

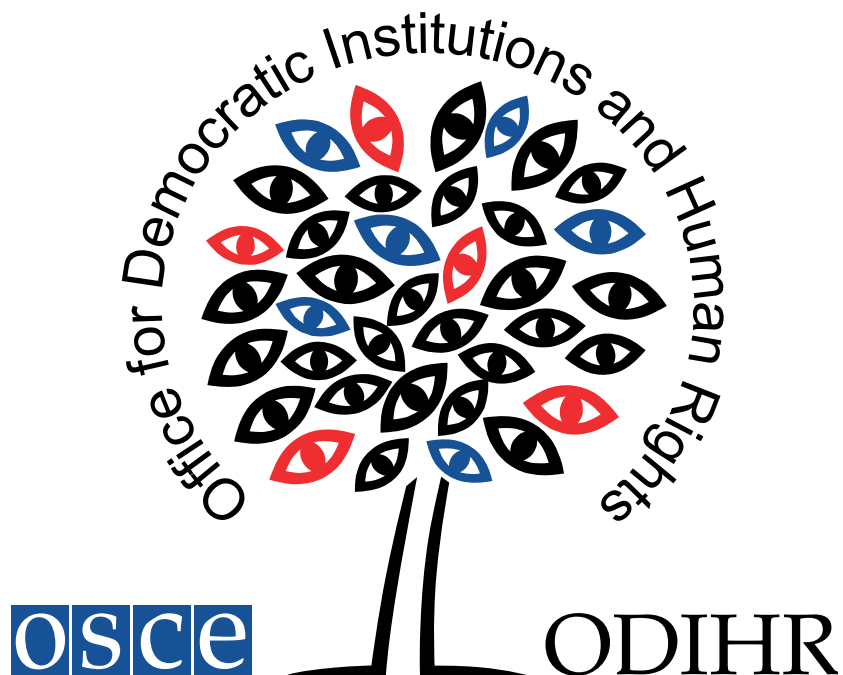


Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE
10 et 24 avril 2022

BIDDH Mission d'Évaluation Électorale
Rapport Final



Varsovie
5 septembre 2022

TABLE DES MATIÈRES

I.	SYNTHÈSE	1
II.	INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS	3
III.	CONTEXTE ET SITUATION POLITIQUE	3
IV.	CADRE JURIDIQUE ET SYSTÈME ÉLECTORAL.....	4
V.	ADMINISTRATION ELECTORALE.....	5
VI.	METHODES DE VOTE.....	7
VII.	INSCRIPTION DES ELECTEURS	8
VIII.	ENREGISTREMENT DES CANDIDATS	9
IX.	CAMPAGNE ELECTORALE	10
X.	FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE	12
A.	RECETTES ET DEPENSES DE CAMPAGNE	12
B.	OBLIGATIONS DE DECLARATION ET DE CONTROLE.....	14
XI.	MEDIA	15
A.	PAYSAGE MEDIATIQUE	15
B.	CADRE JURIDIQUE	16
C.	COUVERTURE DE LA CAMPAGNE DANS LES MEDIAS	18
XII.	CONTENTIEUX ELECTORAL	19
XIII.	OBSERVATION ELECTORALE	21
XIV.	SCRUTINS.....	22
XV.	RECOMMANDATIONS.....	23
	ANNEXE : RÉSULTATS DÉFINITIFS DES ÉLECTIONS.....	25
	À PROPOS DE L'OSCE/BIDDH.....	26

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE
10 et 24 avril 2022

BIDDH Rapport final de la mission d'évaluation électorale¹

I. SYNTHÈSE

À l'invitation des autorités françaises et sur la base des résultats et conclusions d'une mission d'évaluation des besoins (ang. NAM) le Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) a déployé une mission d'évaluation électorale (MEE) pour l'élection présidentielle des 10 et 24 avril 2022 en France. La mission du BIDDH a évalué la conformité du processus électoral aux engagements de l'OSCE, à un ensemble d'obligations et de normes internationales, et aux lois nationales. Conformément à la méthodologie du BIDDH, la MEE n'a pas conduit une observation systématique et exhaustive des opérations de vote lors des scrutins et a visité un nombre limité de bureaux de vote.

Les élections se sont tenues dans un environnement compétitif et pluraliste, où les libertés fondamentales ont été respectées. Les électeurs ont reçu une information abondante et variée, leur permettant de faire un choix informé parmi 12 candidats enregistrés de manière inclusive. Bien que certains aspects techniques puissent être améliorés, l'élection a été administrée avec efficacité, et a bénéficié d'un niveau élevé de confiance du public.

Le président a été élu au suffrage universel direct à deux tours, à bulletins secrets, dans une circonscription unique. Le cadre juridique est complet, bien que complexe. Conformément aux recommandations antérieures du BIDDH, de récents amendements législatifs ont levé les restrictions de droit de vote imposées aux personnes souffrant de handicaps intellectuels ou psychosociaux, ont offert aux électeurs purgeant une peine de prison ou en centres de détention la possibilité de voter par correspondance, et mis en place l'envoi électronique des rapports de financement de campagne. D'autres recommandations antérieures du BIDDH n'ont pas été mises en œuvre, y compris celles concernant le vote par procuration, la responsabilité pénale en cas de diffamation, et l'observation électorale nationale et internationale.

L'administration électorale française est décentralisée et diverses institutions ont la charge des différents aspects du processus électoral. Si l'administration électorale a rencontré quelques difficultés à recruter le personnel des bureaux de vote, elle bénéficie d'un haut niveau de confiance du public s'agissant de son intégrité et de son professionnalisme. Les autorités électorales ont efficacement mis en œuvre les différentes options de vote telles que le vote en bureaux de vote, y compris avec des machines à voter électroniques, le vote postal et par procuration, ainsi que le vote des Français de l'étranger. Les récents amendements législatifs ont simplifié plus encore les procédures encadrant le vote par procuration, remettant en question les garanties entourant la confidentialité du vote. Les résultats du scrutin ventilés par bureaux de vote ont été rapidement publiés, contribuant à la transparence du processus.

¹ Seule la version anglaise de ce rapport fait foi. Une version non-officielle est disponible en français.

Les citoyens âgés de 18 ans et plus ont le droit de vote, sauf en cas de déchéance électorale sur décision de justice en raison de certaines infractions pénales. Positivement, les personnes porteuses de handicaps intellectuels ou psycho-sociaux ont été pleinement incluses dans le corps électoral. Les listes électorales ont été extraites du Répertoire Électoral Unique, qui bénéficie généralement de la confiance du public. Au total, 48,8 millions d'électeurs étaient enregistrés pour cette élection, dont 52 % de femmes.

Le droit de se présenter à l'élection est garanti à tous les citoyens bénéficiant de droit de vote actif, hormis ceux placés sous tutelle, contrairement aux obligations internationales. Afin de se présenter à l'élection, les candidats doivent recueillir au moins 500 parrainages de la part d'élus, et la majorité des interlocuteurs de la mission du BIDDH n'a pas fait état de problèmes avec le recueil de parrainages. Dans un processus inclusif, le Conseil constitutionnel a arrêté la liste des 12 candidats, parmi lesquels quatre femmes.

La campagne a été compétitive et s'est déroulée dans un environnement calme et ouvert, dans le respect des libertés fondamentales. Tous les candidats ont développé des programmes électoraux complets, abordant directement la hausse du coût de la vie, la réforme des retraites, la criminalité, l'emploi, le système de santé, l'immigration et d'autres sujets. Certains candidats ont eu recours à des technologies de campagne innovantes. La guerre en Ukraine a pris le dessus sur la campagne dans le cycle des informations durant toute la campagne. Les événements de campagne ont mis en évidence une visibilité générale équilibrée des femmes, en tant qu'oratrices ou participantes, avec des messages portant sur l'égalité de genre dans la plupart des messages portés par les candidats. Le matériel de campagne était accessible aux personnes porteuses de différents handicaps.

Les lois encadrant le financement de campagne sont exhaustives et assurent la transparence. Un certain nombre d'amendements récents ont répondu à des recommandations antérieures du BIDDH, y compris l'envoi électronique des comptes de campagne et les sanctions révisées. Cependant, certains domaines nécessiteraient d'être plus réglementés, notamment l'établissement de délais appropriés pour l'envoi des comptes de campagne par les partis politiques. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est l'autorité chargée de surveiller les partis et les comptes de campagne ; elle bénéficie de la confiance générale du public.

Le paysage médiatique français est pluraliste et diversifié. Cependant, la concentration grandissante des médias, le recours systématique par quelques grandes entreprises à des poursuites judiciaires stratégiques visant le journalisme d'investigation et la société civile, ainsi que l'augmentation visible d'incidents graves visant des journalistes, y compris des cas de violence contre des reporters couvrant des manifestations, suscitent des inquiétudes. Une combinaison d'auto-régulation et de contrôle de l'état assure des chances d'accès aux médias égales pour tous les candidats, et la couverture médiatique de la campagne a été diversifiée, exhaustive et substantielle.

La loi prévoit un cadre complet pour initier et traiter le contentieux électoral, et spécifie différentes voies de recours judiciaire. Cependant, l'absence d'auditions publiques en matière de contentieux électoral au Conseil constitutionnel, ainsi que les délais trop courts pour statuer après le premier tour ont remis en question les garanties procédurales nécessaires et la transparence du processus, ainsi que les engagements de l'OSCE.

Ce rapport offre une série de recommandations pour apporter un soutien aux efforts visant à ajuster plus encore les élections françaises aux engagements de l'OSCE et aux autres obligations et normes

internationales pour la tenue d'élections démocratiques. Le BIDDH se tient à la disposition des autorités pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans ce rapport et les précédents.

II. INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS

À l'invitation des autorités françaises et sur la base des résultats et conclusions d'une mission d'évaluation des besoins (ang. NAM), le Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) a déployé une mission d'évaluation électorale (MEE) pour l'élection présidentielle des 10 et 24 avril 2022 en France. La MEE du BIDDH, dirigée par l'ambassadeur Christian Strohal, était composée de sept experts issus de six états participants de l'OSCE et a été déployée à Paris du 28 mars au 28 avril.

La mission du BIDDH a évalué la conformité du processus électoral aux engagements de l'OSCE, à un ensemble d'obligations et de normes internationales, et aux lois nationales. Conformément à la méthodologie du BIDDH, la MEE n'a pas conduit une observation systématique et exhaustive des opérations de vote lors des scrutins et a visité un nombre limité de bureaux de vote.²

La MEE du BIDDH souhaite adresser ses remerciements au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et au ministère de l'Intérieur (MI) pour leur coopération et leur assistance, et exprime sa gratitude aux représentants des autres institutions nationales, des partis politiques, aux candidats et à leurs équipes de campagne, ainsi qu'aux médias et à la société civile pour avoir fait part de leur point de vue.

III. CONTEXTE ET SITUATION POLITIQUE

La France est une république semi-présidentielle, qui dispose d'un parlement bicaméral composé d'une chambre basse élue au suffrage universel, l'Assemblée nationale, et d'une chambre haute élue au suffrage indirect, le Sénat. Le pouvoir exécutif est exercé par le président, élu au suffrage universel direct, et le premier ministre, désigné par le président. Le gouvernement est responsable devant le parlement. Le 13 juillet 2021, le gouvernement a annoncé que l'élection présidentielle se tiendrait le 10 avril 2022, avec un éventuel second tour le 24 avril. Depuis 2002, les élections présidentielles se sont toujours déroulées la même année que les élections législatives.

En 2017, Emmanuel Macron, de la République en marche, a remporté l'élection présidentielle. Il a battu Marine Le Pen (Front National) au second tour, à 66,1 % des suffrages, contre 33,9 %.³ Les élections législatives de 2017 ont renforcé le parti de M. Macron, remportant 308 des 577 sièges à l'Assemblée nationale.⁴ En tant que président, M. Macron a poussé un programme visant à réformer de l'économie, stimuler la croissance et à réaffirmer le rôle du pays sur la scène internationale. Le mandat du président Macron a été marqué par les défis posés par les manifestations des « gilets jaunes », qui ont débuté en

² Les précédents rapports de l'OSCE/BIDDH sur les élections en France sont disponibles [ici](#).

³ En 2018, le Front National a changé de nom, devenant le Rassemblement National.

⁴ La République en marche (LREM) occupait 267 sièges à l'Assemblée nationale sortante. LREM était soutenue par le Modem (58 sièges), et Agir ensemble (23 sièges). Du côté de l'opposition, les Républicains occupaient 100 sièges, suivis du Parti socialiste (29 sièges), du groupe de l'Union des démocrates et des indépendants (20 sièges), de Libertés et Territoires (19 sièges), de La France insoumise (18 sièges), du groupe de la Gauche démocrate et républicaine (16 sièges) et de 20 membres non-affiliés. Sept sièges étaient vacants.

2018 à la suite de l'augmentation des prix du carburant et se sont poursuivies en 2019.⁵ Les manifestations ont continué en 2020 contre les restrictions imposées pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Le 1 janvier 2022, la France a pris la présidence du Conseil de l'Union européenne, et dans la période précédant les élections, la réponse de l'UE à la guerre en Ukraine a dominé le discours politique.

Les femmes sont bien représentées dans les fonctions ministérielles, où elles occupent la moitié des postes du gouvernement actuel. Bien que le nombre de femmes députées ait augmenté, passant de 155 à 228 après les élections de 2017, elles restent sous-représentées à l'Assemblée nationale, (39,5 %) et au Sénat (34,8 %).⁶

IV. CADRE JURIDIQUE ET SYSTÈME ÉLECTORAL

Le cadre juridique français est complet bien que complexe ; il est composé de nombreuses lois, de mesures réglementaires et de décisions jurisprudentielles. Il comprend en premier lieu la Constitution de 1958, le Code électoral de 1956, la loi relative à l'élection du président de la République de 1962, la loi de 1958 sur le Conseil constitutionnel, ainsi que des lois portant sur les libertés de la presse, de réunion pacifique, sur le financement de la vie politique et les comptes de campagne, la surveillance des médias, et la responsabilité administrative et pénale. Des décrets d'application viennent en outre compléter la législation, comme le décret gouvernemental de 2001 portant sur l'application de la loi sur l'élection du président de la République, ou des décisions et instructions d'organismes administratifs. En dehors des règles de nature technique, ces sous-normes régulent souvent des aspects importants du processus électoral, y compris la nomination des candidats, les activités de campagne et leur financement, ainsi que les critères d'éligibilité pour former un recours, et les délais d'examen qui s'y rapportent.⁷ La France est partie aux principaux instruments relatifs aux droits de l'homme portant sur la tenue d'élections démocratiques.⁸

⁵ À la suite des manifestations des « gilets jaunes », les Nations Unies ont fait part de leur [inquiétude](#) sur les restrictions sévères aux droits des manifestants. Une loi visant à renforcer et à garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations a été adoptée le 12 mars 2019 à la suite d'une [révision](#) par le Conseil constitutionnel.

⁶ Le président Macron a proposé un programme ambitieux en matière d'égalité des genres, portant sur l'avortement, la procréation médicalement assistée, et des politiques de lutte contre les violences domestiques. Le gouvernement a néanmoins été critiqué sur le niveau apparemment faible des ressources allouées pour atteindre l'égalité entre les genres, y compris sur la question des salaires.

⁷ Par exemple, le décret gouvernemental de 2001 portant sur l'application de la loi sur l'élection du président de la République prévoit, entre autres, que ceux qui sont éligibles pour nommer des candidats ne peuvent apporter leur soutien qu'à un candidat, et que seuls les nommés peuvent faire appel des décisions sur la liste de candidats ; il établit en outre la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle qui peut adopter des décisions contraignantes susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. La Section II.2.a du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) recommande que « en dehors des règles sur les questions techniques et les détails – qui peuvent être incluses dans les règlements de l'exécutif – les règles de droit électoral doivent avoir au moins rang de loi ».

⁸ Y compris [le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966](#) (PIDCP), [la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965](#), [la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#) de Nations Unies de 1979, [la Convention des Nations Unies contre la corruption](#) de 2003 (ang. UNCAC), [la Convention relative aux droits des personnes handicapées](#) des Nations Unies de 2006 (CDPH), [la Convention européenne des droits de l'homme de 1950](#). La France de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et du GRECO. Conformément à la Constitution, les traités internationaux dûment ratifiés prévalent sur la législation nationale.

Il devrait être envisagé de renforcer le cadre juridique électoral, en fusionnant en particulier les règlements exécutifs ayant trait aux aspects principaux du processus électoral dans un seul texte de loi exhaustif.

Le cadre juridique électoral a été révisé à plusieurs reprises depuis la précédente élection présidentielle, en 2019 et 2021 pour les derniers amendements. Selon les interlocuteurs de la MEE du BIDDH, le processus ayant conduit à ces changements législatifs a été inclusif et a permis un débat public significatif et la mise en place de consultations avec les institutions et parties prenantes compétentes. Cela a contribué à asseoir la confiance générale dans le cadre juridique existant en matière électorale.

Les derniers amendements, conformément aux recommandations du BIDDH, ont levé les restrictions au droit de vote imposées aux personnes porteuses de handicaps intellectuels ou psychosociaux sous tutelle, et ont offert aux électeurs purgeant une peine de prison et à ceux en centres de détention la possibilité de voter par correspondance. Ils ont aussi décidé de l'envoi électronique des comptes de campagne. Ces amendements ont en outre établi un registre électoral permanent, obligé les candidats à la présidence à assurer que leurs campagnes sont accessibles aux personnes porteuses de handicap, interdit le soutien financier aux partis et candidats d'organisations résidant en dehors de l'Union européenne, et introduit des dispositions contre la manipulation de l'information pendant les élections.⁹ Cependant, d'autres recommandations importantes du BIDDH n'ont pas été mises en œuvre, y compris celles concernant le vote par procuration, la responsabilité pénale en cas de diffamation, et l'observation électorale nationale et internationale.

Le président est élu pour un mandat de cinq ans et peut effectuer deux mandats consécutifs au plus. Pour être élu au premier tour, un candidat doit recevoir plus de 50% des suffrages exprimés. Si aucun candidat n'est élu, un second tour est organisé après deux semaines entre les deux candidats ayant reçu le plus de voix. Le candidat qui réunit le plus grand nombre de suffrages au second tour est élu.

V. ADMINISTRATION ELECTORALE

En France, plusieurs institutions sont responsables des différents aspects des élections, et dirigent le processus aux niveaux national et local. L'administration électorale à tous les niveaux bénéficie d'une forte confiance du public dans son intégrité et son professionnalisme.

Le Conseil constitutionnel supervise le processus électoral. Il enregistre les candidats à la présidence, examine la législation et fournit des conseils juridiques en matière électorale, il statue sur les recours contentieux et proclame les résultats finaux de l'élection.¹⁰ Lors des deux scrutins, quelques 2 000 magistrats délégués par le Conseil ont supervisé les procédures de vote à travers le pays, et vérifié leur conformité au cadre réglementaire électoral. Les magistrats n'interfèrent pas avec les opérations de vote mais signalent directement au Conseil constitutionnel tout fait nécessitant son attention.

⁹ D'autres amendements ont étendu la liste des élus autorisés à parrainer des candidats à la présidence, simplifié les exigences pour le vote par procuration, et établi les délais pour convoquer des élections présidentielles.

¹⁰ Le Conseil constitutionnel est un organe juridique et consultatif, composé de neuf membres nommés pour un mandat non-renouvelable de neuf ans. Le président de la République nomme trois membres, y compris le président du Conseil. Les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale nomment trois membres chacun. En outre, les anciens présidents de la République peuvent siéger au Conseil à vie, mais aucun ne siège actuellement.

Le ministère de l'Intérieur a la charge des préparations techniques et logistiques des élections. Il donne des instructions opérationnelles portant sur des considérations juridiques et organisationnelles aux préfetures et coordonne la communication de résultats aux médias et au public. Pour cette élection, le MI a publié plusieurs instructions complètes et dans des délais appropriés sur différents sujets, y compris les procédures électorales lors des scrutins, et les modalités liées au COVID-19. Le ministère a également établi un portail d'information sur son site Internet avec des questions-réponses sur l'administration électorale, les opérations de vote lors des dimanches électoraux et des liens hypertextes vers différents services, comme le vote par procuration ou l'inscription des électeurs sur les listes électorales. Conformément à ses obligations légales et améliorant l'accessibilité du processus, le MI a mis en place une vaste campagne d'information des électeurs, y compris sur les plateformes en ligne, qui était également accessible aux personnes porteuses de handicap.

Les préfetures coordonnent le travail des municipalités et sont responsables de la distribution du matériel électoral aux municipalités, et de la distribution des bulletins de vote et des professions de foi des candidats aux électeurs.¹¹ Pour cette élection, chacune des 106 préfetures a établi une Commission locale de recensement.¹² Ces commissions devaient s'assurer de la cohérence des procès-verbaux mentionnant les résultats électoraux au niveau des municipalités et des bureaux de vote, et de pré-examiner tout recours contentieux soumis à l'examen du Conseil constitutionnel.

Les municipalités forment et dirigent les activités de quelque 70 000 bureaux de vote à travers le pays. Pour cette élection, les municipalités ont organisé des sessions d'information avant les dimanches électoraux mais aucune formation formelle n'a été envisagée pour les membres des bureaux de vote. Après le dépouillement, chaque bureau de vote communique les résultats du scrutin par téléphone puis transmet le procès-verbal portant mention des résultats à sa municipalité. Les municipalités ventilent les résultats, entrent les informations dans une base de données et envoient les résultats aux préfetures qui les envoient ensuite au ministère de l'Intérieur.

Afin d'assurer un management efficace et uniforme des procédures de vote, des formations obligatoires des présidents des bureaux de vote pourraient être envisagées.

Les bureaux de vote sont composés d'au moins quatre membres, dont un président qui doit être un élu municipal, tandis que le reste des membres du bureau de vote sont nommés par les partis politiques ou choisis parmi les électeurs sur la base du volontariat. De nombreux interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont souligné la nécessité pour les autorités de répondre aux difficultés récurrentes de recrutement de membres sur la base du volontariat. Il n'y a pas d'obligations de représentation par genre dans les bureaux de vote, et aucune information en ce sens n'est collectée, ce qui est contraire aux engagements de l'OSCE.¹³

Conformément aux engagements de l'OSCE, des données ventilées par genre en lien avec le processus électoral devraient être mises à disposition de manière exhaustive.

¹¹ Chaque électeur reçoit à son domicile les professions de foi des candidats avec leurs informations, ainsi que les bulletins de vote.

¹² Les commissions étaient composées de trois juges nommés par la Cour d'appel.

¹³ Le paragraphe 40.13 du [Document de Moscou de l'OSCE de 1991](#) engage les États participants à « assurer la collecte et l'analyse de données pour évaluer, surveiller et améliorer de manière adéquate la situation des femmes ».

VI. METHODES DE VOTE

Les électeurs ont la possibilité de voter en personne dans les bureaux de vote le jour du scrutin, ou de voter par procuration. Dans 63 municipalités, les électeurs pouvaient utiliser des machines à voter électroniques hors ligne, installées dans 1 421 bureaux de vote (soit environ 1,4 million d'inscrits).¹⁴ Le MEAE, qui est responsable de l'organisation du vote des Français de l'étranger, a établi 992 bureaux de vote dans des consulats et ambassades français, dans 63 pays.

La loi prévoit différentes mesures pour l'inclusion et un accès indépendant des personnes porteuses de handicap au processus électoral.¹⁵ Les municipalités ont l'obligation légale de rendre accessibles les lieux où se déroule le vote et de mettre en place au moins un isolement et une urne accessibles en fauteuil roulant dans chaque bureau de vote. Les électeurs peuvent également être accompagnés par une personne de leur choix, s'ils ont besoin d'aide pour voter. Néanmoins, certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont noté que dans les faits, les outils d'assistance tels que des modèles en Braille ou du matériel dans des formats faciles à lire n'étaient pas toujours disponibles pour faciliter la participation indépendante et effective des électeurs malvoyants.¹⁶

Tout électeur dans l'impossibilité de se rendre dans son bureau de vote pour voter pouvait bénéficier du vote par procuration. Selon le MI, 1,6 million d'électeurs avaient déposé une demande de vote par procuration pour le premier tour et 1,9 million pour le second tour, en France et à l'étranger. Bien que le BIDDH ait déjà recommandé que la pratique du vote par procuration soit revue en raison de potentielles craintes liées à la confidentialité du vote, les amendements législatifs de 2019 ont simplifié plus encore les procédures appliquées.¹⁷ Mandant et mandataire n'ont plus l'obligation d'être inscrits dans le même bureau de vote ou la même municipalité. Tout électeur pouvait demander à voter par procuration sans spécifier la raison ou apporter de preuve de son absence. Les demandes pouvaient se faire en ligne ou en personne au commissariat de police jusqu'à la date du scrutin, y compris le jour du scrutin. Certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont fait part d'inquiétudes concernant l'absence de date limite avant le jour du scrutin et des difficultés pour les institutions parties au processus de communiquer les demandes de procuration à temps aux bureaux de vote. Les citoyens votant par procuration étaient marqués sur les listes électorales. Les engagements de l'OSCE and les autres obligations internationales pour la tenue d'élections démocratiques exigent d'assurer le secret du vote.¹⁸

Comme cela a été recommandé précédemment, les autorités devraient envisager de supprimer le vote par procuration et d'explorer des méthodes de scrutin alternatives respectant dûment les engagements de l'OSCE et autres normes internationales.

¹⁴ En 2018, un moratoire a été imposé sur l'extension des machines à voter au-delà de ces municipalités.

¹⁵ L'article L62-2 du Code électoral stipule que les bureaux et les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type de ce handicap, notamment physique, sensoriel, mental ou psychique, dans des conditions fixées par décret.

¹⁶ L'article 29 du CDPH appelle les États à veiller à ce que « les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser ». Voir le paragraphe 2.3 de la [Recommandation CM/Rec\(2011\)14](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique. Voir également le paragraphe 43 (c) des [Observations finales 2021](#) du Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies concernant le rapport initial de la France.

¹⁷ Le vote par procuration a été déclaré conforme à l'article 3 de la Constitution par le Conseil constitutionnel.

¹⁸ L'article 3 de la Constitution garantit le secret du suffrage. Le paragraphe 7.4 [Document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#) engage les États participants à « veiller à ce que les votes soient émis au scrutin secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ». Voir également l'article 25 du PIDCP et le paragraphe 20 de [l'Observation générale n° 25 du CCPR de 1996](#).

Les électeurs en détention provisoire ou ceux purgeant une peine de prison peuvent voter par correspondance, par procuration ou en personne avec une autorisation spéciale de sortie de l'établissement pénitentiaire. Positivement, l'introduction du vote par correspondance en 2019 pour cette catégorie d'électeurs a augmenté leur participation, la faisant passer de 2 % (élection présidentielle de 2017) à 22 % pour cette élection.¹⁹ Conformément à la loi, tous ces votes ont été dépouillés dans un seul bureau de vote national situé au ministère de la Justice.²⁰

VII. INSCRIPTION DES ELECTEURS

Les citoyens français âgés de 18 ans révolus au jour du scrutin disposent du droit de vote, hormis ceux privés de leurs droits civiques par décision de justice pour des délits et infractions pénales.²¹ La révocation du droit de vote est toutefois une peine supplémentaire déterminée au cas par cas et proportionnée à l'infraction commise.²²

Positivement, conformément aux obligations internationales, depuis mars 2019, les personnes porteuses de handicaps mentaux ou psychosociaux placées sous tutelle ont le droit de vote.²³ Selon les interlocuteurs de la MEE du BIDDH, cela a conduit au rétablissement du droit de vote de quelque 310 000 citoyens.²⁴ Cependant, la mission du BIDDH a été informée que la grande majorité des électeurs sous tutelle avaient rencontré des difficultés avec les modalités pratiques d'inscription sur les listes électorales.

Il pourrait être envisagé de poursuivre les efforts visant à assurer une participation indépendante à la vie publique des personnes porteuses de handicaps mentaux et psychosociaux.

En janvier 2019, la France a mis en place un Registre électoral unique (REU) permanent. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) tient le REU et le met à jour sur la base des informations fournies par les municipalités et les agences gouvernementales. Les électeurs sont enregistrés de manière passive.²⁵ Les données d'inscription des électeurs sont automatiquement mises à jour avec les informations sur les électeurs décédés et les personnes purgeant des peines de prison. Les municipalités ont le pouvoir de retirer des électeurs de la liste électorale après vérification par la

¹⁹ Le vote par correspondance dans les prisons a été introduit pour la première fois pour les élections au Parlement européen en 2019. D'après le ministère de la Justice, pour l'élection présidentielle, sur 51 602 électeurs éligibles dans les prisons, 10 740 ont voté par correspondance au premier tour, 10 250 au second tour ; 187 ont obtenu l'autorisation de voter dans leur bureau de vote au premier tour, 196 au second tour ; 521 ont voté par procuration au premier tour et 564 au second tour.

²⁰ Voir article 29-1.-I du [Décret N°. 2021-358](#) du 31 mars 2022.

²¹ Pour cette élection, au 1^{er} mars 2022, 380 prisonniers étaient déchés de leur droit de vote par décision de justice.

²² La révocation du droit de vote ne peut pas dépasser cinq ans en cas de délit et 10 ans en cas d'infraction pénale.

²³ Voir les [Observations finales 2021](#) du Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies concernant le rapport initial de la France, Paragraphe 4(d). L'article 29 du CDPH stipule que les États parties à la Convention s'engagent "à faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, [...] et notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues ».

²⁴ Environ 385 000 adultes sont sous tutelle ; quelque 75 000 personnes ont été privées de leur droit de vote par décision de justice.

²⁵ Les catégories spéciales d'électeurs comme les gens du voyage, les marinières, les militaires et les personnes sans domicile fixe peuvent s'inscrire en personne, en ligne ou par voie postale, en utilisant l'adresse de leurs centres d'aide sociale respectifs ou une institution similaire.

Commission de contrôle attestant que la personne n'a aucun lien avec cette municipalité.²⁶ La loi exige toutefois que les municipalités notifient les électeurs du changement par courrier.

Les électeurs qui ont changé d'adresse de domicile, y compris ceux vivant à l'étranger, sont tenus de s'inscrire à leur nouvelle adresse.²⁷ Les électeurs admissibles qui ne figurent pas au REU peuvent également s'inscrire activement. Pour cette élection, les électeurs pouvaient s'inscrire, y compris à de nouvelles adresses, soit en ligne, soit en personne dans les municipalités d'ici les 2 et 4 mars, respectivement.²⁸ Un certain nombre d'interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont exprimé leur mécontentement, estimant que la date limite de clôture des inscriptions pour les électeurs était fixée trop tôt. Certains interlocuteurs ont signalé des problèmes techniques liée à la fonctionnalité du site d'inscription en ligne au cours des semaines précédant la date limite d'inscription et ont estimé que ces problèmes techniques étaient la raison pour laquelle des électeurs avaient manqué les délais d'inscription.²⁹ Les électeurs qui ne figuraient pas sur les listes électorales pouvaient être ajoutés ultérieurement sur décision de justice jusqu'au jour du scrutin.³⁰

Au total, 48 803 175 électeurs (dont 25 479 233 femmes, soit 52 %) étaient inscrits au 9 mars, dont 1 433 605 à l'étranger. Les listes électorales ont été extraites du REU et mises à la disposition du public pour examen dans les municipalités sur demande, une semaine avant le premier tour et jusqu'à 10 jours après. Des copies des listes électorales peuvent être demandées conformément aux exigences en matière de protection des données.³¹ Dans l'ensemble, aucun interlocuteur de la MEE du BIDDH n'a soulevé de préoccupations majeures s'agissant de l'exactitude du registre électoral.

VIII. ENREGISTREMENT DES CANDIDATS

Le droit de se présenter à l'élection présidentielle est accordé aux citoyens ayant le droit de vote actif. Les personnes sous tutelle partielle ou totale ne peuvent pas se présenter, contrairement aux obligations internationales.³² Pour se présenter, les candidats potentiels doivent fournir au Conseil constitutionnel la preuve de l'accomplissement du service national, un extrait de casier judiciaire, une déclaration de patrimoine, d'intérêts et d'activités, ainsi qu'une lettre d'intention de se présenter.³³ Pour être enregistré, chaque candidat potentiel devait recueillir au moins 500 parrainages d'élus avant la date limite du 4

²⁶ Les commissions de contrôle sont composées de trois membres représentant leurs municipalités et pouvoir judiciaire local respectifs. Entre les élections municipales de mai 2021 et le 9 mars 2022, quelque 227 000 électeurs ont été exclus des listes électorales à l'initiative des municipalités.

²⁷ Selon le MI, un nombre important d'électeurs restent inscrits à leur ancienne adresse et ces électeurs, principalement les jeunes électeurs et les étudiants, ne signalent pas de manière proactive leur changement d'adresse.

²⁸ Voir les [informations](#) publiées par l'INSEE sur les changements au REU.

²⁹ La Direction de l'information juridique et administrative sous la tutelle du Premier ministre et le MI sont responsables de la maintenance du service d'inscription des électeurs en ligne. Pour cette élection, le délai d'inscription a été prolongé de neuf semaines.

³⁰ Selon l'INSEE, 4 597 requêtes en justice ont été déposées à la suite de la clôture de l'inscription sur les listes électorales.

³¹ Selon l'article L.37 du Code électoral, tout candidat et tout parti ou groupement politique peuvent consulter les listes électorales, à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage commercial.

³² Voir articles 12 et 29 du CDPH. Le paragraphe 48 de l'Observation Générale N°1 de l'article 12 du CDPH stipule que « la capacité d'une personne de prendre des décisions ne saurait être invoquée pour empêcher les personnes handicapées d'exercer [...] le droit de vote [et] le droit de se porter candidat lors des élections ». Voir aussi les paragraphes 58 et 59 des [Observations finales](#) sur le rapport initial 2021 de la France du CDPH.

³³ Les déclarations ont été publiées sur le site Internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique le 8 mars.

mars.³⁴ Chaque fonctionnaire ne pouvait soutenir qu'un seul candidat et les parrainages devaient provenir d'au moins 30 départements et collectivités d'outre-mer. En outre, pas plus de 10 % ne pouvaient provenir d'un même département ou collectivité d'outre-mer.³⁵ La majorité des interlocuteurs de la MEE du BIDDH n'ont signalé aucun problème concernant le processus de collecte des signatures.

Le 7 mars, dans un processus inclusif, le Conseil constitutionnel a arrêté la liste des 12 candidats, dont quatre femmes, offrant aux électeurs un véritable choix parmi un large éventail d'options politiques.³⁶ Le Conseil constitutionnel a publié la liste comprenant les noms et les parrainages de soutien des 64 candidats potentiels, y compris ceux n'ayant pas reçu les 500 parrainages requis par la loi.³⁷

IX. CAMPAGNE ELECTORALE

La période officielle de campagne électorale pour le premier tour a débuté le 28 mars et s'est terminée à minuit le 8 avril ; cependant, le financement de la campagne et l'accès aux médias sont réglementés pendant une durée plus longue avant l'élection. La MEE du BIDDH a été informée que la campagne a de facto débuté beaucoup plus tôt, lorsque les candidats ont annoncé leur intention de se présenter et présenté leurs programmes. Pour le second tour, la campagne a repris le 11 avril et s'est terminée le 22 avril à minuit. Il existe une période de silence électoral qui entre en vigueur 24 heures avant les deux scrutins, et qui s'applique également au contenu en ligne.

Le cadre légal offre à l'ensemble des candidats des facilités égales pour faire campagne et plusieurs organismes sont chargés de s'assurer que cela est respecté. La Commission nationale du contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP) est établie temporairement pour chaque élection pour contrôler la campagne et assurer un traitement égal. L'Autorité de régulation de la communication audio-visuelle et numérique (ARCOM), une autorité indépendante, régule et contrôle le déroulement de la campagne dans tous les médias, hors presse écrite.

La campagne a été dynamique et compétitive, respectant les libertés fondamentales, y compris les libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association. Les mesures préventives contre le COVID-19 ont été levées à la mi-mars, si bien que les activités de campagne n'en ont pas été affectées.³⁸ Les électeurs ont eu la possibilité de faire un choix informé parmi un large panel d'options politiques. Néanmoins, le récent déclin de l'intérêt de l'électorat sur fond de désillusion croissante à l'égard de la politique était perceptible dans la campagne.³⁹

³⁴ Il y a quelque 42 000 élus en France. Chaque élu peut envoyer un formulaire de parrainage signé en soutien à un candidat directement au Conseil constitutionnel.

³⁵ La loi n'autorise pas le retrait de parrainages.

³⁶ Nathalie Arthaud - Lutte ouvrière, Fabien Roussel - Parti communiste, Emmanuel Macron - La République en marche, Jean Lassalle - Résister, Marine Le Pen - Rassemblement national, Éric Zemmour - Reconquête, Jean-Luc Mélenchon - La France insoumise, Anne Hidalgo - Parti socialiste, Yannick Jadot - Europe Écologie les Verts, Valérie Pécresse - Les Républicains, Philippe Poutou - Nouveau Parti Anticapitaliste, et Nicolas Dupont-Aignan - Debout la France.

³⁷ Voir la [liste des candidats](#) et leurs parrainages publiés sur le site du Conseil constitutionnel. Les noms des candidats ont aussi été publiés au Journal Officiel.

³⁸ Le passe vaccinal et l'obligation de porter un masque dans les espaces fermés ont été levés [le 14 mars](#).

³⁹ Selon de nombreux interlocuteurs de la MEE du BIDDH, le taux d'abstention menaçait de peser lourdement sur les résultats lors de cette élection. L'abstention s'est établie à 26,3 % au premier tour et 28 % au second.

Les événements de campagne ont mis en évidence une visibilité générale équilibrée des femmes, en tant qu'oratrices ou participantes, avec des messages portant sur l'égalité des genres dans la plupart des discours des candidats.⁴⁰

Le 1er janvier 2022, la France a pris la présidence du Conseil de l'Union européenne. Cela a offert au président en exercice une plus grande visibilité pendant la campagne. La guerre en Ukraine a dominé l'actualité tout au long de la campagne. Durant la campagne, le discours politique a en outre été dominé par la montée des populismes à chaque extrémité du spectre politique, couplée à une extrême droite qui a façonné le discours politique dans les premières heures de la campagne, capturant une part importante du sentiment anti-élite.

Tous les candidats ont développé des programmes électoraux complets, abordant directement des problèmes politiques comme la hausse du coût de la vie, la baisse du pouvoir d'achat, la hausse des prix de l'énergie et du carburant, la réforme des retraites. Ils ont aussi abordé la criminalité, la protection sociale, l'emploi, le système de santé, et les questions d'immigration. Au second tour, les candidats ont ajusté leur message pour rallier les électeurs indécis : M. Macron s'est davantage concentré sur les problèmes environnementaux pour convaincre l'électorat sensible aux questions climatiques et s'est attaché à dissiper les inquiétudes au sujet de ses projets de réforme des retraites ; Mme Le Pen a renforcé son discours sur la politique étrangère et la représentativité des institutions, tout en mettant l'accent sur la jeunesse et les questions sociales.

Les candidats se sont adressés aux électeurs lors de meetings, de prospection de rue, de tractages, à l'aide d'affiches, de panneaux publicitaires et via tous types de médias. En outre, certains candidats ont eu recours à des technologies de campagne innovantes, notamment des meetings autour d'hologrammes et des services de téléphonie mobile.⁴¹ Un candidat a eu recours au démarchage téléphonique automatisé, qui, au moment de la rédaction du rapport, faisait l'objet d'une enquête par la Commission nationale de l'informatique et des libertés civiles (CNIL) pour déterminer si le candidat avait violé le règlement général sur la protection des données de l'UE.⁴²

La publicité politique dans les médias, y compris en ligne et sur les réseaux sociaux, est interdite durant la campagne. De nombreux interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont noté que l'interdiction de la publicité politique dans tous les médias et la baisse du nombre de téléspectateurs résultaient en une hausse significative de l'usage des plateformes en ligne par les candidats, afin de toucher un nombre plus large d'électeurs.⁴³

Alors que la réglementation sur le financement de campagne interdit l'utilisation de ressources publiques dans les campagnes, le système actuel manque d'instructions claires pour les candidats à la présidence

⁴⁰ La MEE du BIDDH n'a observé aucun meeting ou événement public mais a suivi la couverture de certains en ligne.

⁴¹ M. Mélenchon a organisé des meetings autour de son hologramme. M. Jadot, Mme Le Pen, M. Macron, M. Mélenchon, Mme Péresse et M. Zemmour ont utilisé des services de téléphonie mobile.

⁴² Avant le premier tour, plusieurs citoyens ont signalé à la CNIL avoir reçu un message vocal de 30 secondes du candidat Zemmour expliquant son programme et les raisons de voter pour lui. Conformément aux règles de protection des données en vigueur, lorsqu'ils font appel à un fournisseur de services pour du démarchage téléphonique automatisé, il est recommandé aux candidats d'envoyer un premier message demandant à la personne sollicitée si elle accepte de recevoir un message ultérieur à contenu politique. En outre, ils doivent également donner une adresse électronique ou un numéro de téléphone joignable pour s'opposer à tout démarchage. Le parquet a ordonné une enquête sur une possible infraction, sur la base de deux plaintes déposées par des organisations de la société civile.

⁴³ Selon les interlocuteurs de la MEE du BIDDH, les candidats ont utilisé *Facebook, Instagram, TikTok, Twitch, Twitter* et *YouTube*.

afin d'éviter une éventuelle utilisation abusive des ressources, en lien notamment avec l'utilisation du matériel, et le recours à des employés de la sécurité et des fonctionnaires pendant les campagnes électorales.⁴⁴

Les dispositions juridiques liées à l'utilisation des ressources publiques par les candidats à la présidence devraient être clarifiées afin d'empêcher l'utilisation abusive de ces ressources, ou le sentiment d'une utilisation abusive, durant la campagne.

À la suite des amendements à la loi de 2021, les candidats devaient garantir l'accessibilité complète de leur campagne aux personnes porteuses de handicaps. Tous les candidats se sont conformés à cette obligation et ont préparé des supports de campagne dans différents formats, y compris, pour la première fois, dans un format facile à lire.⁴⁵ Le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPPH) a salué ces mesures ; cependant, il a mis en doute la conformité du matériel de campagne aux normes FALC (facile à lire et à comprendre) de six candidats.

X. FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE

Le Code électoral et la loi pour la transparence de la vie politique sont les principaux outils de régulation du financement de la campagne. Une épaisse jurisprudence émanant du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État les complète. Les règlements sont complets et assurent la transparence. Cependant certains domaines nécessiteraient une réglementation supplémentaire, y compris les déclarations par des tierces parties dans un délai convenable. La Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est l'autorité administrative indépendante qui contrôle les comptes de campagne.

A. RECETTES ET DEPENSES DE CAMPAGNE

Les campagnes sont principalement financées par les partis politiques et les fonds propres des candidats, y compris les emprunts et les dons.⁴⁶ La loi interdit les contributions des personnes morales françaises et étrangères, mais autorise celles des particuliers et des partis politiques. La loi ne régit pas le financement par des militants non affiliés et non membres des partis (tierces parties), ce qui limite la transparence du processus et la reddition de comptes en matière de financement de campagne.⁴⁷ Les particuliers peuvent donner jusqu'à 4 600 euros par élection à un ou plusieurs candidats et jusqu'à 7 500

⁴⁴ Voir les paragraphes I.14 et II.B.1.5 des [Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux](#) du BIDDH et de la Commission de Venise de 2016.

⁴⁵ Le matériel de campagne au format facile à lire a également été publié en ligne sur le site Internet de la CNCCEP.

⁴⁶ Il n'y a pas de limite de don applicables aux partis ou sur l'usage des fonds propres des candidats. En 2020, selon des [informations officielles](#), les groupements et partis politiques ont reçu approximativement 66 millions d'euros de fonds publics combinés, utilisables pour la campagne présidentielle.

⁴⁷ Comme le prévoit le paragraphe 220 des [Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, de 2020](#), « Afin d'éviter la création de failles par lesquelles un financement illimité peut être canalisé et les transactions financières peuvent être voilées, les lois devraient fixer des limites proportionnées et raisonnables au montant que les tiers peuvent dépenser pour promouvoir des candidats ou des partis, idéalement en appliquant également à ces acteurs les plafonds existants pour les dons aux partis politiques. »

euros aux partis politiques, par an.⁴⁸ À la suite des modifications à la loi introduites en 2017, seuls les ressortissants français ou résidents légaux en France peuvent faire un don aux candidats et partis politiques.⁴⁹ Les contributions supérieures à 150 euros doivent être réglées par chèque, virement bancaire ou carte de crédit. Les dons anonymes sont autorisés en-dessous de ce montant mais ne doivent pas dépasser 20 % du plafond de dépenses.⁵⁰ Le total des dépenses de campagne de chaque candidat à la présidence ne doit pas dépasser 16 851 000 euros (jusqu'à 22 509 000 euros pour les candidats au second tour).

Afin d'éliminer la possibilité de contourner le plafond de dépenses de la campagne, la législation pourrait réglementer de manière exhaustive la campagne par des tierces parties, y compris leurs comptes de la campagne dans les délais applicables aux candidats.

Pour les élections présidentielles, les candidats et partis politiques peuvent contracter des emprunts pour leurs campagnes ; cependant les candidats ne peuvent utiliser de tels fonds provenant de personnes physiques et morales. En outre, seules les banques situées dans l'Espace économique européen peuvent accorder des prêts à ces fins. La loi réglemente de manière adéquate l'annulation des prêts.

Conformément aux amendements au Code électoral introduits en 2021, chaque candidat enregistré reçoit une avance de 200 000 euros (auparavant 153 000 euros) pour couvrir ses frais de campagne sur les fonds publics de remboursement alloués aux candidats.⁵¹ Pour les candidats rassemblant plus de 5% des suffrages, le remboursement s'élevait à 47,5 % du plafond des dépenses (maximum 8 004 225 euros, en fonction des dépenses réelles), tandis que pour ceux ayant obtenu moins de 5% des suffrages, la limite de remboursement se situait à 4,75 %. (maximum 800 423 euros).⁵² De nombreux interlocuteurs de la MEE du BIDDH se sont dit favorables à un réexamen du seuil ou des montants de remboursement, car seuls quatre des 12 candidats ont eu droit à un remboursement substantiel, tandis que les autres, et leurs partis politiques respectifs, ont dû faire face à une situation financière difficile.

⁴⁸ Les donateurs soumis à l'impôt sur le revenu bénéficient d'un dégrèvement fiscal de 66 % du montant donné. Selon le [rapport d'activité 2021](#) de la CNCCFP (dernier paragraphe, page 98), 56 millions d'euros de dons et contributions ont été déclarés par plus de 153 000 contribuables. Le paragraphe 236 des Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques indique que « la législation peut prévoir que les contributions aux partis politiques, y compris celles en nature, soient déductibles d'impôt. »

⁴⁹ Le paragraphe 256 des Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques stipule qu'il « est important que certaines formes de réglementation, assorties d'obligations et de restrictions comparables à celles qui s'appliquent aux partis et aux candidats des partis, soient étendues aux tiers qui participent à la campagne, afin de garantir la transparence et la responsabilité. Les tiers devraient être soumis à des règles similaires à celles des partis politiques en matière de dons et de dépenses, afin d'éviter les situations où les tiers peuvent être utilisés pour contourner les réglementations sur le financement des campagnes. »

⁵⁰ Les limites globales pour les dons anonymes s'élevaient à 3 370 200 EUR pour le premier tour ou à 4 501 800 EUR pour les candidats au second tour. Le paragraphe 212 des Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques prévoit que « Les dons anonymes devraient être strictement réglementés, notamment par une limitation du montant total autorisé de tous les dons anonymes. La législation devrait limiter le montant maximum global à un niveau raisonnable conçu pour garantir que les donateurs anonymes ne puissent exercer une influence indue. »

⁵¹ Les candidats qui respectent les obligations légales bénéficient du remboursement des dépenses de campagne. Cela inclut : l'ouverture d'un compte bancaire unique ; le respect des plafonds de dépenses de campagne ; le paiement de toutes les dépenses de campagne par l'association financière ; la présentation des comptes de campagne.

⁵² Au second tour, le plafond de remboursement était établi à 10 691 775 euros.

B. OBLIGATIONS DE DECLARATION ET DE CONTROLE

La période officielle de prise en compte des comptes de campagne et des déclarations correspondantes débutent 12 mois avant le jour de l'élection. Pour cette élection, les candidats devaient rendre compte des recettes et des dépenses de campagne pour la période comprise entre le 1^{er} juillet 2021 et la remise des comptes de campagne (24 juin 2022).⁵³ Chaque candidat était tenu de désigner un mandataire qui gérait le compte unique dédié à l'enregistrement de toutes les recettes et dépenses de campagne. L'absence de publication de comptes de campagne avant le scrutin a réduit la transparence du financement de la campagne.⁵⁴

Pour plus de transparence, il faudrait envisager d'exiger la publication préliminaire par les candidats de leur recettes et dépenses de campagne détaillées avant les dates de scrutin.

Pour la première fois et conformément à une précédente recommandation du BIDDH, les candidats devaient soumettre leurs comptes de campagne et autres documents pertinents à la CNCCFP via la plateforme en ligne FIN'POL - un service dédié qui vise à rendre l'envoi et l'examen de documents plus efficaces plus et respectueux de l'environnement. Les candidats ont aussi l'obligation de faire mention des dépenses des partis politiques (tiers parties), ainsi que de tous les dons en nature de particuliers, dans les annexes des comptes de campagne.⁵⁵ Les partis politiques communiquent obligatoirement un rapport financier annuel, incluant les dépenses de campagne, mais ces rapports sont déposés en dehors de la période de contrôle des comptes de campagne des candidats par la CNCCFP.

Dans le mois qui suit la remise des comptes de campagne, la CNCCFP doit publier une synthèse de ces rapports, sans dévoiler l'identité des donateurs, fournisseurs ou créanciers. La CNCCFP accepte ou rejette ensuite les comptes de campagne dans les six mois suivant leur date limite de dépôt.⁵⁶ Tous les interlocuteurs de la MEE du BIDDH se sont dit globalement confiants et ont reconnu le professionnalisme de la CNCCFP dans son rôle de contrôle. L'absence d'obligations de déclaration par les partis politiques des dépenses de campagne engagées lors de l'élection présidentielle dans des délais opportuns ne permet pas à la CNCCFP de contrôler de manière efficiente que les candidats ont respecté les plafonds de dépenses.⁵⁷

⁵³ Pour cette élection, les amendements de 2021 ont réduit la période de déclaration à neuf mois en raison du report des élections locales en 2021, afin d'éviter un chevauchement potentiel entre les comptes de campagne.

⁵⁴ Selon l'article 7.3 de l'UNCAC, « chaque État Partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées [...], afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques ». Voir également les paragraphes 247 et 261 des Lignes Directrices sur la régulation des partis.

⁵⁵ Les comptes de campagne des candidats doivent inclure une annexe avec les dépenses engagées par les partis politiques soutenant le candidat (il y avait [455 partis politiques](#) autorisés à financer des candidats ou d'autres partis politiques). En 2011, le GRECO a [recommandé](#) également « de procéder à des consultations sur l'opportunité de réglementer la prise en compte de l'action des tiers parties ».

⁵⁶ Les [décisions de la CNCCFP](#) sont publiées au Journal Officiel et sur le site Internet de la CNCCFP. Tous les comptes de campagne des candidats sont disponibles sur demande mais sans les informations sur l'identité des donateurs.

⁵⁷ Dans son [rapport d'activités de 2021, la CNCCFP](#) souhaite que le législateur lui permette de disposer d'un accès en temps réel aux comptes des partis politiques soutenant des candidats aux élections présidentielles. La Commission pourrait ainsi s'assurer que toutes les dépenses prises en charge par le parti pour un candidat ont été effectivement déclarées par le parti, et sont justifiées par une pièce et retracées dans le compte de campagne (p. 153).

Afin d'améliorer encore la transparence et la reddition de comptes, les délais de déclaration des dépenses de campagne des partis politiques pourraient être synchronisés avec ceux des candidats afin d'assurer un contrôle réel.

De façon générale, la loi prévoit des sanctions proportionnelles et dissuasives. Le non-respect des exigences de déclaration peut entraîner des sanctions financières et des sanctions pénales.⁵⁸ À la suite des modifications à la loi introduites en 2017, la violation des plafonds de dons ou la réception de fonds provenant de sources interdites peuvent donner lieu à des amendes pouvant aller jusqu'à 45 000 euros (contre 3 750 euros auparavant) ou jusqu'à trois ans d'emprisonnement (contre un an auparavant). Un candidat qui dépasse le plafond de dépenses doit rembourser le montant dépassé au trésor public. Les recours contre les décisions de la CNCCFP sur la validation ou le rejet des comptes de campagne ou les décisions portant sur les montants de remboursement contestés peuvent être formés dans un délai d'un mois devant le Conseil constitutionnel.

XI. MEDIA

A. PAYSAGE MEDIATIQUE

Le paysage médiatique français est bien établi, pluraliste et diversifié, avec une variété de médias offrant des points de vue et opinions différents. La télévision est la première source d'information politique, suivie par Internet, la radio et la presse écrite.⁵⁹ Néanmoins, certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont fait valoir que les médias traditionnels faisaient face à une baisse de confiance et d'intérêt du public, les électeurs se tournant progressivement vers les actualités en ligne et les réseaux sociaux pour les informations et discussions politiques.⁶⁰

Des garanties juridiques sont en place pour protéger la liberté de la presse ; les risques d'atteinte à l'indépendance des médias sont relativement limités.⁶¹ Néanmoins, certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont fait part de leurs inquiétudes s'agissant de la concentration croissante de la propriété des médias, qui impacte le pluralisme et la liberté de la presse.⁶² D'aucuns ont également estimé que les lois existantes étaient obsolètes et devaient être révisées pour relever les défis de la convergence et de la numérisation du marché des médias.

Afin de protéger le pluralisme des médias, le cadre juridique existant régissant la concentration des médias pourrait être revu et adapté à l'état actuel de l'industrie des médias. Les autorités devraient réviser les méthodologies d'évaluation de la concentration de la propriété des médias, y compris

⁵⁸ Le 30 septembre 2021, le tribunal correctionnel de Paris a condamné l'ancien président Nicolas Sarkozy et 13 autres personnes impliqués dans sa campagne à des peines de prison allant jusqu'à deux ans pour avoir dépassé les plafonds de dépenses de campagne, pour falsification de documents financiers, escroquerie et financement de campagne illégal.

⁵⁹ Voir le rapport de l'Institut Reuters pour l'étude du journalisme, [Digital News report 2021, France](#).

⁶⁰ Voir aussi le [Moniteur du pluralisme des médias – Rapport 2020, France](#).

⁶¹ Voir la [Recommandation CM/Rec\(2018\)1\[1\]](#) du Comité des ministres des États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias.

⁶² En décembre 2021, 250 professionnels des médias ont publié une [tribune](#) contre la concentration des médias français. En novembre 2021, le Sénat français a créé [une commission d'enquête](#) afin de mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et d'évaluer l'impact de cette concentration sur la démocratie ». Le 31 mars 2022, la commission a soumis [32 propositions](#) pour former un nouveau cadre juridique.

l'influence des médias individuels et l'influence agrégée d'un média/groupe de médias sur différents types de médias.

Des poursuites judiciaires stratégiques systématiques sont utilisées par quelques grandes entreprises comme instrument de pression et affaiblissent financièrement le journalisme d'investigation et la société civile, et sont considérées comme affectant leur capacité à couvrir des questions d'intérêt public.⁶³ Selon certaines organisations de la société civile, l'hostilité contre les journalistes a augmenté, y compris les cas de violence contre les reporters couvrant des manifestations.⁶⁴ Par ailleurs, des journalistes ont également dénoncé des atteintes au secret des sources.⁶⁵

Certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont également soulevé des inquiétudes concernant des chaînes d'information qui ont adopté une ligne éditoriale, souvent provocatrice, basée sur la diffusion de contenus discriminatoires et manquant de diversité politique. L'ARCOM a pris des mesures contre des violations sur quelques chaînes, bien que certaines organisations de la société civile aient jugé ces mesures trop indulgentes.⁶⁶

B. CADRE JURIDIQUE

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 protège la liberté d'expression et la Loi de 1881 sur la liberté de la presse garantit la liberté de la presse. Cependant, la diffamation et l'insulte sont toujours considérées comme des infractions pénales, avec une protection juridique spéciale attribuée aux responsables publics. Bien que l'emprisonnement n'ait pas été appliqué dans la pratique et que les affaires aient été traitées conformément à la jurisprudence de la CEDH, la possibilité de faire l'objet de poursuites

⁶³ Les poursuites de ce type allèguent la diffamation ou le dénigrement et sont intentées dans le but d'intimider, d'accabler ou de harceler l'accusé pour avoir dénoncé le plaignant sur des questions d'intérêt général. En France, [Reporters sans frontières](#), [Greenpeace](#) et [d'autres organisations de la société civile](#) ainsi que les [médias](#) ont rendu compte de plusieurs cas. Des garanties procédurales existent pour contrôler ces actions et limiter les abus, notamment le versement d'un acompte pour l'introduction d'une affaire, la juste justification des préjudices avancés et une amende pour procédure abusive.

⁶⁴ Des cas de violences contre des représentants des médias ont eu lieu lors des manifestations contre le nouveau dispositif national de police et la loi « sécurité globale », qui limiteraient la circulation des images des forces de l'ordre. Voir, par exemple, le [communiqué publié en 2021 par Reporters sans frontières](#) (RSF) et le [rapport annuel 2022](#) des organisations partenaires de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

⁶⁵ Le [communiqué de RSF de 2021](#) stipule que « Les journalistes d'investigation ne sont pas non plus à l'abri des pressions. Au cours de l'année 2020, au moins deux d'entre eux ont été convoqués par la police des polices (IGPN) dans le cadre d'enquêtes pour « recel de violation du secret professionnel », un recours qui peut menacer le secret des sources. La législation sur la protection du secret des sources demeure à cet égard insuffisante, la loi de 2010 [sur la protection de la confidentialité des sources des journalistes] permettant que l'évocation d'un simple "impératif prépondérant d'intérêt public" justifie de passer outre le principe de la confidentialité des sources. »

⁶⁶ Au cours des trois dernières années, le régulateur des médias a émis plusieurs mises en demeure à l'encontre de la chaîne CNews, notamment : un avertissement pour incitation à la haine ou à la violence contre les musulmans (3 décembre 2019) ; et une amende de 200 000 euros pour incitation à la haine et comportement discriminatoire à l'encontre de mineurs étrangers non accompagnés (17 mars 2021). Une autre plainte a été déposée par le collectif Stop Bolloré le 19 février 2022 contre le média pour incitation à la haine. Le 13 avril 2022, RSF a demandé au Conseil d'État de sanctionner l'inaction de l'ARCOM face aux manquements de CNews aux obligations d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information. RSF a également demandé au Conseil d'État de saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il se prononce sur la question de savoir si la loi de 1986 sur la liberté de communication prévoit des garanties juridiques suffisantes et appropriées pour protéger la liberté d'expression.

judiciaires et d'amendes substantielles peut avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression des journalistes.⁶⁷

Les autorités devraient envisager de dépenaliser la diffamation afin de mettre le cadre juridique applicable en accord avec les normes internationales relatives à la liberté d'expression. Des mesures devraient être mises en place pour protéger les médias contre les poursuites stratégiques afin de prévenir l'abus de cette pratique.

Un ensemble de garanties juridiques assurent la protection de l'indépendance des journalistes. Les journalistes peuvent recourir à la clause de cession et à la clause de conscience, leur permettant de quitter leur média et de percevoir une indemnité de départ en cas de changement de propriétaire ou de modification manifeste de la ligne éditoriale de leur média. Dans le même temps, la précarisation de la profession est une préoccupation croissante pour certains représentants des médias rencontrés par la MEE du BIDDH, le nombre de journalistes disposant de contrats à durée indéterminée ayant chuté de 12 % au cours des dix dernières années.⁶⁸ Les interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont estimé que cela a entraîné une érosion conséquente des droits du travail dans le secteur des médias.

La loi de 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias oblige les médias à adopter un code de déontologie et à créer un comité d'éthique pour faciliter la résolution des conflits internes entre salles de rédaction et propriétaires de médias. Elle prévoit également que les journalistes ont le droit de s'opposer à toute pression et de refuser de divulguer leurs sources. Cette loi contribue à favoriser l'autorégulation des médias français et à protéger les journalistes contre les ingérences indues.

En 2018, la loi contre la manipulation de l'information a été adoptée, selon laquelle le juge des référés peut suspendre la diffusion d'« allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin [...] diffusées de manière délibérée, artificielle ou automatisée et massive par le biais d'un service de communication au public en ligne » durant la campagne électorale.⁶⁹ Il mandate et incite également les plateformes sociales à lutter contre la désinformation et à améliorer la transparence de la publicité en ligne et à rendre compte de leurs efforts. L'ARCOM, dans une procédure exceptionnelle pendant les campagnes électorales, peut empêcher, suspendre ou interdire la diffusion d'un service de télévision contrôlés par un État étranger qui « porte atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation [...], notamment par la diffusion de fausses informations ».

⁶⁷ Le paragraphe 47 de [l'Observation générale 34 du CDH de l'ONU sur le PIDCP](#) note que « [l]es lois sur la diffamation doivent être conçues avec soin pour garantir [...] qu'elles ne servent pas, dans la pratique, à étouffer la liberté d'expression » Voir également les paragraphes 2. b.ii-iv de la [Déclaration conjointe de 2021 « Sur les politiciens, les agents publics et la liberté d'expression »](#) par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias (RFoM), l'Organisation des États américains Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et Rapporteur spécial de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la liberté d'expression et l'accès à l'information.

⁶⁸ Voir les [Chiffres clés 2021 des médias et industries culturelles](#) publiés par le ministère de la Culture (page 242).

⁶⁹ La loi a été critiquée par plusieurs législateurs soit pour avoir introduit des recours trop indulgents et non exécutoires, soit pour imposer des obligations ambiguës susceptibles d'entraver la liberté d'expression. Avant l'adoption de la loi, le Premier ministre et plusieurs sénateurs ont saisi le Conseil constitutionnel afin de déterminer si certaines dispositions contrevenaient à la liberté d'expression et au principe constitutionnel de la légalité des infractions et des peines. Le Conseil constitutionnel a validé la loi avec quelques réserves. [L'examen juridique de la loi française contre la manipulation de l'information](#) du RFoM de l'OSCE conclut, entre autres, que la loi manque d'une définition claire de la désinformation.

Le Code électoral oblige tous les médias à respecter une période de silence électoral pendant laquelle ils ne doivent pas diffuser de déclarations ou de matériel de campagne, ni publier de sondages d'opinion. La loi interdit également à tout média de vendre et de diffuser de la publicité politique payante pendant les élections, et de diffuser les résultats des élections, partiels ou définitifs, avant la fermeture du dernier bureau de vote en France métropolitaine. La loi de 1986 sur la liberté de communication régit la couverture et prévoit le pluralisme politique pendant et entre les scrutins dans les médias audiovisuels mais pas dans la presse écrite ou en ligne.

Pour chaque élection, l'ARCOM émet des recommandations spécifiques et veille à leur respect par les diffuseurs nationaux.⁷⁰ À cet égard, la période électorale a été divisée en trois phases avec des exigences progressives pour une couverture équitable et égale de tous les candidats par les médias audiovisuels.⁷¹ Ce régime a fait l'objet de critiques par certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH qui ont fait valoir que l'exigence d'une couverture strictement égale pour les deux dernières semaines de la campagne limitait excessivement la liberté éditoriale des diffuseurs et posait des difficultés dans sa mise en œuvre pratique. De plus, le fait que l'obligation d'équité et d'égalité de couverture ne s'applique pas aux plateformes en ligne des diffuseurs crée un régime réglementaire différent pour les mêmes sujets.

La réglementation existante sur une couverture équitable et égale des campagnes devrait être revue pour tenir compte des services en ligne des médias audiovisuels.

C. COUVERTURE DE LA CAMPAGNE DANS LES MEDIAS

Dans l'ensemble, les médias ont fourni une couverture diversifiée et complète du processus électoral à travers une variété de programmes et de formats. Les électeurs ont reçu des informations complètes sur le calendrier électoral et les procédures électorales. Les médias se sont abstenus de diffuser du matériel interdit durant la période de silence électoral, et ce aux deux tours. Les médias audiovisuels se sont conformés à leurs obligations légales et ont largement respecté la réglementation en offrant une couverture pluraliste et en assurant un traitement substantiel égal à tous les candidats.

Les candidats ont bénéficié de temps d'antenne gratuit sur certaines chaînes audiovisuelles du service public : chaque candidat disposait de 48 minutes au premier tour et de 45 minutes au second tour.⁷² Les interlocuteurs de la MEE du BIDDH n'ont pas mentionné d'inquiétudes concernant le temps d'antenne gratuit alloué.

⁷⁰ Pour cette élection, l'ARCOM a émis la recommandation [N° 2021-03 le 6 octobre 2021](#) relatives aux règles de couverture de la campagne et le principe de pluralisme politique sur les services de radio et de télévision durant les périodes électorales.

⁷¹ Durant la première période, du 1er janvier au 7 mars (la veille de la publication de la liste des candidats), les diffuseurs devaient s'assurer que le temps de parole et d'antenne des candidats et de leurs partisans était équitable. Durant la deuxième période, du 8 au 27 mars (la veille du début de la période officielle de campagne) : temps de parole et temps d'antenne entre les candidats inscrits et leurs partisans devaient respecter les exigences d'équité dans des conditions de programmation comparables. Pendant les périodes officielles de campagne (du 28 mars au 8 avril et du 11 au 22 avril), les services de télévision et de radio devaient respecter une stricte égalité de temps de parole et d'antenne des candidats. La couverture négative d'un candidat n'est pas prise en compte et n'est pas comptabilisée dans le temps d'antenne total.

⁷² [La décision ARCOM du 18 mars 2022](#) a établi que ce temps d'antenne serait divisé par format et durée : 11 clips courts, chacun d'une durée de 90 secondes et neuf clips longs, chacun d'une durée de 3 minutes et 30 secondes.

L'ARCOM a demandé à 24 chaînes de télévision et stations radio importantes de soumettre les temps de parole et d'antenne des candidats et de leurs partisans et sur une base régulière.⁷³ L'autorité a vérifié les données reçues avant de les valider et de les publier de manière systématique et régulière sur son site Internet.⁷⁴ L'ARCOM a émis 11 mises en demeure publique pour violation des règles de couverture, avec un résumé mentionnant le media impliqué et à l'infraction constatée.

Il n'y a pas eu de débat entre les candidats du premier tour, ce qui aurait offert aux électeurs la possibilité d'en savoir plus sur les candidats, et certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont regretté qu'il n'y ait pas eu de débat.⁷⁵ Le 20 avril, lors d'un débat télévisé strictement réglementé de deux heures et demie, les deux candidats du second tour se sont affrontés sur une liste de sujets convenus au préalable.⁷⁶ Le débat a attiré environ 15,6 millions de téléspectateurs et a permis aux électeurs d'obtenir des informations détaillées sur les propositions politiques des deux candidats.⁷⁷

Afin d'accroître la possibilité pour les électeurs d'être informés et de comparer les programmes électoraux des candidats, l'organisation d'un débat entre les candidats à la présidence du premier tour pourrait être envisagée.

Conformément à ses obligations légales, l'ARCOM a promu l'inclusion de tous les citoyens au processus démocratique. Les radiodiffuseurs étaient donc tenus de garantir l'accès des personnes malentendantes à tous les programmes consacrés à l'élection, avec des sous-titres ou une traduction en langue des signes.⁷⁸

XII. CONTENTIEUX ELECTORAL

La législation régleme de façon exhaustive la résolution du contentieux électoral. Les réclamations concernant l'inscription des électeurs peuvent être portées par le biais de recours administratifs au sein des municipalités, avec une possibilité de recours contentieux devant le tribunal judiciaire et, en dernière

⁷³ Les autres médias audiovisuels fournissent des données sur la couverture des candidats à la demande de l'ARCOM. Les intervalles de soumission sont les suivants : pour la première période, sur une base bihebdomadaire ; pour la deuxième période, sur une base hebdomadaire ; et pour la période de campagne officielle, d'abord sur une base hebdomadaire, puis sur une base quotidienne.

⁷⁴ Une fois la liste des candidats arrêtée, l'ARCOM publie les [résultats par médias](#) au moins une fois par semaine.

⁷⁵ Alors que des candidats ont été interviewés dans plusieurs programmes télévisés, plusieurs d'entre eux ont regretté qu'au cours du premier tour, aucun débat n'ait été organisé entre les candidats.

⁷⁶ Les deux candidats ont exprimé des réserves sur la présentatrice initialement désignée pour animer l'événement. Par l'intermédiaire de sa porte-parole, Mme Le Pen a annoncé qu'elle n'accepterait pas la présentatrice de France 2 Anne-Sophie Lapix comme animatrice du débat en raison de l'hostilité présumée de la journaliste à son égard. M. Macron n'aurait pas non plus soutenu cette possibilité, bien qu'il ait démenti ces allégations. Le Syndicat nationale des journalistes a fermement condamné cette censure. Le débat a finalement été animé par les journalistes Gilles Bouleau (TF1) et Léa Salamé (France Inter).

⁷⁷ Pour la première fois, quatre chaînes Twitch ont acquis les droits de diffusion du débat (HugoDécrypte, Samuel Etienne, Jean Massiet et Sardoche) touchant en plus de 1,5 million de spectateurs.

⁷⁸ La loi de 2005 pour l'égalité des droits et des chances oblige les chaînes dont l'audience dépasse 2,5 % du public total à rendre tous leurs programmes accessibles aux personnes malentendantes. Pour les autres chaînes, une proportion de programmes sous-titrés est fixée dans les accords conclus entre la chaîne et l'ARCOM. La loi impose également aux chaînes dont la part d'audience est supérieure à 2,5 % de rendre un certain nombre de programmes accessibles aux personnes malvoyantes visuels en audiodescription.

instance, un pourvoi en cassation devant la Cour de cassation.⁷⁹ La réglementation propre aux élections et les décisions des organes administratifs, tels que l'ARCOM et la CNCCEP, peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. Le Conseil constitutionnel examine les réclamations concernant la date du scrutin, les irrégularités du jour du scrutin et les procès-verbaux des résultats du scrutin, ainsi que les décisions de la CNCCEP. La loi autorise également le Conseil constitutionnel à statuer sur les réclamations contre sa propre décision sur la liste des candidats, ce qui pourrait affecter l'apparence d'impartialité du Conseil.

Les recours portant sur la liste des candidats peuvent être formés par les candidats potentiels ayant reçu au moins un parrainage, au plus tard le lendemain de la publication de la liste des candidats. Tout électeur peut contester la régularité du scrutin dans le bureau de vote où il est inscrit, en faisant porter sa réclamation au procès-verbal des opérations électorales du bureau de vote. Ces recours sont analysés dans un premier temps par la Commission locale de recensement qui peut introduire certaines corrections au procès-verbal et faire suivre le recours au Conseil constitutionnel.⁸⁰

Les candidats et les préfetures peuvent former un recours directement devant le Conseil constitutionnel concernant les opérations de vote.⁸¹ Les candidats et les préfets ont deux jours pour former un recours et le Conseil constitutionnel doit examiner tous les recours dans les trois jours à compter du jour du scrutin du premier tour, ce qui correspond également au délai légal pour publier les résultats définitifs du premier tour. Dans certains cas, cela signifie que le Conseil constitutionnel ne dispose que d'une journée pour examiner les recours contentieux, ce qui soulève des préoccupations quant à l'adéquation des délais légaux nécessaires pour une enquête et une résolution effectives de tous les recours.⁸² Le Conseil constitutionnel a jusqu'à 10 jours pour examiner les recours du deuxième tour formés le jour du scrutin et valider les résultats des élections. Il n'y a aucune possibilité de faire appel des résultats définitifs des élections annoncés par le Conseil constitutionnel.

Pour assurer un règlement efficace du contentieux électoral, il conviendrait de tenir compte du calendrier d'examen des recours contentieux entre le premier et le second tour et la finalisation des résultats afin que le Conseil constitutionnel dispose d'un temps suffisant pour statuer.

Quatre recours ont été formés devant le Conseil constitutionnel sur l'inscription des candidats et deux portant sur la décision de la date de l'élection. Deux de ces recours ont été rejetés pour défaut de qualité

⁷⁹ La décision d'un maire concernant l'inscription des électeurs peut faire l'objet d'un recours auprès de la commission de contrôle des listes électorales de la municipalité qui doit rendre une décision dans les cinq jours. La décision de la commission peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal judiciaire dans un délai de sept jours, puis d'un pourvoi en cassation dans un délai de dix jours.

⁸⁰ Les commissions locales de recensement ne sont pas habilitées à apporter une solution formelle aux recours contentieux et ne rendent pas de décisions juridiquement contraignantes en la matière.

⁸¹ En outre, le MEAE peut contester la régularité du scrutin dans les bureaux de vote situés à l'étranger.

⁸² La section II 3.3.g du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) stipule que « Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance). » Le paragraphe 95 indique que si « Un délai de trois à cinq jours en première instance (aussi bien pour recourir que pour 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. »

et les autres ont été rejetés pour défaut de fondement.⁸³ Lors des deux tours, le Conseil constitutionnel n'a traité que les recours qui ont été évalués comme ayant un effet sur l'intégrité du scrutin.⁸⁴ En statuant sur ces réclamations, les 13 et 27 avril, le Conseil constitutionnel a invalidé les résultats du scrutin dans respectivement 19 et 37 bureaux de vote pour diverses irrégularités procédurales.⁸⁵ L'examen des recours par les commissions locales de recensement et le Conseil constitutionnel se fait sans audience publique, remettant en cause les garanties procédurales et la transparence requises et à l'encontre des engagements de l'OSCE.⁸⁶

Afin de garantir un recours juridique efficace et accessible, les autorités pourraient envisager de décentraliser le traitement des réclamations contre les résultats des élections, de sorte que chacune soit jugée en première instance dans des délais adéquats avant un recours final devant le Conseil constitutionnel. Les audiences des plaintes et d'appels devraient être publiques, offrant à toutes les parties la possibilité d'être entendues et respectant les garanties procédurales.

XIII. OBSERVATION ELECTORALE

En plus de leurs membres, les partis politiques ont pleinement accès à toutes les étapes du processus électoral par l'intermédiaire de représentants nommés dans un bureau de vote. Chaque candidat à la présidence peut également désigner des délégués qui peuvent être présents à tout moment dans n'importe quel bureau de vote. Les électeurs sont également invités à prendre part au dépouillement dans le bureau de vote où ils ont voté.

La législation ne prévoit pas l'observation des élections, ni nationale ni internationale, contrairement aux engagements de l'OSCE au paragraphe 8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, et aux standards internationaux.⁸⁷ Néanmoins, respectant leur engagement auprès de l'OSCE d'inviter des observateurs internationaux, les autorités ont invité le BIDDH à observer l'élection et ont fourni à la mission un accès sans entrave à toutes les étapes du processus électoral, y compris les jours de scrutin. Dans la pratique, l'accès des observateurs aux bureaux de vote et aux centres d'agrégation des résultats de vote est à la discrétion du président du bureau de vote.

⁸³ Deux des réclamations rejetées contestaient la constitutionnalité de la loi relative à la collecte des parrainages, notamment en raison du fait qu'elle ne respecterait pas les principes d'égalité des sexes et de représentation pluraliste. En outre, le décret gouvernemental annonçant les élections a fait l'objet d'un recours pour conflit d'intérêts présumé car il a été signé par le président Macron qui s'est également présenté aux élections ; cet appel a été jugé sans fondement et rejeté. La MEE du BIDDH a été informée par le requérant que la décision du Conseil constitutionnel de rejeter la plainte serait portée devant la Cour européenne des droits de l'homme.

⁸⁴ La MEE du BIDDH n'a pas pu identifier le nombre exact de recours individuels entrés dans les procès-verbaux. Il n'existe pas de base de données publique centralisée des recours.

⁸⁵ Selon le Conseil constitutionnel, la décision a pris en compte les procès-verbaux des commissions locales de recensement, ainsi que les rapports des délégués du Conseil constitutionnel, et ceux des rapporteurs des dossiers.

⁸⁶ Dans une affaire, le requérant a demandé au Conseil constitutionnel d'examiner la plainte en audience publique, mais la demande a été rejetée. Selon le paragraphe 13.9 du Document de Vienne de l'OSCE de 1989, les États participants de l'OSCE « veilleront à ce que des recours effectifs et une information complète au sujet de ceux-ci soient à la disposition des personnes qui font valoir qu'il y a eu violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales à leur endroit ; entre autres, ils leur donneront effectivement la possibilité de se prévaloir : du droit d'être entendues équitablement et publiquement, dans un délai raisonnable, [...] et entre autres d'y invoquer des arguments juridiques ». La section II.3.3.h du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) stipule que « le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé. »

⁸⁷ Le paragraphe 8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 stipule que « la présence d'observateurs, étrangers et nationaux, est de nature à améliorer le déroulement des élections dans les États où elles ont lieu. »

Comme recommandé précédemment, la loi devrait être révisée pour garantir l'accès des citoyens et des observateurs internationaux à toutes les étapes du processus électoral.

XIV. SCRUTINS

Conformément à la méthodologie du BIDDH, la MEE n'a pas effectué d'observation complète et systématique des opérations de vote les jours de scrutin ; cependant, la mission a visité un nombre limité de bureaux de vote à Paris. La MEE du BIDDH a également observé la remise du matériel électoral et la compilation des résultats de la Ville de Paris.

Sur les deux jours de scrutin, les bureaux de vote visités par la MEE du BIDDH étaient bien organisés et efficaces.⁸⁸ Dans certains cas, cependant, il a été observé que des électeurs ne prenaient qu'un seul bulletin de vote pour le candidat de leur choix, et les membres du bureau de vote ne leur ont pas toujours donné d'instructions contraires, ce qui pourrait potentiellement compromettre le secret du vote.⁸⁹ Les machines à voter électroniques ont fonctionné sans entrave dans les bureaux de vote visités. Malgré une précédente recommandation du BIDDH, ces machines fonctionnaient sans piste d'audit papier vérifiable des électeurs (ang. VVPAT) qui visent à améliorer considérablement la transparence et la e-reddition de compte de cette méthode de vote.⁹⁰

Conformément aux exigences légales, les bureaux de vote visités par la MEE du BIDDH étaient accessibles aux électeurs à mobilité réduite. Il n'était pas requis d'avoir des bulletins de vote tactiles pour les électeurs malvoyants, mais un modèle en braille et des affiches avec les noms des candidats en gros caractères ont été mis en place par certaines municipalités. Les bureaux de vote étaient équipés de masques de protection et de désinfectants, et les protocoles propres au COVID-19 ont été suivis. Des affiches et des brochures sur les procédures de vote, accessibles y compris aux personnes porteuses de handicaps, étaient affichées à l'entrée de chaque bureau de vote.

La compilation des résultats observée par la MEE du BIDDH était bien organisée et a été menée de façon efficace. Les bureaux de vote ont transmis les résultats du scrutin à la Ville de Paris par téléphone ; les résultats ont ensuite été saisis dans le système électronique avant d'être comparés aux procès-verbaux en version papier. Les résultats préliminaires et finaux, ventilés par bureau de vote et municipalité, ont été publiés sur le site Internet du MI, contribuant ainsi à la transparence du processus. Le Conseil constitutionnel a proclamé les résultats définitifs des élections le 27 avril.

⁸⁸ Le nombre d'inscrits par bureau de vote ne doit pas dépasser 1 000 électeurs, comme le recommande une ordonnance du ministère de l'Intérieur. Cependant, selon le Code électoral, chaque préfecture peut décider du nombre d'inscrits par bureau de vote, compte tenu des spécificités du territoire.

⁸⁹ Le nom de chaque candidat était imprimé sur un bulletin de vote séparé et les électeurs devaient prendre plus d'un bulletin de vote afin d'éviter d'exposer leur choix.

⁹⁰ Les machines à voter actuellement utilisées n'établissent pas de VVPAT. Les modèles de machines sont agréés sur la base de la vérification de leur conformité au « Règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter » homologué par l'arrêté gouvernemental du 17 novembre 2003. Les modèles agréés sont : le modèle 2.07 de NEDAP-France Election, iVotronic d'ES&S Datamatique et Point&Vote d'Indra Sistemas SA.

XV. RECOMMANDATIONS

Les recommandations, telles que contenues dans ce rapport, sont proposées en vue d'améliorer plus encore le déroulement des élections en France et de soutenir les efforts visant à les mettre pleinement en conformité avec les engagements de l'OSCE et avec les autres obligations et normes internationales pour des élections démocratiques. Ces recommandations doivent être lues conjointement avec les recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH qui n'ont pas été mises en œuvre. L'OSCE/BIDDH se tient à la disposition des autorités françaises pour les aider à poursuivre l'amélioration du processus électoral et à mettre en œuvre les recommandations contenues dans ce rapport ainsi que dans les rapports précédents.⁹¹

Cadre juridique

1. Il devrait être envisagé de renforcer le cadre juridique électoral, en fusionnant en particulier les règlements exécutifs ayant trait aux aspects principaux du processus électoral dans un seul texte de loi exhaustif.

Administration électorale

2. Afin d'assurer un management efficace et uniforme des procédures de vote, des formations obligatoires des présidents des bureaux de vote pourraient être envisagées.
3. Conformément aux engagements de l'OSCE, des données ventilées par genre en lien avec le processus électoral devraient être mises à disposition de manière exhaustive.

Méthodes de vote

4. Comme cela a été recommandé précédemment, les autorités devraient envisager de supprimer le vote par procuration et d'explorer des méthodes de scrutin alternatives respectant dûment les engagements de l'OSCE et autres normes internationales.

Inscription des électeurs

5. Il pourrait être envisagé de poursuivre les efforts visant à assurer une participation indépendante à la vie publique des personnes porteuses de handicaps mentaux et psychosociaux.

Campagne électorale

6. Les dispositions juridiques liées à l'utilisation des ressources publiques par les candidats à la présidence devraient être clarifiées afin d'empêcher l'utilisation abusive de ces ressources, ou le sentiment d'une utilisation abusive, durant la campagne.

Financement de la campagne

⁹¹ Au paragraphe 25 du Document d'Istanbul de 1999, les États membres de l'OSCE se sont engagés à « donner suite sans tarder aux rapports d'évaluation des élections présentés par le BIDDH et à ses recommandations. » Le suivi des recommandations antérieures du [rapport final sur l'élection présidentielle de 2017](#) est évalué par la MEE du BIDDH comme suit : les recommandations 7 et 9 ont été pleinement mises en œuvre, la recommandation 1 a été en grande partie mise en œuvre. Voir également [la base de données des recommandations électorales](#) du BIDDH.

7. Afin d'éliminer la possibilité de contourner le plafond de dépenses de la campagne, la législation pourrait réglementer de manière exhaustive la campagne par des tierces parties, y compris leurs comptes de la campagne dans les délais applicables aux candidats.
8. Pour plus de transparence, il faudrait envisager d'exiger la publication préliminaire par les candidats de leur recettes et dépenses de campagne détaillées avant les dates de scrutin.
9. Afin d'améliorer encore la transparence et la reddition de comptes, les délais de déclaration des dépenses de campagne des partis politiques pourraient être synchronisés avec ceux des candidats afin d'assurer un contrôle réel.

Media

10. Afin de protéger le pluralisme des médias, le cadre juridique existant régissant la concentration des médias pourrait être revu et adapté à l'état actuel de l'industrie des médias. Les autorités devraient réviser les méthodologies d'évaluation de la concentration de la propriété des médias, y compris l'influence des médias individuels et l'influence agrégée d'un média/groupe de médias sur différents types de médias.
11. Les autorités devraient envisager de dépénaliser la diffamation afin de mettre le cadre juridique applicable en accord avec les normes internationales relatives à la liberté d'expression. Des mesures devraient être mises en place pour protéger les médias contre les poursuites stratégiques afin de prévenir l'abus de cette pratique.
12. La réglementation existante sur une couverture équitable et égale des campagnes devrait être revue pour tenir compte des services en ligne des médias audiovisuels.
13. Afin d'accroître la possibilité pour les électeurs d'être informés et de comparer les programmes électoraux des candidats, l'organisation d'un débat entre les candidats à la présidence du premier tour pourrait être envisagée.

Contentieux électoral

14. Pour assurer un règlement efficace du contentieux électoral, il conviendrait de tenir compte du calendrier d'examen des recours contentieux entre le premier et le second tour et la finalisation des résultats afin que le Conseil constitutionnel dispose d'un temps suffisant pour statuer.
15. Afin de garantir un recours juridique efficace et accessible, les autorités pourraient envisager de décentraliser le traitement des réclamations contre les résultats des élections, de sorte que chacune soit jugée en première instance dans des délais adéquats avant un recours final devant le Conseil constitutionnel. Les audiences des plaintes et d'appels devraient être publiques, offrant à toutes les parties la possibilité d'être entendues et respectant les garanties procédurales.

Observation électorale

16. Comme recommandé précédemment, la loi devrait être révisée pour garantir l'accès des citoyens et des observateurs internationaux à toutes les étapes du processus électoral.

ANNEXE : RÉSULTATS DÉFINITIFS DES ÉLECTIONS

Premier Tour

Candidats	Votes exprimés valides	Pourcentage
Emmanuel Macron	9 784 985	20,07
Marine Le Pen	8 135 456	16,69
Jean-Luc Mélenchon	7 714 574	15,83
Éric Zemmour	2 485 757	5,10
Valérie Pécresse	1 679 359	3,44
Yannick Jadot	1 628 249	3,34
Jean Lassalle	1 101 643	2,26
Fabien Roussel	802 588	1,65
Nicolas Dupont-Aignan	725 305	1,49
Anne Hidalgo	616 614	1,26
Philippe Poutou	268 965	0,55
Nathalie Arthaud	197 141	0,40

Second Tour

Candidats	Votes exprimés valides	Pourcentage
Emmanuel Macron	18 768 639	58,55
Marine Le Pen	13 288 686	41,45

Information sur les scrutins

	First Round	Second Round
Nombre d'inscrits	48 747 876	48 752 339
Votes exprimés	35 140 636	35 096 478
Bulletins invalides	239 341	805 249
Votes blancs	543 750	2 233 904
Participation	72,07%	71,99%

À PROPOS DE L'OSCE/BIDDH

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) est la principale institution de l'OSCE aidant les États participants « à assurer le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à observer les règles de l'État de droit, à promouvoir les principes de la démocratie et [...] à édifier, renforcer et protéger les institutions démocratiques ainsi qu'à favoriser la tolérance à tous les niveaux de la société » (Document de Helsinki, 1992). Cet ensemble de principes constitue ce que l'on appelle la dimension humaine de l'OSCE.

Basé à Varsovie en Pologne, le BIDDH a tout d'abord porté le nom de Bureau des élections libres. Créé lors du Sommet de Paris en 1990, il a débuté ses activités en mai 1991. Le Bureau a changé de nom au bout d'un an pour prendre en compte l'extension de son mandat aux questions relatives aux droits de l'homme et à la démocratisation. Le personnel du Bureau compte aujourd'hui plus de 150 personnes.

Le BIDDH est la principale agence en Europe dans le domaine de l'**observation électorale**. Il coordonne et organise le déploiement de milliers d'observateurs au sein de missions d'observation qui évaluent chaque année la conformité des élections dans la région de l'OSCE avec les engagements OSCE en la matière, avec d'autres obligations et normes internationales pour des élections démocratiques, ainsi qu'avec la législation nationale. La méthodologie unique du Bureau permet une évaluation approfondie de toutes les étapes du processus électoral. Par le biais de projets d'assistance, le BIDDH aide les États participants à améliorer leur législation électorale.

Les activités de **démocratisation** du Bureau comprennent des projets relatifs à l'État de droit, au soutien en matière de législation, à la gouvernance démocratique, aux migrations et la liberté de circulation ainsi qu'à l'égalité de genre. Chaque année, le BIDDH met en œuvre un certain nombre de programmes d'aide ciblée pour soutenir le développement des structures démocratiques.

Le BIDDH a également pour objectif d'aider les États participants à appliquer leurs engagements en matière de promotion et de défense des **droits de l'homme et des libertés fondamentales**, conformément aux engagements de l'OSCE relatifs à la dimension humaine. À cet effet, le BIDDH travaille en étroite coopération avec une grande diversité de partenaires afin de renforcer la coopération, renforcer leurs capacités, et fournir des experts sur certains sujets, y compris les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, promouvoir la défense des droits humains des personnes victimes de la traite des êtres humains, l'apprentissage, l'enseignement et le contrôle du respect des droits de l'homme, la rédaction de rapports, ainsi que la sensibilisation aux droits des femmes et à leur sécurité.

Le programme de **tolérance** et de **non-discrimination** du BIDDH aide les États participants à renforcer l'efficacité de leur lutte contre les crimes et incidents motivés par la haine, le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et les autres formes d'intolérance. Les activités du BIDDH liées à la tolérance et la non-discrimination sont axées sur les domaines suivants : législation, formation des forces de l'ordre, surveillance et suivi des réponses apportées aux crimes et incidents motivés par la haine. Le Bureau s'engage également en faveur d'activités éducatives visant à promouvoir les principes de tolérance, de respect et de compréhension mutuelle.

Le BIDDH conseille les États participants quant à leurs politiques à l'égard des **Roms et Sintî**. Il s'attache également à promouvoir les activités de renforcement des capacités et de développement de réseaux d'information entre communautés de Roms et Sintî, de même qu'il œuvre à l'implication de représentants de ces communautés au sein d'instances d'élaboration de politiques publiques.

Toutes les activités du BIDDH sont menées en étroite coordination et coopération avec les États participants de l'OSCE, les institutions de l'OSCE et ses missions sur le terrain, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site internet du BIDDH (www.osce.org/fr/institutions-and-structures#bureau-institutions-democratiques-droits-homme).