur soutien à un ou plusieurs candidats. Cette procédure est la bienvenue mais peut également conduire à des abus de la part d'organes partiels qui rejettent les signatures de manière arbitraire. Une caution peut également être

⁴⁴ Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie (recours sur les listes électorales seulement), Bosnie-Herzégovine, Brésil, Canada, Chili, Costa Rica, Espagne, Estonie, Etats-Unis d'Amérique (au niveau des Etats, pas au niveau fédéral), Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Italie, Irlande, Kazakhstan (ou la commission électorale supérieure), Kirghizstan (ou la commission électorale supérieure), Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, Maroc, Mexique, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldova (ou la commission électorale supérieure), République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Suisse, Tunisie, Ukraine.

⁴⁵ Algérie, Autriche, Croatie, Danemark (comité électoral), Islande, Liechtenstein, Norvège (ministère), République de Corée, Saint-Marin, Slovénie, Turquie, Ukraine, Royaume-Uni.

⁴⁶ Kosovo, Luxembourg, Malte, Pérou, Suède.

⁴⁷ Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Costa Rica, Fédération de Russie, Hongrie, Islande, Kazakhstan, Kirghizstan, Kosovo, Lettonie, Lituanie, Malte, Macédoine du Nord, Monténégro, Norvège, Pérou, Pologne, Saint-Marin, Serbie, Suède, Slovénie, Turquie.

⁴⁸ Algérie, Allemagne, Belgique, Chili, Italie, Liechtenstein (gouvernement), Slovaquie, Suisse.

⁴⁹ Brésil, Croatie, Espagne, Estonie, Etats-Unis d'Amérique (au niveau des Etats), France, Géorgie, Irlande (pour l'enregistrement des partis politiques/la commission de recours), Luxembourg, Maroc, Mexique, Monaco, Portugal, République de Corée, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Tunisie, Ukraine.

⁵⁰ Autriche, Danemark, Finlande.

demandée et ne doit pas être excessive⁵¹. Quelle que soit la diversité des situations, les candidats potentiels doivent pouvoir présenter leur candidature par une procédure dépourvue de formalisme. Il est conseillé d'assurer le règlement de ces recours en première instance par le biais de commissions électorales ou de tribunaux, de préférence à des organes élus, en raison d'un risque de conflit d'intérêts et/ou d'un risque de manque de neutralité dans le règlement du recours par les organes élus.

39. *En appel* - Dans 41 pays, l'organe compétent en appel pour traiter les recours relatifs au refus d'enregistrement ou à la radiation de candidats ou de listes de candidats est un tribunal⁵², comme le recommandent les normes internationales. Au contraire, il y a six pays où un tribunal n'est pas la dernière instance⁵³. Il y a 11 pays où il n'y a pas de possibilité d'appel en deuxième instance⁵⁴.

40. L'enregistrement ou la radiation des candidats est également une question sensible, car le fait de refuser l'enregistrement à des candidats potentiels ou de les radier les empêche de se présenter. Il est donc préoccupant et en contradiction avec les normes internationales que certains pays n'incluent aucun tribunal dans le processus de recours (qu'il n'y ait pas de recours devant un tribunal ou qu'un organe non judiciaire statue en instance unique), y compris lorsque l'organe compétent pour l'enregistrement des candidats (en première instance ou en appel) est l'organe politique élu concerné, en particulier le parlement.

c. Organes compétents en matière de vote et de procédures de comptage/tabulation

41. *En première instance* - Dans 35 pays, les commissions électorales⁵⁵, dans six pays les comités ad hoc ou les conseils municipaux, les autorités administratives ou les organes⁵⁶ élus et dans 19 pays un tribunal⁵⁷ sont compétents pour connaître des recours (y compris les objections ou observations) relatifs aux procédures de vote - lors du vote anticipé, le cas échéant, ou le jour du scrutin - y compris les procédures de dépouillement et de présentation des résultats.

42. *En appel* - Dans 37 pays, l'organe compétent en appel pour traiter les recours relatifs aux procédures de vote - lors du vote anticipé, le cas échéant, ou le jour des élections, y compris les

⁵¹ Voir à cet égard le Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I. 1.3, vi.

⁵² Albanie (Collège électoral), Algérie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Costa Rica, Croatie, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, France, Géorgie, Hongrie, Italie, Kazakhstan, Kirghizstan, Kosovo, Lettonie, Lituanie, Malte, Maroc, Mexique, Monténégro, Macédoine du Nord, Pays-Bas (Conseil d'État), Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suisse, Tunisie, Ukraine, Etats-Unis d'Amérique.

⁵³ Allemagne (Comité électoral fédéral), Islande, Liechtenstein (seul le gouvernement est compétent), Norvège, Saint-Marin, Turquie.

⁵⁴ Autriche, Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg, Monaco, Pérou, République de Corée, République de Moldova, Suède, Royaume-Uni.

⁵⁵ Albanie, Arménie, Autriche (résultat des élections), Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Croatie (en cas de contestation des résultats des élections – d'autres "résultats des élections"), Espagne, Estonie (résultats des élections), France, Géorgie, Hongrie (résultats des élections), Kazakhstan (ou tribunal), Kirghizistan, Kosovo (résultat des élections), Lettonie (commission des bureaux de vote), Lituanie, Malte, Mexique, Monténégro, Macédoine du Nord (résultats des élections), Pays-Bas, Pérou, République de Corée, République de Moldova, République tchèque, Roumanie (Autorité électorale permanente), Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suède (résultats des élections), Tunisie (résultats des élections), Turquie, Ukraine.

⁵⁶ Belgique, Danemark (The Folketing - résultats des élections), Islande (Parlement - résultats des élections), Liechtenstein (gouvernement - résultats des élections), Norvège (Parlement - résultats des élections), Suisse.

⁵⁷ Algérie, Allemagne (résultats des élections), Andorre (résultats des élections), Brésil, Chili, Costa Rica (résultats des élections ; Tribunal Supremo de Elecciones en qualité d'organe juridictionnel), Fédération de Russie (résultats des élections), Finlande (résultats des élections), Irlande (résultats des élections), Italie, Luxembourg (résultats des élections), Maroc, Monaco (résultats des élections), Pologne (résultats des élections) Portugal (résultats des élections), Royaume-Uni (résultats des élections), Etats-Unis d'Amérique (résultats des élections), Slovaquie (résultats des élections), Ukraine (tout recours relatif au vote, au comptage des voix, à la présentation des résultats des élections par les commissions électorales inférieures et à l'établissement des résultats par la CEC).

procédures de dépouillement et de compilation - est un tribunal⁵⁸. Dans 10 pays, la dernière instance n'est pas un tribunal⁵⁹.

43. Les décisions relatives aux procédures de vote et de dépouillement, qui sont des étapes très sensibles du processus électoral dans tout pays, nécessitent la possibilité d'un recours en deuxième instance au moins, comme le recommandent les normes internationales⁶⁰. Contester en première instance une procédure de vote ou une procédure concernant la période de dépouillement et de tabulation signifie, dans la plupart des cas, se plaindre d'une situation survenant au bureau de vote, c'est-à-dire soit pendant la phase de pré-ouverture, soit pendant le scrutin, soit pendant les phases de dépouillement et de tabulation – si elles ont lieu au bureau de vote. Un tel recours doit en règle générale être adressé à la commission électorale supérieure ou à un tribunal lorsqu'il concerne une action ou une inaction de l'organe électoral central. Cela fonctionne au moins pour les pays ayant des commissions électorales autonomes, c'est-à-dire séparées de l'administration publique. Dans ces systèmes, où la plupart des pays ont une administration électorale à trois niveaux, les opérations électorales contestées le jour du scrutin seront traitées par la commission électorale de district ou régionale compétente - ou équivalente. Un recours concernant une décision, une action ou une inaction de l'échelon intermédiaire des commissions électorales sera généralement contesté devant l'organe électoral central. En l'absence d'une telle structure distincte de l'administration électorale, il peut être justifié que le plaignant s'adresse au tribunal compétent - le plus souvent local ou régional - pour contester en première instance une procédure de vote ou de comptage/tabulation. En effet, il y aurait un risque de conflit d'intérêts ou de manque d'impartialité si une administration locale, régionale ou centrale compétente - une municipalité ou une direction d'un ministère par exemple - était compétente pour juger des recours relatifs aux décisions, actions ou inactions de sa propre administration/des employés. Il existe encore une minorité de pays où ces recours sont adressés à des comités ad hoc ou à des conseils municipaux ou à des organes similaires. Comme indiqué précédemment, si rien n'empêche en principe d'exercer un tel droit de contester une décision, une action ou une inaction devant d'autres organes que les commissions électorales ou les tribunaux, une commission ad hoc et plus encore un organe élu ne semblent pas être les instances appropriées pour traiter les questions liées au jour des élections.

d. Organes compétents en matière de résultats d'élections⁶¹

44. En ce qui concerne la question sensible des résultats des élections, la plupart des pays prévoient dans la loi la possibilité d'invalidier partiellement ou totalement les résultats des élections - et parfois de corriger les résultats des élections ou de demander un recomptage total ou partiel. Il conviendrait que de telles décisions soient prises par la plus haute instance électorale - y compris l'autorité électorale centrale du pays⁶² ; sa décision devrait pouvoir être réexaminée par la plus haute instance judiciaire ou la Cour constitutionnelle ou un tribunal électoral spécialisé lorsqu'une telle instance judiciaire existe.

⁵⁸ Algérie, Allemagne (résultats des élections), Andorre (résultats des élections), Arménie, Autriche (résultats des élections), Azerbaïdjan, Brésil, Bulgarie (résultats des élections), Canada, Chili, Costa Rica (résultats des élections), Croatie (résultats des élections), Espagne, Estonie (résultats des élections), Finlande (résultats des élections), France (résultats des élections), Géorgie, Hongrie, Italie, Kazakhstan (ou commission électorale supérieure), Kirghizstan (résultats des élections), Kosovo (résultats des élections), Lettonie (résultats des élections), Liechtenstein (résultats des élections), Lituanie, Macédoine du Nord (résultats des élections), Malte, Maroc, Mexique, Monaco, Monténégro, Portugal (résultats des élections), République de Corée (résultats des élections), République de Moldova, Suisse, Tunisie (appel des résultats des élections), Ukraine.

⁵⁹ Albanie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie (Autorité électorale permanente), Saint-Marin, Serbie (Commission électorale de la République), Slovénie (résultats des élections), Turquie (Commission électorale supérieure).

⁶⁰ Voir notamment le Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II. 3.3, d.

⁶¹ La question des résultats des élections et de la possibilité de les contester est développée dans la partie IX - B du présent rapport.

⁶² Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kosovo, Norvège, Pays-Bas, Pérou, Saint-Marin, Suède, Turquie.

45. Dans 31 pays, la Cour constitutionnelle, la plus haute instance judiciaire ou un tribunal électoral spécialisé, est l'organe compétent pour contrôler les résultats des élections⁶³. Au contraire, dans neuf pays, l'organe compétent pour réviser la décision de confirmation ou d'annulation des résultats des élections est un tribunal, mais pas la plus haute juridiction⁶⁴. Il y a également neuf pays où la décision d'invalider partiellement ou totalement les résultats des élections est confiée au parlement⁶⁵. Sept d'entre eux n'autorisent pas de recours judiciaire sur la décision du parlement de valider les résultats des élections⁶⁶. A cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme souligne dans sa jurisprudence que les décisions du parlement affectant la répartition des sièges parlementaires, sans possibilité de recours devant une instance judiciaire, peuvent constituer une violation du droit à un recours effectif prévu à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme en liaison avec l'article 3 du premier Protocole additionnel. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré dans son arrêt de Grande Chambre *Mugemangango c. Belgique* du 10 juillet 2020 que "le recours de type judiciaire, qu'il soit en première instance ou à la suite d'une décision d'un organe non judiciaire, est en principe de nature à satisfaire aux exigences de l'article 3 du Protocole n° 1"⁶⁷. Quel que soit l'organe qui décide de la validité des résultats des élections, la loi doit garantir des garanties procédurales, telles que l'impartialité, des normes précises pour limiter le pouvoir discrétionnaire de l'autorité, des garanties d'une décision juste, objective et motivée, afin d'éviter des décisions arbitraires et être conforme à la Convention⁶⁸.

⁶³ Albanie (Cour constitutionnelle), Algérie (Conseil constitutionnel), Allemagne (Cour constitutionnelle fédérale), Andorre (Chambre administrative de la Cour supérieure de justice), Arménie (Cour constitutionnelle, recours contre les décisions de la Commission électorale centrale et recours liés aux résultats des élections), Autriche (Cour constitutionnelle, les affaires liées aux calculs numériques), Bosnie-Herzégovine (section d'appel de la Cour), Brésil (Tribunal électoral régional), Bulgarie (Cour constitutionnelle), Canada (Cour fédérale), Chili (Tribunal électoral régional), Costa Rica (Tribunal électoral suprême), Croatie (Cour constitutionnelle, partagée avec la Commission électorale de l'État), Espagne (Cour suprême, Cour constitutionnelle: appels à la protection contre la violation des droits fondamentaux – "recursos de amparo"), Estonie (Cour suprême, partagée avec la Commission électorale), France (Conseil constitutionnel), Hongrie (Cour Suprême ; il est possible de déposer un recours constitutionnel devant la Cour constitutionnelle contestant la constitutionnalité de la décision de la Cour suprême (Kúria). Cependant, la Cour constitutionnelle n'a compétence que pour annuler la décision mais pas pour modifier les résultats des élections), Liechtenstein (Cour d'État), Malte (Cour constitutionnelle), Maroc (Cour constitutionnelle), Mexique (Tribunal électoral), Monténégro (Cour constitutionnelle), Pologne (Cour suprême), Portugal (Cour constitutionnelle), République de Corée (Cour suprême), République tchèque (Cour administrative suprême), Roumanie (Haute Cour de cassation et de justice), Royaume-Uni (Tribunal électoral), Serbie (Tribunal administratif), Slovaquie (Cour constitutionnelle) (affaires liées aux résultats des élections), Ukraine (Cour suprême). En ce qui concerne les avis et les rapports, voir par exemple le rapport 2009 sur l'annulation des résultats des élections, par. 39-41.

⁶⁴ États-Unis, Fédération de Russie (la loi électorale mentionne "un tribunal" comme l'organe compétent pour examiner l'invalidation des résultats électoraux), Géorgie, Lettonie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Monaco, République de Moldova (où la Cour constitutionnelle est autorisée à certifier les résultats des élections législatives et à confirmer la légalité des mandats des députés élus), Tunisie.

⁶⁵ Belgique, Danemark, Islande, Italie, partiellement Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Slovénie, Suisse (partagé avec le Tribunal fédéral suprême).

⁶⁶ Belgique, Danemark, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège et Pays-Bas. En ce qui concerne les avis, voir par exemple l'avis conjoint de 2010 sur la législation électorale de la Norvège, par. 38.

⁶⁷ En ce qui concerne la Cour européenne des droits de l'homme sur cette question, voir *Grosaru c. Roumanie*, 2 mars 2010, et *Paunović et Milivojević c. Serbie*, 24 mai 2016. Dans ces décisions, la Cour a conclu à une violation de l'article 3 du premier Protocole additionnel ainsi qu'à l'absence de recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les deux affaires concernaient des recours sur les résultats des élections concernant la répartition/annulation ultérieure des sièges parlementaires (éligibilité au parlement) qui ont été décidées par le parlement lui-même, sans possibilité de recours devant les instances judiciaires. Dans l'arrêt *Grosaru*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que ni le parlement ni le Bureau électoral central n'étaient des organes décisionnels impartiaux. Quant au Bureau électoral central, sept de ses membres étaient des juges de la Cour suprême, mais les 16 membres restants étaient des députés, ce qui permettait des décisions à motivation politique. Voir aussi le Mémoire amicus curiae de 2019 pour la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Mugemangango c. Belgique* sur les garanties procédurales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection ou de répartition des sièges, par. 27, 50, et l'arrêt de Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme *Mugemangango c. Belgique* du 10 juillet 2020, par. 70, 76, 97-99, 137-139.

⁶⁸ *Mugemangango c. Belgique* du 10 juillet 2020, par. 135, 137-139.

46. En résumé, une majorité de pays prévoit un contrôle juridictionnel, au moins en dernier ressort, comme le recommande le Code de bonne conduite en matière électorale. Il y a également des cas de pays qui autorisent les recours en matière électorale devant la Cour constitutionnelle ou un organe équivalent en première et dernière instance. En matière électorale comme dans d'autres domaines, le pouvoir judiciaire, y compris une juridiction électorale spécialisée, reste une garantie d'impartialité de l'ensemble du processus, à condition qu'il offre suffisamment de garanties d'indépendance.

47. Le nombre de niveaux de recours est un autre élément important à prendre en compte pour évaluer l'efficacité des recours en matière de litiges électoraux. Plusieurs niveaux de recours peuvent être une garantie pour les acteurs électoraux. Toutefois, pour certains types de litiges préélectoraux, la multiplicité des niveaux de recours administratifs et judiciaires peut potentiellement perturber le calendrier électoral et créer une incertitude. Un équilibre est donc nécessaire entre un recours efficace et la garantie de processus électoraux fluides et continus, c'est-à-dire sans perturbations mettant en danger la continuité du cycle électoral dans son ensemble.

C. Autres questions de procédure concernant les organes compétents

48. Les décisions relatives aux recours dans le domaine électoral sont prises à une écrasante majorité dans une composition collégiale, qu'il s'agisse de commissions électorales ou de tribunaux, à l'exception des affaires liées à l'inscription des électeurs ou des recours liés au jour du scrutin, pour lesquels une décision d'un juge unique est courante ; cela peut s'expliquer par la nécessité de rendre une décision très rapide. En dehors de ces cas, la composition de l'organe statuant sur les recours en matière électorale devrait de préférence être collégiale⁶⁹. En outre, la Commission de Venise a régulièrement recommandé de prévoir des procédures de recours claires et cohérentes afin d'éviter tout conflit de compétence⁷⁰.

V. Motifs pour les recours, actions ou inactions susceptibles d'être contestés

A. Types de recours, de décisions contestées, d'actions ou d'inactions

49. En ce qui concerne les normes existantes, le Code de bonne conduite en matière électorale énumère un certain nombre de questions qui devraient faire l'objet de recours : "L'instance de recours doit être compétente notamment en ce qui concerne le droit de vote - y compris les listes électorales - et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et le résultat du scrutin"⁷¹. Les violations des règles applicables dans tous ces domaines doivent pouvoir faire l'objet de recours.

50. Le libellé précise que la liste n'est pas exhaustive. Dans le rapport explicatif, la ligne directrice est expliquée comme suit (paragraphe 92) : "Afin que les règles du droit électoral ne restent pas lettre morte, leur non-respect doit pouvoir être contesté devant un organe de recours. Cela vaut en particulier du résultat de l'élection, dont la contestation permet d'invoquer les irrégularités dans la procédure de vote ; cela vaut aussi d'actes pris avant

⁶⁹ Voir par exemple l'avis conjoint de 2010 sur les amendements récents du code électoral de la république du Belarus jusqu'au 17 décembre 2009, par. 65.

⁷⁰ Voir les recommandations conjointes de 2003 sur le droit électoral et l'administration des élections en Arménie, par. 50 ; avis de 2010 sur le projet de code électoral de la Verkhovna Rada d'Ukraine, par. 15 ; avis conjoint de 2013 sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine, par. 98 ; avis conjoint de 2013 sur le projet de modification de la législation relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine (CDL-AD(2013)026), par. 66 ; avis de 2012 sur la loi fédérale relative à l'élection des députés de la Douma d'Etat de la Fédération de Russie, par. 41-42, 114-115 ; avis conjoint de 2018 sur la loi portant modification de certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement) de la République de Moldova, par. 53 ; avis conjoint de 2018 sur le projet de code électoral de l'Ouzbékistan, par. 13.

⁷¹ Ligne directrice II 3.3.d.

l'élection, en particulier en ce qui concerne le droit de vote, les listes électorales et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et l'accès aux médias ou le financement des partis." Le code de bonne conduite en matière électorale recommande que toutes les violations de la loi électorale ou les irrégularités dans son exercice soient en principe considérées comme des motifs suffisants de recours, couvrant un large éventail de décisions, d'actions ou d'inactions susceptibles de recours correspondant aux phases préélectorales, au jour du scrutin et aux phases postélectorales d'un processus électoral.

51. Cette notion couvre de nombreuses situations différentes ; globalement, elle concerne potentiellement presque toutes les étapes d'un cycle électoral : inscription et désinscription des électeurs et des candidats ; recours pouvant survenir pendant la campagne officielle ; recours faisant suite à des décisions rendues par des commissions électorales ainsi qu'à des actions/inactions de ces organes, décisions/actions/inactions des administrations publiques, des organismes publics et de tout autre acteur électoral concerné, ayant une incidence sur le processus électoral ; recours concernant les procédures du jour des élections ; et recours concernant les résultats (leur tabulation, leur transmission, leur publication).

52. En principe, toute violation de la loi électorale affecte l'exercice des droits, libertés et intérêts électoraux des acteurs électoraux directement ou indirectement, ou affecte éventuellement le résultat des élections. Ainsi, une telle violation devrait constituer un motif de recours. Les 59 pays analysés prévoient tous dans leur législation la possibilité de déposer un recours devant l'organe compétent pour violation de la loi pendant la phase préélectorale d'un processus électoral. De même, les 59 pays analysés offrent tous explicitement la possibilité de déposer un recours concernant l'inscription des électeurs⁷², 45 concernant l'inscription des candidats⁷³, 29 concernant la couverture médiatique pendant la campagne électorale⁷⁴.

53. Tous les pays analysés réglementent explicitement les recours contre les **résultats des élections**. En outre, un certain nombre de lois électorales réglementent explicitement la possibilité de recourir lors des **opérations du jour des élections**. Cela concerne plus particulièrement la possibilité de contester les opérations ou les décisions, actions ou inactions, prises par les commissions électorales concernant le **vote** (47 pays⁷⁵), **le comptage et la**

⁷² Voir pour plus de détails le paragraphe 36 du présent rapport.

⁷³ Albanie (Collège électoral de la Cour d'appel), Allemagne (Cour constitutionnelle fédérale), Andorre (Cour supérieure de justice), Arménie (Cour constitutionnelle ou Cour administrative), Belgique (Chambre des représentants), Bosnie-Herzégovine (Chambre d'appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine), Bulgarie (Cour administrative suprême), Chili (Cour des qualifications électorales), Costa Rica (Tribunal électoral suprême), Espagne (Cour administrative), Estonie (Cour suprême), Fédération de Russie (Cour suprême), France (Conseil constitutionnel), Géorgie (Tribunal de la ville de Tbilissi), Hongrie (contrôle juridictionnel, aucun organe judiciaire n'est précisé), Irlande (Haute Cour), Islande (aucun organe judiciaire n'est précisé, les recours sont entendus par le ministère de la justice ou l'Althing), Italie (Cour administrative régionale), Kazakhstan (Cour suprême), Kirghizstan (Cour suprême), Kosovo (Cour suprême), Lettonie (Tribunal administratif de district ou Sénat de la Cour suprême), Liechtenstein (Cour d'État), Luxembourg (Tribunal administratif), Macédoine du Nord (Cour administrative), Maroc (Cour constitutionnelle), Malte (Cour de justice), Mexique (Tribunal électoral), Monaco (Tribunal de première instance), Monténégro (Cour constitutionnelle), Norvège (Storting), Pays-Bas (Conseil d'État), Pérou (Jury électoral national), Pologne (Cour suprême), Portugal (Cour constitutionnelle), République de Moldova (la législation ne précise pas la juridiction compétente), République tchèque (Cour administrative suprême), Roumanie (Haute Cour de cassation et de justice), Serbie (Cour administrative), Slovaquie (Cour suprême), Slovénie (Cour constitutionnelle), Suède (aucune juridiction spécifiée ; la commission électorale peut ordonner une audition de témoins devant le tribunal de district), Tunisie (Cour d'appel administrative), Turquie (Conseil électoral suprême), Ukraine (toute décision de la commission électorale peut être contestée devant le tribunal).

⁷⁴ Albanie, Andorre, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Costa Rica, Croatie, Danemark, Espagne, Fédération de Russie, France, Géorgie, Hongrie, Italie, Kazakhstan, Kosovo, Macédoine du Nord, Mexique, Norvège, Pologne, République de Corée, République de Moldova, Roumanie, Serbie, Tunisie, Turquie, Ukraine, Royaume-Uni.

⁷⁵ Albanie, Algérie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Costa Rica, Croatie, Estonie, Fédération de Russie, Finlande (pour le vote anticipé), France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Kazakhstan, Kirghizistan, Kosovo, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du

tabulation (42 pays⁷⁶) et la **transmission** (11 pays⁷⁷) des résultats des élections. Ces chiffres doivent être pris avec prudence, étant donné que certaines lois nationales n'ont peut-être pas explicitement détaillé ces possibilités de déposer des recours sur des aspects très spécifiques des processus électoraux, alors que cela pourrait être traité par des textes infra-législatifs ou grâce à la jurisprudence nationale⁷⁸.

54. Le présent rapport a déjà abordé la question des résultats électoraux sous l'angle de la compétence des organes habilités à statuer sur les recours relatifs aux résultats électoraux⁷⁹. En ce qui concerne les motifs de réclamation sur les résultats électoraux, 39 pays permettent de contester les résultats finaux des élections en se fondant sur des violations potentielles de la législation électorale qui ont pu avoir un impact sur les résultats⁸⁰. Cependant, seuls 19 pays permettent de contester les résultats préliminaires⁸¹. Dans ces pays, les recours contre les résultats électoraux doivent donc être déposés et faire l'objet d'une décision avant la validation et l'annonce des résultats définitifs⁸².

55. Comme le souligne le rapport de 2009 sur l'annulation des résultats des élections, "[m]algré l'éventuelle diversité du libellé de la législation ou de la jurisprudence, la quasi-totalité des pays retiennent comme principaux critères d'annulation les violations survenues dans la circonscription durant le déroulement du scrutin ou l'établissement des résultats des élections et qui ne permettent pas de déterminer la volonté des électeurs ou le fait que les irrégularités et les violations constatées puissent avoir modifié les résultats des élections"⁸³. En ce qui concerne la notion de violations, le rapport de 2009 indique que "[l]'annulation du mandat est considérée comme la conséquence d'une violation de la législation électorale ou d'une autre

Nord, Malte, Maroc, Mexique, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Corée, République de Moldova, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Suisse, Tunisie, Turquie, Ukraine.

⁷⁶ Albanie, Algérie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Canada, Chili, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie, Irlande, Italie, Kazakhstan, Kirghizstan, Kosovo, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Maroc, Mexique, Monténégro, Pologne, Portugal, République de Corée, République de Moldova, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Tunisie, Turquie, Ukraine.

⁷⁷ Autriche, Azerbaïdjan, Brésil, Chili, Fédération de Russie, Luxembourg, Monténégro, Norvège, Serbie, Turquie, Ukraine.

⁷⁸ Par exemple, en République tchèque, il n'y a pas une division telle que celle suggérée dans le rapport entre les opérations de vote, le comptage et la tabulation, et la transmission des résultats lorsqu'il s'agit des étapes du processus qui peuvent être contestées. Si l'une de ces étapes est suspecte/potentiellement illégale, les catégories de citoyens concernées peuvent contester les résultats des élections sur la base de cette suspicion. Ils peuvent alors soit demander aux tribunaux d'annuler les résultats d'une circonscription électorale, soit d'annuler le résultat concernant un candidat, soit d'annuler les résultats des élections dans leur ensemble ; ces options sont énumérées de la moins intrusive à la plus intrusive des interférences dans le processus. Il importe donc peu que l'irrégularité se soit produite à l'un de ces stades du processus électoral. Le seul élément qui importe est que les résultats des élections aient été influencés par l'irrégularité invoquée. En outre, la Cour administrative suprême de la République tchèque a statué dans sa jurisprudence que dans certains cas, les tribunaux eux-mêmes doivent recompter les votes.

⁷⁹ Paragraphes 45-48 du rapport.

⁸⁰ Algérie, Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Danemark, Espagne, États-Unis, Fédération de Russie, Finlande (pas d'appel pour les élections présidentielles), France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Islande (élections présidentielles uniquement), Italie, Kazakhstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Maroc, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Corée, République tchèque, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Slovaquie, Suède, Suisse.

⁸¹ Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Costa Rica, Croatie, Estonie, Kirghizstan, Kosovo, Macédoine du Nord, Mexique, Monténégro, Norvège, Pérou, République de Moldova, Roumanie, Saint-Marin, Tunisie, Turquie.

⁸² La Turquie est un cas particulier à cet égard. Les résultats des élections sont déterminés par chaque commission électorale provinciale et transmis à la commission électorale suprême, qui annonce le résultat des élections nationales. La Commission électorale suprême entendra également les recours relatifs aux décisions des commissions électorales provisoires, mais aucun recours n'est possible contre les décisions de la Commission électorale suprême, y compris ses décisions relatives aux résultats définitifs des élections.

⁸³ Rapport de 2009 sur l'annulation des résultats des élections, par. 10. Voir la partie X-B du présent rapport concernant le pouvoir de décision et plus particulièrement l'autorité de l'instance de recours en matière d'annulation des résultats électoraux.

législation applicable au processus électoral, y compris du non-respect des dispositions relatives à l'éligibilité. La possibilité d'annuler les résultats des élections après la prise de fonctions du candidat élu peut-être limitée aux violations les plus graves de la procédure électorale, par exemple aux affaires criminelles, tandis que cette annulation est impossible dans certaines affaires discutables et assez complexes⁸⁴. Cela comprend les irrégularités et/ou violations graves constatées pendant la période pré-électorale et/ou le jour du scrutin, y compris pendant les opérations pré et post-électorales.

B. Qui sont les auteurs des violations électorales ?

56. Les systèmes de traitement du contentieux électoral sont principalement des recours contre le non-respect de la loi électorale par l'État. Si les décisions, actions ou inactions susceptibles d'être contestées sont celles des autorités étatiques - nationales ou locales/régionales -, la question est de savoir si les motifs de recours doivent être limités à la violation des droits électoraux par les décisions, actions ou inactions des autorités électorales, d'autres acteurs électoraux - candidats, partis politiques, organisations non gouvernementales observant les élections, diffuseurs de médias ou fournisseurs d'internet -, ou étendus aux conséquences du comportement de sujets privés, par exemple des observateurs électoraux individuels. Comme les droits électoraux peuvent être affectés par des personnes ou des groupes privés, les motifs de recours peuvent également inclure l'inaction et le comportement inadéquat de personnes ou de groupes privés comme décrit précédemment.

57. Les motifs de recours et d'appels ne doivent pas se limiter aux violations des droits, libertés et intérêts électoraux dues aux décisions et actions de l'État. Ils devraient également inclure l'inaction et l'application inadéquate par les acteurs électoraux publics et privés. Si des limitations procédurales à l'exercice du système de recours peuvent être autorisées, les normes laissent peu de place aux limitations des motifs de recours et d'appels eux-mêmes, tant qu'ils concernent l'exercice du droit de vote et d'éligibilité, ainsi que tous les aspects du processus électoral découlant de ces droits. C'est pourquoi les lois électorales et les autres lois devraient prévoir un éventail complet de recours concernant tous les types d'erreurs, d'irrégularités ou de violations de la loi qui peuvent survenir tout au long d'un processus électoral, relevant des obligations positives et négatives de l'État d'organiser des élections libres.

VI. Personnes habilitées à recourir – Qualité pour agir

58. L'efficacité des systèmes de traitement du contentieux électoral repose également sur la capacité des parties prenantes qui sont ou devraient être habilitées à recourir pour toute irrégularité ou inexactitude commise au cours d'un processus électoral, ou sur la capacité de certaines d'entre elles, selon les possibilités accordées par la loi, à déposer un recours en matière électorale.

A. Les normes internationales

59. Afin de se conformer aux normes internationales, les procédures de recours devraient clairement prévoir le droit pour les électeurs, les candidats et les partis politiques de déposer des recours en matière électorale. Le code de bonne conduite en matière électorale ne développe pas de manière approfondie les catégories de personnes habilitées à déposer de tels recours, stipulant que "[t]out candidat et tout électeur de la circonscription ont qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut-être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections."⁸⁵ Le rapport explicatif du code de bonne conduite en matière électorale précise toutefois que "le droit de recours doit être accordé aussi largement que possible. Il doit être possible à tout électeur de la circonscription et à tout candidat qui s'y présente d'introduire un

⁸⁴ Rapport de 2009 sur l'annulation des résultats des élections, par. 70-71.

⁸⁵ Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II 3.3. f.

recours⁸⁶, ce qui doit être interprété comme la possibilité pour d'autres catégories de personnes impliquées dans les processus électoraux d'introduire également des recours en matière électorale. La Cour européenne des droits de l'homme accepte également les exigences de quorum raisonnable⁸⁷.

60. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que le droit de chaque électeur de faire appel des résultats des élections "peut être soumis à des limitations raisonnables dans l'ordre juridique interne"⁸⁸. Toutefois, si le droit de faire appel des résultats des élections peut être soumis, entre autres, à des limitations procédurales, ces résultats devraient néanmoins faire l'objet d'un recours judiciaire. De même, l'observation générale n° 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques suggère que les résultats des élections, y compris le processus de dépouillement, devraient être susceptibles d'appel.

B. Situations nationales

61. Les personnes habilitées à faire appel peuvent être : les citoyens - c'est-à-dire les électeurs, inscrits ou non -, les candidats et leurs représentants, les partis ou coalitions politiques - inscrits ou non -, les membres des commissions électorales - y compris les représentants des partis politiques siégeant dans les commissions électorales ou les observateurs -, les observateurs électoraux non partisans et les organisations non gouvernementales. La législation nationale prévoit en général la plupart de ces possibilités, mais les situations varient beaucoup selon les pays concernés.

62. Dans certains pays, il existe encore des limitations excessives : par exemple, il arrive que des électeurs puissent se plaindre de questions qui se rapportent à leur situation individuelle, comme le fait de ne pas être inscrit sur les listes électorales, mais ne puissent pas se plaindre des autres phases d'un processus électoral, qui ont cependant un impact sur eux. Dans un certain nombre de lois électorales, il a été observé que les droits de déposer des recours en matière électorale sont trop limités, compte tenu de la relation entre l'accessibilité aux procédures de recours et la capacité des organes compétents à examiner les cas sur le fond dans un délai raisonnable et dans le respect de la loi.

63. **Décisions prises par les commissions électorales** - Seuls trois pays prévoient explicitement la possibilité pour les membres des commissions électorales⁸⁹ de contester une décision d'une commission électorale, 34 pays pour les représentants des partis politiques⁹⁰, 12 pour les observateurs électoraux⁹¹ non partisans et neuf pour les organisations non gouvernementales⁹².

⁸⁶ Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, par. 99.

⁸⁷ Cf. notamment X. c. Allemagne, Commission européenne des droits de l'homme, décision du 7 mai 1979.

⁸⁸ *Uspaskich c. Lituanie*, 20 décembre 2016, par. 93. Voir également Gahramanli et autres c. Azerbaïdjan, 8 octobre 2015, par. 69. Davydov et autres c. Russie, 30 mai 2017, para. 335 : "La Cour confirme que le droit de chaque électeur de faire appel des résultats du vote peut être soumis à des limitations raisonnables dans l'ordre juridique interne. Néanmoins, lorsque de graves irrégularités dans le processus de comptage et de tabulation des votes peuvent conduire à une distorsion grossière des intentions des électeurs, ces recours devraient faire l'objet d'un examen effectif par les autorités nationales. Le fait de ne pas assurer l'examen effectif de ces recours constituerait une violation du droit des individus à des élections libres garanti par l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention, dans ses aspects actifs et passifs".

⁸⁹ Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie.

⁹⁰ Algérie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Chili, Costa Rica, Croatie, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, France, Kazakhstan, Kosovo, Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, Monténégro, Pologne, Portugal, République de Corée, République de Moldova, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tunisie, Turquie.

⁹¹ Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chili, Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie, Kirghizistan, Lituanie, Turquie, Ukraine (en Ukraine, ce droit est accordé aux deux catégories d'observateurs électoraux, partisans et non partisans).

⁹² Allemagne, Bosnie-Herzégovine, Chili, Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie, Kirghizistan, Mexique, Suisse.

64. Les décisions prises par les commissions électorales couvrent des situations à multiples facettes. Les décisions les plus connues et les plus visibles sont celles prises lors des opérations de vote et de dépouillement. Cependant, les commissions électorales prennent, à tous les niveaux de l'administration électorale, des décisions tout au long du processus électoral, en commençant par la validation des listes électorales, l'enregistrement ou le refus d'enregistrement des candidats, concernant le matériel électoral et de campagne, les opérations de pré-ouverture, de vote, de dépouillement et de tabulation, et enfin concernant les résultats des élections par l'élaboration et la validation de procès-verbaux de résultats aux niveaux des circonscriptions, des régions et du centre. Cette liste n'est bien sûr pas exhaustive.

65. Le rôle des observateurs d'élections est crucial pour l'identification des irrégularités électorales. A cet égard, les Lignes directrices de la Commission de Venise relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections soulignent que "les missions d'observation électorale devraient avoir le droit de faire des suggestions ou des commentaires aux autorités chargées du processus électoral, au cas où elles constateraient une irrégularité, laquelle devrait être rectifiée"⁹³. Toutefois, les lignes directrices sont muettes sur la possibilité de déposer des recours. Les lois électorales prévoient souvent le droit de signaler d'éventuelles inexactitudes ou irrégularités ou de faire des suggestions, soit sur un registre qui fait partie du matériel électoral, soit sur le procès-verbal de la commission électorale. Ces éléments précieux sont des facteurs parmi d'autres qui peuvent être utilisés dans un contentieux électoral, quel que soit le titulaire du droit de vote (de préférence pas les observateurs eux-mêmes). Il en va de même pour les commentaires individuels des membres des commissions électorales, lorsqu'ils sont possibles. Comme le soulignent les Lignes directrices de la Commission de Venise relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections⁹⁴, les observateurs nationaux d'élections "ne doivent pas intervenir dans le processus électoral et sont soumis à une obligation d'impartialité sur le plan politique".

66. Inscription des électeurs et corrections des listes électorales - Dans 53 pays, les électeurs sont compétents pour contester des erreurs sur les listes électorales ou de leur absence de la liste, y compris concernant des erreurs concernant d'autres électeurs⁹⁵. Dans cinq pays, les candidats ou les partis politiques sont également compétents pour contester cette étape du processus électoral⁹⁶.

67. Il est normal que la grande majorité des pays permettent aux électeurs de contester les inexactitudes sur les listes électorales, car ils sont principalement concernés par ces inexactitudes potentielles. Cela est conforme au code de bonne conduite en matière électorale qui souligne qu'"il devrait y avoir une procédure administrative - soumise à un contrôle judiciaire - ou une procédure judiciaire, permettant l'inscription d'un électeur qui n'a pas été enregistré"⁹⁷. Le Code de bonne conduite ne mentionne pas les candidats comme une catégorie potentielle habilitée à contester ces inexactitudes. Néanmoins, un petit nombre de pays permettent également aux candidats de contester des erreurs potentielles, ce qui est bienvenu, à condition que ces mêmes pays permettent également aux électeurs de contester les listes électorales. La capacité de demander de telles corrections peut être limitée aux électeurs inscrits dans la même

⁹³ Lignes directrices de 2009 relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, Ligne directrice III. 1.7 iv.

⁹⁴ Lignes directrices de 2009 relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, III. 2.3.

⁹⁵ Albanie, Algérie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Canada, Chili, Costa Rica, Croatie, Danemark, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Kazakhstan, Kirghizstan, Kosovo, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Maroc, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, République de Corée, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tunisie, Ukraine, Royaume-Uni.

⁹⁶ Espagne, Lituanie, Macédoine du Nord (les partis politiques peuvent contester des erreurs observées sur les listes électorales), Mexique, Monaco, Turquie.

⁹⁷ Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice I. 1.2 iv.

circonscription ou dans le même bureau de vote, comme le souligne le code de bonne conduite en matière électorale⁹⁸.

68. Inscription des candidats - Dans 44 pays, les candidats potentiels sont compétents pour contester le refus de leur inscription⁹⁹. Dans 11 pays, les électeurs sont également compétents pour contester cette étape du processus électoral¹⁰⁰. Dans trois pays, aucun élément n'a été trouvé dans la législation électorale concernant la possibilité de contester des décisions dans ce domaine¹⁰¹.

69. Les refus d'enregistrement des candidats devraient être contestés principalement par les candidats potentiels. S'ils sont directement touchés par un éventuel refus d'enregistrement, cela a également une incidence sur la liberté des électeurs de se faire une opinion et, en fin de compte, d'exprimer leurs souhaits si des candidats de certaines couleurs politiques ne sont pas présents sur la scène politique. Par conséquent, ce serait une amélioration pour la transparence et le pluralisme des processus électoraux de permettre aux électeurs de contester les refus d'enregistrement des candidats dans d'autres pays que les douze identifiés par le rapport.

70. Procédures de vote et de dépouillement/tabulation - Dans 25 pays, les électeurs sont compétents pour contester des irrégularités potentielles lors du vote - lors du vote anticipé, le cas échéant, ou le jour du scrutin, y compris concernant les procédures de dépouillement et de tabulation¹⁰². Dans 33 pays, les candidats sont également compétents pour contester ces étapes du processus électoral¹⁰³. Dans sept pays, les observateurs sont compétents pour contester ces étapes¹⁰⁴.

71. Les électeurs et les candidats devraient avoir qualité pour agir lorsqu'ils sont affectés, par exemple, par des résultats électoraux biaisés, mais aussi par des irrégularités potentielles dans les procédures de vote et de dépouillement. Il est donc recommandé que les pays incluent à plus grande échelle dans leur législation électorale la possibilité pour les électeurs et les candidats de contester le déroulement du jour du scrutin. Dans un certain nombre de lois électorales, les registres permettent aux observateurs et/ou aux mandataires des candidats/partis de rédiger des observations, des objections qu'ils peuvent avoir sur un aspect du jour du scrutin. Cela ne leur permet pas de contester par la suite les irrégularités qu'ils ont pu détecter dans la plupart des pays analysés, mais fournit des éléments pour les contestations d'autres acteurs électoraux.

⁹⁸ Ligne directrice I. 1.2 v et Rapport explicatif, par. 7.

⁹⁹ Albanie, Algérie, Allemagne, Andorre, Arménie, Belgique, Bosnie-et-Herzégovine, Bulgarie, Croatie (parti politique), Espagne, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Géorgie, Hongrie (parti politique), Irlande, (porte-parole pour la nomination dans la circonscription), Islande, Kirghizstan, Kosovo, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Macédoine du Nord, Maroc, Mexique, Monaco, Monténégro, Norvège (candidat ou parti politique enregistré), Pays-Bas, Pérou, Pologne, République de Corée, République de Moldova, République tchèque, Roumanie (candidat ou concurrent électoral), Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tunisie, Turquie, Ukraine.

¹⁰⁰ Azerbaïdjan, Brésil, Canada, Chili, Italie, Kazakhstan, Luxembourg, Malte, Portugal, Royaume-Uni, Serbie.

¹⁰¹ Autriche, Danemark, Finlande.

¹⁰² Allemagne (résultats des élections), Andorre, Belgique, Brésil, Chili, Costa Rica, Danemark (résultats des élections), Hongrie (résultats des élections), Irlande (résultats des élections), Islande (résultats des élections), Italie, Kosovo, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monténégro, Norvège (résultats des élections), Pays-Bas, Pologne (résultats des élections), Portugal, République de Corée, République tchèque (résultats des élections), Saint-Marin, Ukraine (contrairement à d'autres demandeurs potentiels, un électeur doit prouver que ses droits ou intérêts ont été violés par une violation lors d'une opération de vote, de dépouillement ou lors de la tabulation des résultats).

¹⁰³ Albanie (résultats des élections), Algérie, Arménie, Autriche (partis politiques), Azerbaïdjan (tous les sujets électoraux), Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Croatie (résultats des élections) Espagne, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie (résultats des élections), Finlande (résultats des élections), France, Géorgie (représentants des sujets électoraux), Kirghizstan, Lettonie, Liechtenstein, Macédoine du Nord (résultat des élections), Maroc, Mexique, Monaco, Pérou, République de Moldova, Royaume-Uni, Slovénie, Slovaquie (résultat des élections), Suède, Suisse, Tunisie, Turquie (représentants des partis politiques), Ukraine.

¹⁰⁴ Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Kirghizstan, Tunisie, Ukraine.

72. **Résultats des élections** - Dans 49 pays, les candidats et les électeurs peuvent contester la validité des résultats des élections¹⁰⁵. Dans 20 pays, les électeurs ne peuvent pas contester les résultats¹⁰⁶.

73. Les résultats des élections sont l'élément le plus crucial, le plus visible et le plus sensible de tout processus électoral, puisqu'ils déterminent qui est élu. Ils conduisent donc à la satisfaction ou au contraire à l'insatisfaction des acteurs électoraux. C'est pourquoi le contentieux électoral se limite souvent à des recours concernant les résultats des élections. Ce n'est pas nécessairement restrictif, bien que tous les recours liés à une étape quelconque d'un processus électoral soient axés sur les résultats des élections. L'importance de la question implique d'avoir une approche large des catégories potentielles d'acteurs électoraux capables de contester les résultats des élections. Toutefois, une ouverture trop large de la possibilité de contester les résultats des élections peut conduire à des recours abusifs dans le seul but de bloquer le système et d'empêcher l'autorité compétente d'annoncer les résultats des élections à temps. Dans les pays où la confiance du public dans les autorités publiques et dans les processus électoraux est encore fragile, une annonce tardive des résultats électoraux peut même avoir l'effet contraire en éveillant la suspicion à l'égard du processus électoral et de l'autorité électorale. Il est certain que les candidats et les électeurs sont les principales catégories de citoyens directement touchées par les fraudes ou les irrégularités potentielles qui peuvent modifier radicalement les résultats. Selon les données analysées, un petit nombre de pays autorisent les candidats à contester les résultats des élections, ce qui semble surprenant et peut s'expliquer par l'absence de disposition explicite dans la loi plutôt que par l'interdiction faite aux candidats de contester les résultats. Un plus grand nombre de pays - bien qu'il s'agisse d'une minorité de ceux qui ont été analysés - autorisent les électeurs à contester les résultats des élections. Cela est surprenant car les électeurs, et les citoyens dans leur ensemble, souffrent directement des résultats électoraux potentiellement irréguliers. À cet égard, le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que "tous les candidats et tous les électeurs inscrits dans la circonscription concernée doivent avoir le droit de faire appel" et qu'"un quorum raisonnable peut-être imposé pour les appels des électeurs sur les résultats des élections"¹⁰⁷.

74. **En résumé**, la plupart des pays octroient le droit de déposer des recours en matière électorale par les principales parties prenantes, à savoir les électeurs et les candidats ; un petit nombre de pays prévoient cette possibilité pour d'autres catégories de personnes. Le développement dans la loi des catégories de personnes habilitées à déposer des recours pourrait être un moyen de renforcer les procédures en matière de traitement du contentieux électoral et d'accroître la confiance dans les processus électoraux en général. Cette approche plus large devrait être envisagée, bien que ces catégories supplémentaires de parties prenantes aux élections ne soient pas indiquées comme des catégories habilitées à déposer des recours par les normes internationales et en particulier par le code de bonne conduite en matière électorale, et à condition que des garanties soient mises en place pour empêcher les recours frivoles visant à empêcher les organes concernés d'accomplir leurs tâches et, en fin de compte, de publier les résultats des élections en temps utile.

¹⁰⁵ Allemagne, Andorre, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Canada, Chili, Costa Rica, Danemark, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Kosovo, Lituanie, Luxembourg, Malte, Maroc, Mexique, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Corée, République de Moldova, République tchèque, Royaume-Uni, Saint-Marin, Slovénie, Suède, Suisse, Ukraine (contrairement à d'autres demandeurs potentiels, un électeur doit prouver que ses droits ou intérêts ont été violés par une violation lors d'une opération de vote, de dépouillement ou lors de la tabulation des résultats).

¹⁰⁶ Albanie, Algérie, Arménie, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie, Croatie, Espagne, Fédération de Russie, Géorgie, Kirghizstan (ainsi que les observateurs), Lettonie, Liechtenstein, Macédoine du Nord, Pérou, République tchèque, Roumanie, Serbie, Tunisie.

¹⁰⁷ Ligne directrice II 3.3. f.

VII. Délais

75. Alors que les normes internationales recommandent des délais courts pour le dépôt et le traitement du contentieux électoral, un certain nombre d'affaires nationales portées devant des organes administratifs ou juridictionnels sont rejetées pour des raisons de procédure, soit parce que les délais sont dépassés, soit parce que les organes compétents ne prennent pas le temps d'analyser les éléments de fond de l'affaire, arguant de délais courts. Cette question des délais dans les systèmes de traitement du contentieux électoral est donc un aspect indispensable à examiner dans le présent rapport.

76. Il est donc important d'analyser à la fois les délais de dépôt des recours - et ultérieurement des appels, le cas échéant - et les délais de jugement des recours.

A. Les normes internationales

77. Le Code de bonne conduite en matière électorale recommande ce qui suit : "Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance)" ; tout en précisant que : "Les délais doivent cependant être assez longs pour permettre un recours, pour garantir l'exercice des droits de la défense et une décision réfléchie"¹⁰⁸.

78. Les procédures d'appel doivent être aussi brèves que possible dans tous les cas concernant des décisions à prendre avant le jour des élections. Sur ce point, deux écueils doivent être évités : d'une part, que les procédures de recours retardent le processus électoral - ou, comme indiqué précédemment dans le rapport, perturbent le calendrier électoral, et d'autre part, qu'en raison de leur absence d'effet suspensif, des décisions sur des recours qui auraient pu être prises avant, soient prises après les élections. En outre, les décisions relatives aux résultats des élections ne doivent pas prendre trop de temps.

79. L'importance d'un recours rapide est largement reconnue au niveau international et a été reconnue par les tribunaux comme étant inextricablement liée à la participation équitable du public au processus décisionnel et aux élections¹⁰⁹.

B. Délais de dépôt des recours

80. En ce qui concerne les délais de dépôt des recours, les personnes habilitées à déposer des recours en matière électorale, principalement les électeurs et les candidats, devraient agir rapidement afin d'éviter de perturber le processus électoral en cours. Dans le même temps, il reste problématique dans un certain nombre de pays d'assurer la transparence et la clarté de la procédure de dépôt des recours en matière électorale. En raison de ces imperfections de la loi et parfois d'un manque de volonté des autorités et/ou des organes chargés de statuer sur ces recours¹¹⁰, les électeurs ou les candidats perdent un temps précieux à comprendre la procédure, à trouver le bon formulaire à remplir ou à rediriger un recours qui n'aurait pas été soumis à l'organe compétent, et parfois à dépasser le délai requis en raison de procédures peu claires ou complexes.

81. En ce qui concerne les délais de dépôt des recours en première instance, 36 Etats membres¹¹¹ prévoient généralement des délais conformes aux recommandations du code de

¹⁰⁸ Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II 3.3. g, Rapport explicatif, par. 95.

¹⁰⁹ Fondation internationale pour les systèmes électoraux, Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections, 2011, para. 50.

¹¹⁰ Voir notamment Gahramanli et autres c. Azerbaïdjan, 8 octobre 2015, par. 80-86.

¹¹¹ Albanie, Algérie, Andorre, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Costa Rica, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Géorgie, Hongrie, Kirghizstan, Kosovo, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du

bonne conduite en matière électorale, à savoir trois à cinq jours et parfois moins de trois jours. Au contraire, 23 Etats membres¹¹² prévoient généralement des délais plus longs, c'est-à-dire plus de cinq jours.

82. En ce qui concerne les délais d'introduction des appels, 35 Etats membres¹¹³ prévoient des délais courts (de trois à cinq jours et parfois moins de trois jours) alors que 20 Etats membres¹¹⁴ prévoient des délais plus longs (c'est-à-dire plus de cinq jours).

83. Décisions ou actions prises par les commissions électorales - Règles générales - Dans 25 pays, les délais pour déposer un recours contre une décision ou une action d'une commission électorale sont courts (de trois à cinq jours et parfois moins de trois jours¹¹⁵). Dans sept pays, les délais de dépôt de ces recours sont plus longs (c'est-à-dire plus de cinq jours¹¹⁶).

84. Dans la majorité des pays où la loi prévoit explicitement des délais pour le dépôt de recours concernant les décisions ou les actions des commissions électorales, ces délais sont courts, conformément aux normes internationales. Sept pays prévoient des délais plus longs pour ce type de recours. En outre, 32 des 59 pays analysés ne prévoient pas de dispositions légales spécifiques pour le dépôt de tels recours. Cette absence de dispositions explicites concernant les délais de dépôt de certains types de recours n'est pas nécessairement problématique, à condition que la loi électorale prévoie des délais globalement courts ou raisonnables couvrant les différentes catégories de recours, quelle que soit l'instance qui a pris la décision.

85. Enregistrement des candidats - Dans 49 pays¹¹⁷, les délais concernant les recours déposés pour refus d'enregistrement des candidats sont courts (de trois à cinq jours et parfois moins de trois jours) alors que six pays¹¹⁸ prévoient des délais plus longs (c'est-à-dire plus de cinq jours).

86. La grande majorité des pays qui prévoient des délais courts pour les recours déposés en cas de refus d'enregistrement d'un candidat sont conformes au code de bonne conduite en matière électorale¹¹⁹, bien que ce code ne fasse pas de distinction entre les types de recours en ce qui concerne la durée des délais. Les délais pour le dépôt et le jugement d'un recours doivent être aussi courts que possible, car l'enregistrement tardif d'un candidat peut réduire sa période de campagne. Le Danemark ne dispose pas de mécanismes de recours pour l'enregistrement

Nord, Malte, Maroc, Mexique, Monaco, Monténégro, Pérou, Portugal, République de Moldova, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suisse, Tunisie, Turquie, Ukraine.

¹¹² Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Bulgarie (concernant les délais pour les candidats), Canada, Chili, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France (sauf pour l'élection présidentielle : 48 heures), Irlande, Islande, Italie, Kazakhstan, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République de Corée, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède.

¹¹³ Albanie, Algérie, Andorre (48 heures), Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine (48 heures), Brésil, Bulgarie, Costa Rica, Croatie (48 heures), Danemark, Espagne, Estonie, Géorgie (deux jours), Hongrie, Kirghizstan, Kosovo, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Macédoine du Nord (48 heures), Malte, Mexique, Monaco, Monténégro, Pérou, Portugal (deux jours), République de Moldova, Roumanie, Serbie (deux jours), Saint-Marin, Slovénie, Suisse, Tunisie, Turquie, Ukraine.

¹¹⁴ Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Irlande, Italie, Kazakhstan, Maroc, Pologne, République de Corée, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède.

¹¹⁵ Albanie, Algérie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Costa Rica, Croatie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Kirghizstan, Macédoine du Nord, Mexique, Monténégro, République de Moldova, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suisse, Turquie, Ukraine.

¹¹⁶ Canada, Finlande, Kazakhstan, Malte, Norvège, Pérou, Suède.

¹¹⁷ Albanie, Algérie, Allemagne, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Chili, Costa Rica, Croatie, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Kirghizstan, Kosovo, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Maroc, Mexique, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suisse, Tunisie, Turquie, Ukraine.

¹¹⁸ Canada, Kazakhstan, Norvège, République de Corée, Royaume-Uni, Suède.

¹¹⁹ Ligne directrice II. 3.3 g.

des candidats, du moins dans sa législation électorale¹²⁰. Il n'est pas approprié de laisser plus de cinq jours, ce qui est le cas de sept pays parmi les 59 pays analysés, pour contester un refus d'enregistrement. Une fois le refus notifié, un délai plus court devrait suffire au candidat pour rassembler les éléments nécessaires pour prouver l'illégalité potentielle d'un tel refus et déposer le recours.

87. Inscription des électeurs et corrections des listes électorales - Les délais de dépôt des recours concernant les erreurs potentielles sur la liste électorale ou l'absence d'inscription doivent être suffisamment courts avant le jour du scrutin¹²¹. Dans 13 pays, les délais de dépôt de ces recours doivent courir à partir de l'inscription jusqu'à un jour avant le jour des élections¹²². Dans six pays, les délais de dépôt des recours doivent être compris entre l'inscription et 15 jours avant le jour des élections¹²³. Dans 14 pays, les délais de dépôt de ces recours sont très larges et doivent être effectués à partir de l'enregistrement jusqu'à 16 jours avant le jour des élections¹²⁴. Dans 21 pays, la législation ne précise aucun délai explicite ou reste floue sur ce point dans la formulation de la loi¹²⁵.

88. La grande variété des délais pour déposer des recours concernant d'éventuelles erreurs sur la liste électorale ou l'absence d'inscription empêche de dégager une quelconque tendance. Il est toutefois intéressant de souligner que certains pays prévoient des délais très spécifiques, avec un début et une fin de période clairs, tandis qu'un certain nombre d'entre eux prévoient des délais très larges pour le dépôt de tels recours, ce qui est probablement une approche judicieuse. Les pays qui autorisent des délais jusqu'à la veille du jour des élections impliquent un processus électoral très bien organisé et notamment des registres électoraux centralisés, permettant des corrections de presque dernière minute sans empêcher les électeurs concernés d'exercer leurs droits électoraux.

89. Procédures de vote et de dépouillement/tabulation - Dans 24 pays, les délais pour déposer un recours concernant d'éventuelles irrégularités lors du vote - lors du vote anticipé, le cas échéant, ou le jour du scrutin, y compris concernant les procédures de dépouillement et de tabulation, sont courts (c'est-à-dire de trois à cinq jours et parfois moins de trois jours¹²⁶). Dans 15 pays, les délais de dépôt de ces recours sont plus longs (c'est-à-dire plus de cinq jours¹²⁷).

90. 26 des 39 pays qui prévoient des dispositions juridiques spécifiques sur les délais de dépôt des recours concernant d'éventuelles irrégularités lors du vote - lors du vote anticipé, le cas échéant, ou le jour des élections - prévoient des délais courts, ce qui est bienvenu. Il reste 20 pays sur 59 qui ne prévoient pas de dispositions spécifiques dans la loi électorale concernant les

¹²⁰ Cette spécificité du Danemark doit être considérée à la lumière du fait que le pouvoir de décider de l'inscription des candidats appartient à une autorité indépendante (« Ankestyrelsen ») qui est généralement l'instance finale de recours. Cela ne signifie pas que ses décisions ne peuvent pas être contestées, mais cela devrait être fait soit devant le Médiateur, soit devant les tribunaux. Un recours auprès du Médiateur pourrait éventuellement être décidé à temps pour l'élection, alors que cela ne serait pas réaliste devant les tribunaux. Il n'y a pas de délai spécifique pour de telles contestations (en vertu de la loi sur le médiateur, il y a un délai général d'un an pour recourir).

¹²¹ En ce qui concerne les Etats-Unis d'Amérique, ces règles sont élaborées au niveau des Etats fédérés (dans les lois des Etats) et la plupart des Etats, sinon tous, ont des délais précis pour de tels recours.

¹²² Bulgarie, Danemark, Espagne, Fédération de Russie, France, Géorgie, Kazakhstan, Kosovo, Monaco, République de Moldova, Serbie, Suède, Suisse.

¹²³ Algérie, Andorre, Arménie, Belgique, Irlande, Kirghizstan.

¹²⁴ Albanie, Autriche, Chili, Finlande, Hongrie, Islande, Italie, Luxembourg, Liechtenstein, Malte, Pays-Bas, République de Corée, Roumanie, Saint-Marin.

¹²⁵ Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Canada, Croatie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, Maroc, Mexique, Monténégro, Norvège, Pérou, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Tunisie, Turquie. Au Costa Rica, l'article 153 du code électoral fixe un délai de deux mois et 15 jours pour établir les listes électorales définitives. En pratique, après ce délai, aucune modification n'est autorisée.

¹²⁶ Albanie, Algérie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Costa Rica, Croatie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Kirghizstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Macédoine du Nord, Mexique, République de Moldova, Saint-Marin, Slovénie, Suisse, Ukraine.

¹²⁷ Allemagne, Canada, Finlande, Irlande, Islande, Italie, Kazakhstan, Monaco, Norvège, Pologne, République de Corée, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie.

délais de dépôt de ces recours. Ces étapes de tout processus électoral nécessitent des décisions rapides qui devraient permettre d'apporter des corrections. Cela implique des délais courts ou raisonnables pour le dépôt des recours. Il est donc recommandé que la loi prévoie que ces recours soient déposés dans un délai court, étant donné que les résultats finaux des élections dépendent du temps alloué à la fois pour le dépôt et le jugement de ces recours.

91. **Résultats des élections** - Dans 35 pays¹²⁸, les délais concernant les recours déposés contre les résultats des élections sont courts (de trois à cinq jours et parfois moins de trois jours) alors que 24 pays¹²⁹ prévoient des délais plus longs (c'est-à-dire plus de cinq jours).

92. L'octroi d'un délai court pour les recours déposés contre les résultats des élections se justifie principalement par la nécessité d'annoncer les résultats préliminaires puis définitifs dans le délai prévu par la loi. En outre, l'annonce des résultats des élections dans un délai raisonnable participe à la stabilité du processus démocratique et au renforcement de la confiance du public dans les processus électoraux.

C. Délais de traitement des recours

93. Les organes compétents, principalement les commissions électorales ou les tribunaux, devraient également disposer de délais courts (de trois à cinq jours également) pour statuer sur les recours électoraux, pour la même raison que les électeurs, les candidats, les partis politiques et les autres plaignants potentiels disposent de délais courts pour déposer des recours, c'est-à-dire la nécessité de garantir des processus électoraux continus et sans heurts¹³⁰. Toutefois, les juges sont également confrontés à des difficultés pour remplir leurs fonctions à temps, soit parce que les recours ne sont pas déposés conformément à la procédure requise, soit parce qu'ils ne disposent pas de suffisamment de temps pour rendre des décisions réfléchies.

94. **Décisions ou actions/inactions prises par les commissions électorales** - Règles générales - Dans 25 pays, les délais de traitement des recours relatifs aux décisions ou actions/inactions des commissions électorales sont courts (de trois à cinq jours et parfois moins de trois jours¹³¹). Dans quatre pays, les délais de traitement de ces recours sont plus longs (plus de cinq jours¹³²).

95. Dans la majorité des pays dont la loi électorale prévoit des délais pour l'examen des recours concernant les décisions ou les actions/inactions des commissions électorales, ces délais sont courts, conformément aux normes internationales. Cinq pays prévoient des délais plus longs pour le traitement de ce type de recours. En outre, 30 des 59 pays analysés ne prévoient pas de dispositions juridiques explicites pour le traitement de ces recours. Il peut toutefois être nécessaire de statuer sur certains types de recours dans un délai particulièrement court, c'est-à-dire dans les heures qui suivent une décision ou une action d'une commission électorale, en particulier le jour des élections : cela implique des règles permettant de déposer ces types de recours dans un délai très court également. Il est particulièrement important, dans certaines situations, que les recours soient jugés le jour même où la violation présumée est alléguée, afin

¹²⁸ Albanie, Algérie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Canada, Costa Rica, Croatie, Espagne, Estonie, Géorgie, Hongrie, Kosovo, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Maroc, Mexique, Monténégro, Pérou, Portugal, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Suisse, Tunisie, Turquie, Ukraine.

¹²⁹ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chili, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Irlande, Islande, Italie, Kazakhstan, Kirghizstan, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République de Corée, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède.

¹³⁰ Ligne directrice II 3.3. g.

¹³¹ Algérie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Chili, Croatie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Kazakhstan, Kirghizstan, Lituanie, Macédoine du Nord, Pérou, Portugal, République de Moldova, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Turquie, Ukraine.

¹³² Albanie, Espagne, Mexique, Tunisie.

de corriger une mauvaise pratique qui peut affecter l'intégrité des opérations de pré-ouverture, de vote ou de dépouillement.

96. Enregistrement des candidats - Dans 39 pays¹³³, les délais concernant le jugement des recours déposés en cas de refus d'enregistrement d'un candidat sont courts (de trois à cinq jours et parfois moins de trois jours), tandis que 11 pays¹³⁴ prévoient des délais plus longs (plus de cinq jours). Cinq pays ne prévoient dans leur législation électorale aucun délai pour le jugement des recours relatifs à l'enregistrement des candidats¹³⁵.

97. Comme pour les délais de dépôt des recours concernant le refus d'enregistrement des candidats, les délais de traitement de ces recours devraient être courts afin d'éviter une perturbation du calendrier électoral et d'offrir à tous les candidats la même période de campagne.

98. Inscription des électeurs et corrections des listes électorales - Dans 14 pays, les délais pour statuer sur les recours relatifs à des erreurs potentielles sur la liste électorale ou à l'absence d'inscription sont courts (de trois à cinq jours et parfois moins de trois jours¹³⁶). Dans deux pays, les délais de traitement de ces recours sont plus longs (plus de cinq jours¹³⁷).

99. La majorité des pays qui prévoient des délais spécifiques pour statuer sur les recours relatifs à des erreurs potentielles sur la liste électorale ou à l'absence d'inscription, prévoient des délais courts. Cette mesure est la bienvenue afin d'éviter la privation du droit de vote. Deux pays prévoient des délais plus longs, tandis que 44 des 59 pays analysés ne prévoient pas de dispositions explicites concernant les délais de traitement de ces recours. Il est essentiel que les électeurs puissent demander à temps des corrections sur les listes électorales, y compris leur inscription en cas d'absence injustifiée des listes électorales. Cela devrait être fait très rapidement, dans le délai officiel prévu pour l'examen et les corrections des listes électorales, afin de permettre à tous les électeurs admissibles de voter lors des prochaines élections.

100. Procédures de vote et de dépouillement/tabulation - Dans 12 pays, les délais pour statuer sur les recours concernant d'éventuelles irrégularités lors du vote - lors du vote anticipé, le cas échéant, ou le jour du scrutin, y compris concernant les procédures de dépouillement et de tabulation, sont courts (c'est-à-dire de trois à cinq jours et parfois moins de trois jours¹³⁸). Dans quatre pays, les délais de traitement de ces recours sont plus longs (plus de cinq jours¹³⁹).

101. La majorité des pays qui prévoient des dispositions explicites concernant les délais de traitement des recours pour irrégularités potentielles lors du vote - lors du vote anticipé, le cas échéant, ou le jour du scrutin - prévoient des délais courts, ce qui est bienvenu. Comme pour les délais de dépôt de ces recours, il est conseillé que ces recours soient jugés dans un délai court afin d'éviter des retards dans l'annonce des résultats définitifs des élections.

¹³³ Albanie, Algérie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Italie, Kazakhstan, Kosovo, Liechtenstein, Lituanie, Macédoine du Nord, Malte, Maroc, Monaco, Monténégro, Pérou, Pologne, Portugal, République de Moldova, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Tunisie, Turquie, Ukraine.

¹³⁴ Chili, Costa Rica, Kirghizstan, Lettonie, Mexique, Pays-Bas, République de Corée, Suède, Suisse, République tchèque, Royaume-Uni.

¹³⁵ Allemagne, Canada, Islande, Luxembourg, Norvège. En Autriche, le refus de se porter candidat peut être soumis au contrôle judiciaire de la Cour constitutionnelle après l'élection. Le Danemark ne dispose pas de mécanisme de recours en appel.

¹³⁶ Algérie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, France, Islande, Kazakhstan, Kirghizstan, Macédoine du Nord, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Ukraine.

¹³⁷ Chili, Pays-Bas.

¹³⁸ Algérie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Italie, Kirghizstan, Kosovo, Lettonie, Macédoine du Nord, Portugal, Roumanie, Ukraine.

¹³⁹ Albanie, Arménie, Kazakhstan, République tchèque.

102. **Résultats des élections** - Dans 28 pays¹⁴⁰, les délais concernant le jugement des recours déposés contre les résultats des élections sont courts (de trois à cinq jours et parfois moins de trois jours) alors que 31 pays¹⁴¹ prévoient des délais plus longs (c'est-à-dire plus de cinq jours).

103. Comme pour les délais de dépôt des recours relatifs aux résultats électoraux, les recours relatifs aux résultats électoraux doivent être jugés dans un délai court ou, au moins, en cas de recours multiples, dans un délai raisonnable, afin d'éviter les soupçons ou la méfiance vis-à-vis du processus électoral dans son ensemble. Toutefois, compte tenu de la possibilité de nombreux recours contestant les résultats électoraux au niveau des circonscriptions et au niveau national, un délai plus long que les 3 à 5 jours habituels recommandés par le Code de bonne conduite en matière électorale est recommandé. À cet égard, il convient de rappeler que le code de bonne conduite en matière électorale ne détaille pas les types de recours relatifs aux délais. Par conséquent, des dispositions juridiques doivent être prévues dans la législation électorale afin de laisser suffisamment de temps pour statuer sur les recours relatifs aux résultats électoraux tout en fixant un délai légal raisonnable pour le traitement de ces recours.

104. Il est compréhensible qu'il existe un large éventail de délais et de dates limites différents dans les lois respectives des différents pays. Dans l'ensemble, la plupart des pays prévoient des délais pour introduire et statuer sur les recours et appels en matière électorale conformes au délai fixé par le Code de bonne conduite en matière électorale, à savoir trois à cinq jours. Il n'existe pas de pratique cohérente entre les pays analysés pour fixer des délais plus courts pour le traitement du contentieux électoral que la période recommandée par le Code de bonne conduite en matière électorale (c'est-à-dire de trois à cinq jours). Il semble qu'il y ait une tendance à déterminer dans la loi des délais non seulement pour les éventuels requérants de recourir, mais aussi pour les organes compétents pour statuer sur le recours¹⁴². En outre, ces règles doivent nécessairement distinguer les délais selon le type de mesures contestées. Les avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatifs à certains pays, montrent que dans un certain nombre de pays, le délai de prise de décision de l'organe compétent est trop court¹⁴³.

105. **En résumé**, il est difficile de déterminer une tendance positive ou négative parmi les Etats membres de la Commission de Venise en ce qui concerne les délais de dépôt et de traitement des différents types de recours analysés - c'est-à-dire l'enregistrement des candidats, les décisions ou actions prises par les commissions électorales, l'enregistrement des électeurs et les corrections des listes électorales, les procédures de vote et de comptage/tabulation et les résultats des élections¹⁴⁴. Dans l'ensemble, il convient de rappeler que le Code de bonne conduite en matière électorale recommande des délais courts pour le dépôt et le traitement des recours en matière électorale¹⁴⁵, c'est-à-dire de trois à cinq jours. Toutefois, le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit également des délais plus longs pour garantir l'exercice

¹⁴⁰ Algérie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Canada, Chili, Costa Rica, Croatie, Espagne, Estonie, Hongrie, Kazakhstan, Kosovo, Lituanie, Macédoine du Nord, Malte, Maroc, Monténégro, Pérou, Portugal, République de Moldova, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Turquie, Ukraine.

¹⁴¹ Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Irlande, Islande, Italie, Kirghizstan, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Mexique, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République de Corée, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tunisie.

¹⁴² Par exemple, voir le rapport de 2009 sur l'annulation des résultats des élections, par. 57 et suivants. Voir également l'avis conjoint de 2009 sur le projet de loi n° 3366 sur les élections au Parlement ukrainien. Voir également l'avis conjoint de 2017 sur les modifications du code électoral de la Bulgarie, par. 14.

¹⁴³ Voir par exemple l'avis conjoint de 2009 sur le code électoral de "l'ex-République yougoslave de Macédoine" tel que révisé le 29 octobre 2008, par. 71 ; avis conjoint de 2009 sur la loi portant modification de certaines dispositions législatives relatives à l'élection du président de l'Ukraine, adoptée par la Verkhovna Rada d'Ukraine le 24 juillet 2009 par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, par. 81 ; avis conjoint de 2010 sur le code électoral de la Géorgie tel que modifié jusqu'en mars 2010, par. 71 ; avis conjoint de 2011 sur le code électoral de Bulgarie, par. 59 ; avis conjoint de 2018 sur le projet de code électoral de l'Ouzbékistan, par. 50.

¹⁴⁴ Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II. 3.3. g.

¹⁴⁵ Voir par exemple l'avis de 2012 sur la loi fédérale relative à l'élection des députés de la Douma d'Etat de la Fédération de Russie, par. 108.

des droits de la défense et une décision réfléchie. Dans l'ensemble, le délai de l'organe compétent doit être pris en compte en ce qui concerne l'efficacité du contrôle administratif ou judiciaire du processus électoral. La conduite d'un processus électoral exige des décisions et des actions rapides dans un délai prédéterminé. La loi électorale et les autres lois pertinentes devraient donc fixer expressément et systématiquement des délais réalistes¹⁴⁶ pour le dépôt et le traitement des recours pour chaque phase du processus électoral, délais dans lesquels les tribunaux ou les organes électoraux doivent prendre une décision en temps utile. Un équilibre est donc nécessaire et souhaitable dans la loi entre la rigueur et la complexité du système de traitement du contentieux électoral d'une part, et des procédures rapides et souples d'autre part. Étant donné qu'une majorité de pays ne prévoient pas de dispositions juridiques explicites concernant les délais pour les principales étapes des processus électoraux, il peut être recommandé d'inclure de tels délais dans la législation, en particulier dans les pays où la confiance dans les processus électoraux reste faible. En outre, il est essentiel que la légitimité des organes élus soit déterminée à un stade précoce, de préférence avant leur entrée en fonction, et il faut éviter que les décisions ne soient prises qu'à la fin de leur mandat.

VIII. Autres questions de procédure

A. Droit à un procès équitable et efficacité des systèmes de traitement du contentieux électoral

106. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme souligne qu'"un système interne d'examen efficace des recours individuels en matière de droits électoraux est l'une des garanties essentielles d'élections libres et équitables"¹⁴⁷. L'exigence d'un "examen effectif" telle qu'elle est établie dans la jurisprudence de la Cour implique que les motifs de recours ne doivent pas être stipulés dans la loi ou interprétés de manière si étroite qu'ils empêchent l'examen effectif des recours.

107. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné dans sa jurisprudence que le droit à un examen effectif des recours s'étend à "une réclamation défendable concernant des irrégularités électorales", tant en ce qui concerne les droits individuels que les obligations positives de l'État d'organiser des élections libres et équitables¹⁴⁸. Selon la Cour, les États doivent procéder à un examen effectif des recours des requérants¹⁴⁹.

108. Afin de se conformer aux normes internationales, les procédures de recours doivent clairement prévoir, entre autres, le droit pour les électeurs, les candidats et les partis politiques à des recours efficaces et rapides¹⁵⁰. Ils devraient également avoir le droit de présenter des preuves à l'appui de leurs recours, de bénéficier d'un procès public et équitable, d'une procédure impartiale et transparente concernant les recours, de voies de recours efficaces et rapides ainsi que de la possibilité de faire appel devant un tribunal - ou au moins devant un autre organe impartial - en dernière instance si une voie de recours est refusée¹⁵¹. Les principes directeurs des systèmes de traitement du contentieux électoral ne sont donc pas différents des principes

¹⁴⁶ Comme le souligne le Rapport de 2006 sur la participation des partis politiques aux élections, paragraphe 40, "Le calendrier précis peut varier d'un pays à l'autre en fonction de multiples facteurs tels que les systèmes de dépouillement des bulletins de vote et de transmission des résultats, mais aussi au cas par cas en raison de l'organisation d'élections différentes, qui peuvent se dérouler dans des contextes différents. Le rapport s'est toutefois abstenu de tirer des conclusions générales sur les délais".

¹⁴⁷ *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, 8 avril 2010, par. 81.

¹⁴⁸ *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, 8 avril 2010, par. 88.

¹⁴⁹ *Gahramanli et autres c. Azerbaïdjan*, 8 octobre 2015, par. 73-74.

¹⁵⁰ Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.3. Voir parmi les avis émis par exemple les Recommandations conjointes de 2004 sur le droit électoral et l'administration des élections en Moldova, par. 111. Voir ci-dessus, partie VI.

¹⁵¹ Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.3. Voir également *Mugemangango c. Belgique*, 10 juillet 2020, par. 70. Voir, parmi les avis, les recommandations conjointes de 2004 sur le droit électoral et l'administration des élections en Moldova, par. 111.

généraux de bonne administration¹⁵² ou des principes de procédures judiciaires équitables¹⁵³. En matière électorale, un recours administratif ou judiciaire doit donc être aussi efficace que les recours pour la protection d'autres droits et libertés fondamentaux, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.¹⁵⁴

109. Si les dispositions régissant les systèmes de traitement du contentieux électoral propres aux décisions, actions et inactions des administrations électorales sont énoncées dans les lois électorales et autres lois pertinentes, les règles générales de procédure administrative contenues dans d'autres textes législatifs peuvent également être applicables en ce qui concerne la charge de la preuve, le droit de présenter des preuves ou d'autres garanties procédurales dans le cadre des processus électoraux. Par exemple, dans certains pays, les litiges liés à l'inscription des électeurs sont résolus dans le cadre d'une procédure prévue pour les recours concernant le registre d'état civil en général¹⁵⁵. Ainsi, la procédure applicable pourrait ne pas se trouver dans la législation électorale. De même, la procédure de recours devant un tribunal – une cour administrative ou constitutionnelle, ou un organe équivalent – n'est généralement pas prévue dans les lois électorales, mais plus souvent dans les lois sur les procédures judiciaires.

110. Afin de garantir la pleine jouissance des droits électoraux, les systèmes de traitement du contentieux électoral devraient éviter les obstacles à l'introduction de recours¹⁵⁶. La procédure ne devrait pas être trop complexe et rigide, éliminant la possibilité de présenter une demande qui mériterait d'être examinée en substance. Comme l'indique le Code de bonne conduite en matière électorale, "la procédure doit être simple et dépourvue de formalisme, notamment en ce qui concerne la recevabilité des recours"¹⁵⁷. La législation doit clairement prévoir les conséquences pour la situation où la demande présente des lacunes. Les organes compétents devraient avoir l'obligation de fournir une assistance lors du dépôt des recours et la procédure devrait être menée de bonne volonté. En outre, si la demande n'est pas soumise à l'organe compétent, le demandeur devrait être conseillé sur la procédure correcte à suivre pour réorienter son recours ou, le cas échéant, la demande pourrait être transmise à l'organe compétent par l'organe qui a reçu le recours à tort. Une marge d'appréciation pourrait être accordée aux institutions.

111. Les demandeurs doivent être autorisés à se familiariser avec les documents relatifs à leurs recours¹⁵⁸. Lorsqu'ils font recours auprès d'une commission électorale, ils doivent être informés de l'heure et de la date de la session à laquelle leur recours sera examiné afin de pouvoir y assister. De même, une assistance pour la présentation des recours doit être assurée aux plaignants. Les recours relatifs à l'inscription des électeurs ou au droit de vote le jour des élections ne sont généralement pas compliqués, ni en droit ni en fait. Dans ces domaines, un recours par la procédure orale peut-être acceptable. Dans d'autres cas où le litige est plus détaillé et juridiquement complexe et nécessite une enquête sur les circonstances factuelles, une forme écrite pourrait convenir. Dans la plupart des pays, une forme écrite de la plainte est nécessaire¹⁵⁹.

¹⁵² Voir par exemple le bilan de 2011 sur les notions de "bonne gouvernance" et de "bonne administration", par. 65.

¹⁵³ Voir la Liste de critères de l'état de droit, 2016, II. Repères, E. Accès à la justice, 2. Procès équitable, a. Accès aux tribunaux et c. Autres aspects du droit à un procès équitable.

¹⁵⁴ Voir *Mugemangango c. Belgique*, 10 juillet 2020, par. 130-131.

¹⁵⁵ 171 Cf. partie IV. B. pour plus de développements concernant les listes électorales.

¹⁵⁶ Voir par exemple l'avis conjoint de 2009 sur le code électoral de Géorgie tel qu'amendé en juillet 2008, par. 109.

¹⁵⁷ Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II. 3.3. b.

¹⁵⁸ Voir par exemple l'avis conjoint de 2010 sur les modifications du code électoral de la République du Belarus au 17 décembre 2009, par. 68.

¹⁵⁹ Albanie, Algérie, Allemagne, Andorre (inscription des électeurs et des candidats), Arménie, Bosnie-Herzégovine, Espagne, Estonie (à l'exception de l'avis concernant les lacunes dans la gestion des élections, qui ne peut donner lieu à un recours en justice), France, Macédoine du Nord (par courrier électronique à la commission électorale nationale), Mexique, Norvège (pour les recours concernant les listes électorales), Pays-Bas, Pologne, République de Corée, Slovaquie, Suisse, Ukraine. En Bosnie-et-Herzégovine, le recours doit être présenté dans une forme prescrite par la Commission électorale centrale.

Dans certains pays, un recours par la procédure orale est possible, en fonction du type de recours déposé¹⁶⁰.

112. Les demandeurs doivent être libres de présenter leur recours sans assistance juridique. En particulier dans les litiges concernant l'annulation des résultats des élections, une obligation de conseil juridique pourrait être raisonnable pour éviter des recours manifestement infondés. Dans cinq Etats membres, les lois électorales prévoient explicitement la possibilité de présenter des demandes sans représentant¹⁶¹. Toutefois, cela ne signifie pas qu'une représentation est explicitement requise dans tous les autres pays analysés.

113. Peu de pays définissent dans leurs lois électorales et autres lois les personnes ayant le droit d'être entendues dans les systèmes de traitement du contentieux électoral en plus du demandeur¹⁶². Les lois sur les procédures judiciaires peuvent prévoir que d'autres parties ou acteurs ont le droit d'être entendus, en plus des candidats et des organes dont les décisions ou l'inaction sont contestées.

114. Comme indiqué dans le Code de bonne conduite en matière électorale, le droit du requérant à une audience impliquant les deux parties doit être protégé¹⁶³. L'audition est un moyen de permettre aux parties de justifier rapidement la pertinence de leurs demandes et de poser des questions aux autres parties afin de mettre en évidence le fond du litige. Dans certains cas, une audience orale est nécessaire pour entendre les témoins de manière rapide, en donnant aux parties la possibilité de poser des questions aux témoins. Les objectifs de la transparence - c'est-à-dire la confiance générale dans les processus électoraux - peuvent être assurés si les parties prenantes sont en mesure de vérifier si tous les cas similaires ont été résolus de manière égale et si le raisonnement des décisions est vérifiable¹⁶⁴. Il n'y a pas beaucoup de pays qui ont des règles spécifiques sur le droit de demander une audition orale de l'affaire ou sur l'obligation de l'institution compétente de fournir une audition orale¹⁶⁵. Toutefois, cela ne signifie pas qu'une audition orale est explicitement exclue dans tous les autres pays analysés.

115. Si la décision en matière électorale en première instance est prise par un organe non judiciaire, une règle de procédure spécifique doit garantir que les éléments essentiels d'une procédure équitable sont respectés. En outre, si la procédure de recours est engagée devant un organe non judiciaire, la procédure doit veiller à ce que l'organe compétent offre des garanties suffisantes de son impartialité et des garanties effectives d'une décision équitable, objective et suffisamment motivée, comme l'a rappelé récemment la jurisprudence de la Cour européenne

¹⁶⁰ Autriche, Chili, Lettonie, Monaco, Turquie. En Autriche, les recours concernant l'inscription des électeurs et la délivrance des cartes de vote peuvent être présentés oralement, l'organe compétent étant tenu de consigner les demandes.

¹⁶¹ Algérie, Andorre (cas concernant l'enregistrement des candidats), Azerbaïdjan, Estonie, Lettonie, Mexique.

¹⁶² Andorre, Azerbaïdjan, Irlande, Mexique, République tchèque, Ukraine. En Andorre, en ce qui concerne les litiges relatifs à l'enregistrement des candidats, les candidats et le bureau du procureur général prennent part à la procédure. En Azerbaïdjan, la loi prévoit explicitement que l'organe d'administration des élections dont la décision est contestée prend part à la procédure. Au Mexique, l'article 13 de la loi sur les procédures de traitement du contentieux électoral fait référence à toutes les catégories de personnes habilitées à déposer des recours, telles que les partis politiques, les citoyens, les candidats et les organisations politiques non gouvernementales. Dans la Fédération de Russie, les candidats ou les parties concernées ont le droit d'assister au processus. En Ukraine, toutes les parties doivent être informées de la date et de l'heure de l'examen d'une plainte. Toutefois, le fait de ne pas assister à une session d'une commission électorale n'empêche pas l'examen de l'affaire. Il en va de même pour les procédures devant les tribunaux.

¹⁶³ Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II. 3.3. h.

¹⁶⁴ Voir par exemple l'avis conjoint de 2009 sur le projet de loi n° 3366 sur les élections au Parlement ukrainien, par. 43.

¹⁶⁵ Allemagne, Arménie, Pérou, Tunisie, Ukraine. En Arménie, une audience orale est obligatoire, sauf dans certains cas concernant des litiges liés aux résultats des élections. En Azerbaïdjan, le demandeur a le droit de demander une audience. En Ukraine, la loi ne contient aucune disposition permettant aux commissions électorales de mener des procédures écrites. En ce qui concerne la procédure judiciaire, une audition orale doit être prévue, sauf demande contraire des parties ou si les parties n'ont pas assisté à une audition.

des droits de l'homme¹⁶⁶. En tout état de cause, l'organe compétent devrait disposer d'un haut niveau d'expertise en matière électorale, ce qui, en fonction de la question contestée, peut impliquer des experts ou des membres judiciaires non professionnels ayant notamment une expérience en matière de géographie ou d'informatique.

B. Transparence des systèmes de traitement du contentieux électoral

116. Pour tous les processus électoraux, les principes d'ouverture et de transparence sont généralement énoncés dans les lois électorales nationales ainsi que dans d'autres lois. Les mécanismes spécifiques visant à garantir la transparence des systèmes de traitement du contentieux électoral entre les commissions électorales sont garantis par les méthodes de travail des administrations électorales, telles que les sessions ouvertes au public, l'obligation de publier les procès-verbaux des sessions sur le web, la retransmission des sessions, etc.

117. Plus précisément, chaque acte de l'administration électorale doit être officiellement publié, largement accessible aux acteurs électoraux pour information et susceptible de faire l'objet d'un recours devant un tribunal¹⁶⁷. La publicité peut être assurée par les médias publics et par une publication immédiate sur Internet. Toutes les décisions des commissions électorales devraient être claires et motivées afin que les personnes lésées puissent juger s'il y a lieu de déposer un recours officiel¹⁶⁸. Les procédures de recours devraient également être transparentes grâce à l'accessibilité d'un certain nombre de sources, telles que, selon les pays : la publication des recours, des réponses et des décisions, par exemple par le biais d'une base de données librement accessible sur Internet des recours déposés, qui devrait non seulement contenir des informations sur les questions contestées, mais aussi, dans la mesure du possible, un accès aux documents soumis par les parties, ainsi qu'aux résolutions et aux procès-verbaux des audiences¹⁶⁹. La transparence donne aux plaignants et aux électeurs l'assurance que les malversations électorales ont été corrigées et sert de dissuasion potentielle à de futures fautes¹⁷⁰.

118. Dans certains avis de la Commission de Venise, il a été observé que la procédure de dépôt d'un recours était trop compliquée ou entraînait des coûts relativement élevés¹⁷¹. Le principe de transparence a été abordé dans plusieurs avis de la Commission de Venise. Il exige une décision écrite de l'organe compétent ainsi qu'une motivation de la décision¹⁷² ; les décisions doivent être rendues publiques¹⁷³ ; enfin, il doit exister des règles de procédure écrites concernant l'examen des recours¹⁷⁴.

¹⁶⁶ Voir *Mugemangango c. Belgique*, 10 juillet 2020, par. 70, 137.

¹⁶⁷ Voir par exemple le rapport de 2010 sur les possibilités de fraude électorale basée sur une manipulation de chiffres, par. 121.

¹⁶⁸ Voir, par exemple, les recommandations conjointes de 2004 sur la loi électorale et l'administration des élections en Azerbaïdjan, par. 43.

¹⁶⁹ Dans certains cas, les documents ne peuvent être rendus publics afin de protéger les données personnelles (par exemple, les litiges concernant l'inscription des électeurs). Dans ces cas, seules les informations personnelles pertinentes doivent être cachées, tout en laissant accessibles les informations sur le recours, les arguments des parties et le raisonnement de l'organe compétent.

¹⁷⁰ Voir par exemple l'avis conjoint 2013 sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine, par. 100.

¹⁷¹ Voir par exemple l'avis conjoint de 2009 sur le code électoral de Géorgie tel qu'amendé en juillet 2008, par. 109, 115 ; avis conjoint de 2013 sur le projet de modification de la législation relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine, par. 66.

¹⁷² Voir par exemple l'avis de 2004 sur la proposition d'amendement de la Constitution de la République de Moldova (introduction de requêtes individuelles auprès de la Cour constitutionnelle), par. 43 ; avis conjoint de 2011 sur le code électoral de Bulgarie, par. 56.

¹⁷³ Voir par exemple l'avis conjoint de 2009 sur le projet de loi n° 3366 sur les élections au Parlement ukrainien, par. 43.

¹⁷⁴ Voir par exemple l'avis conjoint de 2011 sur le code électoral de Bulgarie, par. 43. 56.

C. Motivation des décisions relatives aux recours électoraux

119. La motivation des décisions sur les recours électoraux est une nécessité pour garantir la vérifiabilité de la décision et le recours contre la décision, le cas échéant. En raison de l'urgence des systèmes de traitement du contentieux électoral, notamment en ce qui concerne les décisions prises, les actions commises ou l'inaction le jour du scrutin, c'est-à-dire concernant les procédures de pré-ouverture, de vote et de dépouillement, les résolutions ne peuvent pas être motivées dans le détail dans une large mesure. La rapidité nécessaire de la procédure peut l'emporter sur l'exigence d'un raisonnement détaillé. Il n'en reste pas moins qu'un court raisonnement est nécessaire, tant en fait qu'en droit.

120. La Commission de Venise a donc recommandé que toutes les commissions électorales publient des décisions écrites et argumente dûment toutes leurs décisions. Le format des décisions devrait également être normalisé. Cela devrait s'appliquer à toutes les décisions, qu'elles puissent ou non faire l'objet d'un recours devant un tribunal¹⁷⁵. Toutes les décisions des commissions électorales devraient être claires et motivées afin que les personnes lésées puissent juger si elles doivent déposer un recours officiel¹⁷⁶. L'obligation de motiver la décision n'est prévue par la législation électorale que dans quelques pays. Toutefois, cela ne préjuge pas de l'application des dispositions que l'on trouve dans la Constitution, la législation générale sur les tribunaux ou les litiges administratifs¹⁷⁷.

D. Droit de présenter des preuves et charge de la preuve

121. La Commission de Venise a considéré le droit de présenter des preuves comme une garantie minimale pour la protection des droits de vote dans une procédure équitable¹⁷⁸. Dans certains cas, si le demandeur n'a pas accès à des preuves documentaires, les administrations électorales ou d'autres institutions concernées devraient avoir le devoir de les présenter à l'organe compétent¹⁷⁹.

122. La charge de la preuve dans le contentieux électoral est un élément important, qui devrait être stipulé dans la loi. Il existe différentes possibilités pour traiter cette question. Le demandeur peut avoir la charge de la preuve, c'est-à-dire qu'il doit présenter des preuves pour les arguments sur lesquels la demande est fondée¹⁸⁰.

123. Une autre solution pourrait consister à obliger l'organe compétent qui statue sur le recours à recueillir les preuves pertinentes *ex officio*¹⁸¹, ou en plus des preuves fournies par le

¹⁷⁵ Voir, par exemple, l'avis conjoint de 2011 sur le code électoral de Bulgarie, par. 56.

¹⁷⁶ Voir par exemple les recommandations conjointes de 2004 sur la loi électorale et l'administration électorale en Azerbaïdjan, par. 43.

¹⁷⁷ Voir par exemple l'Estonie et la Norvège. Des raisons factuelles sont requises en Albanie, Algérie, Autriche (litiges sur l'inscription des électeurs), Estonie, Norvège et Slovaquie (litiges sur les résultats des élections), tandis que des raisons juridiques sont explicitement obligatoires en Albanie, Bosnie-Herzégovine et Ukraine. Au Mexique, même si aucune loi électorale n'exige explicitement que les décisions des autorités électorales soient motivées, l'article 16 de la Constitution prévoit que toutes les décisions de toutes les autorités susceptibles d'affecter les droits doivent être motivées.

¹⁷⁸ Voir par exemple les recommandations conjointes de 2006 sur les lois sur les élections législatives, présidentielles et locales, et l'administration des élections en république de Serbie, par. 65.

¹⁷⁹ La Commission de Venise a fait valoir que dans de tels cas, le demandeur devrait avoir le droit de faire des copies des documents même s'ils contiennent des données personnelles. Voir l'avis conjoint de 2007 sur les amendements du 26 février 2007 au code électoral de la république d'Arménie, par. 33. En Albanie, en Algérie et en Autriche, la loi donne aux parties au litige le droit de présenter des preuves.

¹⁸⁰ C'est le cas en Andorre (litiges concernant l'inscription des électeurs), en France, en Bosnie-Herzégovine, au Mexique (l'article 15 de la loi sur les procédures de traitement du contentieux électoral prévoit que la charge de la preuve incombe à la partie qui fait valoir un fait), en Slovaquie. La législation est similaire en Arménie, où la charge de la preuve incombe à la personne qui fait une déclaration (avec quelques règles spéciales). En Lettonie, la charge de la preuve incombe aux participants à la procédure administrative.

¹⁸¹ Cette obligation est prévue dans les lois électorales de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, du Liechtenstein, du Mexique et de l'Ukraine.

demandeur. Cependant, il pourrait être en réalité problématique d'exercer un tel pouvoir dans la pratique en raison du temps très limité pour statuer sur le recours ou l'appel.

IX. Pouvoir de décision

124. Le succès d'un système de traitement du contentieux électoral repose sur l'efficacité du pouvoir de décision de l'organe compétent, qu'il s'agisse d'organes administratifs - administrations électorales -, d'organes judiciaires - tribunaux constitutionnels, ordinaires ou spécialisés - ou d'autres types d'organes - y compris les parlements.

A. Les normes internationales

125. Comme le souligne le Code de bonne conduite en matière électorale, "[l']instance de recours doit être compétente notamment en ce qui concerne le droit de vote – y compris les listes électorales – et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et le résultat du scrutin". En outre, "[l']instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat"¹⁸².

126. En outre, la publication de l'OSCE/BIDDH intitulée "*Resolving Election Disputes*"¹⁸³ énumère plusieurs recommandations concernant la possibilité d'annuler les résultats des élections. Parmi celles-ci : (i) la décision d'invalider partiellement ou totalement les résultats des élections devrait être confiée à l'organe électoral le plus élevé. Cette décision devrait pouvoir être réexaminée par la plus haute instance du pouvoir judiciaire ou par la Cour constitutionnelle ; (ii) la loi électorale devrait préciser si les entités investies du pouvoir d'invalider les résultats des élections peuvent agir sans être saisies d'un recours officiel ; (iii) la loi devrait indiquer clairement si un mécanisme d'invalidation général ou restreint s'applique ; (iv) les résultats préliminaires et définitifs devraient pouvoir être contestés.

B. Autorité de l'organe d'appel en matière d'annulation des résultats électoraux

127. Afin de sauvegarder et de garantir l'intégrité des processus électoraux dans leur ensemble, la législation nationale devrait accorder aux instances de recours le pouvoir d'annuler les élections, partiellement ou totalement¹⁸⁴. Le critère central d'annulation des élections, reconnu par les normes internationales et principalement par le Code de bonne conduite en matière électorale, est la question de savoir si des irrégularités ont pu affecter le résultat du vote. La Commission de Venise affirme que "[l']instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble de l'élection qu'au niveau d'une circonscription ou au niveau d'un bureau de vote. En cas d'annulation, un nouveau scrutin a lieu sur le territoire où l'élection a été annulée"¹⁸⁵. L'annulation des résultats d'une élection en raison d'une faute mineure qui n'a pas affecté le résultat pourrait rendre le processus électoral plus vulnérable ou susciter la méfiance à l'égard des recours judiciaires ou encore entraîner un intérêt moindre dans l'hypothèse de cycles répétés d'élections, et éventuellement une baisse de la participation.

128. En effet, compte tenu des effets extrêmes de l'annulation des résultats électoraux, une telle décision ne devrait se concrétiser que dans des circonstances extraordinaires où la preuve

¹⁸² Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices II 3.3. d. et e.

¹⁸³ Traitement du contentieux électoral dans l'espace de l'OSCE : Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, 2000, Section II. G.

¹⁸⁴ Voir le rapport de 2009 sur l'annulation des résultats des élections. Voir également le projet Ace, Traitement du contentieux électoral, 2012.

¹⁸⁵ Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II 3.3. e.

d'illégalité, de malhonnêteté, d'injustice, de malversation ou d'autres fautes est clairement établie et où ce comportement inapproprié a faussé les résultats électoraux¹⁸⁶.

129. La transparence des systèmes de traitement du contentieux électoral donne aux plaignants et aux électeurs l'assurance que les malversations électorales ont été corrigées et constitue un élément dissuasif potentiel pour de futures fautes¹⁸⁷. Un pays dont la loi électorale prévoit un niveau de tolérance pour la fraude, fondé sur un certain pourcentage de votes irréguliers¹⁸⁸, ou dans lequel l'attribution des sièges a lieu avant que les résultats des élections répétées ne soient rendus publics¹⁸⁹, ne suit pas les normes internationales.

130. Dans un certain nombre de pays, les lois électorales utilisent des clauses assez générales concernant les cas d'annulation¹⁹⁰. Certains pays prévoient un mécanisme général d'invalidation¹⁹¹, tandis que d'autres en prévoient un partiel¹⁹². Il convient de noter qu'une option (une invalidation générale par exemple) n'exclut pas nécessairement l'autre option offerte au juge (une invalidation partielle). Il existe de nombreux cas où l'autorité compétente peut annuler les résultats dans une ou plusieurs circonscriptions électorales¹⁹³. Dans d'autres cas, il existe des dispositions qui permettent l'invalidation générale des élections¹⁹⁴.

131. Sur cette question sensible des résultats des élections (ou de leur annulation), le rôle des juges électoraux est crucial, puisqu'ils sont l'institution chargée de décider en dernier ressort de la sincérité d'un processus électoral. Le juge électoral est chargé d'apprécier les circonstances dans lesquelles des irrégularités électorales se produisent et la manière dont elles peuvent affecter le résultat des élections. Sur la base de ces circonstances, le juge doit donc confirmer ou invalider les élections, partiellement ou totalement. Dans ce contexte, le rôle du juge électoral peut différer de celui d'un "juge de la légalité", qui doit sanctionner immédiatement et sans équivoque toute carence et/ou action illégale. A cet égard, les circonstances et l'impact comptent autant que la violation des procédures légales.

132. En résumé, la législation de la plupart des Etats membres de la Commission de Venise ne prévoit pas de législation détaillée sur le pouvoir de décision de l'instance de recours et laisse un large pouvoir de décision aux tribunaux, notamment en ce qui concerne la question sensible de l'annulation des élections. Il reste des possibilités d'amélioration dans un certain nombre de pays où la loi ne prévoit pas nécessairement la possibilité d'annuler tout un processus électoral, décision qui peut s'avérer nécessaire dans des situations de distorsion des résultats électoraux.

¹⁸⁶ Fondation internationale pour les systèmes électoraux, Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections, 2011, par. 104.

¹⁸⁷ Avis conjoint de 2013 sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine, par. 100.

¹⁸⁸ Avis final de 2005 sur les amendements au code électoral de la république d'Azerbaïdjan, par. 42-43 ; avis de 2006 relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, par. 84.

¹⁸⁹ Avis conjoint de 2010 sur le projet de document de travail portant modification du code électoral de Moldova, par. 70.

¹⁹⁰ Algérie, Andorre, Arménie, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Costa Rica, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Mexique, Norvège, Pologne, Royaume-Uni, Saint-Marin, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine.

¹⁹¹ Algérie, Andorre, Belgique, Bulgarie, Canada, Costa Rica, Danemark, Finlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pologne, Saint-Marin, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine.

¹⁹² Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Chili, Croatie, Espagne, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Kazakhstan, Kirghizstan, Kosovo, Lettonie, Macédoine du Nord, Maroc, Mexique, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Pérou, Portugal, République de Corée, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovénie, Tunisie.

¹⁹³ Albanie, Arménie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Géorgie, Kazakhstan, Lituanie, Macédoine du Nord, Malte, Mexique, Norvège, Portugal, République de Corée, République de Moldova, Slovénie.

¹⁹⁴ Croatie, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, Irlande, Malte, Maroc, Mexique, Monaco, Pologne, Serbie, Slovaquie.

Cela implique également la possibilité de modifier les résultats des élections, d'ordonner un recomptage total ou partiel des votes. Il peut donc être nécessaire de clarifier la législation en conséquence concernant les cas d'annulation partielle ou totale des résultats électoraux et les conséquences découlant de telles décisions d'annulation. Parmi les conséquences possibles, il peut y avoir un recomptage, un nouveau vote soit avec les mêmes candidats, soit entièrement réorganisé, y compris avec une nouvelle procédure d'enregistrement des candidats.

X. Conclusions

133. Le traitement approprié des recours électoraux est un élément essentiel d'un processus électoral réussi. Cela implique d'assurer un système efficace de contestation des violations électorales et d'examen des recours électoraux, combinant un mécanisme efficace de dépôt des recours et un processus décisionnel efficace sur ces recours électoraux. Toutefois, si la législation de tous les Etats membres de la Commission de Venise comprend des dispositions juridiques sur les procédures de recours, la plupart des lois nationales et leur mise en œuvre concernant divers aspects des systèmes de traitement du contentieux électoral pourraient être améliorées, comme le soulignent régulièrement les avis sur la législation électorale ainsi que les rapports d'observation des élections.

134. Selon la plupart des lois électorales, les tribunaux sont compétents pour statuer sur les recours électoraux, au moins en dernière instance, conformément aux normes internationales. La Commission de Venise réitère sa recommandation selon laquelle la législation électorale devrait prévoir que les organes judiciaires soient l'autorité finale pour décider des recours électoraux tout en évitant les risques de conflits de juridictions. La composition de l'organe statuant sur les recours, sauf en ce qui concerne l'inscription des électeurs ou les litiges liés au jour du scrutin, devrait de préférence être collégiale.

135. Concernant les motifs de recours et les décisions, actions, inactions susceptibles de recours, la majorité des Etats membres de la Commission de Venise prévoient des dispositions garantissant aux électeurs, aux candidats et aux partis politiques le droit de déposer des recours pour violation de la loi pour les étapes essentielles du processus électoral, telles que l'inscription des électeurs et des candidats, la campagne électorale, les opérations de vote et les résultats des élections. Néanmoins, des améliorations sont encore possibles : la Commission de Venise recommande en effet que les motifs de recours ne soient pas limités aux violations des droits et intérêts électoraux dues aux décisions et actions de l'État, mais qu'ils incluent également l'inaction et l'application inadéquate, ainsi que les violations du droit électoral par des acteurs privés.

136. En ce qui concerne les personnes habilitées à recourir (qualité pour agir), la plupart des Etats membres de la Commission de Venise permettent dans leur législation aux électeurs, aux candidats et aux partis politiques de déposer des recours en matière électorale, conformément aux normes internationales, mais peu d'entre eux vont au-delà et accordent ces droits à d'autres catégories de personnes. L'extension du droit de recourir à d'autres acteurs électoraux pourrait être envisagée pour renforcer les procédures de traitement du contentieux électoral et accroître la confiance dans les processus électoraux dans leur ensemble. Si nécessaire, des garanties doivent être mises en place pour empêcher l'utilisation abusive du système de recours, pour éviter les recours frivoles dans le seul but de perturber ou de bloquer le processus électoral.

137. La diversité des situations concernant les délais entre les Etats membres de la Commission de Venise empêche de dégager des tendances. La Commission de Venise réitère sa recommandation que les cadres juridiques nationaux prévoient des délais courts pour le dépôt des recours et des décisions rapides des organes compétents, inhérents à la nature des processus électoraux. Un équilibre est toutefois nécessaire et souhaitable dans la loi entre la rigueur et la complexité du système de traitement du contentieux électoral d'une part, et des procédures rapides et souples d'autre part.

138. D'autres questions de procédure concernent la garantie du droit à un procès équitable en matière électorale et l'efficacité du système de recours, ce qui inclut la nécessité de fournir des garanties juridiques concernant les preuves et la possibilité d'entendre les parties qui contestent une décision liée aux élections. L'accent doit également être mis sur la transparence des systèmes de traitement du contentieux électoral, en garantissant des procédures dépourvues de formalisme. L'importance de décisions motivées et substantielles doit être soulignée, malgré l'exigence de rendre courtes les procédures d'examen des recours électoraux.

139. La législation d'un certain nombre d'Etats membres de la Commission de Venise n'aborde pas la question du pouvoir de décision de l'organe habilité à examiner les recours en première instance ou en appel et à résoudre un litige électoral ; la Commission de Venise recommande en particulier le renforcement de la législation concernant les cas d'annulation partielle ou totale des résultats électoraux et souligne le rôle crucial du juge électoral à cet égard, ainsi que d'autres recours à la suite de fraudes ou de malversations électorales.

XI. Annexe 1 – Sources citées dans le rapport

Textes internationaux

Déclaration universelle des droits de l'homme

Proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies à Paris le 10 décembre 1948 (résolution 217 A de l'Assemblée générale)

<https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/index.html>

Nations unies, Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par la résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale du 16 décembre 1966, entrée en vigueur le 23 mars 1976, conformément à l'article 49

<https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Nations Unies, Observation générale n° 25

Adoptée par le Comité lors de sa 1510ème réunion (cinquante-septième session) le 12 juillet 1996

<https://cutt.ly/lfJNnpl>

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Adoptée à Rome, le 4.XI.1950, telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et 14, complétés par les Protocoles n° 1, 4, 6, 7, 12, 13 et 16. L'état actuel des signatures et ratifications de la Convention et de ses protocoles ainsi que la liste complète des déclarations et réserves sont disponibles sur www.conventions.coe.int

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf

Document de Copenhague 1990 de l'OSCE

Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE du 29 juin 1990

<https://www.osce.org/odihr/elections/14304> (en anglais uniquement)

Document de Moscou 1991 de l'OSCE

Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 3 octobre 1991

<https://www.osce.org/odihr/elections/14310> (en anglais uniquement)

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme citée dans le rapport

X. c. Allemagne, 7 mai 1979

Demande n° 8227/78

<http://hudoc.echr.coe.int/fra?i=001-74220>

Pierre-Bloch c. France, 21 octobre 1997

Demande n° 120/1996/732/938

<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-62671>

Grosaru c. Roumanie, 2 mars 2010

Demande n° 78039/01

<http://hudoc.echr.coe.int/fra?i=001-97617>

Namat Aliyev c. Azerbaïdjan, 8 avril 2010

Demande n° 18705/06

<http://hudoc.echr.coe.int/fra?i=001-98187>

Shapovalov c. Ukraine, 31 octobre 2012

Demande n° 45835/05

<http://hudoc.echr.coe.int/fra?i=001-112570>

Gahramanli et autres c. Azerbaïdjan, 8 octobre 2015

Demande n° 36503/11

<http://hudoc.echr.coe.int/fra?i=001-157535>

Riza et autres c. Bulgarie, 13 octobre 2015

Demandes n° 48555/10 et 48377/10

<http://hudoc.echr.coe.int/fra?i=001-158149>

Paunović et Milivojević c. Serbie, 24 mai 2016

Demande n° 41683/06

<http://hudoc.echr.coe.int/fra?i=001-163100>

Uspaskich c. Lituanie, 20 décembre 2016

Demande n° 14737/08

<http://hudoc.echr.coe.int/fra?i=001-169844>

Davydov et autres c. Russie, 30 mai 2017

Demande n° 75947/11

<http://hudoc.echr.coe.int/fra?i=001-173805>

Mugemangango c. Belgique, 10 juillet 2020

Demande n° 310/15

<http://hudoc.echr.coe.int/fra?i=001-203885>

Les sources de la Commission de Venise (données collectées, rapports, avis et autres sources)

Données juridiques collectées aux fins du rapport, par pays

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=04_EL_EDR&lang=FR

Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif

Adopté par la Commission de Venise lors de ses 51e et 52e sessions (Venise, 5-6 juillet et 18-19 octobre 2002 ; CDL-AD(2002)023rev2-cor)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDCD-AD\(2002\)023rev2-cor-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDCD-AD(2002)023rev2-cor-f)

Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant le traitement du contentieux électoral

Adopté par la Commission de Venise lors de sa 111e session plénière (Venise, 16-17 juin 2017 ; CDL-PI(2017)007)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDCD-PI\(2017\)007-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDCD-PI(2017)007-f)

Rapports et lignes directrices

Rapport sur la participation des partis politiques aux élections

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 16e réunion (Venise, 16 mars 2006) et par la Commission de Venise lors de sa 67e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006 ; CDL-AD(2006)025)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)025-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)025-f)

Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Étude 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 par la Commission de Venise lors de sa 67e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006 ; CDL-AD(2006)018)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)018-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)018-f)

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(2009)054)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)054-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)054-f)

Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs électoraux

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(2009)059)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)059-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)059-f)

Rapport sur les possibilités de fraude électorale basée sur une manipulation de chiffres

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de 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(2010)043)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)043-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)043-f)

Bilan sur les notions de « bonne gouvernance » et de « bonne administration »

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 36e réunion (Venise, 24 mars 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011 ; CDL-AD(2011)009)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)009-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)009-f)

Liste des critères de l'état de droit

Adopté par la Commission de Venise lors de sa 106e Session plénière (Venise, 11-12 mars 2016), approuvé par les Délégués des Ministres lors de la 1263e réunion (6-7 septembre 2016), approuvé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe lors de sa 31e Session (19-21 octobre 2016 ; CDL-AD(2016)007)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-f)

Avis

Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Arménie

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 7e réunion (Venise, 11 décembre 2003) et par la Commission de Venise lors de sa 57e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003 ; CDL-AD(2003)021)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2003\)021-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2003)021-f)

Recommandations conjointes sur la loi électorale et l'administration des élections en Azerbaïdjan

Adopté lors de la 8e réunion du Conseil des élections démocratiques et approuvé par la Commission de Venise lors de sa 58e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004 ; CDL-AD(2004)016)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)016rev-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)016rev-f)

Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Moldova

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 9ème réunion (Venise, 17 juin 2004) et par la Commission de Venise lors de sa 59ème session plénière (Venise, 18-19 juin 2004 ; CDL-AD(2004)027)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)027-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)027-f)

Avis sur la proposition d'amendement de la Constitution de la République de Moldova (introduction de requêtes individuelles auprès de la Cour constitutionnelle)

Adopté par la Commission de Venise lors de sa 61e session plénière (Venise, 3-4 décembre 2004 ; CDL-AD(2004)043)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)043-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)043-f)

Avis final sur les amendements au code électoral de la république d'Azerbaïdjan

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005 ; CDL-AD(2005)029)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)029-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)029-f)

Avis relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 65e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2005 ; CDL-AD(2006)002)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)002rev-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)002rev-f)

Recommandations conjointes sur les lois sur les élections législatives, présidentielles et locales, et l'administration des élections en république de Serbie

Adopté par la Commission de Venise lors de sa 66e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006 ; CDL-AD(2006)013)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)013-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)013-f)

Avis conjoint sur les amendements du 26 février 2007 au code électoral de la république d'Arménie

Adopté par le Conseil des élections démocratiques et par la Commission de Venise lors de sa 70e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007 ; CDL-AD(2007)013)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)023-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)023-f)

Avis conjoint sur le code électoral de Géorgie tel qu'amendé en juillet 2008

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)001)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)001-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)001-f)

Avis conjoint sur le projet de loi n° 3366 relatif aux élections législatives d'Ukraine

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)028)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)028-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)028-f)

Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » tel que révisé le 29 octobre 2008

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)032)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)032-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)032-f)

Avis conjoint sur la loi portant modification de certaines dispositions législatives relatives à l'élection du président de l'Ukraine adoptée par la Verkhovna Rada d'Ukraine le 24 juillet 2009

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 30e réunion (Venise, 8 octobre 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 80e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2009 ; CDL-AD(2009)040)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)040-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)040-f)

Avis conjoint sur les amendements récents du code électoral de la république du Belarus adoptés jusqu'au 17 décembre 2009

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 33e réunion (Venise, 3 juin 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 83e session plénière (Venise, 4 juin 2010 ; CDL-AD(2010)012)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)012-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)012-f)

Avis conjoint sur le code électoral de la Géorgie tel que modifié jusqu'en mars 2010

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 33e réunion (Venise, 3 juin 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 83e session plénière (Venise, 4 juin 2010 ; CDL-AD(2010)013)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)013-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)013-f)

Avis conjoint sur le projet de document de travail portant modification du code électoral de Moldova

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 33e réunion (Venise, 3 juin 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 83e session plénière (Venise, 4 juin 2010 ; CDL-AD(2010)014)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)014-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)014-f)

Avis conjoint sur la législation électorale de la Norvège

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de 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(2010)046)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)046-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)046-f)

Avis sur le projet de code électoral de la Verkhovna Rada d'Ukraine

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de 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(2010)047)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)047-e) (en anglais uniquement)

Avis conjoint sur le code électoral de Bulgarie

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)013)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)013-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)013-f)

Avis conjoint sur le projet de loi relatif aux élections présidentielles et législatives, le projet de loi relatif aux élections des collectivités locales et le projet de loi relatif à la formation des commissions électorales de la République kirghize

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)025)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)025-e) (en anglais uniquement)

Avis sur la loi fédérale relative à l'élection des députés de la Douma d'État 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)002)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)002-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)002-f)

Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 45e réunion (Venise, 13 juin 2013) et par la Commission de Venise lors de sa 95e session plénière (Venise, 14-15 juin 2013 ; CDL-AD(2013)016)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)016-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)016-f)

Avis conjoint sur le projet de modification de la législation relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine

Adopté par la Commission de Venise lors de sa 96e session plénière (Venise, 11-12 octobre 2013 ; CDL-AD(2013)026)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)026-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)026-f)

Avis conjoint de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet de loi électorale de la République kirghize

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 48e réunion (Venise, 12 juin 2014) et par la Commission de Venise lors de sa 99e session plénière (Venise, 13-14 juin 2014 ; CDL-AD(2014)019)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)019-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)019-f)

Avis conjoint sur les modifications du code électoral de la Bulgarie

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 59e réunion (Venise, 15 juin 2017) et par la Commission de Venise lors de sa 111e session plénière (Venise, 16-17 juin 2017 ; CDL-AD(2017)016)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)016-e) (en anglais uniquement)

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 lors de sa 61e réunion (Venise, 15 mars 2018) et par la Commission de Venise lors de sa 114e session plénière (Venise, 16-17 mars 2018 ; CDL-AD(2018)008)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)008-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)008-f)

Avis commun sur le projet de code électoral de l'Ouzbékistan

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 63e réunion (Venise, 18 octobre 2018) et par la Commission de Venise lors de sa 116e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018 ; CDL-AD(2018)027)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)027-e) (en anglais et russe uniquement)

Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire Mugemangango c. Belgique sur les garanties procédurales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection ou de répartition des sièges

Adopté par le Conseil des élections démocratiques, lors de sa 66e réunion, Venise, 10 octobre 2019 et par la Commission de Venise lors de sa 120e session plénière, Venise, 11-12 octobre 2019 (CDL-AD(2019)021)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)021-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)021-f)

Conclusions de la 16e Conférence européenne des administrations électorales

Bratislava, République slovaque, 27-28 juin 2019

<https://www.coe.int/fr/web/electoral-management-bodies-conference/conclusions>

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Page de l'Assemblée parlementaire rassemblant les rapports d'observation des élections :

<http://semantic-pace.net/default.aspx?search=dHlwZV9zdHJfZW46IkVsZWN0aW9uIG9ic2VydmlF0aW9uIHJlcG9ydCI=&lang=fr>

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE - OSCE/BIDDH

Page de l'OSCE/BIDDH rassemblant tous les rapports d'observation électorale :

<https://www.osce.org/odihr/elections> (en anglais seulement)

Traitement du contentieux électoral dans l'espace de l'OSCE : Vers un système standard de surveillance des contentieux des élections

2000

<https://www.osce.org/odihr/elections/17567?download=true> (en anglais seulement)

Manuel pour l'observation du règlement des contentieux électoral

2019

<https://www.osce.org/odihr/elections/429566>

Ace

Projet Ace, Traitement du contentieux électoral

2012

<http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/lfb12/lfb12c> (en anglais seulement)

Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)

Lignes directrices pour comprendre, juger et résoudre les contentieux des élections (GUARDE)

2011

<https://www.ifes.org/publications/guidelines-understanding-adjudicating-and-resolving-disputes-elections-guarde> (en anglais seulement)

Mesurer l'efficacité des recours en cas de fraude et de malversations administratives

2016

https://www.ifes.org/sites/default/files/2017_ifes_measuring_effective_remedies_for_fraud_and_administrative_malpractice.pdf (en anglais seulement)

Quand les élections suffisent-elles ? Validation ou annulation des résultats des élections

Octobre 2018

https://www.ifes.org/sites/default/files/2018_ifes_when_are_elections_good_enough_final.pdf
(en anglais seulement)

Élections en procès : La gestion efficace des contentieux électoral et des violations

Mai 2018

https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_managing_electoral_disputes_and_violations_final.pdf
(en anglais seulement)

XII. Annexe 2 – Sélection de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de traitement du contentieux électoral

Rôle d'un système national de traitement du contentieux électoral

L'existence d'un système national d'examen efficace des recours individuels en matière de droits électoraux est l'une des garanties essentielles d'élections libres et équitables. Un tel système garantit l'exercice effectif des droits individuels de voter et de se présenter aux élections, maintient la confiance générale dans l'administration du processus électoral par l'État et constitue un dispositif important à la disposition de l'État pour lui permettre de s'acquitter de son obligation positive au titre de l'article 3 du Protocole n° 1 de tenir des élections démocratiques. En effet, l'engagement solennel de l'État au titre de l'article 3 du Protocole n° 1 et les droits individuels garantis par cette disposition seraient illusoires si, tout au long du processus électoral, des cas spécifiques révélateurs d'un manquement à l'obligation d'assurer des élections démocratiques ne pouvaient être contestés par des particuliers devant une instance nationale compétente capable de traiter efficacement la question¹⁹⁵.

Exigences générales

La Cour a développé dans sa jurisprudence un certain nombre de principes généraux concernant l'efficacité d'un système national de traitement du contentieux électoral. Nombre d'entre eux sont exposés ci-dessous. Cette liste ne doit cependant pas être considérée comme exhaustive.

(a) Existence de garanties procédurales contre l'arbitraire

Le processus décisionnel doit être entouré de garanties minimales contre l'arbitraire¹⁹⁶. L'une de ces garanties est l'équité de la procédure.

Cas spécifique :

Dans le cas de Podkolzina c. Lettonie (n° 46726/99, 9 avril 2002), la requérante s'est plainte du retrait de son nom de la liste des candidats aux élections parlementaires en raison de sa connaissance insuffisante du letton. La liste en question avait été enregistrée auprès de la Commission électorale centrale ("la CEC") après que tous les documents requis par la législation sur les élections parlementaires lui aient été fournis, y compris une copie du certificat attestant que la requérante connaissait la langue officielle de l'État - le letton - délivré par le Comité permanent de certification linguistique, une institution administrative relevant du ministère de la justice. Dans la semaine qui a suivi l'enregistrement de la liste, un examinateur du service d'examen linguistique du Centre linguistique de l'État s'est rendu sur le lieu de travail de la requérante pour vérifier si elle connaissait bien le letton et, à cette fin, a entamé avec elle une conversation dans cette langue au cours de laquelle la requérante s'est vu poser, entre autres questions, les raisons pour lesquelles elle soutenait le parti sur la liste duquel elle figurait, plutôt qu'un autre parti. L'examineur est revenu le lendemain, accompagné de témoins, et a demandé à la requérante de rédiger un essai en letton. Étant extrêmement nerveuse, parce qu'elle ne s'attendait pas à un tel examen et en raison de la présence constante des témoins, la requérante a cessé d'écrire et a déchiré son travail. L'examineur a alors établi un rapport selon lequel la requérante ne maîtrisait pas suffisamment la langue officielle et la CEC a rayé le nom de la requérante de la liste des candidats.

La Cour a estimé que la législation relative aux élections législatives qui interdit aux citoyens ne possédant pas un degré avancé de maîtrise de la langue nationale de se présenter aux élections

¹⁹⁵ Voir *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, n° 18705/06, § 81, 8 avril 2010.

¹⁹⁶ Voir, par exemple, *Podkolzina c. Lettonie*, no. 46726/99, § 35, 9 avril 2002, *Kovach*, précité, §§ 55 et suivants, *Namat Aliyev*, également précité, § 72, 8 avril 2010, et *Davydov et autres*, précité, §§ 273 et 336.

avait pour but de garantir le bon fonctionnement du système institutionnel letton. Elle ajoute qu'il n'appartient pas à la Cour de déterminer le choix de la langue de travail d'un parlement national, car ce choix est dicté par des considérations historiques et politiques et, en principe, relève de la compétence exclusive de l'État concerné. De telles exigences poursuivent un but légitime. La Cour devait donc décider si la mesure de radiation du nom du requérant de la liste des candidats était proportionnée à l'objectif poursuivi.

La Cour a constaté que le demandeur était titulaire d'un certificat linguistique en bonne et due forme, délivré par une commission permanente à l'issue d'un examen. La commission permanente avait délibéré et avait suivi des critères de notation objectifs et un ensemble de règles lors du vote. Bien que les autorités n'aient pas contesté la validité de ce document, le requérant a néanmoins dû passer un nouvel examen linguistique, en compagnie de huit autres candidats sur les vingt et un qui ont dû fournir un certificat de connaissance de la langue nationale. L'évaluation avait été laissée à la seule discrétion d'un seul fonctionnaire, dont la Cour a estimé que le pouvoir discrétionnaire était excessif. La Cour s'est également étonnée que, selon la requérante dans un récit qui n'a pas été contesté par le gouvernement, le fonctionnaire ait interrogé la requérante sur les raisons de ses affinités politiques. Par conséquent, la Cour a considéré que, en l'absence de garanties objectives, la procédure suivie dans le cas de la requérante était incompatible avec les exigences procédurales d'équité et de sécurité juridique pour déterminer l'éligibilité. Cette conclusion est, selon la Cour, étayée par le fait que, lors de l'examen du recours en cassation de la requérante, le tribunal régional de Riga n'a tenu compte que du certificat délivré à l'issue de l'examen contesté et a accepté ces résultats comme incontestables. La Cour a donc conclu à une violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

(b) Le respect de ces garanties dans la pratique

Toute garantie inscrite dans un acte législatif est vide de sens si elle reste simplement sur le papier, comme c'est le cas lorsque les autorités nationales compétentes, chargées de conduire les procédures électorales, ne respectent pas systématiquement ces garanties dans les situations pour lesquelles elles sont conçues. Un corollaire fondamental de l'État de droit est que les droits prescrits dans les actes législatifs doivent être effectifs et pratiques, et non théoriques et illusoire¹⁹⁷.

Cas spécifique :

Dans l'affaire *Tahirov c. Azerbaïdjan* (n° 31953/11, 11 juin 2015), le requérant s'est plaint du refus de sa demande d'enregistrement en tant que candidat aux élections législatives. Comme l'exige le code électoral, il a recueilli plus de 450 signatures d'électeurs en faveur de sa candidature et les a soumises à la commission électorale de circonscription ("la CCE"). Il a été informé que la validité de ses signatures de soutien avait été examinée et que la Commission électorale de circonscription avait tenu une audition sur l'opportunité de l'enregistrer comme candidat. Le lendemain, sa candidature a été refusée. Selon un groupe de travail d'experts établi par la commission, un certain nombre de signatures étaient invalides, prétendument parce que plusieurs signatures avaient été signées par la même personne ou parce que les informations sur les adresses des électeurs concernés étaient incomplètes.

Le requérant a déposé un recours auprès de la CEC, arguant notamment que, conformément aux exigences du code électoral, il aurait dû être invité à participer au processus d'examen des signatures. Le requérant a également fait valoir que la constatation selon laquelle 172 signatures avaient été "exécutées par la même personne" n'avait pas été vérifiée sur le plan des faits et qu'il aurait pu rectifier les adresses incomplètes de certains des électeurs s'il en avait eu l'occasion. Le requérant a notamment joint à son recours les déclarations écrites de 91 électeurs, dont les signatures avaient été déclarées non valables, affirmant l'authenticité de leurs signatures. La

¹⁹⁷ Voir *Tahirov c. Azerbaïdjan*, no. 31953/11, § 67, 11 juin 2015.

CEC a procédé à un nouvel examen des signatures par les membres de son propre groupe de travail. Le requérant n'a pas non plus été invité à participer à ce processus. Ils ont conclu que 178 des 600 signatures qu'il avait soumises étaient invalides et que les 422 signatures valides restantes étaient inférieures au minimum requis par la loi. La CEC a donc rejeté le recours du requérant et a confirmé la décision de la commission électorale de la circonscription. La Cour d'appel de Bakou et la Cour suprême ont toutes deux rejeté l'appel du requérant comme étant non fondé, sans examiner ses arguments en détail.

La Cour a observé qu'aucune des garanties procédurales contre l'arbitraire prévues par le Code électoral - telles que le droit du candidat d'être présent lors de l'examen des feuilles de signatures ou de recevoir le rapport d'examen 24 heures avant la réunion de la commission électorale concernée - n'avait été respectée.

Le candidat avait été privé de la possibilité de contester les conclusions des groupes de travail tout au long du processus. En outre, ni la CEC ni les tribunaux nationaux n'ont examiné les arguments fondés avancés par le requérant ou n'ont motivé leurs jugements de manière appropriée. La Cour a donc conclu à une violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

(c) Sécurité juridique

Outre l'exigence d'équité procédurale, les procédures de traitement du contentieux électoral doivent être caractérisées par la sécurité juridique¹⁹⁸.

Cas spécifique :

Dans l'affaire Parti Conservateur Russe des Entrepreneurs c. Russie (n° 55066/00 et 55638/00, 11 janvier 2007), le parti requérant a notamment allégué une violation de son droit de se présenter aux élections.

Le parti requérant a présenté 151 candidats aux élections à la Douma 'd'Etat et la CEC a confirmé la réception de la liste du parti et le paiement de son dépôt de garantie. Par la suite, la CEC a toutefois refusé l'enregistrement de la liste de candidats du parti requérant, ayant constaté que certaines personnes figurant sur la liste avaient fourni des informations incorrectes sur leurs revenus et leurs biens. En conséquence, tous les candidats figurant sur la liste ont été disqualifiés. En désaccord avec l'interprétation de la CEC, le parti requérant a contesté avec succès sa décision devant les tribunaux nationaux. Le 22 novembre 1999, le parti requérant a obtenu un jugement définitif à cet effet. Il a été immédiatement exécuté et, le même jour, la CEC a enregistré le parti requérant et l'a autorisé à poursuivre sa campagne électorale. Néanmoins, le 26 novembre 1999, un procureur général adjoint a introduit une demande de contrôle juridictionnel, demandant à la Cour suprême de rouvrir la procédure et d'accepter l'approche originale de la CEC. Le Présidium de la Cour suprême a ensuite annulé les arrêts précédents par le biais d'une procédure de contrôle de surveillance et a confirmé la position de la CEC. La CEC a annulé ses décisions antérieures, a refusé l'enregistrement de la liste du parti requérant et a ordonné que son nom soit retiré des bulletins de vote. La partie requérante a fait appel sans succès.

La Cour a noté que l'arrêt définitif et exécutoire du 22 novembre 1999, qui avait ouvert la voie à la candidature du parti requérant aux élections, a été annulé par le biais d'une procédure de contrôle à la demande d'un fonctionnaire de l'État qui n'était pas partie à la procédure. Le but de sa demande était précisément d'obtenir une nouvelle détermination de la question qui avait déjà été réglée. Le gouvernement n'a relevé aucune circonstance de caractère substantiel et impérieux qui aurait pu justifier cette dérogation au principe de sécurité juridique dans le cas des

¹⁹⁸ Voir, par exemple, Orujov c. Azerbaïdjan, no 4508/06, § 42, 26 juillet 2011, avec d'autres références jurisprudentielles.

requérants. À la suite de ce réexamen, la partie requérante a été empêchée de se présenter aux élections. Il s'ensuit que, en utilisant la procédure de réexamen de contrôle pour annuler l'arrêt du 22 novembre 1999, les autorités nationales ont violé le principe de sécurité juridique dans la procédure de détermination de l'éligibilité du parti requérant aux élections.

d) Recours efficaces

L'organe chargé d'examiner un recours contestant les résultats d'une élection et demandant un nouveau dépouillement doit être impartial et fonctionner selon une procédure garantissant des garanties adéquates et suffisantes.

Cas spécifique :

Dans l'affaire *Mugemangango c. Belgique* (n° 310/15, 10 juillet 2020), le parti requérant allègue notamment que le refus du Parlement wallon de recompter les bulletins de vote déclarés blancs, annulés ou contestés dans la circonscription de Charleroi, après qu'il ait agi en tant que juge et partie dans l'examen de son recours, a porté atteinte à son droit de se porter candidat à des élections libres.

Le requérant s'est présenté le 25 mai 2014 aux élections au Parlement de la Région wallonne. Il n'a pas été élu et a ensuite déposé un recours auprès du Parlement wallon, l'organe compétent, demandant un recomptage des bulletins de vote, alléguant de nombreux problèmes lors des opérations de post-décompte. Le Parlement wallon a déclaré le recours de M. Mugemangango recevable mais non fondé, concluant, entre autres, qu'il n'y avait pas de preuves irréfutables d'irrégularités dans le décompte des votes. M. Mugemangango a allégué que le refus du Parlement wallon de recompter les bulletins de vote déclarés blancs, annulés ou contestés dans la circonscription de Charleroi, après qu'il ait agi en tant que juge et partie dans l'examen de son recours, avait porté atteinte à son droit de se porter candidat à des élections libres. Il a également fait valoir que son recours devant le Parlement wallon n'avait pas constitué un recours effectif.

La Cour a conclu que le recours de M. Mugemangango avait été examiné par un organe qui n'avait pas fourni les garanties requises de son impartialité et dont le pouvoir discrétionnaire n'avait pas été circonscrit avec suffisamment de précision par les dispositions du droit interne. Les garanties accordées à M. Mugemangango au cours de la procédure ont également été insuffisantes, ayant été introduites de manière discrétionnaire. La Cour a donc conclu que les griefs de M. Mugemangango n'avaient pas été traités dans le cadre d'une procédure offrant des garanties adéquates et suffisantes pour prévenir l'arbitraire et assurer leur examen effectif conformément aux exigences de l'article 3 du Protocole n° 1. Il y a donc eu violation de cet article. En outre, la Cour a estimé que la procédure de recours devant le Parlement wallon n'avait pas prévu de garanties adéquates et suffisantes pour assurer l'examen effectif des griefs de M. Mugemangango.

(e) Transparence et indépendance des organes de décision

Il est important que les autorités chargées de l'administration électorale fonctionnent de manière transparente et qu'elles maintiennent leur impartialité et leur indépendance vis-à-vis des manipulations politiques¹⁹⁹.

Cas spécifique :

Dans l'affaire *Parti travailliste géorgien c. Géorgie* (n° 9103/04, CEDH 2008), l'un des recours portait sur la composition des commissions électorales au moment des nouvelles élections législatives. En vertu de dispositions juridiques provisoires, cinq des quinze membres des

¹⁹⁹ Voir *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, n° 9103/04, § 101, CEDH 2008.

conseils d'administration des commissions électorales à tous les niveaux, ainsi que leurs présidents, ont été directement ou indirectement nommés par le président de la Géorgie. En outre, au moins un membre de ces commissions électorales était un représentant du parti du Mouvement national du Président, puisque ce dernier avait remporté les précédentes élections locales à Tbilissi. Les forces pro-présidentielles disposaient donc d'une majorité relative par rapport aux représentants des autres partis politiques dans les commissions électorales à tous les niveaux.

La Cour a noté que, bien qu'il ne puisse y avoir de système idéal ou uniforme pour garantir l'équilibre des pouvoirs entre les différents Etats au sein d'un organe de l'administration électorale, une proportion de sept membres sur quinze des commissions électorales, y compris les présidents qui disposent de voix prépondérantes et sont nommés par le président de la Géorgie et son parti, est particulièrement élevée par rapport aux autres ordres juridiques en Europe.

En outre, la Cour a observé que tant que le parti présidentiel - le Mouvement national - se présentait simultanément aux nouvelles élections législatives, il n'était pas improbable que d'autres partis candidats, dont le parti requérant, aient pu être placés dans une position défavorable par la majorité présidentielle au sein de l'administration électorale. L'argument du gouvernement selon lequel, une fois nommés, les membres des commissions électorales ont dû quitter leurs partis politiques respectifs ou suspendre leur mandat, n'a pas été jugé rassurant à cet égard. La Cour n'a pas été convaincue que le représentant d'un parti à une commission électorale, que ce parti a très probablement nommé en raison de sa loyauté à ses valeurs et à sa discipline, deviendrait nécessairement et immédiatement un fonctionnaire indépendant et impartial du seul fait qu'il a déposé une déclaration formelle à cette fin.

La Cour a toutefois noté que le parti requérant n'a pas apporté la preuve que la majorité présidentielle au sein des commissions électorales avait détourné les votes exprimés en sa faveur ou limité d'une autre manière ses droits et intérêts légitimes lors de la répétition des élections législatives. La Cour a estimé qu'elle ne pouvait pas conclure à une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 sur la seule base de l'allégation, aussi plausible soit-elle, que le système avait créé des possibilités de fraude électorale ; le parti requérant aurait dû, au contraire, présenter des preuves de cas précis de violations alléguées.

La Cour a conclu que la composition contestée des commissions électorales à tous les niveaux n'avait effectivement pas été suffisamment équilibrée par rapport au pouvoir du président et que ces commissions pouvaient difficilement jouir d'une indépendance vis-à-vis des pressions politiques extérieures. Toutefois, en l'absence de toute preuve d'actes particuliers d'abus de pouvoir ou de fraude électorale commis au sein des commissions électorales au détriment du parti requérant, aucune violation du droit de ce dernier à se présenter aux élections n'a été établie.

(f) Motivation suffisante des décisions et indication d'un effort réel pour traiter le fond des demandes défendables

Les autorités doivent faire un réel effort pour traiter le fond des recours individuels défendables concernant les irrégularités électorales et les décisions pertinentes doivent être suffisamment motivées²⁰⁰.

Cas spécifique :

Dans l'affaire *Namat Aliyev* (précitée), le requérant se plaint que, dans la circonscription électorale où il se présente comme candidat, il y a eu un certain nombre d'irrégularités graves

²⁰⁰ Voir *Namat Aliyev*, précité, §§ 76-93.

qui ont rendu impossible la détermination de la véritable opinion des électeurs et ont donc porté atteinte à son droit de se présenter comme candidat à des élections libres. Il a fait valoir que les autorités nationales, y compris les commissions électorales et les tribunaux, n'avaient pas dûment examiné ses recours.

Dans ses recours auprès de la commission électorale de sa circonscription et de la CEC, le requérant a allégué diverses irrégularités (notamment des ingérences illégales, une influence injustifiée, le bourrage des urnes, le harcèlement des observateurs, des inexactitudes dans les listes électorales et des divergences dans les procès-verbaux). Il a soumis à la CEC les originaux des déclarations sous serment des observateurs électoraux, ainsi que des cassettes audio et d'autres preuves. La commission électorale de la circonscription a rejeté le recours du requérant comme étant non fondé sans plus de précisions, tandis que la CEC n'a pas répondu au requérant mais a publié un procès-verbal final approuvant les résultats globaux des élections dans tout le pays. Le requérant a fait appel devant la cour d'appel, mais celle-ci a rejeté ses réclamations comme étant non fondées, après avoir décidé que les photocopies des déclarations sous serment qu'il avait produites étaient irrecevables en tant que preuves car le droit national (procédure civile) exigeait la production soit des originaux soit des copies notariées. Un autre recours devant la Cour suprême a également été rejeté. Bien que le requérant ait expliqué que les originaux des déclarations sous serment se trouvaient auprès de la CEC, la Cour suprême a noté qu'il n'avait pas du tout établi qu'il avait déposé un recours auprès de la CEC.

La Cour a observé que les irrégularités alléguées par le requérant étaient graves car, si elles étaient confirmées, elles étaient susceptibles de contrecarrer le processus démocratique. Elle a noté que, en rejetant le recours du requérant, la commission électorale de la circonscription semblait s'être appuyée exclusivement sur les déclarations des agents électoraux locaux - qui, sans surprise, avaient nié toute faute - sans expliquer pourquoi leurs déclarations étaient considérées comme plus fiables que les preuves beaucoup plus détaillées et factuelles que le requérant avait présentées. Elle n'a pas non plus donné de raison de considérer les affirmations du requérant comme "non fondées". Quant au recours que le requérant avait adressé directement à la CEC, il semblait simplement avoir été ignoré, sans aucune explication. La Cour a également estimé que les tribunaux nationaux avaient été excessivement formalistes. En outre, ils n'avaient pas demandé aux commissions électorales de leur soumettre les protocoles contestés pour un examen indépendant et étaient restés silencieux sur cette partie de la plainte du requérant.

La Cour a reconnu qu'en raison de la complexité du processus électoral et des contraintes de temps qui en découlent et qui nécessitent une rationalisation des différentes procédures liées aux élections, les autorités nationales compétentes pourraient être amenées à examiner les recours liés aux élections dans des délais relativement courts afin d'éviter de retarder le processus électoral. Pour les mêmes raisons pratiques, les Etats peuvent juger inopportun d'exiger de ces autorités qu'elles respectent un ensemble de garanties procédurales très strictes ou qu'elles rendent des décisions très détaillées. Néanmoins, ces considérations ne doivent pas nuire à l'efficacité de la procédure de recours, et il faut s'assurer qu'un effort réel est fait pour traiter le fond des recours individuels défendables concernant les irrégularités électorales et que les décisions pertinentes soient suffisamment motivées. En l'espèce, cependant, le comportement des commissions et des tribunaux électoraux et leurs décisions respectives ont révélé une apparence d'absence de préoccupation réelle pour la protection du droit du requérant à se présenter aux élections.

(g) Prévention d'un formalisme excessif

La Cour a estimé, en se référant au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, que l'examen des recours en matière électorale doit être dépourvu de formalisme excessif, notamment en ce qui concerne la recevabilité des recours²⁰¹.

Cas particulier :

Dans l'affaire Namat Aliyev (citée et résumée ci-dessus), les tribunaux nationaux ont invoqué des raisons extrêmement formalistes pour éviter d'examiner le fond des recours du requérant, estimant qu'il n'avait pas présenté de copies dûment certifiées des déclarations sous serment des observateurs concernés et qu'il n'avait pas joint à son pourvoi en cassation la preuve documentaire qu'il avait effectivement introduit une demande auprès de la CEC.

La Cour a noté qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier si, du point de vue du droit interne, les juridictions nationales avaient eu raison d'appliquer aussi strictement les règles de procédure civile sur la recevabilité des preuves écrites dans une affaire donnant lieu à des questions liées aux élections qui relèvent normalement du droit public. Toutefois, dans les circonstances de l'espèce, la Cour a estimé qu'une approche aussi rigide et trop formaliste n'était pas justifiée au regard de la Convention.

(h) Prévention des retards injustifiés

L'enregistrement des candidats en temps utile est crucial pour qu'ils soient connus des électeurs et qu'ils puissent transmettre leur message politique pendant la période de campagne électorale afin de gagner des voix et d'être élus. Le libre choix de l'électorat dépend, entre autres, du fait de disposer d'informations concernant tous les candidats éligibles et de les recevoir en temps utile pour se faire une opinion et l'exprimer le jour des élections. En conséquence, des retards importants dans le règlement des litiges relatifs à l'enregistrement des candidats peuvent compromettre gravement leur campagne électorale et même réduire leurs droits électoraux individuels au point de nuire considérablement à leur efficacité²⁰².

Cas particulier :

Dans l'affaire Abdalov et autres c. Azerbaïdjan (n° 28508/11, 37602/11 et 43776/11, 11 juillet 2019), les requérants se sont plaints qu'en raison de décisions arbitraires refusant initialement de les enregistrer en tant que candidats et des retards d'enregistrement consécutifs à plusieurs recours, ils n'avaient pas pu participer aux élections législatives dans des conditions égales par rapport aux autres candidats, parce qu'il leur avait été laissé un délai très court pour mener leurs campagnes électorales respectives. Le premier candidat ne disposait que d'une journée complète pour faire campagne, le second n'avait que trois journées complètes et le troisième n'avait pratiquement plus de temps pour faire campagne.

Le droit interne prévoyait un délai maximum de trois jours pour les recours électoraux et un délai maximum de trois jours pour l'examen des recours par les commissions électorales et les tribunaux. Au niveau des commissions électorales, la période de trois jours pour l'examen peut être prolongée pour une durée indéterminée. Avec trois niveaux de recours contre une décision de la commission électorale, la procédure de recours électoral dans les cas de refus d'enregistrement de candidats pourrait théoriquement prendre jusqu'à dix-huit jours (et parfois plus). Comme la décision de refus d'enregistrement pouvait être rendue aussi tard que la veille du début officiel de la période de campagne électorale, l'examen des recours contre cette décision pouvait avoir lieu après le début de la période de campagne, comme cela s'est produit

²⁰¹ Voir Namat Aliyev, précité, §§ 86-93.

²⁰² Voir Abdalov et autres c. Azerbaïdjan, nos 28508/11, 37602/11 et 43776/11, §§ 89-104, 11 juillet 2019.

dans le cas des candidats. Ainsi, dans le cadre de ce système, un certain chevauchement était possible entre la période d'examen des recours contre les refus d'inscription et la période de campagne électorale (fixée à vingt-deux jours). Par conséquent, étant donné la possibilité de chevauchement entre les délais prévus pour ces étapes du processus électoral et la durée réduite de la période de campagne électorale, il était de la plus haute importance de mener la procédure de recours en temps utile afin de garantir que, si un requérant avait gain de cause, il disposerait d'un délai suffisant avant le jour des élections pour mener sa campagne.

La Cour constate que la procédure a connu un certain nombre de retards imputables aux commissions électorales et aux tribunaux qui, à plusieurs reprises, ont rendu leurs décisions respectives avec retard, parfois en violation du délai de trois jours prescrit par la loi. Les retards dans les inscriptions des requérants n'ont pas été mineurs. Les requérants ont été enregistrés si tardivement et si près du jour des élections qu'ils n'ont pas disposé d'un délai raisonnable pour mener une campagne électorale efficace. L'enregistrement tardif était dû à un manque de garanties contre l'arbitraire des procédures d'enregistrement des candidats et à des retards dans l'examen de leurs recours par les autorités électorales et les tribunaux. Dans ces circonstances, les droits électoraux individuels des candidats avaient été restreints au point de nuire considérablement à leur efficacité.

(i) Préoccupation pour l'intégrité du processus électoral

Dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités et les tribunaux électoraux doivent faire preuve de souci pour l'intégrité du processus électoral²⁰³.

Cas spécifique :

Dans l'affaire Kerimova c. Azerbaïdjan (n° 20799/06, 30 septembre 2010), la requérante, qui s'était présentée comme candidate de l'opposition aux élections législatives de novembre 2005, s'est plainte de l'invalidation arbitraire des résultats des élections dans sa circonscription et de l'inefficacité du contrôle juridictionnel.

Elle a reçu le plus grand nombre de voix dans sa circonscription, ayant obtenu 5 566 voix contre 3 922 voix pour un candidat du parti politique au pouvoir, qui est arrivé en deuxième position. Après le dépouillement officiel des résultats le lendemain, elle figure dans le procès-verbal des résultats comme "la candidate élue". Le 8 novembre 2005, la CEC a invalidé les résultats des élections dans la circonscription de la requérante après avoir constaté que les procès-verbaux avaient été trafiqués, rendant impossible la détermination de la volonté des électeurs. La requérante a fait appel, arguant que les modifications apportées aux protocoles avaient en fait réduit le nombre de votes enregistrés en sa faveur et avaient augmenté ceux en faveur du candidat immédiatement après elle et qu'elle restait la gagnante malgré les modifications. Ses appels n'ont pas abouti. Dans l'intervalle, deux fonctionnaires électoraux ont été condamnés pour avoir falsifié les résultats des élections dans la circonscription de la requérante, au profit d'autres candidats.

La Cour a observé que, même si les irrégularités avaient été commises dans le but de gonfler le nombre de voix en faveur des opposants de la requérante, les résultats des élections avaient tout de même montré que la requérante était clairement gagnante. Pourtant, dans leur décision d'invalider les résultats, les autorités électorales n'ont pas donné de raisons pour expliquer pourquoi les infractions alléguées avaient modifié le résultat des élections. Elles n'ont même pas envisagé la possibilité de recompter les votes une fois les irrégularités constatées. En outre, le code électoral interdit l'invalidation des résultats des élections à quelque niveau que ce soit sur la base de la constatation d'irrégularités commises au profit de candidats ayant perdu l'élection. Cependant, ni les autorités électorales, ni les tribunaux nationaux ne se sont efforcés de déterminer en faveur de qui les irrégularités présumées ont été commises. Malgré le fait que la

²⁰³ Voir Kerimova c. Azerbaïdjan, no 20799/06, § 53, 30 septembre 2010.

requérante ait soulevé ces points à plusieurs reprises dans ses recours, les tribunaux nationaux n'y ont pas répondu de manière adéquate. Ils n'ont pas non plus examiné les preuves primaires. L'examen des recours de la requérante était donc inefficace.

En conséquence, l'approche inadéquate des autorités a conduit à une situation où le processus électoral dans toute la circonscription électorale a été saboté à lui seul par deux fonctionnaires électoraux qui avaient abusé de leur position en apportant des modifications à un certain nombre de procès-verbaux de résultats. En invalidant arbitrairement les résultats des élections en raison des actions de ces fonctionnaires, les autorités nationales ont essentiellement aidé ces derniers à faire obstruction à l'élection. Par conséquent, la décision d'invalidier l'élection n'était pas fondée et constituait une violation apparente de la procédure établie par le droit électoral national. Cette décision a arbitrairement violé les droits électoraux de la requérante en la privant du bénéfice de l'élection au Parlement. Elle a également montré un manque de souci de l'intégrité et de l'efficacité du processus électoral qui ne pouvait pas être considéré comme compatible avec l'esprit du droit à des élections libres.

(j) Exécution des décisions judiciaires définitives

Le non-respect des décisions finales rendues en réponse à des recours électoraux compromet sans aucun doute l'efficacité d'un système national de traitement du contentieux électoral²⁰⁴.

Cas spécifique :

Dans l'affaire *Petkov et autres c. Bulgarie* (n° 77568/01, 178/02 et 505/02, 11 juin 2009), les requérants se sont plaints du non-respect par les autorités électorales des décisions de justice définitives et de leur réinscription sur la liste des candidats aux élections législatives.

Les trois requérants ont été enregistrés comme candidats aux élections parlementaires du 17 juin 2001. Environ deux mois et demi avant l'élection, une nouvelle législation est entrée en vigueur qui contenait une disposition permettant aux partis ou coalitions de retirer les nominations des personnes qui auraient collaboré avec les anciennes agences de sécurité de l'État. Les candidats ont été radiés des listes de candidats en raison de ces allégations dix jours seulement avant la tenue des élections. Les décisions de radiation ont ensuite été déclarées nulles et non avenues par la Cour administrative suprême. Toutefois, les autorités électorales n'ont pas réinscrit les candidats sur les listes et, par conséquent, ils n'ont pas pu se présenter au Parlement.

La Cour a noté qu'il ne lui appartenait pas de décider s'il était ou non contraire à la Convention d'autoriser les partis politiques à retirer leurs candidats en raison de leurs liens avec les anciennes agences de sécurité de l'État. Elle n'était pas non plus tenue de se prononcer sur la justesse des arrêts de la Cour administrative suprême. Sa tâche se limitait à évaluer si le fait que les autorités électorales n'aient pas donné suite aux arrêts définitifs et contraignants de la Cour administrative suprême avait violé leur droit de se présenter aux élections.

La raison pour laquelle les autorités électorales ne se sont pas conformées à l'arrêt est soit qu'elles considèrent que la Cour administrative suprême a rendu des arrêts erronés, soit qu'elles estiment que les arrêts ne sont pas devenus définitifs. Toutefois, la Cour a estimé que, dans une société démocratique respectueuse de l'État de droit, les autorités électorales ne pouvaient pas invoquer leur désapprobation des conclusions d'un arrêt définitif pour justifier leur non-respect de celui-ci. Non seulement il est contraire au droit interne de ne pas donner effet à ces arrêts, mais il prive également les garanties procédurales dont bénéficient les requérants de tout effet utile et est, selon la Cour, arbitraire.

²⁰⁴ Voir *Petkov et autres c. Bulgarie*, nos 77568/01, 178/02 et 505/02, § 63, 11 juin 2009.

La Cour a tenu compte des difficultés rencontrées par les autorités électorales en raison du fait que deux des arrêts de la Cour administrative suprême avaient été rendus quelques jours seulement avant les élections. Toutefois, ces difficultés étaient en grande partie imputables aux autorités elles-mêmes. Tout d'abord, la nouvelle loi électorale a été adoptée un peu plus de deux mois avant les élections, ce qui est contraire à la recommandation du Conseil de l'Europe sur la stabilité du droit électoral. En outre, au lieu d'exiger des partis politiques qu'ils vérifient les liens avec les anciennes agences de sécurité de l'État avant de désigner leurs candidats, les partis ont été autorisés à le faire par la suite. Enfin, les modalités pratiques du retrait des candidats n'ont été clarifiées que douze jours avant la tenue des élections. Tout cela a entraîné de graves difficultés pratiques et a donné lieu à des contestations juridiques qui ont dû être tranchées et suivies dans des délais extrêmement courts.

La Cour a donc conclu à une violation de l'article 3 du Protocole n° 1.