



Strasbourg, le 27 janvier 2025

CDL-PI(2025)001

Or. angl.

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

**RAPPORT URGENT**

**SUR L'ANNULATION DES RESULTATS DES ELECTIONS PAR LES  
COURS CONSTITUTIONNELLES**

**Rendu le 27 janvier 2025 en vertu de l'article 14a  
du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise**

**sur la base des commentaires de**

**Mme Marta CARTABIA (membre, Italie)**  
**M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)**  
**M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)**  
**M. Oliver KASK (membre suppléant, Estonie)**  
**Mme Inga MILAŠIŪTĖ (membre suppléant, Lituanie)**  
**Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte et portée du rapport.....	3
III.	Analyse .....	5
A.	Normes internationales et européennes et principes de base régissant l'annulation des résultats des élections.....	5
B.	Compétence de la cour constitutionnelle et questions de procédure .....	7
1.	Compétence de la cour constitutionnelle .....	7
2.	Questions de procédure .....	8
a.	Ouverture de la procédure, décision <i>ex officio</i> .....	8
b.	Équité de la procédure.....	9
c.	Délais .....	11
C.	Conditions de fond pour l'annulation des résultats des élections .....	12
1.	Condition fondamentale : Influence sur le résultat de l'élection.....	12
a.	Principe de base .....	12
b.	Niveau et charge de la preuve, lignes directrices pour l'évaluation .....	12
2.	Types d'irrégularités au cours du cycle électoral .....	14
a.	Principe de base .....	14
b.	Difficultés à prouver une influence sur les résultats des élections.....	15
c.	Nouveaux défis posés par les campagnes en ligne et la désinformation.....	16
D.	Portée et conséquences des décisions d'annulation.....	18
IV.	Conclusion .....	19

## I. Introduction

1. Par lettre du 13 décembre 2024, M. Theodoros Rousopoulos, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé un rapport urgent de la Commission de Venise sur la question suivante :

*Dans quelles conditions et selon quelles normes juridiques une cour constitutionnelle peut-elle invalider des élections, en s'inspirant de la récente affaire roumaine ?*

2. La question se réfère à la décision n° 32 de la Cour constitutionnelle roumaine du 6 décembre 2024 qui a annulé le premier tour de l'élection présidentielle du 24 novembre 2024.

3. Mme Marta Cartabia, M. Christoph Grabenwarter, M. Eirik Holmøyvik, M. Oliver Kask, Mme Inga Mlašiūtė et Mme Angelika Nussberger ont agi en tant que rapporteurs pour ce rapport urgent.

4. Le présent rapport urgent a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été publié conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)) le 27 janvier 2025 et sera présenté à la Commission de Venise pour approbation lors de sa 142<sup>e</sup> session plénière (Venise 14-15 mars 2025).

## II. Contexte et portée du rapport

5. Les élections présidentielles ont eu lieu en Roumanie le 24 novembre 2024. Un second tour devait avoir lieu le 8 décembre 2024, aucun candidat n'ayant obtenu la majorité absolue au premier tour. Le 27 novembre, deux candidats ont demandé à la Cour constitutionnelle de Roumanie d'annuler les résultats du premier tour de l'élection, invoquant des violations des règles de financement de la campagne et la tromperie des électeurs par d'autres candidats. Le 28 novembre, la Cour constitutionnelle a décidé qu'il fallait recompter tous les bulletins de vote du premier tour et, le 2 décembre, elle a confirmé les résultats du premier tour et maintenu l'organisation du second tour le 8 décembre. Cependant, le 6 décembre, la Cour a annulé les résultats des élections, à la suite de la déclassification d'informations provenant des agences de renseignement roumaines et portées à la connaissance du public le 4 décembre 2024. Le tribunal a déclaré que ces informations avaient révélé une manipulation des électeurs et une distorsion de l'égalité des chances pour les concurrents électoraux, par l'utilisation non transparente des technologies numériques et de l'intelligence artificielle (IA) dans la campagne électorale, en violation de la législation électorale, ainsi que par le financement de la campagne électorale à partir de sources non déclarées, y compris en ligne. La Cour a statué que le processus électoral devait être repris dans son intégralité et que le président sortant devait exercer son mandat jusqu'à la prestation de serment du président nouvellement élu.

6. Il n'appartient pas à la Commission de Venise d'examiner les faits de l'affaire, ni d'examiner la décision de la Cour constitutionnelle roumaine. La question posée à la Commission de Venise par l'Assemblée parlementaire est de nature générale et se réfère à une analyse du droit constitutionnel comparatif général et des normes européennes et internationales. C'est sur cette base que la Commission de Venise répondra à cette demande.

7. Dans le même temps, il convient de garder à l'esprit que l'annulation du premier tour des élections présidentielles en Roumanie par la Cour constitutionnelle de Roumanie, même s'il ne s'agit pas de la première décision judiciaire annulant des élections présidentielles en Europe,<sup>1</sup> est

---

<sup>1</sup> Par exemple, la Cour constitutionnelle autrichienne a annulé les résultats du second tour de l'élection présidentielle de mai 2016 entre Alexander Van der Bellen et Norbert Hofer. La Cour a estimé que le principe d'élections libres avait été violé, notamment par la transmission d'informations préalables à certains représentants des médias par les autorités électorales, et qu'il y avait eu des irrégularités dans le décompte des votes par correspondance, bien qu'il n'y ait pas eu de preuve de fraude intentionnelle. Une nouvelle élection a été organisée en décembre 2016 et Van der Bellen l'a emporté. En Bulgarie, la Cour constitutionnelle a admis cinq affaires, toutes contestant la légalité des

particulier à plusieurs égards. Premièrement, la Cour constitutionnelle a agi d'office sur la base d'une disposition de compétence large selon laquelle « la Cour constitutionnelle assure le respect de la procédure d'élection du président de la Roumanie et confirme les résultats du vote »<sup>2</sup>. Deuxièmement, la décision est basée sur l'ingérence via les médias sociaux et l'utilisation dysfonctionnelle des technologies numériques et de l'IA favorisant l'un des candidats. Ainsi, la déficience n'est pas directement liée au processus électoral lui-même, mais plutôt à la phase préparatoire de l'élection et à l'influence non transparente sur les électeurs. Troisièmement, alors que la décision repose sur une violation des dispositions des lois électorales, en particulier des lois sur le financement, et donc sur le manque d'équité des élections, il semblerait que la Cour ait également identifié une atteinte à la souveraineté de l'État roumain en raison d'une influence extérieure sur le processus électoral<sup>3</sup>.

8. Appelée à analyser dans quelles conditions et selon quelles normes une cour constitutionnelle peut invalider des élections, la Commission de Venise se penchera donc également sur trois éléments soulignés ci-dessus : le droit d'invalider des élections d'office, l'utilisation des technologies numériques et de l'IA dans les campagnes électorales et l'influence extérieure d'un autre État.

9. Une autre particularité de l'affaire roumaine est que la décision de la Cour constitutionnelle du 6 décembre 2024 était une révision de sa propre décision du 2 décembre 2024 dans laquelle elle avait confirmé la validité générale des élections. Cette nouvelle décision de la Cour constitutionnelle a été justifiée par de nouvelles informations, à savoir la divulgation et la publication par les services de sécurité d'informations précédemment classifiées. Cette chaîne d'événements (c'est-à-dire les circonstances particulières qui ont conduit à ce réexamen de sa décision antérieure par la Cour constitutionnelle) ne fait toutefois pas l'objet du rapport de la Commission de Venise. Seule la base probante de ces décisions est pertinente aux fins du présent rapport.

10. Dans ce rapport, les termes « invalidation des élections », « annulation des élections » et « annulation des résultats des élections » sont utilisés comme synonymes. L'invalidation des élections s'entend par référence au Code de bonne conduite en matière électorale, qui stipule : « *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.*<sup>4</sup> » Ce rapport se concentrera sur l'annulation des élections dans ce sens étroit et ne s'étendra pas sur la confirmation des résultats des élections par les cours constitutionnelles, ni sur d'autres tâches relatives au contrôle des élections.

11. Enfin, si la question posée à la Commission de Venise par l'Assemblée parlementaire porte sur les cours constitutionnelles, il convient de noter, dans une perspective comparative, que la préservation de conditions équitables et de la légalité de la procédure et des garanties d'annulation

---

élections parlementaires anticipées du 27 octobre 2024 qui ont déterminé la composition de la 51<sup>e</sup> Assemblée nationale. Pendant la révolution orange, la Cour suprême d'Ukraine a annulé les résultats du second tour de l'élection présidentielle de 2004, à l'issue duquel Viktor Yanukovych avait été déclaré vainqueur. La Cour a trouvé des preuves de fraude généralisée et de manipulation électorale. Un nouveau second tour a été ordonné et Viktor Yushchenko a remporté la présidence.

<sup>2</sup> Article 146(f) de la Constitution de la Roumanie. Il existe également une norme plus concrète dans la loi roumaine sur l'élection du président qui n'a toutefois pas été mentionnée dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle, pas même *e contrario* : L'article 52 de cette loi réglemente en détail l'annulation des élections présidentielles sur demande des concurrents électoraux.

<sup>3</sup> Bien que la décision ne mentionne pas explicitement une telle influence extérieure, elle est basée sur des informations provenant des agences de renseignement roumaines, y compris le service de renseignement extérieur, et fait référence à la souveraineté de la Roumanie. Selon les médias, les rapports déclassifiés des services de renseignement ont révélé une ingérence étrangère significative dans la campagne électorale, voir par exemple : [Romania's cancelled presidential election and why it matters-BBC](#); [The Second Round that Wasn't - Verfassungsblog](#).

<sup>4</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.3.e.

des résultats électoraux n'est pas une tâche exclusive des cours constitutionnelles. Il existe une grande variété de systèmes de résolution des litiges électoraux dans les systèmes électoraux des Etats membres du Conseil de l'Europe. Tous les pays dotés d'une cour constitutionnelle ne confèrent pas à cet organe le pouvoir de statuer sur la validité des élections<sup>5</sup>. Le fait que le dernier mot sur la validité de l'élection revienne à une cour constitutionnelle ou à un autre organe judiciaire ne devrait pas être déterminant pour les conditions et les garanties relatives à cette décision. Dans les pays dépourvus de cour constitutionnelle, les mêmes conditions et garanties devraient s'appliquer à l'organe public, qui devrait en principe être un organe judiciaire<sup>6</sup>, investi du pouvoir final d'annuler les résultats des élections.

### III. Analyse

12. La présente analyse consiste en un bref aperçu des normes internationales et européennes les plus pertinentes et de certains principes de base régissant l'annulation des résultats électoraux, ainsi que des chapitres plus spécifiques suivants : la compétence de la cour constitutionnelle et les questions de procédure ; les conditions de fond de l'annulation des résultats électoraux ; et la portée et les conséquences des décisions d'annulation.

#### A. Normes internationales et européennes et principes de base régissant l'annulation des résultats des élections

13. La Commission de Venise a poursuivi la formulation du patrimoine électoral européen pendant plus de deux décennies, notamment par un Code de bonne conduite en matière électorale<sup>7</sup>, le document de référence du Conseil de l'Europe dans ce domaine, ainsi que par un certain nombre de rapports<sup>8</sup>. Les plus pertinents dans le contexte actuel sont le Rapport sur l'annulation des résultats des élections de 2009<sup>9</sup> et le Rapport sur le traitement du contentieux électoral de 2020<sup>10</sup>.

14. Les normes internationales et la jurisprudence sont énumérées, entre autres, dans le rapport de la Commission de Venise sur le traitement du contentieux électoral<sup>11</sup>. Les normes les plus pertinentes dans le présent contexte sont les suivantes :

- Les règles générales du droit international sur le droit à des élections libres, à savoir l'article 21.3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, l'article 25 (b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et - au niveau européen - l'article 3 du premier protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Pour l'interprétation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'Observation générale n° 25 précise que « [l]es opérations de vote et de dépouillement devraient faire l'objet d'un contrôle indépendant et d'un recours juridictionnel ou d'une autre procédure équivalente, afin que les électeurs aient confiance dans la

---

<sup>5</sup> Par exemple, les articles 101 et 129 de la Constitution polonaise stipulent que la Cour suprême, et donc pas le Tribunal constitutionnel, se prononce sur la validité des élections parlementaires et présidentielles. Voir l'aperçu fourni dans les paragraphes 44 et suivants du Rapport de la Commission de Venise sur la résolution des litiges électoraux, [CDL-AD\(2020\)025](#), et les réponses au questionnaire pour ce rapport, [CDL-EL\(2009\)019](#).

<sup>6</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II.3.3.a. : "Dans tous les cas, un recours en dernier ressort devant un tribunal doit être possible". Voir également CourEDH, *Mugemangango c. Belgique* [GC], no. 310/15, 10 juillet 2020, paragraphes 94 et s.

<sup>7</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale. Voir également les déclarations interprétatives de la Commission de Venise, entre autres, [CDL-AD\(2024\)044](#), Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale en ce qui concerne les technologies numériques et l'intelligence artificielle.

<sup>8</sup> Voir la page web suivante : [Principaux documents de référence de la Commission de Venise](#), point III.

<sup>9</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)054](#), Rapport sur l'annulation des résultats des élections ; voir également les réponses au questionnaire pour ce rapport, [CDL-EL\(2009\)019](#).

<sup>10</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral ; voir également les données collectées pour ce rapport, [CDL-REF\(2019\)010](#).

<sup>11</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphes 20 et suivants.

sécurité du scrutin et le dépouillement des votes »<sup>12</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) n'a pas appliqué l'article 3 du Protocole n° 1 de la CEDH à des élections présidentielles<sup>13</sup>. Cette constatation n'empêche toutefois pas la Commission de Venise de tenir compte de la jurisprudence de la Cour sur l'article 3 du Protocole n° 1 dans la mesure où elle est pertinente pour la compréhension du « droit à des élections libres ».

- Le Code de bonne conduite en matière électorale reprend les principes du suffrage universel, égal, libre, secret et direct et les conditions de mise en œuvre de ces principes, y compris un système de recours efficace ; il stipule notamment 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 »<sup>14</sup>.
- Le paragraphe 5.10 du document de Copenhague de 1990 de l'OSCE 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 »<sup>15</sup>.

15. Bien que les lois électorales soient très différentes - et influencées par les cultures (politiques) nationales - et qu'il n'y ait pas d'approche commune pour des mesures aussi radicales que l'annulation des résultats des élections, certaines approches et certains principes communs peuvent être discernés.

16. Les élections sont des processus vastes et complexes, impliquant de nombreux acteurs ainsi que les électeurs, visant à produire un résultat électoral qui « assure la libre expression de l'opinion du peuple », conformément à l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH. L'annulation *a posteriori* d'une élection par une cour constitutionnelle ou un autre organe judiciaire statuant en dernier ressort est donc un événement important dans la vie d'un Etat démocratique. L'annulation signifie en effet que le juge annule l'expression de l'opinion du peuple au motif que l'élection était contraire aux règles. Le pouvoir discrétionnaire du juge d'annuler des élections doit donc être guidé et limité par des conditions fixées par la loi. Le rôle du juge est de décider si les conditions légales d'annulation sont réunies dans chaque cas individuel.

17. La Commission de Venise a précédemment noté que la législation électorale de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe manque généralement de détails quant au pouvoir de décision des organes compétents en matière de résolution des litiges électoraux et qu'elle laisse un large pouvoir d'appréciation au juge examinant les affaires électorales pour déterminer si les irrégularités sont telles qu'elles requièrent l'annulation de l'élection<sup>16</sup>. Pour cette raison, la Commission de Venise a fait une recommandation générale - qui reste valable - pour améliorer la législation sur l'annulation des résultats des élections<sup>17</sup>. Il convient de noter que la Cour européenne des droits de l'homme a également exprimé des préoccupations concernant une

---

<sup>12</sup> Observation n°25 adoptée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (établi par l'article 28 du PIDCP).

<sup>13</sup> Voir par exemple CourEDH, *Anchugov et Gladkov c. Russie*, nos. 11157/04 et 15162/05, 4 juillet 2013, paragraphes 55-56. Selon le [Guide sur l'article 3 du Protocole n° 1](#), l'application de l'article 3 ne peut théoriquement pas être exclue « s'il était établi que les fonctions du chef de l'Etat concerné comprenaient l'initiative législative et le pouvoir d'adopter des lois, ou incluaient de vastes prérogatives en matière de contrôle de l'adoption des lois ou le pouvoir de censurer les principaux organes législatifs ». Néanmoins, une telle interprétation ne fait pas partie de la jurisprudence de la Cour (voir [Guide sur l'article 3 du Protocole n° 1](#), paragraphe 6).

<sup>14</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.3.e.

<sup>15</sup> Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 29 juin 1990.

<sup>16</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphes 130-132, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)054](#), Rapport sur l'annulation des résultats des élections, paragraphe 10.

<sup>17</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphe 139.

législation électorale qui confère aux organes de résolution des litiges électoraux un pouvoir discrétionnaire (trop) étendu<sup>18</sup>.

18. Par principe, les électeurs doivent être convaincus que leur vote est définitif. L'annulation d'une partie des élections ou des élections dans leur ensemble n'est justifiée que dans des circonstances très exceptionnelles (principe de l'*ultima ratio*)<sup>19</sup>. Ainsi, la Commission de Venise a déjà établi que « [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 »<sup>20</sup>.

19. D'autre part, comme la fraude ou d'autres irrégularités - même à grande échelle - ne peuvent jamais être exclues, la possibilité d'invalider partiellement ou totalement les résultats des élections doit être prévue sous une forme ou une autre. C'est également ce qui ressort d'une analyse comparative des lois électorales<sup>21</sup>. Le Code de bonne conduite en matière électorale exige un système de recours efficace et stipule notamment que « l'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat »<sup>22</sup>.

20. Ces principes s'appliquent *mutatis mutandis* à tous les niveaux des élections, telles les élections régionales et les élections nationales, et notamment les élections parlementaires et présidentielles.

## **B. Compétence de la cour constitutionnelle et questions de procédure**

### **1. Compétence de la cour constitutionnelle**

21. La Commission de Venise a précédemment noté qu'il conviendrait que les décisions d'annulation soient prises par l'organe électoral le plus élevé - y compris l'autorité électorale centrale du pays - et que ces décisions puissent être contrôlées par la plus haute instance judiciaire, la cour constitutionnelle ou un tribunal électoral spécialisé lorsqu'un tel organe judiciaire existe<sup>23</sup>. L'attribution du droit d'annuler les élections à la cour constitutionnelle est donc conforme - bien qu'elle ne soit pas requise - aux normes européennes et internationales et à la législation de nombreux États<sup>24</sup>. Il n'est pas nécessaire que la cour constitutionnelle soit seulement la dernière instance et qu'elle agisse en tant qu'instance d'appel. Il existe également des cas de pays autorisant les plaintes électorales liées aux résultats des élections uniquement devant la cour constitutionnelle agissant en tant que première - et en même temps dernière - instance.

<sup>18</sup> Voir CourEDH, *Mugemangango c. Belgique* [GC], no. 310/15, 10 juillet 2020, paragraphes 109-114.

<sup>19</sup> Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphe 128.

<sup>20</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphe 127.

<sup>21</sup> Voir l'explication de la Commission de Venise dans le Rapport sur le traitement du contentieux électoral, [CDL-AD\(2020\)025](#), paragraphe 129 (citations omises) : « 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 fautes. Un pays dont la loi électorale prévoit un niveau de tolérance pour la fraude, fondé sur un certain pourcentage de votes irréguliers, ou dans lequel l'attribution des sièges a lieu avant que les résultats des élections répétées ne soient rendus publics, ne suit pas les normes internationales. »

<sup>22</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.3.e.

<sup>23</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur la résolution des litiges électoraux, paragraphe 44. Voir également la publication du BIDDH « [2019 Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution](#) ».

<sup>24</sup> Selon les conclusions de la Commission de Venise dans le Rapport sur la résolution des litiges électoraux de 2020, [CDL-AD\(2020\)025](#), paragraphe 45, dans 31 des 59 États membres ayant fourni des informations pertinentes, la Cour constitutionnelle, la plus haute instance judiciaire ou un tribunal électoral spécialisé était l'organe compétent pour examiner les résultats des élections.

22. Les règles fixant la compétence de la Cour constitutionnelle en matière d'annulation des élections peuvent figurer soit dans la Constitution, soit dans un code électoral applicable à toutes les élections, soit dans une loi électorale régissant uniquement certains types d'élections (par exemple, les élections présidentielles), soit dans la loi sur la Cour constitutionnelle. Elle peut être réglementée explicitement ou implicitement ; elle peut être réglementée en détail ou avec des clauses générales.

23. D'un point de vue comparatif, deux approches différentes peuvent être observées : dans certains pays, la cour constitutionnelle exerce une fonction de contrôle général sur les élections<sup>25</sup> qui peut également être interprétée comme ayant la compétence d'annuler les résultats des élections. Dans d'autres pays, il existe des réglementations plus spécifiques sur la résolution des litiges qui définissent explicitement la portée des sanctions (y compris l'annulation des élections)<sup>26</sup>. Dans les deux cas, le tribunal n'agit généralement pas d'*office*, mais plutôt à la demande de groupes d'électeurs, de groupes politiques, de candidats ou d'autres organes de l'État.

## 2. Questions de procédure

### a. Ouverture de la procédure, décision *ex officio*

24. Les normes en matière de droits de l'homme proclament le droit d'engager une procédure de contrôle des résultats des élections en cas d'allégations valables de lacunes dans la procédure. L'observation générale n° 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que les résultats des élections, y compris le processus de dépouillement, doivent pouvoir faire l'objet d'un recours.

25. Selon le code de bonne conduite en matière électorale<sup>27</sup>, tous les candidats et tous les électeurs inscrits dans la circonscription concernée par les irrégularités présumées doivent avoir le droit de faire un recours. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs sur les résultats des élections. Cette restriction a également été acceptée par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a déclaré que le droit des électeurs individuels de faire appel des résultats des élections « peut faire l'objet de limitations raisonnables dans l'ordre juridique interne »<sup>28</sup>. La Commission de Venise et le BIDDH ont précédemment déclaré que les résultats préliminaires et finaux doivent pouvoir être contestés et que la loi doit indiquer clairement si un mécanisme d'invalidation général ou restreint s'applique, en fonction du respect de conditions particulières concernant les questions de preuve et la recevabilité des plaintes et des appels<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Voir par exemple l'Albanie (article 131 de la Constitution : « vérification des élections ») ; l'Algérie (article 191 de la Constitution : « proclame les résultats définitifs de toutes ces opérations ») ; Bulgarie (article 145 de la Constitution : « La Cour constitutionnelle se prononce sur les litiges concernant la légitimité de l'élection du Président... ») ; Croatie (article 87 de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle : « contrôle la constitutionnalité et la légalité des élections »).

<sup>26</sup> Voir par exemple l'Arménie (Art. 76 paragraphe 13 de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle définissant les décisions possibles, notamment l'annulation des élections).

<sup>27</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.3.f.

<sup>28</sup> CourEDH, *Uspaskich c. Lituanie*, n° 14737/08, 20 décembre 2016, paragraphe 93. Voir également CourEDH, *Gahramanli et autres c. Azerbaïdjan*, no. 36503/11, 8 octobre 2015, paragraphe 69 ; CourEDH, *Davydov et autres c. Russie*, no 75947/11, 30 mai 2017, paragraphe 335 : « La Cour confirme que le droit des électeurs individuels de former un recours contre les résultats du scrutin peut faire l'objet de limitations raisonnables dans l'ordre juridique interne. Néanmoins, lorsque de graves irrégularités dans le processus de dépouillement et de compilation des votes peuvent conduire à une distorsion flagrante des intentions des électeurs, ces plaintes doivent faire l'objet d'un examen effectif par les autorités nationales. Le fait de ne pas assurer l'examen effectif de ces plaintes constituerait une violation du droit des individus à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, dans ses aspects actifs et passifs ».

<sup>29</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphe 126. Voir également la publication du BIDDH « [2019 Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution](#) ».



26. Les normes internationales n'imposent ni n'interdisent en principe les décisions *ex officio* des cours constitutionnelles. La recherche comparative montre que lorsque les cours constitutionnelles ont le devoir de superviser les élections, ce devoir n'implique dans la plupart des cas pas le pouvoir d'agir d'office. Comme la Commission de Venise et le BIDDH l'ont précédemment déclaré, « 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 »<sup>30</sup>. La Commission de Venise a noté dans son rapport de 2009 sur l'annulation des résultats électoraux que dans la plupart des pays, les organes judiciaires ne sont impliqués dans la certification ou l'annulation des résultats électoraux que sur la base de plaintes ou d'appels<sup>31</sup>. Dans les cas où la législation nationale établit un devoir général de contrôle ou une fonction générale de garantie de la cour constitutionnelle en matière d'élections, on pourrait faire valoir qu'une telle disposition serait inefficace si la cour constitutionnelle ne pouvait pas engager de procédure lorsqu'elle apprend l'existence d'une fraude ou d'un abus majeur dans le processus électoral. Cet argument trouve cependant peut-être une réponse dans la réalité pratique selon laquelle les candidats, les partis ou les groupes d'électeurs insatisfaits du résultat électoral peuvent porter plainte s'il existe des preuves pertinentes de fraude ou d'autres fautes ou abus pertinents. En outre, une compétence *ex officio* étendue de la Cour constitutionnelle pourrait remettre en question la valeur des délais de réclamation (généralement assez courts et stricts) si l'instance de contrôle de l'élection était libre d'agir *ex officio* après l'expiration du délai.

27. Il faut également garder à l'esprit que les tribunaux, y compris les tribunaux constitutionnels, se caractérisent par leur réactivité et non par leur capacité à définir un agenda ; leur pouvoir est limité par le fait qu'ils ne peuvent pas choisir leurs affaires. Cette hypothèse serait renversée si les cours constitutionnelles se voyaient accorder le droit d'agir d'office et d'annuler des élections leur propre initiative - il s'agirait d'un pouvoir énorme pour lequel il serait raisonnable d'exiger une base juridique claire. Selon la Commission de Venise, le pouvoir des cours constitutionnelles d'invalider les élections d'office - s'il existe - devrait être limité à des circonstances exceptionnelles et clairement réglementé, afin de préserver la confiance des électeurs dans la légitimité des élections. Ce caractère exceptionnel de l'invalidation s'applique également lorsque la cour constitutionnelle a le mandat constitutionnel de valider les élections d'office, ce qui implique logiquement le droit de les invalider.

#### b. Équité de la procédure

28. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le processus décisionnel concernant les contestations des résultats électoraux doit être assorti de garanties adéquates et suffisantes permettant notamment d'éviter tout arbitraire<sup>32</sup>. La procédure en matière de contentieux électoral doit être équitable et objective et garantir une décision suffisamment motivée ; les plaignants doivent avoir la possibilité d'exposer leur point de vue et de faire valoir les arguments qu'ils jugent pertinents pour la défense de leurs intérêts par le biais d'une procédure écrite ou, le cas échéant, lors d'une audience publique ; il doit ressortir clairement de la motivation publique de l'organe de décision compétent que les arguments des plaignants ont fait l'objet d'une évaluation appropriée et d'une réponse adéquate<sup>33</sup>.

29. Dans le même ordre d'idées, la Commission de Venise a déclaré que, 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

<sup>30</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur la résolution des litiges électoraux, paragraphe 126. Voir également la publication du BIDDH « [2019 Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution](#) ».

<sup>31</sup> [CDL-AD\(2009\)054](#), Rapport sur l'annulation des résultats des élections, paragraphe 36. La Cour constitutionnelle autrichienne et la Cour constitutionnelle fédérale allemande, par exemple, n'agissent que sur requête en matière électorale, comme dans d'autres types de procédures.

<sup>32</sup> Voir par exemple CourEDH, *Mugemangano c. Belgique* [GC], no. 310/15, 10 juillet 2020, paragraphe 70.

<sup>33</sup> CourEDH, *Guðmundur Gunnarsson et Magnús Davíð Norðdahl c. Islande*, nos 24159/22 et 25751/22, 16 avril 2024, paragraphes 98 et s.

garanties d'une décision équitable, objective et motivée, afin d'éviter les décisions arbitraires et d'être en conformité avec la CEDH<sup>34</sup>.

30. En outre, dans son mémoire d'*amicus curiae* sur l'affaire *Mugemangango c. Belgique* de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise a conclu ce qui suit en ce qui concerne les droits procéduraux dans les litiges électoraux<sup>35</sup> :

« 47. En ce qui concerne les droits procéduraux des requérants, le droit au contradictoire doit être sauvegardé. Plus précisément, les droits suivants doivent être garantis :

- « a. Le droit de présenter des éléments de preuve à l'appui de la plainte [du recours en première instance] après qu'elle a été déposée ;
- b. Le droit à un examen équitable, public et transparent de la plainte ;
- c. Le droit de faire appel de la décision sur la plainte devant un tribunal ».

48. L'audience doit être publique. La transparence du contentieux électoral est en effet très importante pour garantir la confiance dans le processus électoral. Les décisions sur recours doivent être motivées et rendues publiques.

49. Les exigences procédurales mentionnées ci-dessus se rapprochent de celles de l'article 6 CEDH, mais il faut tenir compte du contexte spécifique des élections. Par exemple, la durée et l'étendue des auditions doivent être mises en balance avec l'intérêt à résoudre rapidement les litiges électoraux. »

31. De l'avis de la Commission de Venise, ces exigences procédurales s'appliquent également aux décisions d'office qui conduisent à l'annulation du résultat de l'élection. Un problème particulier concernant l'annulation du résultat des élections est qu'elle affectera toujours d'autres candidats, et dans certains cas tous les candidats. Bien que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les normes de la Commission de Venise susmentionnées autorisent une certaine souplesse pour adapter les garanties procédurales générales au contexte électoral et aux exigences de la situation, une certaine forme d'audition ou de consultation des parties concernées, pour leur permettre de présenter leurs points de vue et leurs preuves, doit être prévue. En tout état de cause, les décisions d'office doivent prendre en compte les demandes présentées par les acteurs électoraux, ainsi que les plaintes et les recours officiels ; et les personnes qui se voient refuser le mandat - en raison de l'annulation des résultats de l'élection - ainsi que les partis politiques auxquels ces personnes appartiennent, doivent avoir le droit de présenter des preuves et leurs arguments. Le tribunal devrait être obligé d'assumer ce rôle pour garantir que les candidats et les acteurs électoraux tels que les administrations électorales apparaissent comme partis et présentent des arguments.

32. Compte tenu du caractère assez vague et général de la législation d'un certain nombre d'États membres sur le pouvoir décisionnel de la cour constitutionnelle (ou d'un autre organe compétent pour annuler les résultats des élections), les garanties procédurales revêtent une importance particulière. Plus le juge examinant les affaires électorales dispose d'une grande marge de manœuvre pour décider des conséquences des irrégularités, en particulier de la conséquence particulièrement grave qu'est l'annulation, plus l'existence de garanties procédurales solides sera importante.

---

<sup>34</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphe 45.

<sup>35</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)021](#), 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, paragraphes 47-49 (notes de bas de page omises).

## c. Délais

33. Le code de bonne conduite en matière électorale inclut le principe selon lequel les délais d'introduction et de décision des recours en matière électorale doivent être courts.<sup>36</sup> De même, la procédure d'invalidation des résultats électoraux doit être rapide et opportune, afin de permettre à l'organe nouvellement élu d'entrer en fonction dès que possible. La vérification des résultats électoraux au terme d'une procédure prolongée restreindrait de manière disproportionnée le droit de se présenter aux élections. Il est essentiel que les institutions compétentes soient dotées de ressources suffisantes pour mener à bien les procédures rapidement.

34. Cela dit, il faut prévoir suffisamment de temps pour recueillir des preuves et écouter les arguments des parties prenantes aux élections. Si les irrégularités portent sur des questions complexes, par exemple en rapport avec la campagne électorale ou son financement, ces délais peuvent être plus longs.

35. Dans ce contexte, il convient également de noter que la décision d'annuler les résultats des élections doit être prise en dernier ressort. Toute violation des règles électorales doit pouvoir être contestée dès qu'elle se produit. En particulier, les problèmes liés à l'inscription des électeurs, à l'enregistrement des candidats ou à l'accès à la campagne doivent être résolus et ces plaintes doivent être tranchées avant le début du scrutin. Les plaintes concernant des défauts dans les processus le jour de l'élection, relatifs aux procédures du jour de l'élection ou au décompte des voix, devraient, si possible, être résolues avant la vérification finale des résultats de l'élection.

36. Il n'existe pas de normes internationales claires sur la question de savoir si les résultats des élections peuvent être annulés après l'expiration des délais formels de dépôt des plaintes et des recours et après la vérification des résultats. Si des preuves de manipulation des élections sont révélées après la fin du processus (et que l'organe élu a commencé son travail), il pourrait y avoir des raisons de réviser la décision validant les résultats de l'élection et d'organiser une nouvelle élection. Alors que les litiges tranchés par un tribunal de dernier recours peuvent ne pas être ouverts sans arguments convaincants<sup>37</sup>, la gouvernance démocratique n'est pas possible si les élections sont manipulées. La législation devrait permettre aux cours constitutionnelles ou aux autres organes chargés de valider les élections de décider s'il convient de réviser les décisions de vérification des résultats des élections sur la base de preuves qui ne sont pas disponibles en temps voulu, y compris, par exemple, les preuves recueillies par les observateurs citoyens des élections, dont l'évaluation finale intervient souvent après la conclusion du processus juridique et la vérification des résultats de l'élection<sup>38</sup>.

37. Certains ordres juridiques autorisent l'annulation des résultats électoraux après l'entrée en fonction du candidat, tandis que d'autres ne le permettent pas<sup>39</sup>. La possibilité d'annuler les résultats des élections après l'entrée en fonction du candidat élu peut être limitée aux violations les plus graves de la procédure électorale. Des exemples de cas dans lesquels une telle annulation peut être autorisée pourraient inclure une conduite criminelle en violation des procédures électorales pendant une période préélectorale ou le jour du scrutin ou pendant le dépouillement

---

<sup>36</sup> Trois à cinq jours pour chacun en première instance. Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.3.g.

<sup>37</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle sur l'état de droit, II.B.8 : « L'autorité de la chose jugée implique que lorsqu'un recours a été définitivement tranché, d'autres recours ne sont pas possibles. Les jugements définitifs doivent être respectés, à moins qu'il n'y ait des raisons convaincantes de les réviser ».

<sup>38</sup> Par exemple, en Norvège, l'article 16-11 (2) de la loi électorale de 2023 autorise le Comité électoral national (un organe judiciaire spécialisé dans les plaintes électorales) à prendre en compte l'impact combiné de toutes ses décisions sur les plaintes électorales, ainsi que les faits pertinents qui n'ont pas fait l'objet d'un recours, lorsqu'il décide de la validité de l'élection.

<sup>39</sup> Voir l'analyse comparative de la Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)054](#), Rapport sur l'annulation des résultats des élections, paragraphes 70-75.

des votes<sup>40</sup>. De l'avis de la Commission de Venise, la législation devrait clairement prévoir ces cas et les limiter à des cas exceptionnels.

### C. Conditions de fond pour l'annulation des résultats des élections

38. La question principale dans une procédure d'invalidation des élections est de savoir dans quelles conditions une telle invalidation doit être autorisée. Il est donc nécessaire de déterminer si l'intégrité de l'élection a été irrémédiablement endommagée, c'est-à-dire si elle est endommagée d'une manière telle qu'elle ne peut pas être restaurée. La conséquence devrait alors être que le seul remède est une répétition des élections (même s'il ne s'agit jamais d'une véritable « répétition » puisqu'elle aura toujours lieu dans des circonstances différentes).

#### 1. Condition fondamentale : Influence sur le résultat de l'élection

##### a. Principe de base

39. Le critère central d'annulation des élections, reconnu par les normes internationales et principalement par le Code de bonne conduite en matière électorale, tient aux irrégularités qui ont pu affecter le résultat du vote : « 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. »<sup>41</sup>. Dans le même ordre d'idées, l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme ont estimé que les irrégularités dans le processus électoral n'interfèrent avec la libre expression de l'opinion du peuple que si ces irrégularités ont entraîné un préjudice réel pour le résultat de l'élection et qu'elles faussent les résultats de l'élection<sup>42</sup>.

##### b. Niveau et charge de la preuve, lignes directrices pour l'évaluation

40. Ce principe de base soulève plusieurs questions : comment peut-on établir que des irrégularités ont pu affecter le résultat des élections, quel est le niveau et la charge de la preuve requis ? Quel est le seuil à partir duquel on peut conclure à un « préjudice réel pour le résultat de l'élection » qui justifie son invalidation ? Ni les normes internationales ni les pratiques nationales ne donnent de réponses communes et précises à ces questions, mais elles fournissent certains éléments à prendre en compte.

41. Dans son rapport sur la résolution des litiges électoraux, la Commission de Venise a déclaré que « 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 d'illégalité, de malhonnêteté, d'injustice, de malversation ou d'autres fautes est clairement établie et où ce comportement inapproprié a faussé les résultats électoraux »<sup>43</sup>. Cette déclaration suggère deux exigences : 1) la décision doit être basée sur des faits clairement établis qui prouvent des irrégularités significatives ; et 2) ces irrégularités doivent avoir faussé les résultats de l'élection. Le deuxième élément doit être interprété à la lumière du texte susmentionné du Code de bonne conduite en matière électorale (« lorsque des irrégularités *peuvent avoir affecté* le résultat ») et en

---

<sup>40</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphe 55 ; [CDL-AD\(2009\)054](#), Rapport sur l'annulation des résultats des élections, paragraphes 70-71.

<sup>41</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.3.e.

<sup>42</sup> Voir Commission européenne des droits de l'homme, *I.Z. c. Grèce* [plénière], n° 18997/91, 28 février 1994 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Babenko c. Ukraine*, n° 43476/98, 4 mai 1999. 43476/98, 4 mai 1999. Inversement, si les irrégularités sont mineures ou seulement de nature formelle, l'annulation du résultat de l'élection peut porter atteinte au droit à des élections libres prévu à l'article 3 du Protocole n° 1 de la CEDH, voir CEDH, *Riza et autres c. Bulgarie*, nos. 48555/10 et 48377/10, 13 octobre 2015, paragraphes 174-176.

<sup>43</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphe 128.

tenant compte des types d'irrégularités (voir section 2. ci-dessous) ; il ne sera pas toujours possible, et il n'est pas nécessaire, d'établir avec certitude un effet réel sur le résultat des élections.

42. A cet égard, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre qu'il est suffisant, mais aussi nécessaire, de démontrer de manière convaincante que les résultats des élections auraient pu être différents en l'absence d'irrégularités<sup>44</sup>. Lorsque l'on examine la législation des Etats membres de la Commission de Venise sur niveau de preuve, certaines nuances peuvent être observées. Certains Etats membres semblent exiger une probabilité, en ce sens que le juge examinant les affaires électorales doit établir - sur la base de preuves - qu'il est plus probable qu'improbable que les irrégularités aient affecté le résultat électoral<sup>45</sup>. D'autres Etats utilisent une formulation plus ouverte permettant l'annulation s'il est possible que les irrégularités aient affecté le résultat<sup>46</sup>. Selon la Commission de Venise, dans tous les cas, le seuil d'annulation d'une élection devrait être élevé et l'annulation ne devrait être possible que si les irrégularités soulèvent des doutes réels et objectifs quant à la véracité du résultat de l'élection. Demander la preuve que les résultats de l'élection ont été affectés constituerait cependant un seuil trop élevé.

43. En ce qui concerne la charge de la preuve, selon la règle générale, elle incombe au requérant dans un litige portant sur les résultats des élections. Cela inclut les faits pertinents (violation de la loi) et - dans une certaine mesure - également l'impact potentiel sur le résultat de l'élection. La situation est toutefois différente dans le cas d'une procédure engagée d'office par une juridiction (constitutionnelle). Dans ce cas, la juridiction devra montrer dans sa décision motivée sur quels éléments de preuve elle se fonde et pourquoi elle est convaincue que les irrégularités ont pu avoir un impact sur le résultat.

44. Une autre question, étroitement liée aux considérations précédentes, est de savoir quelle importance doit avoir chacune des irrégularités pour que le résultat de l'élection justifie son annulation. À cet égard, il convient de noter qu'en de nombreuses occasions, l'invalidation des résultats électoraux peut être fondée non pas sur une seule violation de la loi, mais sur de nombreuses irrégularités à plus petite échelle qui, ensemble, conduisent à la conclusion que les élections ne sont pas le reflet correct de la volonté des électeurs. Dans de tels cas, la décision d'invalidation ne doit pas être strictement liée à une plainte concrète ; les différentes irrégularités doivent être évaluées de manière globale. En fin de compte, c'est l'impact sur les résultats qui compte et non pas tant la gravité de l'irrégularité en soi.

45. Certains Etats membres réglementent explicitement le seuil dans une certaine mesure et exigent un effet « substantiel » ou « significatif » des irrégularités sur le résultat de l'élection<sup>47</sup>. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a développé dans ce contexte le « principe de l'ingérence minimale » selon lequel une élection entière ne peut être déclarée nulle que si les erreurs électorales sont d'une importance telle que le maintien de l'attribution des sièges au Parlement semble intolérable (voir également la section D. ci-dessous)<sup>48</sup>. Comme mentionné ci-dessus, la Cour européenne des droits de l'homme exige la possibilité d'un préjudice réel pour le

---

<sup>44</sup> Voir par exemple Commission européenne des droits de l'homme, *I.Z. c. Grèce* [plénière], n° 18997/91, 28 février 1994 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Babenko c. Ukraine*, n° 43476/98, 4 mai 1999. 43476/98, 4 mai 1999.

<sup>45</sup> Par exemple, la Norvège et la Roumanie.

<sup>46</sup> Par exemple, l'Estonie, le Mexique, la Corée du Sud, la Serbie. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a développé à cet égard l'exigence selon laquelle "selon l'expérience générale de la vie, une possibilité concrète et pas totalement éloignée" est que l'irrégularité constatée ait eu un effet sur l'attribution des mandats (Cour constitutionnelle fédérale allemande, arrêt du 19 décembre 2023, principe directeur n° 3). De même, la Cour constitutionnelle autrichienne exige seulement que l'irrégularité ait pu avoir une influence sur le résultat de l'élection ; selon sa jurisprudence constante, ce critère doit être considéré comme rempli dès qu'une disposition des règles électorales, qui vise à exclure la possibilité de manipulation et d'abus dans les procédures électorales, a été violée, sans qu'aucune preuve d'un incident spécifique de manipulation - qui a effectivement changé le résultat de l'élection - ne soit requise (Sélection d'arrêts de la Cour constitutionnelle n° 20.071/2016, paragraphes 495f, 500).

<sup>47</sup> Par exemple, l'Estonie, la Corée du Sud, la Serbie.

<sup>48</sup> Cour constitutionnelle fédérale allemande, arrêt du 19 décembre 2023, principe directeur n° 4.

résultat de l'élection, et le Code de bonne conduite en matière électorale appelle autant que possible à une limitation de la portée territoriale de l'invalidation<sup>49</sup>. Les conséquences de l'invalidation des résultats de l'élection doivent être moins dommageables que l'acceptation des résultats de l'élection malgré leurs lacunes. Selon la Commission de Venise, en ce qui concerne la portée de l'annulation dans un cas donné, cette évaluation peut également devoir prendre en compte l'intérêt de l'Etat et la préservation de la souveraineté de l'Etat – qui s'exprime par des élections libres sans ingérence étrangère – en ce qui concerne l'incertitude inhérente aux conséquences des irrégularités (par exemple, en cas d'attaque hybride venant de l'extérieur).

## 2. Types d'irrégularités au cours du cycle électoral

### a. Principe de base

46. Les élections peuvent être falsifiées ou faussées de nombreuses façons. La Commission de Venise a déjà noté qu'« [e]n 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 »<sup>50</sup>. Si toutes les violations des règles électorales peuvent donc en principe conduire à l'annulation du résultat des élections, certains Etats définissent dans leur législation - avec des techniques législatives différentes - les irrégularités qui peuvent effectivement conduire à l'invalidation des élections. Une possibilité consiste à dresser une liste, qui peut être exhaustive ou exemplaire. Les listes exhaustives risquent d'exclure la possibilité de réagir à de nouvelles formes d'intrusion dans le processus électoral, à moins que les motifs d'annulation énumérés ne soient formulés de manière assez générale ; les listes exemplaires, en revanche, fournissent une certaine orientation, mais ne rendent pas nécessairement le processus de contrôle plus prévisible que les clauses ouvertes<sup>51</sup>. Certains Etats se réfèrent exclusivement à la violation des lois électorales, d'autres incluent également la violation d'autres lois. Quelle que soit la technique utilisée, la cour constitutionnelle aura toujours une marge de manœuvre pour évaluer la gravité de l'irrégularité et l'effet de l'irrégularité pour le résultat des élections. Dans son rapport 2009 sur l'annulation des résultats des élections, la Commission de Venise a dressé, sur la base des réponses au questionnaire, une liste des motifs d'annulation des résultats des élections dans la pratique des Etats membres<sup>52</sup>.

47. Si l'annulation des résultats des élections doit en principe être fondée sur une violation de la loi, il faut garder à l'esprit que les cours constitutionnelles peuvent être compétentes pour évaluer la constitutionnalité de la législation électorale lorsqu'elles traitent des litiges électoraux. Par conséquent, les cours constitutionnelles peuvent également avoir le pouvoir d'invalider les élections après avoir constaté que la législation ne garantit pas le droit à des élections libres comme l'exigent la CEDH et la Constitution nationale, y compris dans le cas où la loi ne réglemente pas des aspects importants de la campagne électorale et les principaux éléments des élections.

48. Si, dans de nombreux pays, les actions des candidats ou des partis politiques ne sont pas la seule cause possible d'annulation, dans un certain nombre de pays, les activités d'autres

<sup>49</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II.3.3.e. : « 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 ».

<sup>50</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphe 52.

<sup>51</sup> Selon l'analyse de la Commission de Venise, dans un certain nombre de pays, les lois électorales utilisent des clauses plutôt générales concernant les cas d'annulation. Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphe 130.

<sup>52</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)054](#), Rapport sur l'annulation des résultats des élections, paragraphe 79 : non-respect des exigences en matière de participation ; erreurs dans l'inscription des électeurs ou la désignation des candidats ; violations de la réglementation de la campagne (y compris la réglementation sur le financement de la campagne) ; violations de la législation applicable au processus de vote ; violations dans le dépouillement ou la communication des résultats ; violations dans l'attribution des mandats.

personnes (en particulier les médias) ne peuvent pas avoir un tel effet<sup>53</sup>. La Commission de Venise a déjà déclaré qu'en général, les motifs de plainte et de recours ne devraient pas se limiter aux violations des droits, libertés et intérêts électoraux dues aux décisions et actions de l'Etat ; ils devraient également inclure l'inaction et l'application inadéquate des règles par les acteurs électoraux publics et privés<sup>54</sup>.

49. La Commission de Venise estime que l'« influence extérieure » - ne provenant pas des acteurs électoraux - peut également être un motif dans ce contexte<sup>55</sup>. Cela s'applique surtout à l'influence des organisations non gouvernementales, des médias – et en particulier des médias sociaux –, notamment ceux qui sont parrainés et financés depuis l'étranger, ainsi que des acteurs étatiques et non étatiques étrangers : L'influence externe, y compris de l'étranger, peut avoir les mêmes effets (voire des effets plus importants) que l'influence interne (des représentants de l'État ou des partis politiques). Par conséquent, l'ingérence dans le processus électoral par des tiers agissant de l'extérieur n'est pas moins préjudiciable et peut avoir les mêmes conséquences (voire plus graves) qu'une violation des règles électorales par les candidats, les partis politiques et les agents de l'État.

#### b. Difficultés à prouver une influence sur les résultats des élections

50. Les types d'irrégularités et leur occurrence à différents stades du cycle électoral peuvent soulever différentes difficultés en termes de preuve d'influence sur le résultat de l'élection. Pour certaines irrégularités commises au cours du processus de vote et de dépouillement, il est souvent possible de déterminer l'impact probable sur le résultat de l'élection dans les circonscriptions concernées si le nombre de votes affectés est connu, ou en comparant le résultat de l'élection dans d'autres bureaux de vote et circonscriptions comparables ne présentant pas de telles irrégularités. Parmi les exemples d'irrégularités dont l'impact probable sur le résultat de l'élection peut être déterminé objectivement, on peut citer le double vote ou le double comptage, les bulletins de vote ou les votes perdus, l'absence de bulletins de vote pour un parti ou un candidat spécifique, les bulletins de vote nuls et l'invalidation incorrecte des votes.

51. Il peut être plus difficile d'établir objectivement l'impact sur le résultat des élections d'autres types d'irrégularités, généralement liées aux parties du cycle électoral relatives à l'inscription et à la campagne<sup>56</sup>. Pourtant, les violations de ces règles peuvent également affecter de manière substantielle le résultat de l'élection. Refuser à des candidats<sup>57</sup> et/ou à des groupes importants d'électeurs le droit de participer à l'élection interfère avec le principe du suffrage universel et peut évidemment avoir un impact direct sur le résultat de l'élection. Les règles de la campagne électorale relatives à la conduite, à la transparence et au financement, ainsi qu'à l'accès aux médias, visent à garantir l'égalité des chances et la liberté des électeurs de se forger une opinion. Les violations flagrantes de ces règles peuvent faire pencher la balance en faveur de certains candidats et/ou avoir un impact profond sur l'opinion des électeurs. Si le juge examinant les affaires électorales n'a pas le pouvoir d'apporter un remède efficace à la violation de ces règles, ce qui,

---

<sup>53</sup> Voir l'analyse comparative de la Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)054](#), Rapport sur l'annulation des résultats des élections, paragraphes 17-21.

<sup>54</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphe 57.

<sup>55</sup> Cela a été reconnu, par exemple, dans la Constitution de Malte : L'article 56 mentionne explicitement "l'influence étrangère" comme un motif possible d'annulation de l'élection par la Cour constitutionnelle, si l'on peut raisonnablement supposer qu'elle a affecté le résultat d'une élection.

<sup>56</sup> Voir par exemple la décision [MEX-2022-3-013](#) de la Haute Chambre du Tribunal électoral du Mexique, qui a fixé des normes de preuve élevées et a conclu que les seules irrégularités *entièrement démontrées* (liées à la participation de deux fonctionnaires à des événements de campagne) n'étaient pas généralisées, répétées ou systématiques, et n'ont donc pas été décisives pour le résultat de l'élection et n'ont pas violé de manière décisive les principes électoraux de certitude, de légalité, d'impartialité et d'équité des élections. Elle a souligné que l'annulation des élections doit être la dernière ressource utilisée par les autorités électorales, puisqu'elle implique de laisser sans effet la volonté des électeurs, et qu'elle ne doit être décidée que lorsque des violations graves, généralisées et systématiques prévues par la loi sont pleinement et objectivement accréditées.

<sup>57</sup> Cela dit, la question de l'exclusion d'un électeur ou d'un candidat devrait normalement être réglée avant l'élection.

dans des cas extrêmes, peut nécessiter l'annulation de l'élection, les règles perdront leur efficacité. La Commission de Venise souligne l'importance particulière d'une méthodologie et d'un raisonnement transparents de la part du juge en ce qui concerne les preuves de telles irrégularités et leur impact sur les résultats, étant donné que leurs conséquences sur le nombre de voix ne peuvent pas être facilement quantifiées.

c. Nouveaux défis posés par les campagnes en ligne et la désinformation

52. Par rapport aux médias audiovisuels et imprimés traditionnels, les médias sociaux circulent librement à travers les frontières, et dans la plupart des pays, les médias sociaux et les campagnes en ligne ne sont pas réglementés dans le contexte des élections dans la mesure où les médias et les campagnes traditionnels le sont. Cependant, le caractère libéral des médias sociaux ne signifie pas qu'ils échappent à la réglementation nationale et à son application dans le contexte des élections. L'importance croissante des campagnes en ligne – y compris par le recours à l'IA, qui peut potentiellement amplifier les effets de la désinformation et de la manipulation de l'opinion publique – soulève de nouveaux défis en ce qui concerne 1) la propagande de campagne, la désinformation et le contenu des messages de campagne ; et 2) les règles sur le financement des campagnes et la transparence, y compris les restrictions sur les contributions provenant de sources anonymes et étrangères, et sur l'utilisation abusive des ressources administratives. D'un point de vue juridique, il est important de faire la distinction entre ces deux questions.

53. En ce qui concerne tout d'abord la propagande de campagne, il convient de noter que les campagnes électorales sont essentiellement des campagnes d'information menées par les candidats en vue de convaincre les électeurs. Les déclarations politiques faites par les candidats dans le cadre d'une élection peuvent souvent être considérées par leurs adversaires comme de la désinformation ou de fausses informations. Quels que soient leur forme et leur support, les déclarations politiques faites dans le cadre d'une campagne électorale sont généralement des jugements de valeur ou des déclarations qui relèvent de la liberté d'expression du candidat, à moins qu'elles ne dépassent les limites autorisées, par exemple sous la forme d'un discours de haine à l'encontre des opposants politiques<sup>58</sup>. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'ingérence judiciaire dans les messages de campagne<sup>59</sup>, il est actuellement difficile de voir comment la forme et le contenu des messages de campagne des candidats pourraient constituer une violation de la loi électorale susceptible d'entraîner l'annulation des élections.

54. Idéalement, les Etats devraient réglementer les conséquences des troubles de l'information, des cyber-attaques et des autres menaces numériques pour l'intégrité électorale. La Norvège en est un exemple. Suite à un amendement constitutionnel en 2022, une majorité des deux tiers du parlement norvégien peut ordonner une nouvelle élection si un événement extraordinaire, qui comprend des cyber-attaques et des campagnes de désinformation, a empêché une partie importante de l'électorat de voter<sup>60</sup>. On peut envisager d'attribuer aux cours constitutionnelles des pouvoirs similaires pour traiter les urgences électorales, sur la base de preuves claires.

55. A cet égard, l'attention est attirée sur la récente déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale concernant les technologies numériques et l'intelligence artificielle, dans laquelle la Commission de Venise a souligné 1) que la liberté des électeurs de se forger une opinion inclut le droit d'avoir accès à toutes sortes d'informations leur permettant d'être

<sup>58</sup> Voir par exemple CourEDH, *Sanchez c. France*, no. 45581/15, 15 mai 2023.

<sup>59</sup> Voir CourEDH, *Kwiecien c. Pologne*, no. 51744/99, 9 janvier 2007 ; CourEDH, *Kita c. Pologne*, no. 57659/00, 8 juillet 2008 ; CourEDH, *Brzeziński c. Pologne*, no. 47542/07, 25 juillet 2019.

<sup>60</sup> Article 54, section 5 de la Constitution norvégienne : « Si un événement extraordinaire a empêché une partie importante de l'électorat de voter, le Storting en exercice, avec les voix de deux tiers des membres, peut décider qu'une nouvelle élection au Storting aura lieu. La décision d'organiser une nouvelle élection ne peut être prise que dans la mesure où elle est nécessaire pour garantir que l'électorat a la possibilité de voter. Les membres élus du Storting restent en fonction jusqu'à ce que la nouvelle élection ait été définitivement approuvée ».



correctement informés avant de prendre une décision (qui peut être affectée par les troubles de l'information en ligne)<sup>61</sup> ; et 2) que l'égalité des chances s'applique également à l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle dans la campagne électorale, y compris les fonctions et les services des intermédiaires Internet<sup>62</sup>. Le code de bonne conduite en matière électorale précise que les candidats et/ou les partis doivent bénéficier d'un accès juste et équitable aux médias en ligne, garantissant une représentation sans discrimination<sup>63</sup>. Selon la déclaration interprétative, des dispositions légales devraient également être adoptées pour garantir un accès minimal aux médias en ligne privés et aux fonctions et services fournis par les intermédiaires de l'internet, ainsi qu'aux outils numériques et aux technologies d'intelligence artificielle pour gérer leurs campagnes<sup>64</sup>. En outre, l'équité dans la diffusion des contenus et l'accès à ceux-ci doit être respectée : Des réglementations devraient être mises en œuvre pour garantir que les algorithmes d'intelligence artificielle utilisés par les intermédiaires de l'internet ne favorisent pas certains partis ou candidats par rapport à d'autres, en maintenant un équilibre dans la visibilité du contenu électorale ; et, entre autres, des audits indépendants et continus des algorithmes d'intelligence artificielle utilisés dans les campagnes électorales devraient être mis en œuvre<sup>65</sup>.

56. Deuxièmement, bien que la campagne en ligne basée sur les plateformes de médias sociaux puisse être nouvelle dans sa forme et son impact, de l'avis de la Commission de Venise, son utilisation devrait toujours être soumise aux règles générales sur le financement des campagnes et la transparence. Le rôle du juge examinant les affaires électorales est de décider si la campagne en ligne d'un candidat - et l'obtention d'un soutien de campagne de la part de tiers, que ce soit en ligne ou non - a violé ces règles et, en ce qui concerne les conséquences d'une telle violation, si la violation est si importante qu'elle a pu influencer le résultat de l'élection.

57. L'un des défis posés par les médias sociaux, dont le contenu est généré par les utilisateurs, est de savoir comment attribuer le soutien en ligne à un candidat à la campagne de ce candidat. Le simple fait qu'un candidat réussisse sa campagne en ligne et que l'utilisation des plateformes de médias sociaux puisse amplifier le message d'un candidat au-delà de ce qui était possible avec les médias imprimés et radiodiffusés ne signifie pas que le candidat a violé les règles relatives aux dépenses de campagne et à la transparence et qu'il a donc obtenu un avantage injuste. Le rôle du juge est d'examiner si des règles ont été violées en recevant un soutien de campagne de la part de tiers, que ce soit en ligne ou non.

58. A cet égard, l'attention est à nouveau attirée sur la déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale relative aux technologies numériques et à l'intelligence artificielle<sup>66</sup>, dans laquelle la Commission de Venise invite les Etats à réglementer, entre autres, que la publicité électorale en ligne doit toujours être identifiée comme telle et doit être transparente quant à l'identité de son commanditaire et à la technique de diffusion utilisée ; que le financement des

---

<sup>61</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)044](#), Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale en ce qui concerne les technologies numériques et l'intelligence artificielle, paragraphes 5 et 35 *et suivants*.

<sup>62</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)044](#), Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale en ce qui concerne les technologies numériques et l'intelligence artificielle, paragraphe 9. Pour garantir l'égalité des chances en ligne, il convient toutefois de tenir dûment compte des différences significatives en termes d'influence entre les médias traditionnels (radiodiffusion) et les nouveaux médias (en ligne). Voir CEDH, *Animal Defenders Intl c. Royaume-Uni*, no. 48876/08, 22 avril 2013), paragraphe 119 : la Cour a noté que les informations émergeant d'internet et des médias sociaux n'avaient pas la même synchronisation ou le même impact que les informations diffusées, étant donné la fonction continue de la radio et de la télévision en tant que sources familières de divertissement dans l'intimité du foyer et en raison des choix inhérents à l'utilisation d'internet et des médias sociaux.

<sup>63</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphes 18 et 19.

<sup>64</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)044](#), Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle, paragraphe 44.

<sup>65</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)044](#), Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle, paragraphe 45.

<sup>66</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)044](#), Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle, paragraphe. 11.

activités en ligne doit être transparent, avec des limites potentielles aux dépenses des partis politiques en matière de publicité numérique ; et que les plateformes de médias sociaux sont tenues de divulguer systématiquement les données relatives à la publicité politique et à leurs commanditaires. Selon la déclaration interprétative, l'interdiction de certaines formes de publicité politique payante sur les médias sociaux pendant les périodes électorales peut être une option, en particulier lorsque des techniques automatisées de diffusion de masse ou de microciblage basées sur l'intelligence artificielle sont employées<sup>67</sup>, et l'option d'interdire aux partis politiques et aux candidats de faire campagne de manière anonyme pourrait également être justifiée. En outre, la Commission de Venise a précédemment déclaré que les tiers devraient être libres de collecter des fonds et d'exprimer des points de vue sur des questions politiques en tant que moyen de libre expression, et que leur activité ne devrait pas être inconditionnellement interdite ; dans le même temps, certaines formes de réglementation, avec des obligations et des restrictions comparables à celles qui s'appliquent aux partis et aux candidats des partis, devraient être étendues aux tiers qui sont impliqués dans la campagne, afin de garantir la transparence et la responsabilité<sup>68</sup>.

59. Comme mentionné ci-dessus dans le chapitre sur les questions de procédure, les garanties procédurales pour les litiges électoraux revêtent une importance particulière lorsqu'il s'agit de décisions sur l'annulation des résultats des élections. La loi doit garantir des garanties telles que l'impartialité, des normes précises pour limiter le pouvoir discrétionnaire de l'autorité, des garanties d'une décision équitable, objective et motivée, afin d'éviter les décisions arbitraires et d'être en conformité avec la CEDH. Il est particulièrement difficile de prouver les violations de la loi commises dans le cadre de campagnes menées en ligne et via les médias sociaux. Des décisions bien motivées et transparentes sur ces questions sont cruciales. De l'avis de la Commission de Venise, ces décisions doivent indiquer précisément les violations et les preuves, et ne doivent pas être fondées uniquement sur des renseignements classifiés (qui ne peuvent être utilisés qu'à titre d'informations contextuelles), car cela ne garantirait pas la transparence et la vérifiabilité nécessaires.

#### **D. Portée et conséquences des décisions d'annulation**

60. Le Code de bonne conduite en matière électorale exige que « [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. »<sup>69</sup>. En principe, l'annulation des élections doit être limitée aux unités électorales affectées par les irrégularités<sup>70</sup>. Cela signifie que si les irrégularités qui ont affecté le résultat de l'élection dans une ou plusieurs circonscriptions sont limitées à certains bureaux de vote, seule l'élection dans ces bureaux de vote peut être annulée et faire l'objet d'une nouvelle élection, à moins qu'une nouvelle élection dans ces bureaux de vote ne garantisse pas un résultat électoral équitable en raison d'un éventuel vote tactique<sup>71</sup>. À l'inverse, si les irrégularités ont affecté le

---

<sup>67</sup> Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Etude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphe 68.

<sup>68</sup> Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques paragraphe 256.

<sup>69</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.3.e.

<sup>70</sup> Pour une analyse comparative des législations des Etats sur les mécanismes d'invalidation - générale ou partielle - voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphe 130, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)054](#), Rapport sur l'annulation des résultats électoraux, paragraphes 22-27. En Allemagne, le principe de l'ingérence minimale a été appliqué par la Cour constitutionnelle fédérale dans son arrêt 4/23 du 19.12.2023. En Norvège, ce principe est codifié dans la loi électorale de 2023, §§ 16-11 (3) et 16-12 (6) : « L'élection ne peut être déclarée invalide que dans les municipalités où il existe une probabilité prépondérante que les circonstances illégales mentionnées dans la première section ont influencé l'attribution des voix aux différentes listes. »

<sup>71</sup> Voir par exemple les problèmes survenus lors des élections présidentielles de 2016 en Autriche en raison de la publication d'informations préalables sur certaines unités électorales ; au premier tour (qui n'a pas fait l'objet de la décision de la Cour), il y a eu une course serrée entre les candidats n° 2 et 3 (cruciaux pour la qualification au second tour) et les partisans du candidat n° 2 ont lancé une campagne sur les réseaux sociaux pour ne pas voter pour le

résultat de l'élection dans tous les bureaux de vote et toutes les circonscriptions, l'ensemble de l'élection doit être annulé.

61. Si les résultats des élections sont invalidés, il est nécessaire de trouver une solution provisoire pour la période précédant les prochaines élections : soit les anciens titulaires du mandat resteront en fonction, soit ils seront remplacés par d'autres ; cette dernière solution n'est possible que s'il existe une disposition constitutionnelle claire régissant cette question. Dans tous les cas, la période intérimaire doit être aussi courte que possible, mais elle doit laisser suffisamment de temps pour organiser de nouvelles élections.

62. Après avoir identifié les irrégularités qui ont conduit à l'annulation des élections, il est important de s'assurer que le problème est résolu et qu'il ne se reproduira pas lors des nouvelles élections.

63. Une autre question est de savoir si un candidat qui a manipulé les élections est exclu des nouvelles élections. Selon les conclusions de la Commission de Venise en 2009, ce n'est pas le cas dans la plupart des Etats membres<sup>72</sup>. Cela dit, la condamnation pénale d'un candidat peut entraîner son inéligibilité<sup>73</sup>.

#### IV. Conclusion

64. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de préparer un rapport d'urgence sur la question suivante :

*Dans quelles conditions et selon quelles normes juridiques une cour constitutionnelle peut-elle invalider des élections, en s'inspirant de la récente affaire roumaine ?*

65. La question se réfère à la décision n° 32 de la Cour constitutionnelle roumaine du 6 décembre 2024 qui a annulé le premier tour de l'élection présidentielle du 24 novembre 2024.

66. Il n'appartient pas à la Commission de Venise d'examiner les faits de l'affaire, ni d'examiner la décision de la Cour constitutionnelle roumaine. La question posée à la Commission de Venise par l'Assemblée parlementaire est de nature générale et renvoie à une analyse du droit constitutionnel comparatif général et des normes européennes et internationales.

67. Pour commencer, la Commission de Venise souligne que les élections visent à produire un résultat électoral qui « assure la libre expression de l'opinion du peuple », conformément à l'article 3 du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Compte tenu des conséquences graves de l'annulation *ex post* d'une élection, le pouvoir discrétionnaire du juge examinant les affaires électorales devrait être guidé et limité par des conditions fixées par la loi. A cet égard, l'attention est attirée sur une recommandation générale antérieure de la Commission de Venise - qui reste valable - visant à améliorer la législation sur l'annulation des résultats des élections.

---

candidat n° 3 après l'arrivée des premiers résultats dans les circonscriptions rurales (où les bureaux de vote fermaient déjà à midi). Cf. Sélection d'arrêts de la Cour constitutionnelle n° 20.071/2016, section 2.7.2 (paragraphe 517-532).

<sup>72</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)054](#), Rapport sur l'annulation des résultats des élections, paragraphe 28 : " Dans la plupart des pays (Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Finlande, Grèce, Lettonie, Lituanie, Portugal, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie, " l'ex-République yougoslave de Macédoine "), l'annulation des résultats des élections en raison de violations de la loi par un candidat pendant les élections ne donne pas lieu à une restriction du droit du candidat à être élu lors d'élections ultérieures. Dans certains de ces pays, par exemple en Turquie, aucune nouvelle procédure de nomination des candidats n'a lieu. En Suède, la coutume veut que le candidat qui a causé l'annulation des résultats des élections ne soit plus présenté par les partis politiques comme candidat.

<sup>73</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice I.1.1.d. ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement.

68. En règle générale, les électeurs doivent être convaincus que leur vote est définitif. L'annulation d'une partie des élections ou des élections dans leur ensemble ne peut être autorisée que dans des circonstances très exceptionnelles (principe de l'*ultima ratio*). D'autre part, le Code de bonne conduite en matière électorale exige un système de recours efficace et stipule notamment que « l'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat ».

69. Les normes internationales n'imposent ni n'interdisent en principe les décisions d'office des cours constitutionnelles. Gardant à l'esprit que les tribunaux, y compris les cours constitutionnelles, se caractérisent par leur réactivité et non par leur capacité à fixer l'ordre du jour, la Commission de Venise estime que le pouvoir des cours constitutionnelles d'invalider des élections d'office - s'il existe - devrait être limité à des circonstances exceptionnelles et clairement réglementé, afin de préserver la confiance des électeurs dans la légitimité des élections.

70. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le processus décisionnel concernant les contestations de résultats électoraux doit être assorti de garanties adéquates et suffisantes permettant notamment d'éviter tout arbitraire. La procédure doit être équitable et objective et garantir une décision suffisamment motivée ; les plaignants doivent avoir la possibilité d'exposer leur point de vue et de faire valoir les arguments qu'ils jugent pertinents pour la défense de leurs intérêts ; les décisions doivent être prises dans des délais raisonnables. De l'avis de la Commission de Venise, ces exigences procédurales s'appliquent en principe également aux décisions d'office qui conduisent à l'annulation du résultat de l'élection.

71. Le critère central pour annuler 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. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, les irrégularités dans le processus électoral n'interfèrent avec la libre expression de l'opinion du peuple que si ces irrégularités entraînent un préjudice réel pour le résultat de l'élection. Les conséquences de l'invalidation des résultats de l'élection doivent être moins néfastes que l'acceptation des résultats de l'élection malgré leurs lacunes. Selon la Commission de Venise, la décision d'invalider les élections doit être fondée sur des irrégularités si importantes qu'elles ont pu influencer le résultat de l'élection.

72. Si l'annulation des résultats des élections doit en principe être fondée sur la violation de la loi, il faut garder à l'esprit que les cours constitutionnelles peuvent avoir la compétence d'évaluer la constitutionnalité de la législation électorale et d'invalider les élections si elles ont constaté que la législation ne garantit pas le droit à des élections libres, y compris dans les cas où la loi ne réglemente pas des aspects importants de la campagne électorale et les principaux éléments des élections.

73. De l'avis de la Commission de Venise, , il devrait être possible de contester les résultats des élections sur la base de violations des droits, libertés et intérêts électoraux non seulement par l'État, mais aussi par les acteurs électoraux publics et privés - en gardant à l'esprit que l'État a l'obligation positive de garantir des élections libres et une campagne équitable ; cela s'applique également à l'influence des organisations non gouvernementales, des médias, et des médias sociaux en particulier, y compris ceux qui sont parrainés et financés depuis l'étranger, ainsi que des acteurs étatiques et non étatiques étrangers.

74. L'importance croissante des campagnes en ligne – y compris par le recours à l'IA, qui peut potentiellement amplifier les effets de la désinformation et de la manipulation de l'opinion publique – soulève de nouveaux défis en ce qui concerne 1) la propagande de campagne, la désinformation et le contenu des messages de campagne ; et 2) les règles relatives au financement des campagnes et à la transparence, y compris les restrictions sur les contributions provenant de sources anonymes et étrangères, et sur l'utilisation abusive des ressources administratives.

75. En ce qui concerne la propagande de campagne, quels que soient la forme et le support, les déclarations politiques dans le contexte de la campagne sont généralement des déclarations de valeur, des jugements ou qui relèvent de la liberté d'expression du candidat, à moins qu'elles ne dépassent les limites autorisées, par exemple sous la forme d'un discours de haine contre les opposants politiques. Idéalement, les Etats devraient réglementer les conséquences des troubles de l'information, des cyber-attaques et des autres menaces numériques pour l'intégrité électorale.

76. Deuxièmement, bien que la campagne en ligne basée sur les plateformes de médias sociaux puisse être nouvelle dans sa forme et son impact, de l'avis de la Commission de Venise, son utilisation devrait toujours être soumise aux règles générales sur le financement des campagnes électorales et la transparence. Le rôle du juge examinant les affaires électorales est de décider si la campagne en ligne d'un candidat - et l'obtention d'un soutien de campagne de la part de tiers, que ce soit en ligne ou non - a violé ces règles et, en ce qui concerne les conséquences d'une telle violation, si la violation est si importante qu'elle a pu influencer le résultat de l'élection.

77. Il est particulièrement difficile de prouver que la campagne en ligne et via les médias sociaux constitue une violation de la loi. Des décisions bien motivées et transparentes sur ces questions sont cruciales. De l'avis de la Commission de Venise, ces décisions doivent indiquer précisément les violations et les preuves, et ne doivent pas être fondées uniquement sur des renseignements classifiés (qui ne peuvent être utilisés qu'à titre d'informations contextuelles), car cela ne garantirait pas la transparence et la vérifiabilité nécessaires.

78. La Commission de Venise formule les principales recommandations suivantes :

- A. Les décisions d'annulation des résultats des élections doivent être prises par l'organe électoral suprême et ces décisions doivent pouvoir être contrôlées par l'organe judiciaire suprême, la Cour constitutionnelle ou un tribunal électoral spécialisé lorsqu'un tel organe judiciaire existe [paragraphe 21] ;
- B. Le pouvoir des cours constitutionnelles d'invalider des élections d'office - s'il existe - devrait être limité à des circonstances exceptionnelles et clairement réglementé [paragraphe 27] ;
- C. L'annulation d'une partie des élections ou des élections dans leur ensemble ne peut être autorisée que dans des circonstances très exceptionnelles, en tant qu'*ultima ratio*, et à condition que des irrégularités dans le processus électoral aient pu affecter le résultat du vote [paragraphe 18 et 39] ;
- D. Le processus décisionnel concernant les résultats des élections doit être assorti de garanties adéquates et suffisantes assurant notamment une procédure équitable et objective et une décision suffisamment motivée basée sur des faits clairement établis prouvant des irrégularités si importantes qu'elles ont pu influencer le résultat de l'élection ; les parties affectées doivent avoir la possibilité de présenter leurs points de vue et leurs preuves, et le pouvoir discrétionnaire du juge examinant les affaires électorales doit être guidé et limité par des conditions fixées par la loi ; les décisions doivent être prises dans des délais raisonnables [paragraphe 16, 28, 31, 33] ;
- E. Il devrait être possible de contester les résultats des élections sur la base des violations des droits, libertés et intérêts électoraux par l'État, les acteurs électoraux publics et privés, et de l'influence des médias, et des médias sociaux en particulier, y compris ceux qui sont parrainés et financés depuis l'étranger [paragraphe 48 et 49] ;
- F. Les Etats devraient réglementer les conséquences des troubles de l'information, des cyber-attaques et des autres menaces numériques pour l'intégrité électorale ; les candidats et les partis doivent bénéficier d'un accès juste et équitable aux médias en ligne, des réglementations devraient être mises en œuvre pour garantir que les systèmes d'intelligence artificielle des intermédiaires Internet ne favorisent pas certains partis ou candidats par rapport à d'autres [paragraphe 54 et 55] ;
- G. Les règles générales sur le financement des campagnes et la transparence devraient être appliquées aux campagnes en ligne utilisant les plateformes de médias sociaux ; les Etats devraient également réglementer la publicité électorale en ligne qui doit être identifiée

comme telle et doit être transparente, et préciser que les plateformes de médias sociaux sont tenues de divulguer des données sur la publicité politique et leurs commanditaires [paragraphe 56 et 58].

79. La Commission de Venise reste à la disposition de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.