CODE DE BONNE CONDUITE EN MATIÈRE ÉLECTORALE





VENICE COMMISSION
COMMISSION DE VENISE

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

CODE DE BONNE CONDUITE EN MATIÈRE ÉLECTORALE

Lignes directrices,
rapport explicatif et
déclarations interprétatives

Commission de Venise
Conseil de l'Europe
Strasbourg

Édition anglaise :
Code of good practice in electoral matters

Les points de vue exprimés dans cet ouvrage n'engagent que le ou les auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, année de publication ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int. Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

venice@coe.int
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
http://www.coe.int/

Conception de la couverture et mise en page : Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale du SPDP.

© Conseil de l'Europe, janvier 2025
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

INTRODUCTION	**5**
LIGNES DIRECTRICES	**7**
I. Les principes du patrimoine électoral européen	7
1. Le suffrage universel	7
2. Le suffrage égal	9
3. Le suffrage libre	11
4. Le suffrage secret	13
5. Le suffrage direct	13
6. La périodicité des élections	14
II. Les conditions de la mise en œuvre des principes	14
1. Le respect des droits fondamentaux	14
2. Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral	14
3. Les garanties procédurales	14
4. Le système électoral	16
RAPPORT EXPLICATIF	**17**
I. Les principes du patrimoine électoral européen	17
Introduction : les principes et leur fondement juridique	17
1. Le suffrage universel	18
2. Le suffrage égal	22
3. Le suffrage libre	26
4. Le suffrage secret	32
5. Le suffrage direct	32
6. La périodicité des élections	33
II. Les conditions de la mise en œuvre des principes	33
1. Le respect des droits fondamentaux	34
2. Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral	35
3. Les garanties procédurales	36
Conclusion	44
DÉCLARATIONS INTERPRÉTATIVES	**45**
La stabilité du droit électoral	45
La participation des femmes aux élections	47
La participation des personnes handicapées aux élections	48
La publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections	50
Les technologies numériques et l'intelligence artificielle	52

Introduction

Le 8 novembre 2001, la Commission permanente de l'Assemblée parlementaire, agissant au nom de l'Assemblée, a adopté la résolution 1264 (2001), par laquelle elle a invité la Commission de Venise[1] :

i. à créer en son sein un groupe de travail auquel participeraient des représentants de l'Assemblée parlementaire, du CPLRE et, éventuellement, d'autres organisations ayant une expérience en la matière, dans le but de réfléchir de façon régulière aux questions électorales ;

ii. à élaborer un code de bonne conduite en matière électorale, qui pourrait, entre autres, s'inspirer des lignes directrices qui se trouvent dans l'annexe à l'exposé des motifs du rapport ayant servi de base à la présente résolution (Doc. 9267), étant entendu qu'un tel code devrait comprendre des règles couvrant à la fois les périodes préélectorale et électorale, et la période qui suit immédiatement le vote ;

iii. à recenser, dans la mesure de ses moyens, les principes du patrimoine électoral européen en coordonnant, systématisant et développant les observations et les activités en cours et en projet. A moyen terme, les données collectées concernant les élections en Europe devraient être réunies dans une base de données, analysées et diffusées par une unité spécialisée.

Les lignes directrices qui suivent concrétisent les trois aspects de cette résolution. Elles ont été adoptées par le Conseil des élections démocratiques – groupe de travail conjoint prévu par la résolution de l'Assemblée parlementaire – lors de sa 2e réunion (3 juillet 2002), puis par la Commission de Venise lors de sa 51e session (5-6 juillet 2002) ; elles sont basées sur les principes du patrimoine électoral européen ; enfin et surtout, elles constituent le noyau du code de bonne conduite en matière électorale.

1. Point 6 ; voir Doc. 9267, rapport de la commission des questions politiques, rapporteur : M. Clerfayt.

Le rapport explicatif développe les principes énoncés dans les lignes directrices. Il définit et précise ceux-ci, en intégrant au besoin des recommandations sur des points de détail. Il a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 3e réunion (16 octobre 2002), puis par la Commission de Venise lors de sa 52e session (18-19 octobre 2002).

Le Code de bonne conduite en matière électorale a été approuvé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lors de sa session de 2003 – première partie et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe lors de sa session de printemps 2003.Par une déclaration solennelle adoptée au niveau ministériel le 13 mai 2004, le Comité des Ministres a invité les gouvernements, les parlements et les autres autorités compétentes des États membres à tenir compte du Code de bonne conduite en matière électorale, à s'en inspirer, dans le respect de leurs traditions nationales démocratiques, lors de l'élaboration et l'application de la législation électorale et à déployer des efforts soutenus pour lui assurer une diffusion plus large au sein des milieux concernés.

Comme demandé dans la résolution de l'Assemblée parlementaire, le présent document s'inspire des lignes directrices qui se trouvent dans l'annexe à l'exposé des motifs du rapport ayant servi de base à la résolution de l'Assemblée (Doc. 9267). Il s'inspire aussi des travaux menés par la Commission de Venise dans le domaine électoral, tels que résumés dans le document CDL (2002) 7.

Lignes directrices

adoptées par la Commission de Venise lors de sa 51e session plénière (Venise, 5-6 juillet 2002)

I. Les principes du patrimoine électoral européen

Les cinq principes du patrimoine électoral européen sont le suffrage universel, égal, libre, secret et direct. En outre, les élections doivent être périodiques.

1. Le suffrage universel

1.1. Règle et exceptions

Le suffrage universel implique en principe que tout être humain ait le droit de vote et soit éligible. Toutefois, un certain nombre de conditions peuvent ou doivent être prévues :

a. condition d'âge

i. la capacité civique doit être soumise à un âge minimal ;

ii. le droit de vote doit être acquis au plus tard avec la majorité civile ;

iii. l'éligibilité devrait de préférence être acquise au même âge que le droit de vote, mais au plus tard à 25 ans, sous réserve de fonctions particulières (sénateur, chef de l'État).

b. condition de nationalité

i. la condition de nationalité peut être prévue ;

ii. il est toutefois souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local.

c. condition de résidence

i. une condition de résidence peut être imposée ;

ii. la résidence est comprise comme la résidence habituelle ;

iii. une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales ;

iv. cette durée ne devrait pas dépasser six mois ; une durée plus longue peut être prévue uniquement en vue d'assurer la protection des minorités nationales ;

v. le droit de vote et d'éligibilité peut être accordé aux citoyens résidant à l'étranger.

d. exclusion du droit de vote et de l'éligibilité

i. une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes :

- elle doit être prévue par la loi ;
- elle doit respecter le principe de la proportionnalité ; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote ;
- elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves ;

ii. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.

1.2. Les listes électorales

Les conditions suivantes doivent impérativement être remplies pour que les listes électorales soient fiables :

i. il faut des listes électorales permanentes ;

ii. il faut des mises à jour régulières, qui doivent être au moins annuelles. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long ;

iii. les listes électorales doivent être publiées ;

iv. il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire –, ou une procédure judiciaire, permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire ; l'inscription ne doit pas avoir lieu au bureau de vote le jour de l'élection ;

v. une procédure analogue devrait permettre à l'électeur de faire corriger les inscriptions erronées ;

vi. une liste supplémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du droit de vote depuis la publication définitive de la liste, de voter.

1.3. La présentation des candidatures

i. la présentation de candidatures individuelles ou de listes de candidats peut être soumise à l'obtention d'un certain nombre de signatures ;

ii. la loi ne devrait pas exiger la signature de plus de 1% des électeurs de la circonscription ;

iii. la procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires, notamment en ce qui concerne les délais ;

iv. la vérification doit porter en principe sur l'ensemble des signatures ; toutefois, lorsqu'il est certain qu'un nombre suffisant de signatures a été atteint, il peut être renoncé à la vérification des signatures restantes ;

v. la validation des candidatures doit être terminée au début de la campagne électorale ;

vi. si une caution est demandée, elle doit être remboursée si le candidat ou le parti dépasse un certain nombre de suffrages ; son montant et le nombre de suffrages requis pour le remboursement ne doivent pas être excessifs.

2. Le suffrage égal

Le suffrage égal comprend :

2.1. *L'égalité de décompte* : chaque électeur a normalement une voix ; dans le cas où le système électoral accorde aux électeurs plus d'une voix, chaque électeur a le même nombre de voix.

2.2. *L'égalité de la force électorale* : les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions ;

i. L'égalité de la force électorale doit s'appliquer en tout cas aux premières chambres, aux élections régionales et locales.

ii. Cela implique une répartition égale et claire des sièges selon l'un des critères de répartition suivants : population, nombre de résidents ressortissants

(y compris les mineurs), nombre d'électeurs inscrits, éventuellement nombre de votants ; une combinaison appropriée de ces critères de répartition est envisageable.

iii. Le critère géographique et les délimitations administratives voire historiques peuvent être pris en considération.

iv. L'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait pas dépasser 10%, et en tout cas pas 15%, sauf circonstance spéciale (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population) ;

v. Afin d'assurer l'égalité de la force électorale, une nouvelle répartition des sièges doit avoir lieu au moins tous les dix ans et de préférence hors des périodes électorales.

vi. En présence de circonscriptions plurinominales, la nouvelle répartition se fera de préférence sans redécoupage des circonscriptions, et les circonscriptions correspondront si possible à des entités administratives.

vii. Lorsqu'un nouveau découpage est prévu – ce qui s'impose dans un système uninominal –, il doit :

- ne pas être partisan ;
- ne pas défavoriser les minorités nationales ;
- tenir compte d'un avis exprimé par une commission, comprenant en majorité des membres indépendants, et de préférence un géographe, un sociologue, une représentation équilibrée des partis et, le cas échéant, des représentants des minorités nationales.

2.3. L'égalité des chances

a. L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques, en particulier relativement :

i. à la campagne électorale ;

ii. à la couverture par les médias, notamment les médias publics ;

iii. au financement public des partis et campagnes.

b. Selon les matières, l'égalité peut être stricte ou proportionnelle. Si elle est stricte, les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Si elle est proportionnelle, les partis politiques doivent être traités en fonction de leurs

résultats électoraux. L'égalité des chances porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien.

c. Dans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité.

d. Le financement des partis, des candidats et des campagnes électorales doit être transparent.

e. Le principe de l'égalité des chances peut, dans certains cas, conduire à limiter les dépenses des partis, notamment dans le domaine de la publicité.

2.4. Egalité et minorités nationales

a. Les partis de minorités nationales doivent être autorisés.

b. N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales.

c. Les candidats et les électeurs ne doivent pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale.

2.5. Egalité et parité des sexes

Les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle.

3. Le suffrage libre

3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur

a. Les autorités publiques ont un devoir de neutralité. Celui-ci porte notamment sur :

i. les médias ;

ii. l'affichage ;

iii. le droit de manifester sur la voie publique ;

iv. le financement des partis et des candidats.

b. Les autorités publiques ont des obligations positives et doivent notamment :

i. soumettre les candidatures déposées aux électeurs ;

ii. permettre à l'électeur de connaître les listes et les candidats qui se présentent aux élections, par exemple par un affichage adéquat.

iii. L'information mentionnée aux points précédents doit être accessible aussi dans les langues des minorités nationales.

c. Les violations du devoir de neutralité et de la libre formation de la volonté de l'électeur doivent être sanctionnées.

3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude électorale

i. la procédure de vote doit être simple ;

ii. dans tous les cas, le vote dans un bureau de vote doit être possible ; d'autres modalités de vote sont admissibles aux conditions suivantes :

iii. le vote par correspondance ne doit être admis que si le service postal est sûr et fiable ; il peut être limité aux personnes hospitalisées, aux détenus, aux personnes à mobilité réduite et aux électeurs résidant à l'étranger ; la fraude et l'intimidation ne doivent pas être possibles ;

iv. le vote électronique ne doit être admis que s'il est sûr et fiable ; en particulier, l'électeur doit pouvoir obtenir confirmation de son vote et le corriger, si nécessaire, dans le respect du secret du vote ; la transparence du système doit être garantie ;

v. le vote par procuration ne peut être autorisé que s'il est soumis à des règles très strictes ; le nombre de procurations détenues par un électeur doit être limité ;

vi. le recours à l'urne mobile ne doit être admis qu'à des conditions strictes, permettant d'éviter la fraude ;

vii. deux paramètres au moins doivent être utilisés pour juger de la justesse du vote : le nombre d'électeurs qui ont participé au vote et le nombre de bulletins introduits dans l'urne ;

viii. les bulletins ne doivent pas être manipulés ou annotés par les membres du bureau de vote ;

ix. les bulletins non utilisés doivent rester en permanence dans le bureau de vote ;

x. le bureau de vote doit compter des membres représentant plusieurs partis et les observateurs désignés par les candidats doivent pouvoir assister aux élections ;

xi. les militaires doivent voter à leur lieu de résidence lorsque cela est possible ; sinon, il est souhaitable qu'ils soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne ;

xii. le décompte devrait avoir lieu de préférence dans les bureaux de vote ;

xiii. le décompte doit être transparent ; la présence des observateurs, des représentants des candidats et des médias doit être admise ; les procès-verbaux doivent être accessibles à ces personnes ;

xiv. la transmission des résultats au niveau supérieur doit avoir lieu de manière transparente ;

xv. l'État doit punir toute fraude électorale.

4. Le suffrage secret

a. Le secret du vote est non seulement un droit, mais aussi une obligation pour l'électeur, qui doit être sanctionnée par la nullité des bulletins dont le contenu a été révélé.

b. Le vote doit être individuel. Le vote familial et toute autre forme de contrôle d'un électeur sur le vote d'un autre doivent être interdits.

c. La liste des votants ne devrait pas être rendue publique.

d. La violation du secret du vote doit être sanctionnée.

5. Le suffrage direct

Doivent être élus au suffrage direct :

i. au moins une Chambre du Parlement national ;

ii. les organes législatifs infranationaux ;

iii. les assemblées locales.

6. La périodicité des élections

Les élections doivent avoir un caractère périodique ; le mandat des assemblées législatives ne doit pas dépasser cinq ans.

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

1. Le respect des droits fondamentaux

a. Les élections démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques.

b. Les restrictions à ces libertés doivent respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité.

2. Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral

a. A l'exception des règles techniques et de détail – qui peuvent avoir un caractère réglementaire –, les règles du droit électoral doivent avoir au moins rang législatif.

b. Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire.

3. Les garanties procédurales

3.1. L'organisation du scrutin par un organe impartial

a. Un organe impartial doit être compétent pour l'application du droit électoral.

b. En l'absence d'une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau du bureau de vote.

c. La Commission électorale centrale doit être permanente.

d. La Commission électorale centrale devrait comprendre :

i. au moins un magistrat ;

ii. des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain nombre de suffrages ; ces personnes doivent avoir des compétences en matière électorale.

Elle peut comprendre :

iii. un représentant du ministère de l'Intérieur ;

iv. des représentants des minorités nationales.

e. Les partis politiques doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales ou doivent pouvoir observer le travail de l'organe impartial. L'égalité peut se comprendre de manière stricte ou proportionnelle (voir point I.2.3.b.).

f. Les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés.

g. Une formation standardisée doit être assurée aux membres des commissions électorales.

h. Il est souhaitable que les décisions des commissions électorales se prennent à la majorité qualifiée ou par consensus.

3.2. L'observation des élections

a. La possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, en ce qui concerne aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux.

b. L'observation ne doit pas se limiter au jour de l'élection, mais comprendre la période d'enregistrement des candidats et, le cas échéant, des électeurs, ainsi que la campagne électorale. Elle doit permettre d'établir si des irrégularités se sont produites aussi bien avant l'élection que pendant celle-ci et après celle-ci. Elle doit en particulier être possible pendant le dépouillement.

c. La loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre.

d. L'observation doit porter sur le respect par les autorités de leur obligation de neutralité.

3.3. L'existence d'un système de recours efficace

a. L'instance de recours en matière électorale doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Un recours devant le Parlement peut être prévu en première instance en ce qui concerne les élections du Parlement. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance.

b. La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours.

c. Les 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.

d. 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.

e. 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.

f. Tout 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.

g. Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance).

h. Le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé.

i. Lorsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, elles doivent pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions inférieures.

4. Le système électoral

Le choix du système électoral est libre, sous réserve du respect des principes mentionnés ci-dessus.

Rapport explicatif

adopté par la Commission de Venise
lors de sa 52e session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002)

La démocratie est, avec les droits de l'homme et la primauté du droit, l'un des trois piliers du patrimoine constitutionnel européen, aussi bien que du Conseil de l'Europe. Elle ne se conçoit pas sans des élections respectant un certain nombre de principes permettant de les considérer comme démocratiques.

Ces principes constituent un aspect spécifique du patrimoine constitutionnel européen, qu'il est légitime de dénommer patrimoine électoral européen. Le patrimoine électoral européen comprend deux aspects. D'une part, il s'agit du noyau dur du patrimoine électoral européen, à savoir les principes constitutionnels du droit électoral, tels que le suffrage universel, égal, libre, secret et direct. D'autre part, des élections véritablement démocratiques ne peuvent se tenir sans que soit respecté un certain nombre de conditions cadres d'un État démocratique fondé sur la primauté du droit, telles que les droits fondamentaux, la stabilité du droit électoral et des garanties procédurales effectives. Le texte qui suit – tout comme les lignes directrices qui précèdent – comprend dès lors deux parties, consacrées à la définition et aux implications concrètes des principes du patrimoine électoral européen, respectivement aux conditions de leur mise en œuvre.

I. Les principes du patrimoine électoral européen

Introduction : les principes et leur fondement juridique

Les élections conformes aux principes communs du patrimoine constitutionnel européen, qui sont le fondement d'une société véritablement démocratique, impliquent le respect des règles fondamentales suivantes : le suffrage doit être universel, égal, libre, secret et direct. En outre, les élections doivent être périodiques. L'ensemble de ces principes constitue le patrimoine électoral européen.

Bien que ces principes présentent un caractère classique, leur mise en œuvre pose bon nombre de questions qui imposent de les examiner attentivement. Il convient d'en identifier le noyau dur, dont les États européens ne devraient pas s'écarter.

Le noyau dur du patrimoine électoral européen est constitué avant tout de normes internationales. Au niveau universel, il s'agit de l'article 25 let. *b* du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui prévoit expressément l'ensemble des principes, sauf le suffrage direct qui en résulte implicitement[2]. Au niveau européen, la norme commune est l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui proclame expressément le droit à des élections périodiques au suffrage libre et secret[3] ; les autres principes ont été reconnus comme en découlant par la jurisprudence[4]. Le droit aux élections directes a également été admis par la Cour de Strasbourg, du moins de manière implicite[5]. Les principes constitutionnels communs au continent ne figurent cependant pas seulement dans les textes internationaux, mais sont au contraire souvent mentionnés de manière plus détaillée dans les Constitutions nationales[6].

L'existence de législations et pratiques nationales convergentes permet d'en déterminer plus précisément le contenu.

1. Le suffrage universel

1.1. Règle et exceptions

Le suffrage universel comprend à la fois la capacité civique active (droit de vote), et la capacité civique passive (éligibilité). Le droit de vote et l'éligibilité peuvent être soumis à un certain nombre de conditions qui sont énumérées

2. Voir l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.
3. Article 3, Droit à des élections libres : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »
4. Pour l'universalité, voir par exemple CEDH, n° 9267/81, arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23 ; arrêt *Gitonas et autres c. Grèce* du 1er juillet 1997, nos 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 et 27755/95, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV, p. 1233 ; pour l'égalité, voir par exemple l'arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt précité, p. 23.
5. CEDH, n° 24833/94, arrêt *Matthews c. Royaume-Uni* du 18 février 1999, Recueil des arrêts et décisions 1999-I, point 64.
6. Voir par exemple l'article 38.1 de la Constitution allemande ; les articles 68.1 et 69.2 de la Constitution espagnole ; l'article 59.1 de la Constitution roumaine.

ci-dessous de manière limitative. Les plus classiques sont les conditions d'âge et de nationalité.

a. Un âge minimal s'impose pour le droit de vote et l'éligibilité ; toutefois, l'obtention de la majorité civile, entraînant non seulement des droits, mais aussi des obligations dans le domaine civil, doit au moins conférer le droit de vote. Quant à l'éligibilité, il est concevable de prévoir un âge plus élevé ; sous réserve de fonctions particulières considérées comme liées à un certain âge (sénateur, chef de l'État), l'âge de 25 ans ne devrait pas être dépassé.

b. La plupart des législations prévoient la condition de nationalité. Toutefois, une certaine évolution se dessine en direction de l'octroi des droits politiques sur le plan local aux étrangers établis, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local[7]. C'est pourquoi, il est recommandé d'octroyer le droit de vote sur le plan local après une certaine durée de résidence. En outre, l'intégration européenne a conduit à l'octroi aux citoyens européens du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen dans l'État membre où ils résident[8]. Le critère de la nationalité peut par ailleurs poser des problèmes dans le cas où un État refuse sa citoyenneté à des personnes établies depuis plusieurs générations, en se basant par exemple sur des considérations linguistiques. Par ailleurs, les doubles nationaux doivent, d'après la Convention européenne sur la nationalité[9], disposer des mêmes droits électoraux que les autres nationaux[10].

c. En troisième lieu, des conditions de résidence peuvent être imposées aussi bien en matière de droit de vote que d'éligibilité[11] ; la résidence est comprise comme la résidence habituelle. Pour les élections locales et régionales, l'exigence d'une certaine durée de résidence n'apparaît pas incompatible avec le principe du suffrage universel, si elle ne dépasse pas quelques mois ; un délai plus long ne peut être admis que pour la protection des minorités nationales[12]. A l'inverse, un bon nombre d'États octroient le droit de vote, voire l'éligibilité, à leurs ressortissants résidant à l'étranger. Cette pratique peut

7. STE 144.
8. Article 19 du traité instituant la Communauté européenne.
9. STE 166, article 17.
10. La CEDH va moins loin : Com. eur. DH, n° 28858/95, déc. 25.11.96, *Gantchev c. Bulgarie*, D.R. 87 p. 130.
11. Voir, en dernier lieu, CEDH, n° 31981/96, déc. 7.9.99, *Hilbe c. Liechtenstein*.
12. Voir Com. eur. DH, n° 23450/94, déc. 15.9.97, *Polacco et Garofalo c. Italie* (sur le Trentin-Haut-Adige).

s'avérer abusive dans certaines situations particulières, lorsque la nationalité est accordée sur une base ethnique par exemple. Il est envisageable de prévoir une inscription au lieu où l'électeur a une résidence secondaire, si celle-ci est régulière et apparaît, par exemple, par le paiement d'une contribution fiscale locale ; l'électeur ne doit alors bien évidemment pas être inscrit au lieu de sa résidence principale.

La liberté de circulation des citoyens à l'intérieur du pays et le droit d'y rentrer en tout temps sont des droits fondamentaux nécessaires à de véritables élections démocratiques[13]. Dans le cas exceptionnel où des personnes auraient été déplacées contre leur gré, il convient de leur laisser à titre transitoire la possibilité d'être considérées comme résidant à leur ancien lieu de résidence.

d. Enfin, certaines clauses d'exclusion des droits politiques peuvent être prévues. Elles doivent toutefois répondre aux conditions usuelles de restriction des droits fondamentaux, et plus précisément[14] :

- être prévues par la loi ;
- respecter le principe de la proportionnalité ;
- être motivées par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves.

En outre, l'exclusion des droits politiques doit être prononcée par un tribunal dans une décision spécifique. En cas d'interdiction pour motifs liés à la santé mentale toutefois, une telle décision spécifique peut porter sur l'interdiction et entraîner *ipso jure* la privation des droits civiques.

L'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote, car l'exercice d'une fonction publique est en cause et il peut être légitime d'en écarter les personnes dont l'activité dans cette charge contreviendrait à un intérêt public prépondérant.

1.2. Les listes électorales

La tenue correcte des listes électorales présente un caractère essentiel dans la garantie du suffrage universel. Il est toutefois admissible que l'électeur ne soit pas inscrit d'office, mais uniquement à sa demande. Dans la pratique, l'inexactitude des listes électorales est souvent constatée, ce qui entraîne des contestations. Le manque d'habitude de l'administration, les mouvements

13. Voir infra ch. II.1, page 34.
14. Voir par exemple CEDH, n° 26772/95, arrêt *Labita c. Italie* du 6 avril 2002, points 201 ss.

de populations, et le peu d'intérêt de la majorité des citoyens de vérifier les listes électorales lorsqu'elles sont mises à leur disposition rendent difficiles l'élaboration des listes. Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que les listes soient fiables :

i. Il faut des listes électorales permanentes.

ii. Il faut des mises à jour régulières, qui doivent être au moins annuelles, cela de façon à ce que l'administration municipale (locale) s'habitue tous les ans à la même époque à accomplir les différentes tâches liées à la mise à jour. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long.

iii. Les listes électorales doivent être publiées. La mise à jour définitive doit être transmise à une administration supérieure sous contrôle de l'organe impartial compétent pour l'application du droit électoral.

iv. Il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire – ou une procédure judiciaire, permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire. Dans certains pays, la date d'inscription sur la liste supplémentaire peut être, par exemple, de 15 jours avant l'élection ou le jour même de l'élection. Cette dernière possibilité dénote un esprit très libéral mais implique la décision d'un tribunal obligé de siéger le jour de l'élection et ne correspond pas aux nécessités d'organisation sur lesquelles reposent les démocraties. Il faut en tout cas exclure la possibilité laissée à chaque bureau de vote d'inscrire des électeurs le jour même des élections.

v. En outre, les inexactitudes dans les listes électorales consistent aussi bien en des inscriptions indues qu'en l'absence d'inscription de certains électeurs. Une procédure analogue à celle mentionnée à l'alinéa précédent devrait permettre aux électeurs de faire corriger les inscriptions erronées. La qualité pour demander une telle rectification peut être réservée aux électeurs de la même circonscription ou du même bureau de vote.

vi. Une liste supplémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du vote depuis la publication définitive de la liste, de voter.

1.3. La présentation des candidatures

L'exigence de collecte d'un certain nombre de signatures, pour la présentation d'une candidature, n'est en principe pas contraire au principe du suffrage universel. Dans la pratique, il s'avère que tous les partis, autres

que les formations fantômes, obtiennent assez facilement le nombre de signatures requises, quand les règlements pertinents ne sont pas utilisés pour empêcher des candidats de se présenter. Pour éviter de telles manipulations, il est préférable que la loi n'exige pas la signature de plus de 1 % des électeurs[15]. La procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires, notamment en ce qui concerne les autorités responsables, les délais, et porter sur l'ensemble des signatures plutôt que sur un échantillon[16] ; toutefois, lorsque la vérification permet de considérer comme certain qu'un nombre suffisant de signatures a été atteint, il peut être renoncé à la vérification des signatures restantes. Dans tous les cas, il faut que la validation des candidatures soit terminée au début de la campagne électorale, car des validations tardives créent des inégalités entre partis et candidats quant aux possibilités de faire campagne.

Une autre procédure consiste à demander une caution qui est remboursée seulement si le candidat ou le parti dépasse un certain pourcentage des suffrages. Cette méthode paraît plus efficace que la collecte de signatures. Cependant, le montant de la caution et le nombre de suffrages requis pour le remboursement ne doivent pas être excessifs.

2. Le suffrage égal

L'égalité en matière électorale comprend divers aspects. Certains relèvent de l'égalité de suffrage, valeur commune au continent, d'autres vont plus loin et ne peuvent pas être considérés comme la traduction d'une norme générale. Les principes qui doivent être respectés dans tous les cas sont l'égalité de décompte, l'égalité de la force électorale et l'égalité des chances. Par contre, l'égalité des résultats, par la représentation proportionnelle des partis ou des sexes, par exemple, ne peut être imposée.

2.1. L'égalité de décompte

L'égalité de décompte implique que chaque électeur a normalement droit à une voix, et à une seule. Le vote multiple, qui est une irrégularité encore souvent constatée dans les nouvelles démocraties, est évidemment exclu – aussi bien s'il conduit à ce que l'électeur vote plusieurs fois au même endroit que s'il lui permet de voter simultanément à plusieurs endroits différents, par exemple le lieu de sa résidence et celui de son ancienne résidence.

15. CDL (99) 66, p. 9.
16. CDL-INF (2000) 17, pp. 4-5 ; CDL (99) 67, pp. 7-8.

Dans certains systèmes électoraux, l'électeur a toutefois plus d'une voix. Il peut s'agir par exemple, dans un système permettant le panachage, d'une voix par siège à pourvoir ; il peut aussi s'agir d'une voix à exercer dans une circonscription de taille limitée, et d'une autre voix à exercer dans une circonscription plus grande, comme cela est souvent prévu dans les systèmes combinant un système majoritaire uninominal et la représentation proportionnelle au niveau national ou régional[17]. Dans ce cas, l'égalité de décompte implique que chaque électeur ait le même nombre de voix.

2.2. L'égalité de la force électorale

L'égalité de la force électorale implique que, dès lors que l'élection ne se déroule pas dans une circonscription unitaire, le découpage du territoire doit être organisé de telle manière que les sièges des premières chambres, qui représentent le peuple, soient répartis de manière égale entre ces circonscriptions, selon un critère de répartition déterminé, qui peut être le nombre de résidents de la circonscription, le nombre de résidents ressortissants (y compris les mineurs), le nombre d'électeurs inscrits, éventuellement celui des votants. Une combinaison appropriée de ces critères de répartition est envisageable. Les mêmes règles s'appliquent aux élections régionales et locales. Lorsque ce principe n'est pas respecté, il est question de géométrie électorale. La géométrie électorale est active lorsque la répartition des sièges entraîne des inégalités de représentation dès sa première application ; elle est passive lorsque l'inégalité résulte du maintien pendant une longue période d'une répartition territoriale des sièges inchangée. En outre, un autre type de manipulation, appelé charcutage électoral (gerrymandering), peut avoir lieu dans les systèmes qui ne sont pas parfaitement proportionnels, notamment les systèmes de scrutin majoritaire ; il consiste à découper les circonscriptions électorales de façon artificielle, au profit d'un parti donné.

Le découpage des circonscriptions peut encore prendre en considération le critère géographique et les délimitations administratives voire historiques, qui sont souvent fonction de la géographie.

L'écart maximal admissible par rapport au critère de répartition dépend de chaque situation ; il ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (unité administrative faiblement peuplée mais de

17. Voir par exemple l'article 64 de la Constitution albanaise, l'article 1 de la loi fédérale électorale allemande.

même niveau que d'autres qui sont représentées par au moins un député, présence d'une minorité nationale concentrée)[18].

Afin d'éviter la géométrie électorale passive, une nouvelle répartition devrait avoir lieu au moins tous les dix ans, et de préférence hors des périodes électorales, ce qui limite les risques de manipulations politiques[19].

En présence de circonscriptions plurinominales, la géométrie électorale peut être facilement évitée, par l'attribution régulière des sièges aux circonscriptions de manière conforme au critère de répartition. Les circonscriptions devraient alors correspondre à des entités administratives, et un redécoupage n'est pas souhaitable. Lorsqu'un système majoritaire uninominal est appliqué, chaque nouvelle répartition des sièges implique un redécoupage des circonscriptions. Les incidences politiques du découpage des circonscriptions sont très importantes et il est donc essentiel qu'il ne soit pas partisan et ne défavorise pas les minorités nationales. Les anciennes démocraties abordent ce problème de façons très différentes et travaillent sur des bases non moins différentes. Il convient que les nouvelles démocraties adoptent des critères simples et des procédures faciles à mettre en œuvre. La meilleure solution serait de soumettre d'abord la question à une commission, comprenant en majorité des membres indépendants, et de préférence un géographe, un sociologue, une représentation équilibrée des partis et, le cas échéant, des représentants des minorités nationales. Ensuite, le Parlement statuerait sur la base des propositions de la commission, avec une possibilité de recours unique.

2.3. L'égalité des chances

L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats et conduire l'État à se montrer impartial envers ceux-ci et à leur appliquer la même loi de manière égale. En particulier, l'exigence de neutralité s'applique à la campagne électorale et à la couverture par les médias, notamment les médias publics, ainsi qu'au financement public des partis et des campagnes. L'égalité peut alors être comprise de deux manières : égalité « stricte » et égalité « proportionnelle ». L'égalité « stricte » signifie que les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Elle doit s'appliquer à l'utilisation des infrastructures à des fins de propagande (par exemple à l'affichage, aux services postaux et analogues, aux manifestations sur la voie publique, à la mise à disposition de

18. Voir CDL (98) 45, p. 3 ; CDL (99) 51, p. 8 ; CDL (2000) 2, p. 5 ; CDL-AD (2002) 9, par. 22.
19. CDL-AD (2002) 9, par. 23.

salles de réunion publiques). L'égalité « proportionnelle » implique que les partis politiques soient traités en fonction de leur nombre de voix. L'égalité des chances (stricte ou proportionnelle) porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien. Certaines mesures de soutien peuvent être pour partie soumises à une égalité stricte et pour partie à une égalité proportionnelle.

Le but essentiel est que les principales forces politiques puissent se faire entendre sur les grands médias du pays, et que toutes les forces politiques puissent organiser des réunions, y compris sur la voie publique, distribuer des documents, et disposer d'un droit d'affichage. Dans le respect de la liberté d'expression, tous ces droits doivent être clairement réglementés et leur non-respect, autant par les autorités que par les participants à la campagne, doit faire l'objet de sanctions appropriées. Des voies de recours rapides doivent permettre de remédier à ces violations avant les élections. Or, l'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents lors d'élections. La question la plus importante est de faire pour chaque pays le bilan des médias, et de veiller à ce que les candidats ou partis bénéficient de temps de parole ou d'espaces publicitaires suffisamment équilibrés, y compris au sein des radios et télévisions d'État.

Dans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité.

La question du financement, et en particulier de la nécessité de sa transparence, sera reprise plus loin[20]. Quant aux dépenses des partis politiques, elles peuvent également être limitées, notamment dans le domaine de la publicité, afin de garantir l'égalité des chances.

2.4. Egalité et minorités nationales

Conformément aux principes reconnus en droit international, le droit électoral doit garantir l'égalité envers les personnes appartenant à des minorités nationales, ce qui implique notamment l'interdiction de toute discrimination à leur égard[21]. En particulier, les partis politiques des minorités nationales doivent être autorisés[22]. Le découpage des circonscriptions ou les règles

20. Voir infra ch. II.3.5, page 43.
21. Article 4.1 de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE 157).
22. Sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues, voir CDL-INF (2000) 1.

sur le quorum ne doivent pas conduire à rendre plus difficile la présence de personnes appartenant à des minorités dans l'organe élu.

Certaines mesures prises de façon à assurer une représentation minimale des minorités, soit en leur garantissant des sièges réservés[23], soit en prévoyant des exceptions aux règles normales d'attribution des sièges, par exemple en supprimant le quorum pour les partis de minorités nationales[24], ne sont pas contraires au principe d'égalité. Il peut également être prévu que les personnes appartenant à des minorités nationales aient le droit de voter à la fois pour des listes générales et des listes de minorités nationales. Les candidats et les électeurs ne doivent toutefois pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale[25,26].

2.5. Egalité et parité des sexes

S'il existe une base constitutionnelle spécifique[27], il est envisageable d'adopter des règles garantissant un certain équilibre des deux sexes dans les organes élus, voire une représentation paritaire. En l'absence d'une telle base constitutionnelle, ces dispositions pourraient être considérées comme contraires au principe d'égalité et à la liberté d'association.

La portée de ces règles dépend par ailleurs du système électoral. Dans un système de listes bloquées, la parité est imposée si le nombre d'hommes et de femmes en position éligible est le même. Par contre, si le vote de préférence ou le panachage sont possibles, il n'est pas certain que l'électeur fera le choix de candidats des deux sexes, et on peut au contraire se retrouver avec une composition déséquilibrée de l'organe élu, voulue par l'électeur.

3. Le suffrage libre

Le suffrage libre comporte deux aspects : la libre formation de la volonté de l'électeur ; la libre expression de cette volonté, soit le caractère libre de la procédure de vote et la réalité des résultats proclamés.

23. Comme prévu en Slovénie et en Croatie.
24. Comme prévu en Allemagne et en Pologne. Le droit roumain prévoit même la représentation des organisations de minorités qui ont recueilli un nombre de suffrages égal à 5 % du nombre moyen de suffrages valablement exprimés dans le pays entier pour l'élection d'un député.
25. Article 3 de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales.
26. Sur droit électoral et minorités nationales, voir CDL-INF (2000) 4.
27. Voir par exemple l'article 3.2 de la Constitution française ; cf. l'arrêt du 18 novembre 1982, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1982, pp. 66 ss.

3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur

a. La libre formation de la volonté de l'électeur se confond pour une part avec l'égalité des chances. Elle implique que l'État – et les autorités publiques en général – respectent leur devoir de neutralité, notamment en ce qui concerne l'usage des mass media, l'affichage, le droit de manifester sur la voie publique ou le financement des partis et des candidats.

b. Les autorités publiques ont également certaines obligations positives. Elles doivent soumettre les candidatures présentées régulièrement aux suffrages des citoyens. Le dépôt de certaines d'entre elles ne peut être interdit qu'exceptionnellement, si un intérêt public prépondérant l'exige. Les autorités publiques doivent aussi permettre à l'électeur de connaître les listes et les candidats qui se présentent aux élections, par exemple par un affichage adéquat. L'information en question doit être accessible aussi dans les langues des minorités nationales, du moins lorsqu'elles représentent un certain pourcentage de la population.

La libre formation de la volonté de l'électeur peut aussi être violée par l'action de particuliers, notamment par l'achat de voix, que l'État a l'obligation de prévenir ou de réprimer efficacement.

c. Afin d'assurer l'effectivité des règles relatives à la libre formation de la volonté de l'électeur, les violations des règles qui précèdent doivent être sanctionnées.

3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude électorale

3.2.1. En général

La libre expression de la volonté de l'électeur implique en premier lieu que la procédure de vote prévue par la loi soit respectée. L'électeur doit, en pratique, pouvoir émettre son vote pour les listes ou les candidats enregistrés, ce qui implique notamment qu'il dispose de bulletins portant leurs noms et que lesdits bulletins peuvent être déposés dans une urne. L'État doit mettre à disposition les locaux nécessaires pour les opérations électorales. L'électeur ne doit pas être soumis à des menaces ou des contraintes l'empêchant d'exercer son suffrage ou de l'exercer comme il l'entend, qu'elles émanent d'autorités ou de particuliers ; l'État a l'obligation de prévenir et de sanctionner de telles pratiques.

En outre, l'électeur a droit à la réalité des résultats proclamés ; l'État doit punir toute fraude éventuelle.

3.2.2. Les procédures de vote

Les procédures de vote jouent un rôle primordial dans l'ensemble du processus électoral car c'est lors du vote qu'une éventuelle fraude est la plus probable.

La mise en œuvre de pratiques démocratiques nécessite, dans certains États, un changement de mentalité radical. Il appartient aux autorités de promouvoir un tel changement et de prendre des mesures pour mettre un terme à certains réflexes ou habitudes qui ont une influence négative sur les élections. A l'instar du « vote familial »[28], la plupart de ces irrégularités ont lieu lors de la procédure de vote.

Toutes ces observations amènent à la conclusion suivante : la procédure de vote doit être simple. Il est dès lors recommandé de se conformer aux critères définis dans les paragraphes suivants.

Si les différentes sensibilités politiques sont équitablement représentées au sein du bureau de vote, on peut admettre que la fraude matérielle est difficile ; dès lors, seuls deux paramètres principaux devraient être utilisés pour juger de la justesse du vote : le nombre d'électeurs qui ont participé au vote, comparé avec le nombre de bulletins introduits dans l'urne. Le premier paramètre peut être déterminé par le nombre de signatures portées sur le registre électoral. La nature humaine étant ce qu'elle est (et indépendamment de toute volonté de fraude), il est difficile de parvenir à une parfaite égalité entre ces deux paramètres ; un contrôle supplémentaire, comme celui des souches de bulletins numérotées ou encore une comparaison entre le total des bulletins retrouvés, des bulletins annulés et des bulletins non utilisés par rapport au nombre de bulletins à disposition du bureau de vote, peut avoir une valeur indicative, mais il ne faut pas se faire d'illusions sur la coïncidence parfaite des différents paramètres. Le risque est plutôt, en cas de multiplication de ceux-ci, que les différences de totaux, et finalement les véritables irrégularités, ne soient pas prises au sérieux. Mieux vaut un contrôle strict de deux paramètres qu'un contrôle lâche, et donc inefficace, d'un plus grand nombre de variables.

Les bulletins non utilisés doivent rester en permanence dans le bureau de vote et ne doivent pas être déposés ou conservés dans un autre local. Dès l'ouverture des bureaux de vote, tous les bulletins non encore utilisés doivent être placés en évidence, sur la table du Président par exemple. Aucun bulletin ne peut être stocké dans une armoire ou dans un autre local.

28. Voir infra ch. I.4, page 32.

Les bulletins de vote ne doivent pas être signés ou tamponnés au moment où ils sont remis à l'électeur car la personne chargée de signer ou de tamponner les bulletins pourrait y mettre une marque permettant d'identifier l'électeur lors du décompte des suffrages, ce qui va à l'encontre du secret du vote.

A partir du moment où l'électeur prend son bulletin de vote, personne ne doit plus y toucher.

Il est important que le bureau de vote compte en son sein des membres représentant plusieurs partis et que des observateurs désignés par les candidats assistent aux élections.

Dans tous les cas, le vote dans un bureau de vote doit être possible ; d'autres modalités de vote sont cependant admissibles à certaines conditions, comme indiqué ci-dessous.

3.2.2.1. Le vote par correspondance ou par procuration dans certaines circonstances

Dans les pays occidentaux, il est souvent possible de voter par correspondance et par procuration, bien que les modalités diffèrent largement d'un pays à l'autre. Ainsi, le vote par correspondance peut être très répandu dans un pays et interdit dans un autre, en raison des risques de fraude. Il ne doit être admis que si le service postal est sûr – c'est-à-dire à l'abri des manipulations volontaires – et fiable, en ce sens qu'il fonctionne correctement. Le vote par procuration ne peut être autorisé que s'il est soumis à des règles très strictes, là aussi pour éviter la fraude ; le nombre de procurations détenues par un électeur doit être limité.

Ces pratiques ne doivent pas être encouragées si des problèmes d'organisation des services postaux s'ajoutent aux difficultés inhérentes à ce type de vote, notamment le risque accru de « vote familial ». Le vote par correspondance peut toutefois être utilisé, avec certaines précautions, pour permettre de voter aux personnes hospitalisées, aux détenus, aux personnes à mobilité réduite et aux électeurs résidant à l'étranger, dans la mesure où les risques de fraude et d'intimidation sont éliminés. Cette solution éviterait d'avoir à transporter des urnes, avec les problèmes et les risques de fraude que cela comporte. Le vote par correspondance aurait lieu selon une procédure spéciale quelques jours avant les élections.

Le recours à l'urne mobile n'est en effet pas souhaitable, compte tenu des grands risques de fraude qu'il comporte. S'il est néanmoins retenu, il doit être soumis à des conditions strictes, permettant d'éviter la fraude, notamment par

la présence auprès de l'urne mobile de plusieurs membres de la commission électorale du bureau de vote, représentant différentes tendances politiques.

3.2.2.2. Le vote des militaires

Lorsqu'ils n'ont pas la possibilité de rentrer à leur domicile le jour du vote, il est souhaitable que les militaires soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne. Le commandement local communique l'identité des militaires présents aux autorités municipales, qui procèdent à leur inscription sur les listes électorales. Il peut être fait exception à cette règle lorsque la caserne est trop éloignée du bureau de vote le plus proche. Des commissions spéciales devraient être constituées au sein des unités militaires pour superviser la période préélectorale, afin d'éviter que les supérieurs imposent ou ordonnent des choix politiques.

3.2.2.3. Le vote mécanique et électronique

Plusieurs pays utilisent déjà les techniques de vote mécanique et électronique ou sont sur le point de le faire. Ces techniques présentent un avantage manifeste lorsque plusieurs élections ont lieu simultanément, même si certaines précautions doivent être prises pour limiter les risques de fraude, ce qui peut notamment se faire en permettant à l'électeur de contrôler immédiatement l'enregistrement de son vote. Il est bien sûr important de s'assurer que les bulletins de votes sont conçus de manière à éviter toute confusion. Pour permettre vérifications et recomptages en cas de réclamation, on peut aussi prévoir que la machine imprime automatiquement un bulletin comprenant le vote exprimé et range automatiquement les bulletins dans une boite fermée, afin qu'ils soient soustraits aux regards. Tous les moyens utilisés doivent permettre d'assurer la confidentialité du vote.

Le vote électronique doit être sûr et fiable. Il est sûr si le système peut résister aux attaques délibérées ; il est fiable si, par lui-même, il fonctionne, quelles que soient les déficiences du matériel ou du logiciel. En outre, l'électeur doit pouvoir obtenir confirmation de son vote et le corriger, si nécessaire, dans le respect du secret du vote.

Par ailleurs, la transparence du système doit être garantie, en ce sens que son fonctionnement correct doit pouvoir être vérifié.

3.2.2.4. Le décompte

Il paraît préférable que les suffrages soient décomptés directement dans les bureaux de vote plutôt que dans des centres spéciaux. Les membres des

bureaux de vote sont tout à fait capables de procéder au décompte et l'on évite ainsi d'avoir à transporter les urnes et les documents annexés, ce qui limite les risques de substitution.

Le décompte des suffrages doit être transparent. Il est admissible que les électeurs inscrits dans le bureau de vote puissent y assister ; la présence d'observateurs nationaux ou internationaux doit être autorisée. Les procès-verbaux doivent être dressés en un nombre d'exemplaires suffisant pour qu'une copie puisse en être remise à chacun d'entre eux ; un exemplaire doit être immédiatement affiché, un autre conservé au bureau de vote et un autre transmis à la commission ou à l'organe compétent supérieur.

Certaines précautions pratiques doivent figurer dans les règlements. Par exemple, les procès-verbaux doivent être rédigés au stylo à bille et non pas au crayon, car ce qui est inscrit au crayon peut être effacé.

En pratique, le temps nécessaire au décompte des suffrages dépend de l'efficacité du président du bureau de vote. Il peut varier considérablement d'un bureau à l'autre. C'est pourquoi, la législation ou le règlement figurant dans le livret de formation des membres des bureaux de vote doit prévoir une procédure simple et éprouvée.

Il faut éviter de déclarer un trop grand nombre de bulletins nuls ou invalides. En cas de doute, il faut s'efforcer de savoir quelle était l'intention de l'électeur.

3.2.2.5. Le transfert des résultats

Il y a deux sortes de résultats : les résultats provisoires et les résultats définitifs (avant épuisement de toutes les voies de recours existantes). Les médias, tout comme l'ensemble du pays, attendent avec impatience les premiers résultats provisoires. La vitesse à laquelle ces résultats provisoires sont rendus publics dépend du système de communication du pays concerné. Les résultats du bureau de vote peuvent, par exemple, être remis à la circonscription par le président du bureau de vote, accompagné de deux membres du bureau représentant les partis d'opposition, parfois sous la surveillance des forces de sécurité, qui portent les procès-verbaux, l'urne, etc.

Quelle que soit la rigueur avec laquelle se sont déroulées les opérations de vote et de décompte des suffrages, la transmission des résultats est d'une importance capitale, bien que souvent négligée. Elle doit donc avoir lieu de manière transparente. La transmission des résultats de la circonscription à la Commission électorale supérieure et à la Commission électorale centrale – ou aux autres organes supérieurs compétents – peut se faire par

fax. Dans ce cas, le procès-verbal sera scanné et les résultats seront affichés à mesure qu'ils arrivent. Ils pourront être diffusés par la télévision mais, là encore, un excès de transparence peut être dangereux si l'opinion n'est pas habituée à recevoir des informations parcellaires. En effet, les premiers résultats proviennent habituellement des villes, dont le vote diffère généralement de celui des zones rurales. Le public doit donc être clairement informé que le résultat final peut être très différent des résultats provisoires et qu'un renversement total de tendance est même possible, sans qu'il n'y ait aucune manipulation.

4. Le suffrage secret

Le secret du vote est un aspect de la liberté de vote, qui vise à soustraire l'électeur à toutes les pressions qui pourraient résulter de la connaissance de son choix par des tiers. Il s'impose à toutes les étapes de la procédure, et spécialement lors du scrutin proprement dit et du dépouillement. Il s'agit non seulement d'un droit, mais aussi d'une obligation pour l'électeur, qui doit être sanctionnée par la nullité des bulletins dont le contenu a été révélé[29].

Le vote doit être individuel. Le vote familial – qui permet à l'un des membres de la famille de contrôler le vote des autres – est contraire au secret du vote ; c'est une violation du droit électoral fréquemment constatée. Toute autre forme de contrôle d'un électeur sur le vote d'un autre doit également être interdit. Est réservé le vote par procuration, qui est soumis à des conditions strictes[30].

En outre, comme l'abstention peut impliquer un choix politique, la liste des votants ne devrait pas être rendue publique.

Tout comme la violation des autres aspects de la liberté de vote, la violation du secret du vote doit être sanctionnée.

5. Le suffrage direct

L'élection populaire directe d'une des Chambres du Parlement national par le peuple est un élément du patrimoine constitutionnel commun à tout le continent. Sous réserve des règles spéciales applicables à l'éventuelle autre Chambre, l'élection directe devrait concerner les autres organes législatifs, auxquels s'applique l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention

29. CDL (2000) 2, p. 9.
30. Voir *supra* ch. I.3.2.2.1, page 29.

européenne des droits de l'homme, comme les Parlements des États fédérés[31]. L'autonomie locale, élément essentiel de la démocratie, ne se conçoit pas non plus sans organes élus au niveau local[32]. Les assemblées locales sont ici comprises comme incluant en principe l'ensemble des organes délibérants infranationaux[33]. Par contre, l'élection directe du Président de la République, bien que fréquente, relève du choix constitutionnel de chaque État.

6. La périodicité des élections

Aussi bien le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[34] que le Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme[35] prévoient le caractère périodique des élections. Les élections législatives ont en général lieu à un intervalle de quatre ou cinq ans ; un mandat plus long peut être prévu pour les élections présidentielles, mais le septennat ne devrait pas être dépassé.

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

La garantie des principes du patrimoine électoral européen n'est possible que si certaines conditions cadres sont remplies.

- La première condition, qui est d'ordre général, est le respect des droits fondamentaux de l'homme, et notamment des libertés d'expression, de réunion et d'association, sans lequel une véritable démocratie n'est pas concevable ;
- En deuxième lieu, le droit électoral doit bénéficier d'une certaine stabilité, afin de ne pas apparaître comme l'objet de manipulations partisanes ;
- Enfin et surtout, un certain nombre de garanties procédurales, relatives notamment à l'organisation du scrutin, doivent être remplies.

En outre, l'élection ne se déroule pas dans l'abstrait, mais dans un système électoral et un système de partis donnés. Cette deuxième partie se conclura

31. Voir Cour eur. DH, n° 9267/81, arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23 ; Com. eur. DH, n° 27311/95, 11.9.97, *Timke c. Allemagne*, DR 82, p. 15 ; n° 7008/75, 12.7.76, *X c. Autriche*, DR 6, p. 120.
32. Article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE 122).
33. Article 13 de la Charte européenne de l'autonomie locale.
34. Article 25 b.
35. Article 3.

par quelques réflexions à ce propos, et notamment sur les relations entre système électoral et système de partis.

1. Le respect des droits fondamentaux

La tenue d'élections démocratiques et donc l'existence même de la démocratie ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et tout particulièrement de la liberté d'expression et de la presse, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques. Le respect de ces libertés est notamment indispensable pendant les campagnes électorales. Les restrictions à ces droits fondamentaux doivent être conformes à la Convention européenne des Droits de l'Homme et, plus généralement, aux conditions de base légale, d'intérêt public et de proportionnalité.

Or, les législations nationales contiennent souvent des normes restreignant la liberté d'expression qui, interprétées de manière restrictive, pourraient être à la rigueur admissibles, mais qui risquent d'entraîner des abus dans des États dépourvus de tradition libérale et démocratique. Ces normes visent censément à prévenir les « abus » de la liberté d'expression et, par exemple, à protéger l'honneur des candidats et des autorités, voire l'ordre constitutionnel. En réalité, elles peuvent conduire à censurer le discours critique envers les autorités ou visant à modifier la Constitution, alors que cela constitue l'essence même du débat démocratique. Ainsi, une loi électorale n'est pas conforme aux standards européens, dans la mesure où elle interdit que les documents de campagne contiennent des termes insultants ou diffamatoires en rapport avec des personnalités officielles et d'autres candidats, permet de poursuivre la diffusion d'informations fausses diffamant un candidat et rend les candidats responsables de certaines violations de la loi commises par leurs partisans. L'obligation de soumettre le matériel destiné à la campagne électorale aux commissions électorales, en indiquant l'organisation qui en a demandé la production et celle qui l'a produit, le nombre d'exemplaires et la date de publication, est une forme de censure qui ne peut être admise, surtout si les commissions électorales devaient prendre des mesures contre les publications contraires à la loi ou fausses. Cela est d'autant plus vrai si les normes interdisant l'abus des mass media pendant la campagne électorale sont assez vagues.

Un autre droit fondamental très important dans une démocratie est la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que le droit pour les nationaux de revenir dans leur pays en tout temps.

2. Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral

La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie[36]. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe ; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin.

La nécessité de garantir la stabilité ne concerne pas, en pratique, tant les principes fondamentaux, dont la mise en cause formelle est difficilement envisageable, que certaines règles plus précises du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions. Ces trois éléments apparaissent souvent – à tort ou à raison – comme déterminants pour le résultat du scrutin, et il convient d'éviter, non seulement les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations.

Ce qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré ; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels.

Un des moyens d'éviter les manipulations est de définir dans la Constitution ou dans un texte supérieur à la loi ordinaire les éléments les plus sensibles (système électoral proprement dit, composition des commissions électorales, circonscriptions ou règles sur le découpage des circonscriptions). Une autre solution, moins rigide, consiste à prévoir dans la Constitution que, en cas de changement de la loi électorale, l'ancien système reste applicable à la prochaine élection – du moins si elle a lieu dans l'année à venir –, et que le nouveau n'interviendra que pour les scrutins ultérieurs.

Pour le reste, le droit électoral devrait avoir en principe rang législatif. Les normes d'exécution, notamment les règles techniques et de détail, peuvent néanmoins être de nature réglementaire.

---

36. Sur l'importance de la crédibilité du processus électoral, voir par exemple CDL (99) 67, p. 11 ; sur la nécessaire stabilité du droit, CDL (99) 41, p. 1.

3. Les garanties procédurales

3.1. L'organisation du scrutin par un organe impartial

Seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation politique assureront la bonne administration du processus électoral, de la période précédant les élections jusqu'à la fin du traitement des résultats.

Dans les États où existe une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, la fonction publique applique le droit électoral indépendamment des pressions du pouvoir politique. Il est dès lors d'usage, et admissible, que les opérations électorales soient organisées par l'administration, et notamment qu'elles soient supervisées par le ministère de l'Intérieur.

Par contre, là où l'expérience de l'organisation d'élections pluralistes est récente, le risque est trop grand que le pouvoir en place influence l'administration afin qu'elle agisse dans le sens qui lui convient. Cela vaut d'ailleurs non seulement pour le pouvoir central, mais aussi pour les pouvoirs locaux, y compris lorsqu'ils sont dirigés par l'opposition nationale.

Dès lors, la création de commissions électorales indépendantes et impartiales, du niveau national au niveau du bureau de vote, est indispensable pour garantir des élections régulières ou du moins pour que de lourds soupçons d'irrégularités ne pèsent pas sur le processus électoral.

Dans les rapports du Bureau de l'Assemblée sur l'observation d'élections, les insuffisances suivantes concernant les commissions électorales ont été relevées dans un certain nombre d'États membres : manque de transparence dans les activités de la commission électorale centrale, variations dans l'interprétation de la procédure de comptage ; administration électorale politiquement polarisée ; controverses sur la désignation des membres de la commission électorale centrale ; nomination de membres de cette dernière par une institution d'État ; position dominante du parti au pouvoir dans l'administration des élections.

Une commission électorale centrale doit être permanente en tant que structure administrative chargée de maintenir la liaison avec les autorités locales et les autres commissions inférieures, par exemple pour ce qui concerne l'établissement et la tenue à jour des listes électorales.

La composition d'une commission électorale centrale peut donner lieu à discussion et devenir l'enjeu politique essentiel dans l'élaboration d'une loi électorale. Le respect des lignes directrices suivantes devrait permettre d'assurer autant que possible l'impartialité et la compétence de la commission.

En règle générale, la commission devrait comprendre :

- un magistrat : dans le cas où un organe judiciaire est chargé d'administrer les élections, son indépendance doit être assurée par la transparence de la procédure ; les magistrats désignés ne doivent pas dépendre des candidats qui se présentent ;
- des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain pourcentage des suffrages. Les partis politiques doivent être représentés de manière égale dans la commission électorale centrale ; l'égalité peut être comprise de manière stricte ou proportionnelle, c'est-à-dire tenir compte ou non de l'importance électorale relative des partis[37]. En outre, les délégués des partis doivent avoir des compétences en matière électorale et il doit leur être interdit de faire campagne ;

En outre, la commission électorale centrale peut comprendre :

- des représentants des minorités nationales ; la présence de ceux-ci est souhaitable lorsque la minorité nationale a une certaine importance sur le territoire concerné ;
- un représentant du ministère de l'Intérieur. Toutefois, la présence d'un représentant du ministère de l'Intérieur au sein de la commission n'est pas toujours souhaitable pour des raisons propres à l'histoire du pays. Au cours de ses missions d'observation des élections, l'Assemblée s'est déclarée préoccupée, à plusieurs reprises, par le transfert des responsabilités précédemment attribuées à des commissions électorales multipartites et de plein droit à une institution qui relevait du pouvoir exécutif. Néanmoins, la coopération entre la commission électorale centrale et le ministère de l'Intérieur est possible, ne serait-ce que pour des raisons pratiques, telles que le transport et le stockage des bulletins de vote et autres matériels. Pour le reste, l'exécutif ne doit pas pouvoir influer sur la composition des commissions électorales[38].

De manière générale, la révocation des membres des commissions électorales par les organes qui les ont nommés doit être évitée, car elle met en cause leur indépendance. Contrairement à la révocation discrétionnaire, une révocation pour faute disciplinaire voire pour incompétence est admissible, mais les motifs de révocation doivent alors être formulés clairement et restrictivement dans la loi (la référence vague à des « actions discréditant la commission » n'est par exemple pas admissible).

37. Voir *supra* ch. I.2.3, page 24.
38. Voir CDL-AD (2002) 7, par. 5, 7 ss, 54.

Dans les anciennes démocraties où il n'existe pas de commissions électorales, mais où un autre organe impartial est compétent en matière électorale, les partis politiques doivent pouvoir observer le travail de cet organe.

La composition de la commission électorale centrale a, certes, de l'importance, mais pas plus que son fonctionnement. Le règlement intérieur doit être précis car les présidents ont généralement tendance à laisser parler les membres et ceux-ci ne s'en privent pas. Le règlement intérieur devrait prévoir un ordre du jour et un temps de parole limité pour chaque membre, par exemple un quart d'heure ; autrement, des discussions interminables peuvent masquer les points essentiels.

La façon de prendre des décisions est multiple. Il est souhaitable que les décisions se prennent à la majorité qualifiée (par exemple, des 2/3) de façon à encourager le débat entre une majorité et au moins l'un ou l'autre parti de la minorité. Le recours au consensus est préférable.

Les réunions de la commission électorale centrale doivent être ouvertes à tous, y compris aux médias (c'est aussi pour cela que le temps de parole doit être limité). Les salles informatiques, liaisons téléphoniques, fax et scanners doivent pouvoir être visités.

Les autres commissions, régionales ou de circonscription, doivent avoir une composition analogue à celle de la commission électorale centrale. Dans le cas d'un scrutin majoritaire uninominal, les commissions de circonscription jouent un rôle important car elles déterminent le vainqueur lors des élections législatives. Les commissions de région jouent un rôle non moins important dans la transmission des résultats à la commission électorale centrale.

La tenue d'élections nécessite un personnel adéquat, doté de compétences spéciales[39]. Les membres de la commission électorale centrale devraient être des juristes, des politologues, des mathématiciens ou d'autres personnes connaissant bien les questions électorales.

Les membres des commissions électorales, à tous les niveaux de l'administration électorale, doivent recevoir une formation standardisée. Cette formation doit être ouverte aux membres des commissions désignés par les partis politiques. On a pu remarquer l'absence de personnel formé et qualifié dans plusieurs cas.

La loi électorale doit comprendre un article disposant qu'il incombe aux autorités (à tous les niveaux) de satisfaire aux demandes et aux besoins de la commission électorale. Des instructions peuvent être données à différents

39. Voir par exemple CDL (98) 10, p. 5.

ministères, à d'autres organes de l'administration publique, aux maires et au personnel municipal pour qu'ils aident l'administration électorale en se chargeant des opérations administratives et logistiques de préparation et de tenue des élections. Ils peuvent assumer l'établissement et la distribution des registres électoraux, des bulletins de vote, des urnes, des tampons officiels et de tout autre matériel nécessaire, et prendre les dispositions requises en matière d'entreposage, de distribution et de sécurité.

3.2. L'observation des élections

L'observation des élections joue un rôle important et permet de constater si le processus électoral s'est déroulé ou non dans les règles.

Trois types d'observateurs peuvent être distingués : les observateurs nationaux partisans, les observateurs nationaux non partisans, les observateurs internationaux (non partisans). Dans la réalité, la distinction entre les deux premières catégories ne va pas toujours de soi. C'est pourquoi, il est préférable que l'observation soit ouverte le plus largement possible, à la fois sur le plan national et sur le plan international.

L'observation ne concerne pas seulement le jour même de l'élection, mais vise au contraire à déterminer si des irrégularités se sont produites aussi bien avant l'élection (par exemple par une tenue incorrecte des listes électorales, des entraves à l'enregistrement des candidats, des restrictions à la liberté d'expression, des violations des règles relatives à l'accès aux médias ou au financement public des campagnes électorales), pendant l'élection (par des pressions exercées sur les électeurs, le vote multiple, la violation du secret du vote, etc.) ou après celles-ci (en particulier lors du dépouillement et de la proclamation des résultats). L'observation doit notamment porter sur le respect par les autorités de leur devoir de neutralité.

L'observation internationale est nécessaire là où une tradition de contrôle impartial de la régularité des élections n'est pas établie.

De manière générale, possibilité doit être donnée à des observateurs nationaux aussi bien qu'internationaux d'interroger toutes les personnes présentes, de consigner leurs observations et de faire rapport à leur organisation ; ils doivent toutefois s'abstenir de tout commentaire.

La loi doit indiquer très clairement les lieux dans lesquels les observateurs ne sont pas autorisés à se rendre, afin que leur action ne soit pas excessivement entravée. Ainsi, une loi autorisant les observateurs à se rendre uniquement

dans les lieux où se déroule l'élection (ou le vote) pourrait être interprétée par certains bureaux de vote de manière indûment restrictive[40].

3.3. L'existence d'un système de recours efficace

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 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.

Deux solutions sont envisageables :

- les recours sont traités par des tribunaux – ordinaires, spéciaux ou constitutionnels ;
- les instances compétences sont des commissions électorales. Ce système présente de réels avantages du fait que ces commissions sont très spécialisées et, donc, plus au fait des questions électorales que les tribunaux. Il est néanmoins souhaitable, à titre de précaution, de mettre en place une forme de contrôle juridictionnel. Dès lors, le premier degré de recours sera la commission électorale supérieure, et le deuxième le tribunal compétent.

Le recours devant le Parlement, comme juge de sa propre élection, est parfois prévu, mais risque d'entraîner des décisions politiques. Il est admissible en première instance là où il est connu de longue date, mais un recours judiciaire doit alors être possible.

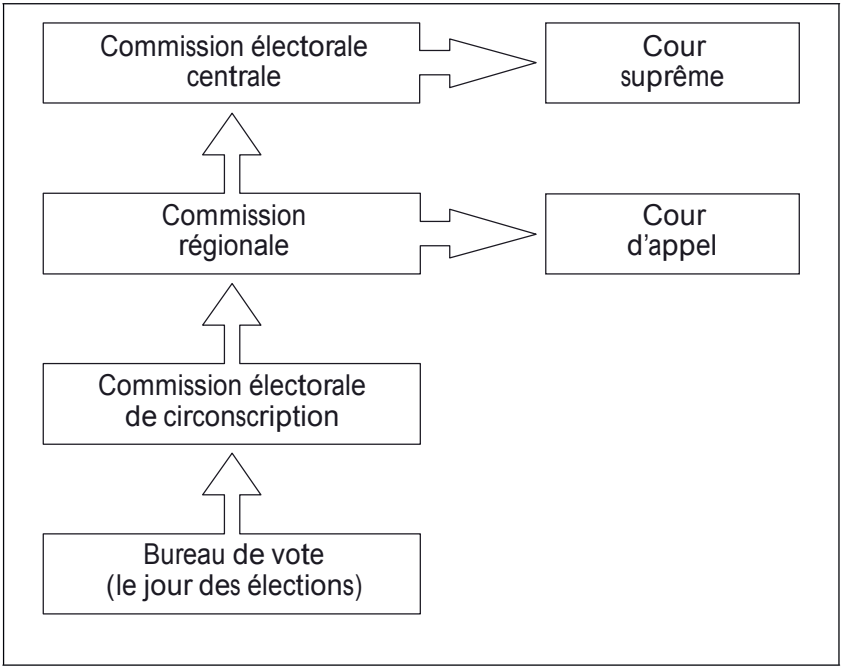
La procédure de recours devrait être la plus brève possible, en tout cas en ce qui concerne les décisions à prendre avant l'élection. Sur ce point, il faut éviter deux écueils : d'une part, que la procédure de recours retarde le processus électoral ; d'autre part, que, faute d'effet suspensif, les décisions sur recours qui pouvaient être prises avant ne soient prises après les élections. En outre, les décisions relatives aux résultats de l'élection ne doivent pas tarder, surtout si le climat politique est tendu. Cela implique à la fois des délais de recours très courts et que l'instance de recours soit tenue de statuer aussitôt que possible. Les délais doivent cependant être assez longs pour permettre un recours, pour garantir l'exercice des droits de la défense et une décision réfléchie. Un délai de trois à cinq jours en première instance (aussi bien pour recourir que pour

40. Sur l'observation des élections, voir le *Manuel à l'usage des observateurs d'élections*, Conseil de l'Europe, 1996.

statuer) paraît raisonnable pour les décisions à prendre avant les élections. Il est toutefois admissible que les instances supérieures (Cours suprêmes, Cours constitutionnelles) se voient accorder un peu plus de temps pour statuer.

Par ailleurs, la procédure doit être simple. La mise à la disposition des électeurs désirant former un recours de formulaires spéciaux contribue à la simplification de la procédure[41]. Il est nécessaire d'écarter tout formalisme, afin d'éviter des décisions d'irrecevabilité, notamment dans les affaires politiquement délicates.

En outre, il faut absolument que les dispositions en matière de recours, et notamment de compétence et de responsabilités des diverses instances, soient 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. Le risque de déni de justice est en effet accru s'il est possible de recourir alternativement auprès des tribunaux et des commissions électorales ou en l'absence de délimitation claire des compétences entre plusieurs tribunaux – par exemple les tribunaux ordinaires et la Cour constitutionnelle.



41. CDL (98) 45, p. 11.

Les litiges liés aux listes électorales, qui relèvent par exemple de la compétence de l'administration locale agissant sous contrôle des commissions électorales ou en collaboration avec elles, peuvent être traités par des tribunaux de première instance.

La qualité pour recourir doit être reconnue très largement. Le recours doit être ouvert à tout électeur de la circonscription et à tout candidat qui se présente dans celle-ci. Un quorum raisonnable peut toutefois être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections.

La procédure doit avoir un caractère judiciaire, en ce sens que le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé.

Les pouvoirs de l'instance de recours sont également importants. Il doit lui être possible d'annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat, c'est-à-dire modifier la répartition des sièges. Ce principe général doit être affiné, en ce sens que le contentieux de l'annulation ne doit pas forcément porter sur l'ensemble du territoire, voire l'ensemble de la circonscription ; au contraire, l'annulation doit être possible par bureau de vote. Cela permettra à la fois d'éviter deux situations extrêmes : l'annulation de la totalité d'un scrutin alors que les irrégularités sont limitées géographiquement ; le refus d'annuler le scrutin si l'étendue géographique des irrégularités est insuffisante. L'annulation du scrutin doit entraîner la répétition de l'élection sur le territoire où l'élection a été annulée.Lorsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, elles doivent pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions électorales supérieures.

Quelques points méritent encore d'être développés.

3.4. L'organisation et l'activité des bureaux de vote

De l'organisation et de l'activité des bureaux de vote dépendent la qualité du système de vote et de dépouillement ainsi que le respect des procédures électorales. Les rapports du Bureau de l'Assemblée sur l'observation d'élections dans différents pays font apparaître un certain nombre d'irrégularités d'ordre logistique. Des différences importantes ont ainsi été mises en évidence entre les bureaux de vote de différentes régions d'un même État.

Les missions d'observation de l'Assemblée ont également relevé, dans plusieurs cas, des irrégularités techniques telles que des urnes mal tamponnées ou portant des indications erronées, la complexité de certains bulletins de vote, des urnes non scellées, l'inadéquation des bulletins de vote ou des urnes, la

mauvaise utilisation des urnes, l'insuffisante identification des votants, ou l'absence d'observateurs locaux.

L'ensemble de ces irrégularités et insuffisances, auxquelles il faut ajouter la propagande politique dans l'enceinte des bureaux de vote ainsi que le harcèlement policier, peuvent entacher gravement la validité du processus électoral, voire en compromettre l'intégrité.

3.5. Le financement

La réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales est également un élément important de la régularité du processus électoral.

En premier lieu, la transparence financière doit être garantie. Elle est nécessaire quel que soit le développement politique et économique d'un État.

La transparence se situe à deux niveaux. Le premier concerne les comptes des campagnes, qui doivent figurer dans une comptabilité spéciale et soigneusement tenue. Un dépassement substantiel des normes, ou un écart par rapport aux plafonds de dépenses figurant dans la loi, peuvent donner lieu à l'annulation d'une élection. Le deuxième niveau consiste à surveiller la situation financière de l'élu avant et après son mandat. Une commission pour la transparence financière prend acte des déclarations des élus. Celles-ci sont confidentielles, mais le dossier peut, le cas échéant, être transmis au Parquet.

Dans les États unitaires, les frais subis par les autorités locales et liés au déroulement d'une élection nationale, au paiement des membres des commissions électorales, à l'impression des bulletins, etc., doivent en principe être assumés par l'État central.

Rappelons que, dans le domaine du financement public des partis ou des campagnes, il convient de respecter le principe de l'égalité des chances (égalité « stricte » ou « proportionnelle »)[42]. En tout cas, le financement public doit viser tous les partis représentés au Parlement. Cependant, afin d'assurer l'égalité des chances des différentes forces politiques, le financement public pourrait être également étendu à des formations politiques représentant une partie significative du corps électoral et présentant des candidats aux élections. Le financement des partis par les fonds publics doit être conditionné par un contrôle de la comptabilité des partis politiques par les organismes publics

42. Voir *supra* ch. I.2.3, page 24.

spécifiques (par exemple, les Cours des Comptes). Les États devraient favoriser une politique de transparence financière des partis politiques bénéficiant d'un financement public[43].

3.6. La sécurité

Toute loi électorale doit envisager l'intervention des forces de sécurité en cas d'incident. Le cas échéant, le président du bureau de vote (ou son représentant) doit avoir toute compétence pour appeler la police. Il est important que ce droit ne s'étende pas à l'ensemble des membres de la commission du bureau de vote, car ce type de situation nécessite une décision immédiate, sans aucune discussion.

Dans certains États, la présence de policiers dans les bureaux de vote est une tradition qui, d'après les rapports d'observation, n'entraîne pas nécessairement des troubles ni des pressions sur les électeurs. Notons que la présence de la police dans les bureaux de vote est prévue par les lois électorales de certains États occidentaux, même si le temps en a modifié la pratique.

Conclusion

Le respect des cinq principes du patrimoine électoral européen (suffrage universel, égal, libre, secret et direct) est essentiel à la démocratie. Dans ce cadre, la démocratie peut s'exprimer sous des formes diverses, mais dans certaines limites. Ces limites relèvent d'abord de l'interprétation donnée aux principes ; le présent texte indique les règles minimales qui doivent être suivies pour qu'ils soient respectés. En second lieu, il ne suffit pas que le droit électoral au sens strict contienne des règles conformes au patrimoine électoral européen, mais celles-ci doivent être placées dans leur contexte : la crédibilité du processus électoral doit être assurée. D'abord, les droits fondamentaux doivent être respectés. Ensuite, la stabilité des règles doit écarter les soupçons de manipulations. Enfin, le cadre procédural doit permettre que les règles proclamées soient effectivement appliquées.

43. Sur le financement des partis politiques, voir CDL-INF (2001) 8.

Déclarations interprétatives

La stabilité du droit électoral[44]

A. Le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev2-cor, point II.2.b) stipule que :

« II.2. Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral

(...)

b. Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire. »

Ce paragraphe est complété par le paragraphe 66 du rapport explicatif qui indique qu'une « solution […] consiste à prévoir dans la Constitution que, en cas de changement de la loi électorale, l'ancien système reste applicable à la prochaine élection – du moins si elle a lieu dans l'année à venir –, et que le nouveau n'interviendra que pour les scrutins ultérieurs »[45].

B. La Commission de Venise interprète ce texte comme suit :

1. Le principe selon lequel les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ne prime pas les autres principes du code de bonne conduite en matière électorale.

2. Elle ne devrait pas être invoquée pour maintenir une situation contraire aux normes électorales internationales, pour empêcher des modifications conformes à ces normes fondées sur un consensus entre le gouvernement

44. Document CDL-AD(2024)027, Déclaration interprétative révisée sur la Stabilité du droit électoral, approuvée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 80e réunion (Venise, 20 juin 2024) et adoptée par la Commission de Venise lors de sa 139e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

45. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2022)015, Code de bonne conduite en matière référendaire révisé, ligne directrice II.3.b. : « Les éléments fondamentaux du droit référendaire ne devraient pas pouvoir être modifiés dans l'année suivant leur adoption, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire ».

et l'opposition et sur de larges consultations publiques, ou pour empêcher la mise en œuvre de décisions de cours constitutionnelles nationales ou cours suprêmes ayant une compétence équivalente, de juridictions internationales ou de recommandations d'organisations internationales.

3. Le principe d'un an vise à garantir la sécurité juridique, qui est un élément clé de l'État de droit. Dans le domaine électoral, la sécurité juridique signifie que la confiance dans des élections démocratiques conformes aux normes internationales ne doit pas être ébranlée par des modifications tardives de la législation primaire ou secondaire, y compris de la part des organes électoraux.

4. Le principe concerne les règles fondamentales du droit électoral. D'autres modifications du droit électoral peuvent être soumises au principe si la portée ou le calendrier de ces modifications peuvent avoir une incidence négative sur la sécurité juridique des électeurs, des candidats ou de l'administration électorale.

5. En particulier, les règles suivantes sont considérées comme fondamentales :

- les règles qui déterminent le droit de vote et d'éligibilité, y compris l'inscription des électeurs et des candidats ;
- le découpage des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions ;
- le système électoral proprement dit, c'est-à-dire les règles relatives à la transformation des votes en sièges ;
- les éléments essentiels du processus de vote ;
- les règles relatives à la composition, à l'indépendance et à l'impartialité des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin ou qui peut décider des droits électoraux ;
- les règles garantissant l'efficacité du règlement des litiges électoraux ;
- l'accès des concurrents électoraux aux médias publics.

6. En plus du principe d'un an :

a. une fois que les élections ont été convoquées, aucune modification du droit électoral ne devrait être apportée, à moins qu'elle ne soit strictement nécessaire pour se conformer aux décisions contraignantes de cours constitutionnelles nationales ou cours suprêmes ayant une compétence équivalente, ou de tribunaux internationaux ;

b. toute réforme de la législation électorale devant être appliquée pendant une élection devrait intervenir suffisamment tôt pour permettre aux

candidats et aux électeurs de comprendre les changements et aux organes d'administration des élections de les comprendre et de les appliquer.

La participation des femmes aux élections[46]

Le point I.2.5 du Code de bonne conduite en matière électorale dispose ce qui suit :

« Les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle ».

Ce principe est complété par les considérations suivantes :

a. L'application du principe de parité peut conduire à admettre :

1. Elections au scrutin de liste

- L'obligation d'une composition alternée entre les hommes et les femmes dans les listes de candidats.
- Le refus d'enregistrement des listes qui ne respectent pas cette alternance

2. Elections au scrutin uninominal

- L'obligation de prévoir un pourcentage équilibré de femmes et d'hommes parmi les candidats d'un même parti (par exemple, dans l'ensemble du territoire sur lequel l'élection a lieu).
- Des sanctions dissuasives en cas de non-respect de cette obligation.

b. Le suffrage doit être individuel et secret, ce qui exclut toute forme de « vote familial », qu'il ait lieu de façon groupée (lorsqu'un membre [masculin] de la famille accompagne un[e] ou plusieurs parent[e]s dans l'isoloir) ; de façon publique (lorsque des groupes familiaux votent ensemble au vu et au su de tous) ; ou par procuration (lorsqu'un membre [masculin] de la famille prend les bulletins de vote appartenant à un[e] ou plusieurs parent[e]s et les remplit à sa guise).

46. Document CDL-AD(2006)020 adopté par la Commission de Venise lors de sa 67e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006)

La participation des personnes handicapées aux élections[47]

I. Le Code de bonne conduite en matière électorale, tel qu'adopté en octobre 2002 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), énonce que « les cinq principes du patrimoine électoral européen sont *le suffrage universel, égal, libre, secret et direct* » (point I). Il énonce, en outre, au point I.1.1, que « le suffrage universel implique en principe que tout être humain ait le droit de vote et soit éligible ».

1. Les personnes handicapées devraient, par conséquent, pouvoir exercer leur droit de vote et participer à la vie politique et publique en qualité d'élu(e) s, sur un pied d'égalité avec les autres citoyens. La participation de tous les citoyens à la vie publique et politique et au processus démocratique est essentielle pour le développement des sociétés démocratiques.

II. Les principes ci-après complètent ceux qui sont énoncés dans le Code :

1. Le suffrage universel

2. Le suffrage universel est un principe fondamental du Patrimoine électoral européen. Les personnes handicapées ne peuvent être discriminées à cet égard, conformément à l'article 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées[48] et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme[49].

3. Les procédures électorales et les bureaux de vote devraient être accessibles aux personnes handicapées de manière à ce qu'elles puissent exercer leurs droits démocratiques et être, le cas échéant, assistées pour voter dans le respect du principe selon lequel le vote doit être individuel (le Code, point I. 4.b).

47. Document CDL-AD(2011)045 adopté par la Commission de Venise lors de sa 89e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2011)
48. La Convention relative aux droits des personnes handicapées a été adoptée le 13 décembre 2006 par l'Organisation des Nations Unies à New York.
49. Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Kiss c. Hongrie*, requête n° 38832/06, arrêt du 20 mai 2010. Voir en particulier les par. 43-44, avec une référence à l'article 29 de la Convention des Nations Unies.

4. L'application des principes de conception universelle[50] et la participation directe et/ou indirecte de l'usager à tous les stades de la conception sont des moyens efficaces d'améliorer l'accessibilité des bureaux de vote et des procédures électorales pour permettre à chacun de voter et de prendre connaissance des informations sur les élections.

2. Le suffrage égal

5. Le principe de « l'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats » (le Code, point I.2.3.a). L'application de ce principe devrait être étendue de manière à inclure l'égalité des chances pour les personnes handicapées qui se présentent à des élections.

3. Le suffrage libre

6. Dans le cadre de leur obligation de « permettre à l'électeur de connaître les listes et les candidats qui se présentent aux élections » (le Code, point I.3.1.b.ii), les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les informations susmentionnées soient disponibles et accessibles, dans la plus large mesure possible et en tenant dûment compte du principe d'aménagement raisonnable[51], sous toutes les formes utiles possibles, sous réserve du principe de proportionnalité, de dispositions juridiques et de faisabilité. Lesdites informations doivent être faciles à lire et à comprendre.

---

50. Recommandation CM/Rec(2009)8 du Comité des Ministres aux États membres « parvenir à la pleine participation grâce à la conception universelle » : la conception universelle est une stratégie qui vise à concevoir et à élaborer différents environnements, produits, communications, technologies de l'information et services qui soient, autant que faire se peut et de la manière la plus indépendante et naturelle possible, accessibles, compréhensibles et utilisables par tous, de préférence sans devoir recourir à des solutions nécessitant une adaptation ou une conception spéciale. Les expressions « conception pour tous », « accessibilité intégrale », « conception accessible », « conception intégrée », « aménagement pour accès facile », « conception transgénérationnelle » et « accessibilité pour tous » ont le même sens que l'expression « conception universelle » utilisée ici.
51. Article 2 – Définitions de la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées ; «aménagement raisonnable» signifie les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales.

4. Le suffrage secret

7. Il convient de protéger le droit des personnes handicapées de voter à bulletin secret garantissant, entre autres, « la libre expression de la volonté des personnes handicapées en tant qu'électeurs et à cette fin si nécessaire, et à leur demande », les autoriser à utiliser des technologies d'assistance et/ou « à se faire assister d'une personne de leur choix pour voter[52] » dans des conditions garantissant que la personne choisie n'exerce pas une influence indue.

La publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections[53]

I. Le *Code de bonne conduite en matière électorale* tel qu'adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) en octobre 2002 (CDL-AD(2002)023rev2), établit, sous le principe du « Suffrage secret » (point I.4.c), que :

> "*c.* La liste des votants ne devrait pas être rendue publique ».

II. Le Rapport explicatif du *Code de bonne conduite en matière électorale* ajoute que « comme l'abstention peut impliquer un choix politique, la liste des votants ne devrait pas être rendue publique »[54]. D'une façon plus générale, rendre les données personnelles figurant sur des listes électorales signées largement consultables pourrait susciter des problèmes de protection des données[55].

---

52. Article 29(iii) de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées; cf. point 1.4b.
53. Document CDL-AD(2016)028 adopté par la Commission de Venise lors de sa 108e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2016)
54. Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev2), par. 54.
55. Voir notamment l'avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-AD(2011)027), par. 20 : « Les modifications apportées au Code ne remédient pas suffisamment au problème de l'utilisation, abusive ou non, des informations présentes dans les listes électorales. L'article 55 (1) prévoit que les données à caractère personnel figurant sur les listes électorales sont protégées, conformément à la loi sur la protection des données, et qu'elles ne peuvent être utilisées à des fins autres que « *l'exercice du droit de vote des citoyens* ». Toutefois, l'article 55(2) impose à la Commission électorale nationale (CEN) de communiquer l'ensemble des données de la liste électorale à tout parti politique ou candidat indépendant inscrit qui en fait la demande. Il importe que le cadre juridique précise à quelles fins ces données peuvent être exploitées et si elles peuvent être utilisées pour les activités de campagne des partis politiques et des candidats. Il convient, au minimum, de donner aux partis politiques et aux candidats davantage d'éclaircissements, en fournissant une définition concrète des termes « *l'exercice du droit de vote des citoyens* ».

III. Un compromis doit être trouvé entre « d'un côté les exigences de protection des données et de secret du vote, et de l'autre l'intérêt qu'ont les parties prenantes à voir ces listes »[56]. La publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections pourrait être une mesure contribuant à dissuader la fraude électorale, mais elle peut être aussi considérée comme une mesure de pression sur les électeurs, ce qui pourrait avoir un impact sur leur participation.

IV. La Commission de Venise énonce donc la *déclaration interprétative* suivante concernant le point I.4.C du *Code de bonne conduite en matière électorale* :

1. La publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections devrait être évitée.

2. Cependant, l'accès aux listes des électeurs ayant participé aux élections pourrait être accordé aux participants au processus électoral, par exemple :

- aux mandataires des candidats et aux observateurs ;
- aux personnes envisageant un recours pour une irrégularité alléguée dans les listes des électeurs ayant voté, ainsi que dans le cadre d'une action en justice.

3. Un tel accès aux listes des électeurs ayant participé aux élections devrait être effectif, être accordé pour une période de temps suffisante et devrait s'exercer dans un cadre précis.

4. Ces règles ne modifient pas le droit de chaque électeur d'avoir accès à ses propres données.

B. Si des irrégularités sont alléguées, il est recommandé que des contrôles indépendants des listes des électeurs ayant participé aux élections soient autorisés sans que ces listes soient rendues publiques.

56. CDL-AD(2016)019, par. 61 ; CDL-PI(2016)008, par. 38. Les problèmes concernant l'exactitude des listes d'électeurs ont été soulevés dans plusieurs pays. La consultation de la liste des électeurs ayant participé aux élections a pour but de rendre possible d'éviter la fraude par l'identification du nombre d'électeurs qui n'ont pas voté, mais dont l'identité a été usurpée pendant les élections.

Les technologies numériques et l'intelligence artificielle[57]

I. Le suffrage libre : la libre formation de la volonté de l'électeur (voir le Code, ligne directrice I.3.1)

1. La libre formation de la volonté de l'électeur comprend le droit d'avoir accès à toutes sortes d'informations leur permettant d'être correctement informé avant de prendre une décision, celui de naviguer en ligne en privé et celui de communiquer de façon confidentielle sur l'internet.

2. Il est nécessaire de veiller à ce que les obligations en matière de protection des données à caractère personnel soient respectées, conformément aux normes internationales. En particulier, une personne ne devrait pas être soumise à une décision qui serait prise uniquement sur le fondement d'un traitement automatisé de données l'affectant de manière significative ou qui entraîne quelle que soit la restriction d'un contenu licite.

3. Pour protéger la libre formation de la volonté des électeurs, il convient de faciliter le libre échange d'opinions et d'idées en ligne ainsi qu'un débat public ouvert. Cela nécessite un accès à l'internet et le droit effectif de rechercher, de recevoir et de partager des informations de toutes sortes. Le principe de neutralité du réseau sous-tend un traitement non discriminatoire du trafic internet et le droit des usagers à recevoir et à communiquer des informations et à utiliser les services de leur choix doit être maintenue.

4. Lorsque des systèmes d'intelligence artificielle sont utilisés lors d'élections, les électeurs doivent être informés qu'ils interagissent avec ces systèmes plutôt qu'avec un être humain. Les hypertrucages politiques, à savoir la diffusion de contenus trompeurs générés par l'intelligence artificielle dans le but d'influencer une élection ou de porter atteinte à la liberté des électeurs de prendre des décisions en connaissance de cause, devraient être interdits et sanctionnés.

57. Document CDL-AD(2024)044, Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle, approuvée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 81e réunion (Venise, 5 décembre 2024) et adoptée par la Commission de Venise lors de sa 141e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2024).

II. L'égalité de suffrage : l'égalité des chances (voir le Code, ligne directrice I.2.3)

5. 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 d'internet.

6. Les candidats et/ou les partis doivent bénéficier d'un accès juste et équitable aux médias publics, garantissant une représentation sans discrimination. Des dispositions juridiques devraient également être adoptées pour garantir un accès minimal aux médias en ligne privés et aux fonctions et services fournis par les intermédiaires d'internet. Dans le domaine numérique, l'égalité des chances englobe également le principe d'équité dans la diffusion et l'accès au contenu.

7. 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. Le financement des activités en ligne doit être transparent et les dépenses des partis politiques en matière de publicité numérique doivent être plafonnées. Les plateformes de médias sociaux devraient être tenues de divulguer systématiquement les données relatives à la publicité politique et à leurs sponsors. 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. La possibilité d'interdire aux partis politiques et aux candidats de faire campagne de manière anonyme pourrait également se justifier.

III. Les obligations positives des autorités publiques et la coresponsabilité des acteurs privés (voir le Code, lignes directrices I.2.3.a et I.3.1.c)

8. L'État a l'obligation de prendre des mesures efficaces pour garantir un environnement propice à un débat public solide, en prévenant et en sanctionnant les atteintes à la libre formation de la volonté de l'électeur, y compris par des acteurs privés, ainsi que pour prévenir l'inégalité de la couverture médiatique pendant les élections.

9. Un organisme indépendant devrait être mandaté pour faire appliquer ces réglementations.

10. Les autorités de l'État devraient relever le défi posé par les campagnes organisées des désordres de l'information, qui sont susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des processus électoraux.

11. L'intégrité électorale sur l'internet devrait être garantie sur la base de la loi, notamment par des règles spécifiques contre les cybermenaces. Il peut être justifié de prévoir des sanctions pénales pour les cas les plus graves.

12. Des règles spécifiques doivent préciser qui est responsable des décisions prises par les systèmes d'intelligence artificielle.

13. Le devoir de neutralité de l'État comprend également l'obligation de renforcer la résilience des électeurs et de sensibiliser le public à l'utilisation des technologies numériques dans les élections, notamment en fournissant des informations et un soutien appropriés.

14. La coopération entre les différentes autorités publiques, y compris au niveau transfrontalier, devrait être renforcée.

15. Des dispositions devraient être prises pour garantir la coopération des intermédiaires d'internet et d'autres acteurs privés avec les gouvernements, entre eux, ainsi qu'avec les universités et la société civile.

IV. Respect des droits fondamentaux (voir Code, ligne directrice II.1)

16. La responsabilité positive de l'État de prévenir toute interférence indue avec les principes du patrimoine électoral européen ne doit pas conduire à une intervention indue de l'État.

17. Des élections démocratiques ne sont pas possibles sans le respect, entre autres, de la liberté d'expression, y compris la liberté des médias. Toute restriction à ces droits doit avoir une base légale, être nécessaire et dans l'intérêt public, et respecter le principe de proportionnalité (voir le Code, ligne directrice II.1.b).

18. Les sanctions doivent être imposées par un organisme indépendant et impartial et faire l'objet d'un système de recours efficace.

V. Dispositions spécifiques sur l'utilisation des technologies numériques par les administrations électorales

19. Rien dans le code ni dans la présente déclaration interprétative n'empêche l'introduction de technologies numériques dans les élections, à condition que leur utilisation soit conforme au respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. L'adoption d'une technologie, quelle qu'elle soit, doit se faire dans la transparence, par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées, et avec l'engagement politique de la mettre en œuvre intégralement et de bonne foi, avec des garanties

procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé à cette obligation.

20. Les technologies numériques et l'intelligence artificielle ne devraient être utilisées que lorsque des garanties appropriées sont en place, notamment pour en assurer une utilisation sûre, fiable et transparente. L'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle devrait se faire dans le plein respect des principes d'autonomie individuelle, de respect de la vie privée, d'égalité et de non-discrimination.

21. Le suffrage universel exige également que l'utilisation des technologies numériques soit suffisamment facile d'accès et conviviale pour permettre aux membres de tous les groupes, y compris les personnes handicapées et les personnes âgées, de voter de manière indépendante.

22. La radiation des listes électorales ne peut faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé de données à caractère personnel, à moins que la personne concernée n'y ait expressément consenti ou que cette décision soit fondée sur la loi et assortie de garanties appropriées assurant le respect des droits et libertés des personnes concernées.

23. Lorsque des technologies numériques sont utilisées lors d'élections, des dispositions spécifiques doivent être prévues pour soutenir les garanties procédurales du code :

a. L'impartialité, l'indépendance et le professionnalisme des administrations électorales devraient être renforcés.

b. L'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle doit être transparente pour garantir l'intégrité et l'impartialité des élections, en particulier dans le traitement des votes. Les possibilités offertes aux observateurs électoraux de surveiller l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle pourront devoir être mises en balance avec les considérations de cybersécurité et/ou la protection des données personnelles sensibles.

c. Les technologies numériques devraient faire l'objet d'un audit indépendant et les conclusions de l'organisme d'audit devraient être rendues publiques.

d. Il devrait être possible de contester devant un organisme indépendant tant le processus d'adoption de l'outil par l'organe de gestion électorale que les décisions concrètes prises par un système d'intelligence artificielle ou sur la base d'une recommandation d'un tel système.

Rapport explicatif

I. Remarques générales

24. Les progrès des technologies numériques et de l'intelligence artificielle[58] ont créé de nouvelles possibilités et de nouveaux défis pour les démocraties, qui étaient à peine imaginables lors de l'adoption du code de bonne conduite en matière électorale de 2002.

25. Selon le rapport conjoint 2019 de la Commission de Venise et de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) sur les technologies numériques et les élections, « [l] es technologies numériques (ou « nouvelles technologies ») et les réseaux sociaux […] ont révolutionné nos échanges et notre manière d'exercer notre liberté d'expression et d'information, ainsi que d'autres droits fondamentaux – parfois difficiles à concilier. Les personnes inscrites sur des réseaux sociaux utilisent parfois internet pour s'organiser et exiger de meilleurs services, plus de transparence et une véritable participation à la vie politique. Dans le monde entier, de simples individus peuvent désormais faire évoluer les mentalités, mettre un thème en lumière au niveau national ou appeler au militantisme politique. Cette évolution est en train de transformer les rapports entre les États et leurs citoyens »[59].

26. Comme indiqué plus loin dans l'Étude 2020 - Principes pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux conforme aux droits fondamentaux, un débat s'est instauré sur la relation entre la technologie et la démocratie entre des points de vue « apocalyptique et intégré »[60]. D'une part, « les nouveaux outils virtuels peuvent être utilisés lors des élections, et parfois

58. Toutes les références à l'intelligence artificielle dans la présente déclaration interprétative sont basées sur la définition des « systèmes d'intelligence artificielle » dans la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit (STCE 225). Il s'agit d'un « système automatisé qui, pour des objectifs explicites ou implicites, déduit, à partir d'entrées reçues, comment générer des résultats en sortie tels que des prévisions, des contenus, des recommandations ou des décisions qui peuvent d'influer sur des environnements physiques ou virtuels », art. 2. Voir également le rapport explicatif, paragraphes 23-25.
59. Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 4.
60. Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paras. 5-6. Les termes entre guillemets ont été utilisés par Umberto Eco.

même contre elles, pour faire baisser la participation, modifier les résultats et subtiliser les données des électeurs ; contre les responsables et partis politiques, pour mener des actions de cyberespionnage à des fins de contrainte et de manipulation et discréditer publiquement des personnalités ; et contre les médias, traditionnels et sociaux, pour diffuser désinformation et propagande et façonner les opinions des électeurs »[61].

27. D'autre part, les outils et technologies numériques offrent une série d'opportunités et peuvent améliorer l'efficacité dans de nombreux domaines, y compris les processus électoraux. Comme le note la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE 225), récemment adoptée, « des développements rapides de la science et de la technologie, et des profonds changements induits par les activités menées dans le cadre du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle [...] ont le potentiel de promouvoir la prospérité humaine et le bien-être des individus et de la société, le développement durable, l'égalité de genre et l'autonomisation de toutes les femmes et filles, ainsi que d'autres objectifs et intérêts importants, en renforçant le progrès et l'innovation »[62].

28. Les principes consacrés par le code prennent une signification particulière dans un environnement numérique, dans la mesure où l'utilisation des technologies numériques peut offrir des possibilités sans précédent de les réaliser pleinement. Dans le même temps, cependant, les technologies numériques peuvent également présenter des risques aggravés pour ces mêmes principes et pour les conditions de leur mise en œuvre, y compris les garanties procédurales.

29. De manière générale, les États sont tenus d'adopter et de maintenir des mesures visant à garantir que les technologies numériques (y compris l'intelligence artificielle) ne sont pas utilisées pour porter atteinte à l'intégrité, à l'indépendance et à l'efficacité des institutions démocratiques et des processus électoraux. Une modalité consiste à confier à un organe de gestion des élections la tâche de garantir l'intégrité du système électoral et d'assurer ainsi la fiabilité des processus électoraux et de leurs résultats.

---

61. Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 143.
62. Voir le préambule de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle (STCE 225).

30. Contrairement aux exercices précédents, cette déclaration interprétative n'est pas limitée à une disposition spécifique du Code. Elle vise plutôt à fournir un cadre actualisé pour les lignes directrices dans l'ensemble du Code. La déclaration commence par la ligne directrice I.3.2 sur la libre formation de la volonté de l'électeur, car cette question est particulièrement affectée par l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle dans les processus électoraux. En raison de la prévalence des troubles de l'information induits par le numérique et de la pléthore d'informations disponibles en ligne, les électeurs sont non seulement empêchés de se faire une opinion sur les candidats et les alternatives électorales, mais ils sont aussi parfois induits en erreur en ce qui concerne l'inscription, les procédures de vote ou même l'intégrité des résultats des élections[63]. C'est pourquoi cette ligne directrice est au cœur de la présente déclaration. La déclaration propose en outre d'élargir le champ d'application de la ligne directrice I.2.3 sur l'égalité des chances, étant donné que cette ligne directrice recoupe en partie la libre formation de la volonté de l'électeur[64]. En outre, elle fournit une interprétation complète des obligations positives des autorités publiques en relation avec les deux lignes directrices et souligne l'importance du respect des droits fondamentaux comme condition préalable à la mise en œuvre effective des principes du Code. Enfin, il développe les dispositions régissant l'utilisation des technologies numériques par les organes d'administration des élections.

63. Toutes les références aux desordres de l'information dans la présente déclaration interprétative et le rapport explicatif sont basées sur la définition large en tenant compte des défis liés à la mésinformation, à la désinformation et à la malinformation. Voir Wardle, Claire et Derakhshan, Hossein, Conseil de l'Europe, rapport DGI(2017)09, « Désordres de l'information : vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration de politiques ».
64. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 27.

II. Commentaires sur la déclaration interprétative sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle

Le suffrage libre : la libre formation de la volonté de l'électeur (voir le Code, ligne directrice I.3.1)

31. L'un des aspects du suffrage libre est la libre formation de la volonté de l'électeur[65]. La libre formation de la volonté de l'électeur comprend le droit d'être correctement informé avant de prendre une décision, celui de naviguer en ligne en privé et celui de communiquer de façon confidentielle sur l'internet[66]. Plus précisément, la libre formation de la volonté des électeurs implique le droit d'avoir accès à toutes sortes d'informations des sources en ligne, ainsi que la protection contre toute influence indue sur le comportement électoral.

32. La liberté de l'électeur de se former une volonté éclairée peut être affectée par des désordres de l'information en ligne, notamment la diffusion de fausses informations sur les campagnes électorales des opposants politiques. Ces phénomènes se sont aggravés du fait de l'utilisation des technologies numériques (parfois avec l'utilisation des hypertrucages d'audio, des photos et des vidéos, de « commentaires » générés automatiquement sous les messages pour manipuler l'opinion publique, etc.) Cette liberté peut également être violée par la surveillance de l'activité en ligne des personnes sans leur consentement et dans le but de comprendre et d'exploiter leurs comportements, par l'utilisation abusive des données personnelles facilitant le microciblage ainsi que les messages ciblés qui permettent aux candidats et aux partis politiques de faire des promesses différentes à des personnes différentes, ou par l'utilisation de mécanismes de classement dans les moteurs de recherche[67]. Les désordres de

---

65. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.3.1 et paragraphe 26. De même, le rapport explicatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle souligne que l'intégrité de la démocratie et de ses processus repose sur l'hypothèse que « les individus ont un pouvoir (la capacité à se forger une opinion et à agir en conséquence) », paragraphe 47 [italiques ajoutés]. Voir également la note de bas de page 34 ci-dessous.
66. Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 122.
67. Voir, par exemple, Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphes 43, 122 et 127. Sur le microciblage, voir l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire Maximilian Schrems c. Meta Platforms Ireland Ltd, anciennement Facebook Ireland Ltd, 4.10.2024, affaire C-446/21.

l'information ont également été utilisés pour discréditer l'objectivité et la fiabilité de la couverture médiatique, généralement par des moyens automatisés tels que les bots. L'utilisation de comptes rémunérés d'influenceurs par des acteurs gouvernementaux et des partis politiques pour diffuser leurs opinions ou faire campagne en leur nom est une autre pratique préoccupante. La publicité politique peut ainsi « être un vecteur de désinformation, notamment lorsque la publicité ne révèle pas sa nature politique, provient de sponsors [étrangers] [...] ou fait l'objet de techniques de ciblage ou de diffusion de messages publicitaires »[68].

33. La plupart des atteintes à la libre formation de la volonté de l'électeur résultent d'une utilisation abusive des données à caractère personnel. C'est pourquoi il est nécessaire de veiller à ce que les obligations en matière de protection des données à caractère personnel soient respectées, conformément aux normes internationales[69]. De même, les personnes ne devraient pas être soumise à une décision l'affectant de manière significative, qui serait prise uniquement sur le fondement d'un traitement automatisé de données, sans que son point de vue soit pris en compte[70]. Cette disposition s'applique donc, sans s'y limiter, aux procédures automatisées de microciblage mises en œuvre par les intermédiaires d'internet, ainsi qu'à leurs méthodes de modération du contenu. Les personnes ont également le droit d'obtenir, à sa demande, connaissance du raisonnement qui sous-tend le traitement de données, lorsque les résultats de ce traitement lui sont appliqués ; ainsi que de s'opposer à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation, à ce que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement, à moins que le responsable du traitement ne démontre des motifs légitimes justifiant le traitement qui prévalent sur les intérêts, ou les droits et libertés fondamentales de la personne concernée[71].

---

68. Voir également le règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité politique, paragraphe 4.
69. Il s'agit notamment de la Convention modernisée pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe (CM/Inf(2018)15), adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 128e session le 18 mai 2018, telle qu'amendée par le Protocole STCE n° 223. Pour des orientations plus spécifiques, voir également les Lignes directrices relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le cadre des campagnes politiques, adoptées par le Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, et la Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphes 65-71.
70. Article 9, paragraphe 1, point a) de la Convention modernisée 108.
71. Article 9, paragraphe 1, points c) et d), de la Convention modernisée 108.

34. Les individus ne devraient pas non plus être soumis à une décision qui entraîne la censure de contenus licites. Si l'intelligence artificielle peut aider à modérer les contenus préjudiciables sur les plateformes numériques, il existe également un risque que la surveillance automatisée entraîne quelle que soit la restriction de contenus licites[72].

35. Pour protéger la libre formation de la volonté de l'électeur, il convient de faciliter le libre échange d'opinions et d'idées en ligne ainsi qu'un débat public ouvert. Même si ces éléments ne sont pas propres aux périodes électorales, cette liberté implique également un droit d'accès à l'internet. Ce droit a été reconnu dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[73], tandis que la Commission de Venise a précédemment reconnu que l'internet est devenu l'un des principaux moyens d'exercer le droit de recevoir des informations et des idées « sans considération de frontières »[74]. Le libre accès à l'internet peut permettre d'informer les électeurs sur les questions électorales, alors qu'ils ne le seraient probablement pas autrement.

36. Dans le cas de mesures visant à remédier aux désordres de l'information en ligne, la neutralité du réseau devrait être maintenue. Le principe de neutralité du réseau sous-tend un traitement non discriminatoire du trafic internet et le droit des usagers à recevoir et à communiquer des informations et à utiliser les

72. Comité ad hoc du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle, Étude de faisabilité sur un cadre juridique pour l'IA basé sur les standards du Conseil de l'Europe, adoptée par le CAHAI le 17 décembre 2020, paragraphe 27.
73. Voir Ahmet Yıldırım c. Turquie, requête no 3111/10 (CourEDH, 18 décembre 2012), paragraphe 53, et Cengiz et autres c. Turquie, Requête nos 48226/10 et 14027/11 (CourEDH, 1er décembre 2015).
74. Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2013)024 Avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la République d'Azerbaïdjan ; Commission de Venise, CDL-AD(2015)015 Avis sur la législation relative aux médias (loi CLXXXV sur les services de médias et les médias, loi CIV sur la liberté de la presse et législation sur l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie ; et Commission de Venise, CDL-AD(2016)011 sur la Turquie - Avis sur la loi n° 5651 de réglementation des publications sur Internet et lutte contre les crimes commis au moyen de ces publications («loi sur Internet »), paragraphe 98. Voir également, Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 54 et Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, principe 3 (paragraphes 59-64).

services de leur choix[75]. Toutefois, la neutralité du réseau n'est pas absolue et ne doit pas être utilisée comme un bouclier de responsabilité pour exempter les intermédiaires d'internet de la responsabilité du contenu généré par les utilisateurs sur leurs plateformes (par exemple, les protections typiques de la section 230 de la loi américaine de 1996 sur la décence des communications)[76].

L'égalité de suffrage : l'égalité des chances (voir le Code, ligne directrice I.2.3)

37. Le rapport explicatif du code indique que « [l]a libre formation de la volonté de l'électeur se confond pour une part avec l'égalité des chances »[77].

38. L'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents lors d'élections[78]. Ce problème est devenu encore plus aigu dans les médias en ligne, où les journalistes professionnels ne jouent plus le rôle de gardiens de l'information et où de nouveaux acteurs ne garantissent pas nécessairement le respect des exigences légales[79]. La distinction entre la communication politique, la publicité politique et l'expression individuelle d'opinions devient alors floue[80].

---

75. Recommandation CM/Rec(2016)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée en lien avec la neutralité du réseau, paragraphe 4. Voir également Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 139 et Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, principe 3 (paragraphes 59-64).
76. Par exemple, la Recommandation CM/Rec(2016)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée en lien avec la neutralité du réseau note déjà que l'égalité de traitement du trafic Internet « n'interdit pas des mesures de gestion du trafic internet qui sont nécessaires et proportionnées aux [*notamment*] : donner effet à une décision de justice ou à celle d'une autorité de régulation », paragraphe 2.2.
77. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 27.
78. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 19.
79. Voir Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphes 12 et 15.
80. Voir Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 64.

39. L'égalité des chances s'applique également aux technologies numériques et à l'intelligence artificielle, y compris les fonctions et services des intermédiaires d'internet[81]. Les références au « temps de parole à la radio et à la télévision » dans la ligne directrice I.2.3.b du Code ne devraient donc pas être interprétées comme se limitant à ces médias[82]. Les références aux « médias audiovisuels » dans la ligne directrice I.2.3.c doivent également être comprises comme s'appliquant aux médias en ligne et numériques[83]. 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)[84].

---

81. Selon la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, les intermédiaires d'internet sont « [une] ande diversité d'acteurs, communément appelés « intermédiaires d'internet » dont le nombre ne cesse de s'étendre, facilitent les interactions sur l'internet entre les personnes physiques et entre les personnes physiques et morales en exerçant des fonctions diverses et en proposant des services variés. Certains connectent les utilisateurs à l'internet, assurent le traitement d'informations et de données ou hébergent des services en ligne, y compris pour du contenu généré par les utilisateurs. D'autres agrègent des informations et permettent de faire des recherches ; ils donnent accès à des contenus et des services conçus ou gérés par des tiers, les hébergent et les indexent. Certains facilitent la vente de biens et de services, notamment de services audiovisuels, et rendent possibles d'autres transactions commerciales, y compris les paiements » (paragraphe 4). Les intermédiaires d'internet peuvent inclure, sans s'y limiter, les plateformes de réseaux sociaux, les moteurs de recherche, ainsi que les chatbots et d'autres formes d'intelligence artificielle générative. Voir également Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 12.
82. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.3.b. Il en va de même pour les « infrastructures à des fins de propagande » mentionnées aux paragraphes 18 et 19 du Rapport explicatif.
83. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.3.c.
84. Dans l'affaire Animal Defenders Intl c. Royaume-Uni, requête n° 48876/08 (CourEDH, 22 avril 2013), paragraphe 119, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé cohérente une distinction fondée sur l'influence particulière de la radio et de la télévision par rapport à des médias plus récents tels qu'Internet. En particulier, la Cour a noté que les informations provenant d'Internet et des médias sociaux n'avaient pas la même simultanéité ni le même impact que celles qui sont diffusées à la télévision ou à la radio, étant donné la fonction continue de la radio et de la télévision en tant que sources familières de divertissement nichées au cœur de l'intimité du foyer et en raison des choix inhérents à l'utilisation d'Internet et des médias sociaux. Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphe 65.

40. Les candidats et/ou les partis doivent bénéficier d'un accès juste et équitable aux médias en ligne, garantissant une représentation sans discrimination[85]. Des dispositions juridiques devraient également être adoptées pour garantir un accès minimal aux médias en ligne privés et aux fonctions et services fournis par les intermédiaires d'internet, ainsi qu'aux outils numériques et aux technologies d'intelligence artificielle pour gérer leurs campagnes[86].

41. En outre, l'équité dans la diffusion et l'accès au contenu devrait être respectée. Des règles devraient être mises en œuvre pour garantir que les algorithmes d'intelligence artificielle utilisés par les intermédiaires d'internet ne favorisent pas certains partis ou candidats par rapport à d'autres, afin de maintenir un équilibre dans la visibilité du contenu électoral. À cette fin, des audits indépendants et continus des algorithmes d'intelligence artificielle utilisés dans les campagnes électorales devraient être appliqués.

42. La réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales est également un élément important de la régularité du processus électoral[87]. La transparence financière doit être garantie[88]. 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. Les plateformes de médias sociaux devraient être tenues de divulguer systématiquement les données relatives à la publicité politique et à ses commanditaires.

43. Nonobstant ce qui précède, les réglementations existantes sur les campagnes électorales à l'époque de la publicité politique numérique se sont avérées très limitées[89]. Les dépenses des partis politiques en matière de publicité numérique peuvent donc être limitées[90]. L'interdiction de certaines formes de

85. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphes 18 et 19.
86. Selon le rapport explicatif au Code, « [d]ans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité ». Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 20.
87. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 107.
88. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 108.
89. Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphe 72.
90. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.3.e) et paragraphe 21.

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 utilisées[91]. La possibilité d'interdire aux partis politiques et aux candidats de faire campagne de manière anonyme pourrait également être justifiée.

Les obligations positives des autorités publiques et la coresponsabilité des acteurs privés (voir le Code, lignes directrices I.2.3.a et I.3.1.c)

44. L'État a l'obligation de prendre des mesures efficaces pour garantir un environnement propice à un débat public solide, prévenir et sanctionner les atteintes à la libre formation de la volonté de l'électeur, ainsi que pour prévenir l'inégalité de la couverture médiatique pendant les élections[92]. La lutte contre les désordres de l'information, y compris la désinformation visant explicitement à remettre en question ou à induire en erreur sur les aspects fondamentaux des procédures électorales, nécessite une réglementation par l'État et un organisme indépendant doté de ressources et de pouvoirs adéquats pour faire appliquer cette réglementation.

---

91. Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphe 68.
92. Voir, respectivement, Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphes 26 et 19 à 21. De même, l'art. 5.2 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle stipule que « [c]haque Partie adopte ou maintient des mesures qui visent à protéger ses processus démocratiques dans le cadre des activités menées au cours du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle, y compris l'accès équitable et la participation des personnes au débat public, ainsi que leur capacité à se forger librement une opinion » [italiques ajoutés]. Le rapport explicatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle donne des exemples de risques posés par l'intelligence artificielle pour les institutions et les processus démocratiques, notamment pour « le pluralisme politique [...] ainsi que l'accès équitable et la participation au débat public », ainsi que pour « la participation aux processus démocratiques par le biais d'élections libres et équitables, et une pluralité de formes de participation civile et politique significative », paragraphes 46.d) et e), respectivement. Sur la base de ces risques, des exemples de telles obligations sont suggérés, tels que « des mesures générales en matière de cybersécurité contre les ingérences étrangères malveillantes dans le processus électoral ou des mesures visant à lutter contre la diffusion de fausses informations et de désinformation », paragraphe 47.

45. L'intégrité électorale sur l'internet devrait être garantie sur la base de la loi, notamment par des règles spécifiques contre les cybermenaces[93]. L'intégrité électorale peut être définie comme l'ensemble des normes, principes et valeurs inhérents aux élections démocratiques et qui s'appliquent à l'ensemble du processus électoral. Il s'agit en particulier du comportement éthique de tous les acteurs électoraux ainsi que du respect des principes d'équité, de transparence et de responsabilité tout au long du processus électoral.

46. Une réglementation visant à supprimer les contenus qui pourraient être considérés comme des distorsions de la liberté d'expression, tels que les fausses informations et les discours de haine, semblerait en principe justifiée. Toutefois, la collaboration avec les intermédiaires d'internet et la surveillance des techniques de diffusion peuvent constituer des mesures appropriées, évitant une réglementation du contenu susceptible de mettre en péril la liberté d'expression. Il peut être justifié de prévoir des sanctions pénales pour les cas les plus graves.

47. Il peut également être nécessaire de recourir à de nouveaux moyens pour relever ces défis, tels que la vérification des faits, les programmes d'éducation aux médias ou les investissements dans un journalisme de qualité[94]. Les programmes d'éducation des électeurs sont également l'un des principaux programmes à mettre en place[95].

48. Un organisme indépendant devrait être chargé de l'application de ces règlements et de la mise en œuvre de ces programmes. Cet organisme devrait

93. Sur les normes internationales en matière de cybersécurité, voir la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (STE n° 185) et en particulier la Note d'orientation n° 9 du T-CY sur les aspects de l'ingérence électorale au moyen de systèmes informatiques visés par la Convention de Budapest, adoptée par le Comité de la Convention sur la cybercriminalité (T-CY). Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, principe 5.
94. Voir Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 138.
95. Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphes 92 et 93. Voir également le Règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité politique, paragraphe 4.

disposer de ressources et de pouvoirs suffisants pour s'acquitter de son mandat et agir rapidement[96].

49. Malgré ce qui précède, l'application des réglementations nationales peut être entravée par l'universalité de l'internet, c'est-à-dire sa capacité à affecter les personnes où qu'elles se trouvent[97]. Il convient donc de renforcer la coopération entre les différentes autorités publiques, y compris au niveau transfrontalier[98]. Une attention particulière devrait être accordée à la coopération entre les autorités nationales et les organisations internationales, ainsi qu'avec les missions internationales d'observation des élections.

50. Les autorités nationales auront également besoin de la coopération des citoyens et des entreprises d'internet[99]. Des dispositions devraient être prises pour garantir la coopération des intermédiaires d'internet avec les gouvernements dans la mise en œuvre de ces règles et programmes. Par exemple, un organe compétent et impartial de gestion des élections ou une autre autorité impartiale devrait être habilité à exiger des entreprises privées qu'elles retirent de l'internet un contenu clairement défini, sur la base des lois électorales et en conformité avec les normes internationales[100]. La coopération devrait également être assurée entre les intermédiaires d'internet, ainsi qu'avec le monde universitaire et la société civile.

51. Distinguer les responsabilités des plates-formes en fonction de leur dimension, accroître leurs responsabilités dans la mesure où leur dimension est plus grande, peut sembler nécessaire même si l'on se réfère aux questions électorales.

---

96. Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux conforme aux droits fondamentaux, principe 2 (paragraphes 55-58).
97. L'universalité d'Internet a également été qualifiée de nature transnationale, extraterritoriale et intemporelle des technologies numériques. Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour une utilisation des technologies numériques conforme aux droits fondamentaux dans les processus électoraux, paragraphes 32-37 et 83.
98. Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphes 87 et 88.
99. Voir Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 138.
100. Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, principe 2 (paragraphes 55-58).

52. Étant donné que les technologies numériques et l'intelligence artificielle comportent des risques tout au long du processus électoral et peuvent même éroder la confiance du public, ces obligations positives ne devraient pas être limitées à la période de campagne afin de préserver l'intégrité de l'élection dans son ensemble.

Respect des droits fondamentaux (voir le Code, ligne directrice II.1)

53. La responsabilité positive de l'État de prévenir toute interférence indue avec les principes du patrimoine électoral européen ne doit pas conduire à une intervention indue de l'État[101].

54. Des élections démocratiques ne sont pas possibles sans le respect, entre autres, de la liberté d'expression, y compris la liberté des médias[102].

55. Toute restriction à l'activité des intermédiaires d'internet n'est admissible que dans la mesure où elle est fondée en droit, nécessaire, dans l'intérêt public et conforme au principe de proportionnalité[103]. De telles restrictions à l'exploitation de sites web, de blogs ou de tout autre système de diffusion d'informations basé sur l'internet, électronique ou autre, y compris les systèmes de soutien à une telle communication, tels que les fournisseurs d'accès à l'internet ou les moteurs de recherche, ne sont autorisées que dans la mesure où elles sont compatibles avec la ligne directrice II.1.b[104].

56. Les restrictions autorisées doivent généralement être spécifiques au contenu. Les interdictions générales de fonctionnement de certains sites et systèmes ne sont pas compatibles avec les dispositions du patrimoine électoral

101. Voir Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 136.
102. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.1.a, qui fait référence à la liberté d'expression et de la presse.
103. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.1.b. Dans le cas des réglementations relatives à la protection des données, par exemple, l'article 11 de la Convention modernisée 108 souligne également que les restrictions licites doivent respecter l'essence des droits et libertés fondamentaux et constituer une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique.
104. A savoir que « les restrictions à ces libertés [notamment la liberté d'expression et de la presse, la liberté de circulation à l'intérieur du pays, la liberté de réunion et la liberté d'association à des fins politiques, y compris la création de partis politiques] doivent respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité ».

européen[105]. Il est également incompatible avec ces dispositions d'interdire à un site ou à un système de diffusion de l'information de publier du matériel au seul motif qu'il peut être critique à l'égard du gouvernement ou du système politique et social adopté par le gouvernement. Toutefois, si la page Web ou le système est géré par une entité étrangère et a diffusé à de nombreuses reprises de fausses informations visant à influencer les résultats des élections, une interdiction générale pourrait être acceptable.

57. Les sanctions doivent être imposées par un organisme impartial et faire l'objet d'un système de recours efficace.[106]

Dispositions spécifiques sur l'utilisation des technologies numériques par les administrations électorales

58. Rien dans le Code ni dans la présente déclaration interprétative n'empêche l'introduction de technologies numériques dans les élections, y compris l'intelligence artificielle. Les technologies numériques peuvent en fait être utilisées pour garantir le respect de la libre formation de la volonté des électeurs et du principe de l'égalité des chances par les médias et les intermédiaires d'internet. Les possibilités suivantes ne sont que quelques exemples : l'utilisation de l'intelligence artificielle pourrait être envisagée pour lutter contre la diffusion de fausses informations dans les campagnes politiques grâce à la possibilité d'examiner les informations en temps réel d'une manière accessible ; pour répondre aux questions des citoyens sur le processus électoral, les règles électorales, les moyens d'exercer le droit de vote, etc., et soutenir les administrations électorales dans les processus auxiliaires, tels que l'inscription des électeurs.

59. Dans ce contexte, il convient de faire une distinction entre les règles qui s'adressent aux concepteurs et fournisseurs de technologies numériques dans les élections, y compris l'intelligence artificielle, et celles qui s'adressent aux

105. Voir Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 137.

106. Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, lignes directrices II.3.1 et II.3.3 ainsi que paragraphe 19. Voir également Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 137, et Commission de Venise, CDL-AD(2020)037, Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, principe 2 (paragraphes 55-58).

organismes de gestion électorale qui utilisent ces technologies. Ces dernières sont soumises à des normes beaucoup plus strictes, y compris toutes celles applicables en vertu de l'État de droit. Les organismes de gestion électorale devraient donc adhérer aux dispositions précédentes de la déclaration interprétative et, en outre, à celles détaillées dans la présente section.

60. Les organismes de gestion électorale devraient se conformer à des normes et exigences supplémentaires à mesure que de nouvelles connaissances émergent sur l'impact des technologies numériques et de l'intelligence artificielle dans les processus électoraux.[107] L'adoption de technologies numériques et d'outils d'intelligence artificielle par les organismes de gestion électorale devrait respecter les principes de l'État de droit liés, entre autres, à la transparence, à la reddition de comptes et à la responsabilité dans le processus décisionnel concernant l'achat, la mise en œuvre, le suivi et l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle.

61. La Commission de Venise a toujours estimé que toute modification réussie de la législation et des pratiques électorales devrait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption et l'application de la législation, y compris sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle, par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi lors de l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps opportun tout manquement présumé.

62. Le code stipule déjà que les méthodes de vote électronique ne doivent être utilisées que lorsqu'elles sont sûres, fiables et transparentes.[108] En outre, l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle doit

107. Entre autres, et sans préjuger des travaux en cours sur sa mise à jour, les normes et exigences découlant de la Liste des critères de l'état de droit. Voir Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'état de droit.

108. [49] Le Code stipule que les systèmes sont sûrs s'ils peuvent résister aux attaques délibérées et qu'ils sont fiables s'ils peuvent fonctionner par eux-mêmes, quelles que soient les déficiences du matériel ou du logiciel (Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 43). Selon le Code, il devrait également être possible de vérifier que le système fonctionne correctement (Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, par. 44).

se faire dans le plein respect des principes d'autonomie individuelle[109], de la vie privée[110], de légalité et de non-discrimination[111]. Ces exigences doivent s'appliquer à toute technologie utilisée par les administrations électorales tout au long du cycle électoral, y compris les listes électorales numériques[112]. Des exigences supplémentaires peuvent s'appliquer à différentes technologies[113].

---

109. L'autonomie individuelle est inscrite à l'article 7 Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle (STCE 225). Selon le rapport explicatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle, « [l]'autonomie personnelle est un aspect important de la dignité humaine, et renvoie à la capacité d'autodétermination des individus, c'est-à-dire leur capacité à faire des choix et à prendre des décisions, y compris sans subir de coercition, et à vivre leur vie librement. Dans le contexte de l'intelligence artificielle, l'autonomie personnelle exige que les individus aient le contrôle sur l'utilisation et l'impact des technologies d'intelligence artificielle dans leur vie et que leur capacité d'action et leur autonomie ne soient pas diminuées pour autant », (paragraphe 55.)
110. Le droit à la vie privée est consacré par l'art. 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STE n° 005), plus connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Dans le contexte électoral, il est étroitement lié au principe du suffrage secret (voir Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, lignes directrice I.4). Les obligations internationales en matière de protection des données sont également liées au droit à la vie privée (voir les paragraphes 37-38 ci-dessus).
111. L'interdiction de la discrimination est inscrite à l'article 14 de la CEDH.
112. D'autres normes du Conseil de l'Europe sur l'utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux ont également élargi leur champ d'application. Par exemple, le champ d'application de la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique a été élargi dans la Recommandation CM/Rec(2017)5 actualisée du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique, passant d'une « élection ou référendum électroniques qui impliquent le recours à des moyens électroniques au moins lors de l'enregistrement du suffrage » à l' utilisation de moyens électroniques pour enregistrer et/ou dépouiller les suffrages ». De leur côté, les Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les processus électoraux des États membres du Conseil de l'Europe, récemment adoptées, « couvrent l'utilisation des solutions TIC par les autorités électorales ou en leur nom, à toutes les étapes du processus électoral, à l'exception du vote électronique et du comptage électronique ».
113. Voir les recommandations et lignes directrices susmentionnées. Voir également Guidelines on the protection of individuals with regard to the processing of personal data for the purpose of voter registration and authentication (seulement en anglais), ainsi que le document sur Sensitive Personal Data, Biometrics, and the Registration and Authentication of Voters: The Application of Council of Europe Convention 108 (seulement en anglais), qui ont été adoptés par le Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Dans le cas de l'intelligence artificielle, il convient de tenir dûment compte des aspects liés à la transparence, tels que l'explicabilité et l'interprétabilité (rapport explicatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle, paragraphes 60-61).

63. Un problème observé dans le développement de l'intelligence artificielle concerne le fait que cette technologie a montré des préjugés liés à l'ethnicité, à la nationalité, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, pour ne citer que quelques exemples. Le développement de l'intelligence artificielle devrait donc se faire de manière à éviter les discriminations, surtout si elles sont basées sur l'affiliation politique, car elles mettraient en péril les principes d'impartialité et de neutralité dans l'administration du processus électoral.

64. Afin de respecter le principe du suffrage universel, l'interface utilisateur des systèmes numériques doit être facile à comprendre et à utiliser par tous les électeurs et les systèmes doivent être conçus, dans la mesure du possible, pour permettre aux personnes handicapées et aux personnes ayant des besoins particuliers de les utiliser de manière autonome[114]. Si les canaux numériques ne sont pas universellement accessibles, ils ne constituent qu'un moyen supplémentaire et facultatif[115].

65. En raison de l'évolution rapide des solutions techniques, en particulier de l'intelligence artificielle, l'intégrité et la sécurité des technologies électorales doivent faire l'objet d'une attention particulière. Les risques évoluant rapidement, des procédures spéciales d'évaluation et de gestion des risques doivent être mises en place et régulièrement actualisées.

66. Il existe également une menace que les technologies numériques et l'intelligence artificielle soient utilisées de manière partiale pour contrôler les actions des partis d'opposition et laisser les actions des partis de gouvernement en dehors du champ d'application de contrôles similaires.

67. Les garanties procédurales prévues par le code doivent donc être particulièrement respectées lorsque des technologies électorales sont utilisées. Il pourrait être nécessaire de prévoir de nouvelles dispositions spécifiques dans le cadre réglementaire afin d'atténuer les menaces potentielles.

---

114. Normes 1 et 2 de la Recommandation CM/Rec(2017)5 actualisée du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique, et ligne directrice 2 des Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les processus électoraux des États membres du Conseil de l'Europe.
115. Norme 3 de la Recommandation CM/Rec(2017)5 actualisée du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique, et ligne directrice 3 des Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les processus électoraux des États membres du Conseil de l'Europe.

L'impartialité, l'indépendance et le professionnalisme des organes de gestion des élections sont essentiels lorsque les technologies numériques impliquent davantage de tâches et leur centralisation dans ces organes, qui devraient être responsables de la manière dont elles sont utilisées[116]. Les autorités électorales auront également besoin de la coopération des organismes chargés de la cybersécurité, de la protection des données et de l'application de la loi, ainsi que des organisations de citoyens et des entreprises.

Les organes chargés de l'organisation des élections doivent divulguer l'utilisation des technologies numériques, y compris les algorithmes et les systèmes d'intelligence artificielle. La législation devrait contenir des règles claires sur

116. Le principe de responsabilité n'est pas énoncé à l'origine dans le Code, mais il est courant dans les normes internationales relatives aux technologies numériques. Par exemple, dans la Convention modernisée 108, l'obligation de rendre compte s'entend comme la responsabilité et la capacité de démontrer le respect des dispositions légales (art. 10(1)). Le rapport explicatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle fait référence à ce principe comme à la « nécessité de prévoir des mécanismes permettant aux personnes, organisations ou entités responsables des activités menées dans le cadre du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle de rendre des comptes pour des effets négatifs sur les droits de l'homme, la démocratie ou l'État de droit résultant des activités menées dans le cadre du cycle de vie de ces systèmes » (paragraphe 66). D'une manière générale, il est entendu que « [c]e principe met l'accent sur la nécessité d'établir des lignes de responsabilité claires et sur la capacité de retracer les actions et les décisions jusqu'à des personnes ou des entités spécifiques, d'une manière qui reconnaisse la diversité des acteurs concernés et de leurs rôles et responsabilités » (rapport explicatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle, paragraphe 68). Dans le cas spécifique des technologies électorales numériques, aucune définition spécifique de la responsabilité n'est encore fournie. Cependant, dans la Recommandation CM/Rec(2017)5 actualisée du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique les exigences en matière de responsabilité pour les États membres sont décrites, notamment : élaborer et tenir à jour des exigences techniques, d'évaluation et de certification, et veiller à ce que ces exigences soient totalement conformes aux principes juridiques et démocratiques pertinents ; garantir des évaluations indépendantes des systèmes de vote électronique avant sa mise en service et après des changements substantiels; délivrer des certificats clairs qui identifient les sujets de l'évaluation et comprennent des garanties contre les modifications ; et maintenir un système d'audit ouvert et complet pour le vote électronique afin de signaler activement les problèmes potentiels (par. 36-39). Les Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les processus électoraux des États membres du Conseil de l'Europe précisent qu'il « devrait être possible de tenir quelqu'un responsable en cas de modifications non autorisées ou d'erreurs. Il est essentiel de prévoir une procédure visant à faire rendre des comptes, et qui soit transparente sur la manière d'interagir avec un système en fonctionnement, de corriger des données, de modifier ou de remplacer un système défaillant. L'interaction avec un système en fonctionnement à ces fins devrait être abordée dans les analyses de risques » (ligne directrice 4).

l'accès des observateurs aux systèmes numériques ou aux algorithmes. Même si les technologies numériques et les systèmes d'intelligence artificielle se développent en permanence et modifient donc continuellement les mécanismes et les besoins en matière de sécurité, la législation électorale devrait indiquer, de manière aussi détaillée que possible, quelles données sont accessibles au public. Les missions d'observation, quant à elles, devraient envisager d'intégrer dans leurs équipes des spécialistes et des ressources dédiés à ces questions spécifiques.

Si l'accès du public à certains processus ou contenus des systèmes numériques est limité pour des raisons de sécurité, un audit indépendant doit être prévu. Les conclusions de ces audits doivent être rendues publiques.

Commission de Venise

DG-I, Conseil de l'Europe – 67075 Strasbourg Cedex, France
Tél.: +33 3 88 41 20 67 – Fax: +33 3 88 41 37 38
E-mail: venice@coe.int
www.venice.coe.int

PREMS 004725

FRA

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

VENICE COMMISSION
COMMISSION DE VENISE

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE