



Office for Democratic Institutions and Human Rights - Bureau des institutions
démocratiques et des droits de l'homme

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉLECTIONS PARLEMENTAIRES

10 et 17 juin 2012

Mission d'évaluation électorale OSCE/BIDDH
Rapport final



Varsovie
10 septembre 2012

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ	1
II. INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS	2
III. CONTEXTE	3
IV. CADRE JURIDIQUE ET SYSTÈME ÉLECTORAL	3
A. DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS	4
V. ADMINISTRATION ÉLECTORALE	5
A. VUE D'ENSEMBLE	5
B. VOTE PAR PROCURATION	6
VI. INSCRIPTION DES ÉlectEURS	7
A GENS DU VOYAGE.....	8
VII. VOTE PAR INTERNET	9
A. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE.....	9
B. SYSTEME DE VOTE PAR INTERNET, IMPLEMENTATION ET TRANSPARENCE.....	10
C. CERTIFICATION ET AUDITS	12
VIII. INSCRIPTION DES CANDIDATS	13
IX. CAMPAGNE ÉLECTORALE	14
X. FINANCEMENT POLITIQUE	15
A. REGLEMENTATION DES FINANCEMENTS ET DES DEPENSES	15
B. RAPPORTS ET SUPERVISION	16
XI. Les MéDIAS	17
A. CADRE JURIDIQUE POUR LA LIBERTE D'EXPRESSION	17
B. MEDIATISATION DES ÉLECTIONS	18
XII. PLAINTES ET APPELS	20
XIII. LE JOUR DU SCRUTIN	21
A. LE VOTE.....	21
B. COMPTAGE ET DEPOUILLEMENTS DES RESULTATS	22
XIV. Proclamation des RésULTatS définitifs	23
ANNEXE: RÉSULTATS OFFICIELS	24
INFORMATIONS SUR L'OSCE/BIDDH	26

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ÉLECTIONS PARLEMENTAIRES
10 et 17 juin 2012

Rapport final de la mission d'évaluation électorale OSCE/BIDDH¹

I. RÉSUMÉ

Suite à une invitation de la Représentation Permanente de la France auprès de l'OSCE et sur base des recommandations d'une mission d'évaluation des besoins effectuée du 10 au 11 mai, le Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) a organisé le 30 mai une mission d'évaluation électorale (*ang. EAM*) pour les élections législatives menées en deux tours les 10 et 17 juin 2012.

Les élections à l'Assemblée nationale ont donné aux électeurs un large choix parmi les diverses options politiques. Le cadre juridique constitue une base solide pour la conduite d'élections démocratiques, même si certains de ses éléments ne sont pas entièrement compatibles avec les engagements de l'OSCE et les autres normes internationales, comme cela a été noté dans les recommandations précédentes de l'OSCE / BIDDH.

L'administration électorale bénéficie d'un niveau élevé de confiance du public. Elle a effectué ses fonctions de manière impartiale et transparente, a assuré l'efficacité du processus et s'est conformée à la législation nationale. Le processus de redécoupage des circonscriptions, cependant, a été jugé politisé par certains interlocuteurs de la mission EAM, tandis que le rôle de la commission indépendante qui a été constituée pour réaliser cette tâche était seulement consultatif.

Les procédures de vote par procuration ont été encore simplifiées, même si l'OSCE / BIDDH avait déjà recommandé que le secret et l'égalité des voix devraient être assurés. Étant donné qu'il n'y avait pas de bureaux de vote spéciaux mis en place dans les prisons, les hôpitaux ni dans les maisons de soins, et qu'il n'y avait pas de dispositions pour le vote par correspondance, le vote par procuration était la seule option disponible pour un certain nombre d'électeurs enregistrés.

Le processus d'inscription des candidats a été inclusif. Il semble que pendant la campagne électorale, les libertés d'expression et de réunion aient été généralement respectées. Tous les partis politiques ont eu l'occasion de faire campagne librement dans un environnement concurrentiel.

Le cadre juridique régissant les médias garantit la liberté d'expression, le pluralisme dans le paysage médiatique et le pluralisme politique dans le cadre de la radiodiffusion et de la télévision. Les opérateurs de radio et télévision publics et commerciaux sont légalement tenus de garantir l'impartialité politique en fournissant une couverture équitable à des candidats ou des partis politiques participant aux élections.

Le Code électoral prévoit de nombreuses possibilités de statuer sur les contentieux électoraux, selon leur nature. Bien que tout électeur inscrit ou candidat se présentant aux élections dans une circonscription puisse contester la validité des élections au Conseil constitutionnel, il n'est pas possible de contester certaines violations alléguées dans le déroulement des élections ou dans la

¹ La version anglaise de ce rapport est le seul document officiel. Une traduction non-officielle est disponible en français.

campagne électorale jusqu'à ce que l'élection soit terminée. La législation actuelle ne prévoit pas de recomptage des voix et certains départements utilisent encore des machines à voter électroniques sans une piste de vérification papier.

Pour la première fois dans une élection nationale, le vote par Internet était accessible à tous les citoyens français vivant à l'étranger, en parallèle avec le vote par correspondance et le vote dans les consulats. Divers aspects du vote par Internet, tels que la préparation, la certification et les audits, n'étaient pas décrits avec précision dans le cadre juridique. En raison de problèmes de sécurité, certaines informations clés relatives à la passation des marchés et les audits n'ont pas été divulguées, ce qui nuit à la transparence du procédé et suscite des préoccupations.

La France a un cadre juridique et institutionnel bien développée en terme de financement politique. Les récentes modifications apportées au cadre juridique du financement politique comprennent l'introduction de nouvelles sanctions en cas de non-respect des règles de financement des campagnes électorales et des peines plus sévères pour les partis qui ne respectent pas les règles d'équilibre entre les sexes pour les listes de candidats.

Conformément à la pratique standard pour les missions d'évaluation, la mission EAM n'a pas observé les procédures le jour du scrutin d'une manière systématique ou exhaustive. Néanmoins, l'EAM a visité un nombre limité de bureaux de vote dans onze communes le jour du vote. Le processus de vote a été très bien organisée dans les bureaux de vote visités, et les procédures ont été suivies d'une manière généralement uniforme. Les bureaux de vote étaient en règle générale accessibles aux personnes handicapées, mais aucuns moyens spéciaux n'ont été fournis pour les électeurs ayant une déficience visuelle. Ceux-ci ne pouvaient donc pas voter en secret. Le décompte des voix a été mené d'une manière efficace et transparente. Les résultats désagrégés étaient accessibles au public peu après la clôture du scrutin. Les résultats définitifs ont été annoncés dans le délai légal.

II. INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS

Suite à une invitation de la Représentation Permanente de la France auprès de l'OSCE et sur base des recommandations d'une mission d'évaluation des besoins effectuée du 10 au 11 mai, le Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH) a organisé le 30 mai une mission d'évaluation électorale (*ang. EAM*) pour les élections législatives menées en deux tours les 10 et 17 juin 2012. La mission EAM de l'OSCE / BIDDH a été dirigée par Cayetana de Zulueta et se composait de six experts de six États participants de l'OSCE. Le siège de la mission EAM de l'OSCE / BIDDH se trouvait à Paris et les experts ont visité Aix-en-Provence, Chartres, Hénin-Beaumont, Marseille, Strasbourg, Troyes, et plusieurs communes autour de Paris. Dans le cadre de leurs travaux, les membres de la mission EAM ont rencontré les organes officiels responsables de l'administration et de la supervision des élections, les candidats et les partis politiques, les médias, ainsi que les organisations de la société civile.

Conformément à la pratique standard pour les missions d'évaluation, l'EAM n'a pas observé les procédures le jour du scrutin d'une manière systématique ou exhaustive. Néanmoins, l'EAM a visité un nombre limité de bureaux de vote dans onze communes le jour du vote.

L'OSCE / BIDDH souhaite remercier le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Intérieur,

² Tous les rapports précédents de l'OSCE / BIDDH concernant la France sont disponibles sur: www.osce.org/odihr/elections/france.

le Conseil constitutionnel, ainsi que les représentants des partis politiques, des médias, des organisations de la société civile, les universitaires et tous les autres interlocuteurs qui ont consacré leur temps à rencontrer les membres de l'EAM.

III. CONTEXTE

La France est une république présidentielle avec un parlement composé de deux chambres - une chambre basse élue au suffrage direct composée de 577 députés, l'Assemblée nationale, et une chambre haute, le Sénat, composée de 348 sénateurs élus au suffrage indirect. Lors de ces élections législatives, les électeurs ont élu au suffrage direct la 14^e Assemblée nationale. Ces élections interviennent un mois après que le président François Hollande du Parti socialiste (PS) ait remporté l'élection présidentielle.³ Après les dernières élections législatives de 2007, les groupes parlementaires se sont formés autour de deux grands partis, l'Union pour un mouvement populaire (UMP) et le PS. Des partis politiques de moindre taille de centre-gauche et de centre-droite jouent toujours un rôle, bien que le bipartisme traditionnel ait été maintenu.

L'OSCE / BIDDH avait précédemment organisé une mission AEM pour les élections présidentielles de 2002 et 2007. En 2007, l'OSCE / BIDDH a conclu que l'élection présidentielle avait eu lieu « dans un environnement concurrentiel garantissant dans l'ensemble des conditions équitables pour les candidats » et a souligné que « le processus bénéficiait d'un haut niveau de confiance du public ». Entre autres questions, l'EAM a recommandé que la pratique du vote par procuration soit revue, en établissant un moyen de voter en secret pour les détenus inscrits au registre, que la transparence et la fiabilité des machines à voter électroniques soient améliorées et que les règles relatives à la couverture médiatique des candidats soient simplifiées. La mission EAM de 2012 était la première activité de l'OSCE / BIDDH ayant trait aux élections législatives en France.

IV. CADRE JURIDIQUE ET SYSTÈME ÉLECTORAL

Les élections législatives sont principalement réglementées par la Constitution de 1958 (modifiée en dernier lieu en 2008) et le Code électoral de 1964 (la dernière modification remonte à mars 2012). Les aspects spécifiques des élections sont encore régis par les lois sur la liberté de la presse, les réunions publiques, la transparence financière de la vie politique, la communication audiovisuelle, et le Code pénal, ainsi que par les règlements, décrets, arrêtés et instructions du gouvernement.⁴ Le cadre juridique constitue une base solide pour la conduite d'élections démocratiques. En dépit des recommandations antérieures de l'OSCE / BIDDH en accord avec le paragraphe 8 du Document de l'OSCE de 1990 de Copenhague, toutefois, la législation continue à ne pas prévoir explicitement l'observation électorale internationale ou nationale

La législation devrait être modifiée pour permettre l'observation électorale internationale et nationale, en conformité avec les engagements de l'OSCE.

³ M. François Hollande a obtenu 51,64 pour cent des voix au second tour, tandis que son adversaire, M. Nicolas Sarkozy, a reçu 48,36 pour cent des suffrages.

⁴ Depuis 1980, la France est également partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Elle a été partie à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) depuis 1983 et de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) depuis 2010.

Conformément à la Constitution et au Code électoral, les membres de l'Assemblée nationale sont élus dans 577 circonscriptions uninominales, selon un système majoritaire à deux tours. Pour être élu au premier tour, un candidat doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés par au moins un quart des électeurs inscrits. Le second tour, le cas échéant, est organisé entre les candidats ayant obtenu un nombre de voix représentant au moins 12,5 pour cent du nombre d'électeurs inscrits. Les derniers amendements à la Constitution ont introduit le principe d'égal accès aux mandats électifs et aux postes pour les hommes et les femmes. Les amendements constitutionnels de 2008 exigent également que 11 députés soient élus par les citoyens français résidant à l'étranger dans 11 circonscriptions uninominales spéciales qui ont été mises en œuvre pour la première fois lors de ces élections, tout en préservant le nombre total des députés.⁵

A. DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS

En parallèle des évolutions démographiques, le changement dans le nombre de mandats distribués en France métropolitaine a donné lieu à un processus de redécoupage de 2009 à 2010. Ce fut le premier redécoupage à avoir lieu depuis 1986, en dépit des dispositions du Code électoral rendant le redécoupage obligatoire après chaque deuxième recensement national, les avertissements répétés du Conseil constitutionnel et les bonnes pratiques internationales.⁶ Étant donné que le recensement national a été aboli en 2002, le Code électoral ne prévoit plus de redécoupage fixe.

La législation devrait être modifiée afin de prévoir une révision périodique des limites des circonscriptions pour refléter les changements importants dans la population.

Le gouvernement, par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur, a lancé le processus à travers un projet d'ordonnance qui propose une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales. Cette proposition a été soumise à une commission indépendante chargée de donner son avis en ce qui concerne le projet d'ordonnance ainsi que de fournir des recommandations et des suggestions.⁷ L'ordonnance finale du gouvernement de redécoupage des circonscriptions a été ratifiée par le parlement. Certains interlocuteurs de la mission EAM de l'OSCE / BIDDH ont jugé que le processus de redécoupage était politisé, laissant la place à certaines «manipulations» puisque que le gouvernement contrôlait le processus et le rôle de la commission indépendante était strictement consultatif.

A deux reprises, au moins 60 membres du Parlement ont contesté la constitutionnalité du processus de redécoupage devant le Conseil constitutionnel. La première saisine portée devant le Conseil constitutionnel en décembre 2008 concernait la loi sur la commission indépendante et l'élection des membres du Parlement. Il a été allégué que la composition de la commission ne garantissait pas son indépendance car elle ne prévoyait pas la représentation des partis d'opposition. En outre, le critère imposant un minimum de deux députés par département a été contesté. Le Conseil constitutionnel a

⁵ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

⁶ Dans ses observations relatives aux élections législatives de 2002 et 2007, publiées respectivement le 15 mai 2003 et le 29 mai 2008, le Conseil constitutionnel a déclaré qu'il était urgent de procéder à un redécoupage des circonscriptions afin de respecter le principe constitutionnel de l'égalité de la représentation. Les bonnes pratiques internationales stipulent qu'une «répartition devrait avoir lieu au moins tous les dix ans». Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD (2002) 23rev., p. 17-18, disponible à [http://www.venice.coe.int/docs/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/CDL-AD(2002)023-e.pdf).

⁷ La commission indépendante est établie en vertu de l'Article 25 de la Constitution. Elle est composée de six membres choisis pour un mandat de six ans, non renouvelable qui sont nommés par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

rejeté l'allégation de partialité de la commission, mais a déclaré inconstitutionnel le nombre minimum de deux députés.⁸

La seconde saisine a contesté la constitutionnalité de la loi portant ratification de l'ordonnance gouvernementale liée au redécoupage des circonscriptions, adoptée en juillet 2009.⁹ Selon les plaignants, la commission indépendante aurait dû être consultée sur l'ordonnance finale du gouvernement après les modifications introduites par celui-ci dans son projet. En outre, les membres du Parlement ont contesté la méthodologie utilisée pour déterminer le nombre de députés par département,¹⁰ ainsi que le résultat du redécoupage dans 28 départements, faisant valoir que le principe de l'égalité de vote n'avait pas été respecté. Le Conseil constitutionnel a confirmé la constitutionnalité de la procédure et des critères définis dans la loi,¹¹ en permettant ainsi aux circonscriptions de s'écarter jusqu'à 20 pour cent de la moyenne de la population de la circonscription dans un département, contrairement aux bonnes pratiques internationales.¹²

Il pourrait être envisagé de renforcer l'autorité de la Commission indépendante, ainsi que d'assurer un meilleur respect de l'égalité du pouvoir électoral en conformité avec les bonnes pratiques internationales.

V. ADMINISTRATION ÉLECTORALE

A. VUE D'ENSEMBLE

L'administration électorale se caractérise par sa décentralisation ; la charge d'administrer les élections est partagée entre les organes de l'État aux niveaux national et local. Le Conseil constitutionnel surveille la tenue d'élections nationales, approuve une variété de documents utilisés lors de celles-ci, et fournit des informations aux électeurs. Le ministère de l'Intérieur, Outre-mer, Collectivités locales et de l'Immigration (MI) est chargé de tous les préparatifs techniques et logistiques pour les élections au niveau national. Quelques 67 000 bureaux de vote en France et 800 à l'étranger ont été établis pour les élections en question. L'administration électorale bénéficie d'un niveau élevé de confiance du public. Elle a effectué ses fonctions de manière impartiale et transparente, a assuré l'efficacité du processus et s'est conformée à la législation nationale.

Le ministère de l'Intérieur a donné des instructions opérationnelles sur les questions juridiques et organisationnelles dans les préfetures qui sont responsables de l'enregistrement des candidats, la présentation des résultats et la transmission de ceux-ci au ministère de l'Intérieur. Conformément à la loi, chaque préfeture a également créé trois commissions pour superviser le processus électoral au niveau du département ou de la circonscription.

Les commissions de campagne, appelées commissions de propaganda, veillent à ce que les

⁸ Décision n° 2008-573 DC, 8 janvier 2009.

⁹ Loi n° 2009-935.

¹⁰ Une circonscription est établie pour chaque tranche de 125 000 habitants.

¹¹ Décision n° 2010-602 DC, 18 février 2010.

¹² Selon la bonne pratique internationale « L'écart maximal admissible par rapport au critère de répartition adopté... ne devrait que rarement dépasser 10% et dans aucun cas 15%, sauf dans des circonstances tout à fait exceptionnelles. » Voir Commission de Venise Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD (2002) 23rev., p. 17-18, disponible sur [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-e.pdf).

documents de campagne électorale soient distribués dans chaque circonscription,¹³ les commissions de surveillance des opérations électorales vérifient la régularité de la procédure de vote,¹⁴ et les commissions de recensement des votes publient le procès-verbal final pour chaque circonscription et proclament les résultats officiels.¹⁵ En cas d'erreurs de calcul dans les protocoles des communes ou mairies (conseils municipaux), les commissions de recensement des votes peuvent apporter des corrections, qui sont alors signalées au MI par les préfetures

Le Code électoral ne prévoit pas le recomptage des bulletins de vote. Uniquement les bulletins de vote annulés sont recomptés et vérifiés par la commission de recensement, qui peut réincorporer les bulletins de vote qui ont été invalidés par erreur.¹⁶

Les autorités pourraient envisager d'introduire des dispositions de recomptage et d'audits des protocoles des bureaux de vote pour accroître la transparence et éviter les plaintes éventuelles par rapport aux résultats finaux.

Pour établir le nombre et l'emplacement des bureaux de vote, les préfetures ont coordonné le travail des mairies, qui étaient chargées de cette tâche. Les municipalités ont nommé quatre membres aux conseils de vote dans chaque bureau de vote, y compris les présidents. Chaque candidat ou un parti politique a pu désigner un membre supplémentaire du bureau de vote. Dans certains bureaux de vote visités, les candidats et les partis politiques n'ont pas proposé de membres, mais les plénipotentiaires des candidats ont été en mesure de vérifier les activités des bureaux.

Le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) a été chargé d'organiser les élections pour les citoyens résidant à l'étranger. Les consulats ont été chargés d'informer les citoyens français inscrits à l'étranger sur les procédures de vote, les candidats, et l'emplacement des bureaux de vote.

L'organisation des élections pour les électeurs résidant dans les départements d'outre-mer français et les «collectivités» a été réalisée par les préfetures et mairies respectives, supervisées par le secrétaire d'État chargé de l'outre-mer au ministère de l'Intérieur. À cause des décalages horaires, les élections dans certains territoires d'outre-mer ont été organisées un jour plus tôt.¹⁷

B. VOTE PAR PROCURATION

Lors des élections législatives, tous les électeurs ont la possibilité de voter par procuration. La loi permet de voter par procuration à tout électeur qui sera hors de la commune où il / elle est inscrit(e) ou qui n'est pas en mesure d'atteindre son bureau de vote. Contrairement aux recommandations précédentes de l'OSCE / BIDDH, les procédures ont encore été simplifiées pour faciliter le vote par procuration. Ainsi, un électeur n'est plus forcé de prouver qu'il / elle ne sera pas en mesure de voter à

¹³ Voir Articles L.166 et R.31 du Code électoral. Une commission de propagande est composée d'un juge désigné par le président de la Cour d'appel qui préside à la commission, un fonctionnaire désigné par le préfet, un fonctionnaire désigné par le directeur du département des finances publiques, et d'un représentant du bureau de poste.

¹⁴ Conformément aux articles L. 85-1 et R. 93-1 à R. 93-3 du Code électoral, les commissions de surveillance des opérations électorales sont créés dans toutes les villes de plus de 20 000 habitants. La commission est composée d'un magistrat, agissant en tant que président de la commission, un membre désigné parmi les magistrats ou anciens magistrats du département, et un fonctionnaire désigné par le préfet.

¹⁵ Voir Article 107 du Code électoral. Une commission de recensement est composée d'un juge désigné par le président de la Cour d'appel ou le président de la Cour supérieure d'appel qui préside à la commission, de deux juges désignés par les mêmes autorités, d'un membre du Conseil général et d'un fonctionnaire du services départemental désigné par le préfet.

¹⁶ Les bulletins de vote valides ne sont pas considérés comme des matériaux sensibles et ne sont pas attachés au protocole.

¹⁷ Guadeloupe, Guyane et Martinique – voir article L. 173 du Code électoral.

son bureau de vote et une déclaration d'honneur suffit. En outre, le ministère de l'Intérieur, à travers son site web et des affiches, a activement invité les électeurs qui ne pouvaient pas voter dans leur bureau de vote à voter par procuration. Certains partis politiques ont offert de l'aide aux électeurs pour accomplir les formalités et même pour trouver un mandataire sur leurs sites web.¹⁸

Bien que le vote par procuration ait une pratique de longue date en France qui bénéficie d'un large soutien et bien qu'il soit considéré comme assurant le suffrage universel, les engagements de l'OSCE et d'autres normes internationales pour des élections démocratiques exigent d'assurer le secret et l'égalité du vote ainsi que le respect des choix des électeurs.¹⁹

Il faudrait envisager d'abolir le vote par procuration et d'explorer de nouvelles méthodes de vote pour les personnes incapables de voter dans leur circonscription le jour du scrutin, pour rendre la législation plus conforme aux engagements de l'OSCE et aux autres normes internationales pour des élections démocratiques.

Étant donné qu'il n'y avait pas de bureaux de vote spéciaux mis en place dans les prisons, les hôpitaux ni dans les maisons de soins, et qu'il n'y avait pas de dispositions pour le vote par correspondance, le vote par procuration était la seule option disponible pour un certain nombre d'électeurs inscrits.

Les personnes en détention provisoire et condamnées à des peines de prison peuvent exercer leur droit de vote, soit par le vote par procuration ou par le biais d'une autorisation d'absence temporaire.²⁰ Le nombre de prisonniers ayant bénéficié d'une autorisation d'absence temporaire a été limité, et le reste des personnes incarcérées ont pu uniquement voter par procuration.²¹ Pour ce faire, un prisonnier doit identifier un électeur inscrit dans la même commune et qui sera son mandataire, ce qui peut être difficile quand un détenu est incarcéré en dehors de sa commune de résidence.

Il faudrait envisager d'établir un mode de vote alternatif qui garantirait à ces catégories d'électeurs le droit de voter dans le secret.

VI. INSCRIPTION DES ÉLECTEURS

Tous les citoyens âgés de plus de 18 ans ont le droit de voter, à moins que ce droit soit suspendu par une décision de justice définitive pour des raisons d'incapacité juridique ou à cause de la condamnation à une peine. Selon les données officielles du MI, 46 082 104 électeurs ont été enregistrés pour le premier tour. Le Code pénal identifie un certain nombre d'infractions, délits et

¹⁸ Voir, par exemple, www.procuration2012.fr, www.procurations.frondegauche.fr, www.frontnational.com/procurations.

¹⁹ L'article 3 de la Constitution de 1958 prévoit le suffrage secret et égal. Voir les paragraphes 5.1, 7.3 et 7.4 du Document de l'OSCE de Copenhague de 1990, l'article 25 du PIDCP, L'observation générale à l'article 25, paragraphes 20-22, la Convention de 1950 pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, protocole n° 1 de 1952, article 3.

²⁰ Selon le ministère de la Justice, à la fin de 2010, le nombre de détenus s'élevait à 66 975 personnes, voir http://www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_annuaire_2011-2012.pdf. Conformément à l'article D.143 du Code de procédure pénale, modifié par le décret n° 2007-1627 du 16 Novembre 2007, les condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à cinq ans et les personnes condamnées à plus de 10 ans, après avoir purgé la moitié de la durée de leur peine, peuvent demander une autorisation d'absence temporaire d'un jour afin d'exercer leur droit de vote.

²¹ Selon le ministère de la Justice, lors de ces élections, 751 prisonniers ont voté par procuration et 334 ont obtenu des autorisations d'absence temporaire.

crimes qui peuvent entraîner la perte des droits électoraux pour une période allant jusqu'à 10 ans, en fonction de la gravité du crime.²²

Il n'existe pas de registre électoral centralisé au niveau national. Les listes électorales sont établies au niveau de la municipalité et mises à jour chaque année. Les listes électorales tenues par les mairies sont considérées comme officielles et sont utilisées le jour des élections. Conformément à la loi, l'enregistrement des électeurs est obligatoire,²³ même si aucune sanction n'est prévue en cas de non-conformité. Pour être inscrit sur une liste électorale, le citoyen doit remplir les critères établis par le Code électoral.²⁴ L'électeur peut choisir d'être inscrit sur la liste électorale de son domicile officiel, d'une commune où il/elle a payé des impôts locaux pendant les cinq dernières années, d'un lieu de résidence si la résidence a été effective et continue pendant les six derniers mois, ou d'une commune où un fonctionnaire / membre du personnel militaire a été obligatoirement délégué.

Les demandes d'inscription sont reçues par les mairies toute l'année jusqu'au 31 décembre de l'année précédant les élections. À partir du 1^{er} septembre de chaque année, les listes électorales sont révisées et mises à jour. Les listes électorales définitives sont émises le 1^{er} mars et peuvent être vérifiées par les électeurs sur demande. Les citoyens qui atteignent l'âge de 18 ans entre la clôture définitive des listes électorales et le jour du scrutin sont automatiquement enregistrés. Les demandes d'inscription présentées après la fin de la période prescrite à la date du 31 décembre sont traitées en septembre de l'année suivante, sauf pour certaines catégories de citoyens.²⁵

Le département des élections de chaque mairie est tenu de communiquer régulièrement les modifications apportées aux listes électorales à l'INSEE. L'INSEE est alors chargé de vérifier d'éventuelles inscriptions multiples et de notifier les mairies de ces divergences, leur permettant ainsi de retirer les électeurs en double des listes électorales. L'INSEE sert aussi d'intermédiaire dans l'enregistrement des citoyens vivant à l'étranger. Selon l'INSEE, le nombre d'électeurs sur les listes tenues par les municipalités est supérieur à celui dans la base de données de l'INSEE d'environ 500 000, ce que l'Institut explique par le fait qu'il n'est pas informé régulièrement par les mairies des modifications apportées aux listes électorales.

Des efforts supplémentaires pourraient être faits pour inscrire de façon plus précise et inclusive les électeurs sur les listes pour atteindre une plus grande universalité et égalité du suffrage.

A GENS DU VOYAGE

Le terme *gens du voyage* décrit une catégorie générale de personnes qui effectuent un travail itinérant. La loi exige que les gens du voyage soient attachés à une commune pendant au moins trois

²² Dans ces élections, 1 643 prisonniers ont été empêchés de voter.

²³ Article L.9 du Code Electoral.

²⁴ Articles L.9-15 du Code Electoral.

²⁵ Les articles L-30 à L-35 du code électoral permettent aux catégories suivantes de citoyens de s'inscrire en dehors de la période prescrite: les fonctionnaires mutés ou admis à faire valoir leur droit à la retraite ainsi que les membres de leur famille vivant avec eux à la date du transfert ou de la libération à la retraite, les soldats renvoyés chez eux après avoir rempli leurs obligations légales, les électeurs qui établissent domicile dans une autre municipalité pour des raisons commerciales, ainsi que les membres de leur famille résidant avec eux à la date du changement d'adresse, les gens qui ont acquis la nationalité française par déclaration de libre arbitre et ont été naturalisés après la date de clôture des inscriptions, les citoyens qui avaient recouvré le droit de vote dont ils avaient été privés par un tribunal.

ans pour être inscrits sur une liste électorale dans cette commune.²⁶ Certains interlocuteurs ont informé la mission EAM de l'OSCE / BIDDH qu'il y avait un consensus politique sur la nécessité de modifier la législation concernant les droits civiques des gens du voyage. En particulier, les autorités ont exprimé leur volonté de moderniser les dispositions légales concernant les droits des gens du voyage.²⁷ L'année dernière, deux initiatives législatives concernant les gens du voyage ont été enregistrées au Sénat, mais n'ont pas passé le cap de la première lecture.²⁸

Un certain nombre de commissions ont recommandé l'abrogation de la condition de trois ans et l'application de règles du droit commun qui exigent un attachement de six mois à une commune pour pouvoir y inscrire les gens du voyage.²⁹ Selon le ministère de l'Intérieur, des dispositions de droit commun relatives à l'enregistrement des personnes sans-abri peuvent également être appliquée aux gens du voyage. Cependant, plusieurs interlocuteurs ont informé la mission EAM de l'OSCE / BIDDH qu'il y avait des cas où les gens du voyage rencontraient des difficultés à s'inscrire selon ces dispositions et qu'ils les jugeaient aussi discriminatoires. Ainsi, en dépit des recommandations précédentes de l'OSCE / BIDDH et des intentions annoncées pour améliorer le statut des gens du voyage, ces questions restent à régler.³⁰

Les autorités devraient envisager de modifier la législation afin de garantir le suffrage universel pour tous les citoyens, indépendamment de leur statut juridique, y compris les gens du voyage.

VII. VOTE PAR INTERNET

A. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE

Pour la première fois lors d'élections nationales, le vote par Internet était accessible à tous les citoyens résidant à l'étranger, parallèlement à des options de vote par correspondance, par procuration et dans les consulats.³¹ Le vote par Internet a commencé avec un projet-pilote dans la ville d'Issy-les-Moulineaux lors des élections de 2002 au conseil municipal. Par la suite, trois projets-pilotes ont été réalisés par le MAEE lors des élections à l'Assemblée Française de l'Etranger de 2003, 2006, et 2009.

En vertu de la loi, la plus haute autorité chargée du vote par internet est le Conseil Vote électronique

²⁶ Voir Article 10 de la Loi No 69-3 du 3 janvier 1969. La période de trois ans est calculée à partir de la date à laquelle la décision d'attachement est prise par le *préfet*.

²⁷ Voir « Gens du Voyage : pour un statut proche du droit commun », Annexe 1, disponible sur <http://www.agv35.fr/wp-content/uploads/2012/02/Rapport-GdV-P-HERISSON-juillet-2011-Version-finale.pdf>.

²⁸ <http://www.senat.fr/leg/pp11-587.html> et <http://www.senat.fr/leg/pp110-597.html>.

²⁹ Voir: le rapport de la Commission nationale consultative pour les Gens du Voyage sur <http://www.agv35.fr/wp-content/uploads/2012/02/Rapport-GdV-P-HERISSON-juillet-2011-Version-finale.pdf>, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme sur http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/08.02.07_Etude_et_propositions_sur_la_situation_des_Roms_et_des_gens_du_voyage_en_France-2.pdf et de la Haute Autorité de lutte contre la discrimination et pour l'égalité sur [http://www.fnasat.asso.fr/halde/HALDE%20-%20Deliberation%20060409%20-%20suivi%20rapport%20et%20avis%20171207%20\(2\).pdf](http://www.fnasat.asso.fr/halde/HALDE%20-%20Deliberation%20060409%20-%20suivi%20rapport%20et%20avis%20171207%20(2).pdf).

³⁰ Voir l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 25 du PIDCP, paragraphe 7.3 du Document de l'OSCE de Copenhague de 1990.

³¹ Sur la base des amendements au Code électoral de 2009. Voir l'ordonnance n° 2009-36 du 29 juillet 2009 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020915533&dateTexte>. Cette disposition était applicable à environ 1 000 000 de citoyens.

(CVE), composé de sept membres.³² Ce conseil supervise toutes les opérations liées au vote par Internet et peut invalider les résultats s'il estime que la sécurité du vote a été compromise. Le Code électoral, avec les amendements spécifiques pour ces élections, régit le travail du conseil, le délai pour le vote par internet et l'authentification des électeurs. D'autres réglementations et directives opérationnelles émises par un certain nombre d'organismes gouvernementaux complètent ce cadre.

L'OSCE / BIDDH recommande que les dispositions légales concernant toutes les étapes du vote par internet soient plus détaillées et consolidées dans la loi.

B. SYSTEME DE VOTE PAR INTERNET, IMPLEMENTATION ET TRANSPARENCE

Les électeurs pouvaient voter par internet du 23 au 29 mai lors du premier tour, et du 6 au 12 juin lors du second tour. L'intervalle prévu entre le vote par internet et en personne visait à permettre aux électeurs de voter en personne dans les représentations diplomatiques si des problèmes importants apparaissaient lors du vote par internet.

Le 18 mai, les clés cryptographiques utilisées pour chiffrer et déchiffrer les votes ont été produites et remises aux membres du CVE. La cérémonie de signature des clés publiques était ouverte au public et a eu lieu en présence de plusieurs délégués des partis, principalement du Parti Pirate.³³

Quelques 210 000 citoyens résidant à l'étranger ont satisfait aux critères de cette option en transmettant leurs adresses e-mail et numéros de téléphone mobile aux consulats. Ils ont ensuite reçu par courrier ordinaire des instructions sur la façon de voter par Internet et la connexion à utiliser pendant les premier et deuxième tours deux semaines avant le premier tour.³⁴ Cela a permis l'authentification des électeurs pendant le vote par internet. En outre, chacun d'eux a reçu deux mots de passe différents par e-mail, un pour chaque tour.³⁵ De grands efforts ont été entrepris pour rendre toutes les instructions envoyées aux électeurs claires et faciles à comprendre. Certains interlocuteurs de la mission EAM de l'OSCE / BIDDH, cependant, ont exprimé des craintes en soulignant que les contraintes liées à la connexion internet et les services postaux pourraient dans certains endroits affecter la réception en temps utile de tous les matériaux nécessaires.

Une fois la connexion sécurisée au portail de vote créée à travers un navigateur Web, une application vote par internet basée sur Java était chargée sur l'ordinateur de l'utilisateur. L'utilisateur était alors en mesure de s'identifier avec le login et le mot de passe fournis. L'application listait tous les candidats dans la circonscription correspondante. Une fois que l'électeur avait voté, il ne pouvait plus changer son bulletin, même s'il avait voté par erreur ou sous pression.

On pourrait envisager d'introduire des mesures visant à permettre aux électeurs de revoter en cas d'erreur et à limiter les possibilités d'intimidation des électeurs.

³² Le CVE est dirigé par un président nommé par le Conseil d'État et comprend respectivement un représentant du MI, du Directeur de la Division des citoyens français à l'étranger, du réseau français et de l'Agence de sécurité de l'information (ANSSI), ainsi que trois membres de l'Assemblée des français de l'Étranger. Art. R176-3-1, décret n° 2011-843 du 15 juillet 2011.

³³ Le Parti Pirate a été fondé en 2006 en tant que parti s'occupant de la question précise de la loi sur les droits d'auteur et droits connexes dans la société de l'information. Voir aussi <https://partipirate.org/blog/>.

³⁴ Des informations pour les électeurs étaient aussi disponibles sur internet, voir <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-francais-a-l-etranger/elections-2012-votez-a-l-etranger/>.

³⁵ Les électeurs pouvaient récupérer leur mot de passe perdu par le biais d'un sms envoyé sur leur téléphone mobile enregistré.

Un « récépissé » avec un code de validation était alors affiché à l'écran dans un format d'impression, ce qui permettait à l'électeur de confirmer que son vote était correcte. Cette confirmation, cependant, n'a pas assuré la vérifiabilité individuelle de bout en bout car elle ne pouvait pas fournir à l'électeur une preuve que le vote avait eu lieu comme prévu, avait été enregistré et compté comme un vote valide.

L'OSCE / BIDDH recommande aux autorités d'envisager l'utilisation d'un système de vote par internet vérifiable ou d'un mécanisme tout aussi fiable pour que les électeurs puissent vérifier si leurs votes ont été enregistrés en accord avec leurs intentions.

Au total 126 947 votes ont été enregistrés lors du premier tour et 117 676 au cours du deuxième tour. Un appui technique était mis à la disposition des électeurs pendant toute la période du vote par internet ; cette assistance était disponible par téléphone, par e-mail ou par la soumission d'un formulaire électronique.

Deux problèmes différents ont été notés lors du premier et du second tour. Tout d'abord, la machine virtuelle Java (Java Virtual Machine - JVM) a été mise à jour au moment où le vote par internet était disponible pour le premier tour, ce qui l'a rendue incompatible avec l'application de vote. Bien que ce fut hors du contrôle du CVE, cela a entraîné une situation où plusieurs électeurs étaient incapables de voter. Une fois que le problème a été détecté, une appliquette en mesure de revoir la configuration de l'ordinateur et de retourner à la version adéquate de JVM a été publiée sur le site. Le deuxième problème observé lors du dépouillement officiel des résultats du second tour était lié à une différence d'un vote dans une circonscription. Le certificat numérique d'un vote avait en effet été endommagé et donc celui-ci n'avait pas été comptabilisé. Dans les deux cas, la mission EAM de l'OSCE / BIDDH a observé que les protocoles pré-établis avaient été respectés dans le processus de prise de décision; tous les membres du CVE ont participé à la prise de décision, tandis que toutes les décisions et les transactions étaient enregistrées dans les procès-verbaux.

Tous les composants du serveur ont été conservés jusqu'à la fin des élections. Le CVE a informé l'EAM de l'OSCE / BIDDH que, comme prévu par le cadre juridique, les données seraient détruites le 17 octobre.

La gestion opérationnelle était assurée par une équipe de cinq personnes au sein de la Division des Français de l'Étranger (DFAE) dans le MAEE. Un comité directeur composé de représentants de toutes les parties impliquées dans la mise en œuvre du vote par internet a été responsable de l'étude d'évaluation des risques du projet avant l'achat.³⁶ Le document d'appel d'offres n'a pas été mis à la disposition de l'EAM de l'OSCE / BIDDH. Apparemment il n'y aurait eu aucune consultation publique au cours du processus d'appel d'offres.

Il est recommandé que tout processus d'approvisionnement pour les systèmes de vote par internet se déroule de la manière la plus transparente possible, y compris en ce qui concerne la documentation d'appel d'offres, et que les réactions des partis politiques et du public soient intégrées dans les documents de passation des marchés futurs pour le système de vote par internet.

³⁶ Le comité de pilotage était composé de représentants du MI, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), l'ANSSI, la Division de la sécurité des réseaux et de l'information du MAEE (responsable de l'analyse, de l'évaluation et de la vérification de toutes les mesures de sécurité mises en œuvre), le fournisseur de logiciel de vote par internet, le fournisseur de l'infrastructure informatique et de télécommunications, le prestataire en charge de la production et de la distribution du courrier contenant le login d'utilisateur de l'électeur, des auditeurs tiers indépendants et le prestataire en charge de la production et de la distribution des SMS contenant les mots de passe pour chaque tour des élections.

Les réunions tenues par le CVE étaient ouvertes aux candidats, mandataires et aux citoyens des 11 circonscriptions à l'étranger. Toutes les actions et décisions pertinentes prises par le CVE ont été enregistrées dans des procès verbaux auxquels la mission de l'OSCE / BIDDH a eu accès. Ce n'est qu'après un long processus que les électeurs et les mandataires ont gagné le même accès à ces documents.

Peu de temps avant le premier tour de scrutin, le Parti Pirate et une organisation de la société civile « Ordinateur du vote », ont soulevé des préoccupations relatives à la transparence et à la sécurité du système de vote par internet. De telles affirmations provenaient d'un rapport de presse indiquant des faiblesses éventuelles du système face à des attaques du type « man-in-the-middle »;³⁷ ainsi que le manque d'accès au contenu de l'appel d'offres public. En général, une tendance a été relevée de manque d'information publique concernant le processus d'adoption du vote par internet.

Il est recommandé qu'un projet stratégique d'éducation des électeurs soit lancé en vue de renforcer et de promouvoir la participation des citoyens dans l'évaluation, l'organisation, le contrôle, et l'adoption de nouvelles technologies de vote.

C. CERTIFICATION ET AUDITS

Il n'existe pas de processus officiel de certification pour le vote par Internet en France. Le système est évalué selon les directives et règlements émis par les agences pertinentes. Tout d'abord, les lignes directrices générales concernant les exigences minimales de la vie privée, le secret et la sécurité pour tout vote par internet ont été fournies par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en 2003.³⁸ Comme cela a été souligné lors de communications avec la mission EAM de l'OSCE / BIDDH par la CNIL, les mises à jour ultérieures de ces directives en 2010 comprenaient la participation d'une société de vérification étant une tierce partie indépendante, engagée après la procédure normale d'appel d'offres publics. La même société a ensuite également été choisie comme auditeur tiers indépendant.

D'autre part, le cadre général de la réglementation de sécurité (RGS) est établi par l'ANSSI³⁹ afin de réglementer tous les échanges électroniques d'information entre les organismes gouvernementaux ainsi qu'entre les entités gouvernementales et les citoyens. Tout système de vote par internet doit se conformer aux exigences minimales spécifiques et explicites de RGS en matière de certificats électroniques, niveaux de cryptage et des mécanismes d'authentification.

Il pourrait être envisagé de mettre en place par le biais d'une loi claire, les exigences formelles de certification, les échéanciers ainsi que de spécifier les aspects procéduraux et opérationnels d'un tel processus de certification.

Après la sélection d'un consortium de deux entreprises privées pour fournir le système de vote par internet,⁴⁰ le Comité directeur a procédé à une évaluation approfondie et rigoureuse visant à analyser et à traiter les risques procéduraux, opérationnels, liés à la mise en œuvre et les autres risques

³⁷ Dans ce type d'attaque, la communication entre les deux systèmes est interceptée par une personne malintentionnée.

³⁸ Voir « Recommandations sur l'utilisation des systèmes de vote par Internet » sur <http://www.cnil.fr/en-savoir-plus/deliberations/deliberation/delib/12/>.

³⁹ Voir ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 et le décret n° 2010-112 du 2 février 2010.

⁴⁰ ATHOS Origin et SCYTL.

potentiels liés à la sécurité des systèmes d'information.⁴¹ Le document final, contenant tous les résultats, a été approuvé à la fois par la division « réseau et sécurité de l'information » du MAEE et par l'ANSSI, cette dernière ayant donné une autorisation officielle au MAEE pour l'utilisation du vote par internet. Le Comité directeur a utilisé les résultats de cette analyse afin d'apporter les améliorations et modifications nécessaires pour éliminer ou atténuer les risques identifiés. Tous les risques résiduels ont été évalués après que toutes les modifications aient été introduites. Toutes les actions et les décisions prises par le Comité directeur ont été enregistrés dans les procès-verbaux. La mission EAM de l'OSCE / BIDDH a eu accès à l'étude et a pu revoir sa portée. Néanmoins le document n'a pas été accessible pour les médias, les partis politiques ni le public. La version finale du logiciel a été signée numériquement en avril 2012.

Plusieurs interlocuteurs ont informé l'EAM de l'OSCE / BIDDH sur les différents audits du vote par internet effectués par un auditeur tiers indépendant et une équipe de spécialistes ANSII qui ont examiné le code source à différentes étapes du projet, un projet-pilote à grande échelle, les procédures et les données sur la procédure de destruction. Aucuns documents officiels n'ont été fournis à l'EAM de l'OSCE / BIDDH car ils étaient considérés confidentiels. Ces documents n'ont pas non plus été mis à la disposition des médias, des partis politiques ou du grand public, contrairement aux bonnes pratiques internationales.⁴²

Il est recommandé que les exigences de sécurité du vote Internet, ainsi que la méthodologie et les résultats des évaluations de sécurité, les protocoles d'audit, les résultats de tous les audits réalisés, le code source analysé et les procès-verbaux soient mis à la disposition du grand public pour renforcer la confiance dans le processus de vote par internet.

Bien qu'il existe une documentation unifiée de fonctionnement des commandes, qui aurait pu faire office de base de l'audit et servir à l'observation correcte de toutes les procédures, à partir de la cérémonie de signature des clés jusqu'au décompte des voix après le second tour, celle-ci n'a pas été mise à la disposition de la mission EAM de l'OSCE / BIDDH ni à aucun des acteurs nationaux.

Afin de renforcer la crédibilité du processus de vote par internet, un document unifié contenant tous les détails procéduraux et opérationnels au niveau du commandement pourrait être publié en temps utile avant les élections.

VIII. INSCRIPTION DES CANDIDATS

Lors des élections législatives, les candidats se présentent avec un suppléant qui peut reprendre le siège du député élu si celui-ci décède pendant son mandat. Pour être enregistré par la préfecture, un candidat, ou son suppléant, doit présenter une déclaration d'inscription du candidat sur la liste des électeurs d'une circonscription, l'acceptation écrite du suppléant et la preuve qu'un représentant financier a été ou sera désigné.

Tout citoyen de 18 ans ou plus peut se présenter comme candidat ou comme suppléant, s'il n'a pas été privé de ces droits par une procédure judiciaire. Les personnes condamnées dont la peine inclut des limitations de ces droits ou les personnes exerçant une fonction qui, en vertu de la loi, est estimée

⁴¹ Voir <http://www.ssi.gouv.fr/en/the-anssi/publications-109/methods-to-achieve-iss/ebios-2010-expression-of-needs-and-identification-of-security-objectives.html> pour une description détaillée de la method EBIOS.

⁴² Voir p.3 et 6 des « Lignes directrices relatives à la transparence des élections par voie électronique » du Conseil de l'Europe.

en conflit avec une fonction électorale sont également inéligibles, tout comme le sont les adultes qui n'ont pas respecté les obligations de service national et les adultes soumis à deux formes de tutelle (tutelle ou curatelle).⁴³

Le Conseil constitutionnel peut déclarer une personne coupable de fraude électorale, de non-présentation des comptes de campagne ou de dépassement de la limite des dépenses de campagne inéligible à la fonction publique pour une durée maximale de trois ans.⁴⁴ Les préfets ne sont pas éligibles dans une circonscription où ils ont exercé leurs fonctions officielles pendant moins de trois ans. La même règle s'applique, pour la durée d'une année, entre autres aux juges, fonctionnaires occupant des fonctions de haut rang dans l'administration publique,⁴⁵ aux membres du personnel militaire et de la police occupant un poste au niveau du commandement.⁴⁶

Pour le premier tour de ces élections, l'inscription des candidats a débuté le 14 avril et s'est terminée le 18 mai. Au total, 6 611 candidats se sont inscrits (3 975 hommes et 2 646 femmes), et 10 candidatures ont été rejetées.⁴⁷ Pour le second tour, les candidats devaient s'inscrire avant 18h00 le 12 juin. Les documents d'inscription présentés pour le premier tour restaient valables et les suppléants ne pouvaient pas être changés. Pour le second tour, 1 101 candidats se sont inscrits (851 hommes et 350 femmes). Dans 16 des circonscriptions où seuls deux candidats sont restés, le deuxième candidat s'est retiré de la course, laissant le candidat restant sans rival.

IX. CAMPAGNE ÉLECTORALE

Il semble que pendant la campagne électorale, les libertés d'expression et de réunion aient été respectées en règle générale et que les électeurs jouissaient d'un éventail de choix entre diverses options politiques. Tous les partis politiques ont eu l'occasion de faire campagne librement dans un environnement concurrentiel.

La campagne électorale a été dominée par les appels du PS pour donner au président nouvellement élu et à son gouvernement «un double mandat» afin de leur permettre de mettre en œuvre leur programme et d'éviter une «cohabitation». Beaucoup d'interlocuteurs de la mission EAM de l'OSCE / BIDDH ainsi que les médias décrivaient ces élections comme le «troisième tour» de l'élection présidentielle.

Les thèmes de la campagne comprenaient des questions économiques et liées à l'emploi,

⁴³ Voir Articles LO-129 et LO-131 du Code électoral. L'affectation à ces catégories et l'introduction d'une telle limitation est déterminée par le pouvoir judiciaire de façon discrétionnaire au cas par cas. Certains postes publics sont considérés par la loi comme incompatibles avec le service à l'Assemblée nationale, au Sénat ou au Parlement européen. Une telle restriction est imposée pour empêcher les titulaires de charges publiques «d'influencer les électeurs» (voir le Manuel des candidats, publié par le ministère de l'Intérieur, Février 2012, p.6). Néanmoins, les maires peuvent se présenter et certains interlocuteurs de la mission EAM de l'OSCE / BIDDH ont contesté la compatibilité de ces deux postes. La tutelle et la curatelle sont des états légaux assignés par un tribunal à des personnes totalement ou partiellement frappées d'incapacité.

⁴⁴ Voir les articles LO-128, 135-1, 136-1 à 136-3 du code électoral. A la suite des élections législatives de 2007, le Conseil constitutionnel a déclaré inéligible 495 candidats, dont 2 membres élus de l'Assemblée nationale ce qui a abouti à une perte de leurs mandats.

⁴⁵ Comme les préfets adjoints, les secrétaires généraux des préfectures, les directeurs des finances publiques dans les régions et les départements.

⁴⁶ Pour une pleine liste de ces postes, voir l'article LO-132 du Code électoral.

⁴⁷ Six pour raison de matériaux d'inscription incomplets, trois en raison d'incompatibilités, et un cas à cause d'inéligibilité.

l'immigration et la sécurité, les droits de vote pour les étrangers vivant en France, la transparence politique et l'éthique, ainsi que la renégociation éventuelle d'un pacte de stabilité de l'UE.

La campagne officielle a débuté le 21 mai. Pour le second tour, la campagne a recommencé suite à la publication officielle des résultats du premier tour, le 11 juin. Chaque candidat a reçu de l'espace sur les billboard près de chaque bureau de vote pour y exposer ses affiches électorales. Les méthodes de campagne comprenaient également du porte-à-porte, le colportage de matériaux électoraux dans les boîtes aux lettres et dans les lieux publics. Au cours de la période pré-électorale, la publicité politique payante est interdite dans tous les médias, y compris internet.⁴⁸

Plusieurs débats entre les candidats ont été diffusés par les stations de télévision régionales avant les deux tours. Il y a un silence de campagne en vigueur pendant 24 heures précédant les élections.

X. FINANCEMENT POLITIQUE

La France a un cadre juridique et institutionnel bien développée en terme de financement politique. Le Code électoral régit le financement des campagnes, tandis que la loi sur la transparence financière de la vie politique régit le financement des partis politiques ; ces deux lois ont été modifiés en dernier lieu en 2011. Les récentes modifications apportées à ces actes comprennent l'introduction de nouvelles sanctions en cas de non-respect des règles de financement des campagnes électorales et des pénalités plus sévères pour les partis qui ne suivent pas les règles d'équilibre entre les sexes sur les listes de candidats.⁴⁹

A. REGLEMENTATION DES FINANCEMENTS ET DES DEPENSES

Au cours de la campagne chaque candidat doit désigner un représentant financier, qui gère un compte bancaire unique sur lequel toutes les transactions liées aux élections doivent être enregistrées. Les campagnes peuvent être financées par trois sources: les fonds propres du candidat, les dons et les contributions du parti. Il n'y a pas de limites légales pour l'utilisation des fonds propres ou des virements sur les comptes des candidats provenant des partis politiques. La mission EAM de l'OSCE / BIDDH a été informée que ce sont les fonds personnelles des candidats qui sont principalement utilisés pour le financement des campagnes.

La loi fixe des limites pour les dons: chaque individu peut faire don au total d'une somme pouvant aller jusqu'à 4 600 euros pour un ou plusieurs candidats, les dons aux partis sont limités à 7 500 euros par parti, sans limitation du nombre des bénéficiaires de la donation. Plusieurs interlocuteurs ont fait valoir que, dans le passé, de petits partis étaient créés dans le but de collecter de l'argent utilisé ensuite par les grands partis. Les dons sont déductibles d'impôt et peuvent également être faits par des étrangers.⁵⁰ Les dons anonymes d'un montant de moins de 150 euros sont permis, et la loi exige uniquement la divulgation du nom et de l'adresse du parti ou de l'agent du candidat qui émet des

⁴⁸ Article L52-1 du Code électoral.

⁴⁹ Voir Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011, disponible sur: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877131&categorieLien=id>. Ces amendement constituent une réaction par rapport aux recommandations précédentes formulées dans le rapport d'évaluation de 2008 de GRECO, voir: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)5_France_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)5_France_Two_EN.pdf).

⁵⁰ Voir, cependant, le paragraphe 5 des lignes directrices sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise, disponible sur [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP\(2000\)006-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP(2000)006-e.pdf) qui recommandent d'interdire les dons provenant de l'étranger.

reçus pour les dons supérieurs à 3 000 euros.⁵¹ Les personnes morales nationales et étrangères ne peuvent pas faire de dons ni fournir de biens ou de services gratuitement ou à prix réduits aux candidats ou à des partis.

Afin d'accroître la transparence du financement des partis politiques, il pourrait être envisagé de fixer le montant à partir duquel l'identité d'un donateur serait rendue publique.

Les partis peuvent décider librement des montants à dépenser pour les élections et de la manière de répartir les fonds entre les candidats. Le plafond des dépenses de campagne s'applique à toutes les dépenses encourues dans la dernière année précédant les élections et, en fonction de la population d'une région donnée, s'échelonne entre 49 029 et 86 061 euros. Pour recevoir un remboursement, les candidats doivent obtenir cinq pour cent des suffrages. Le remboursement ne peut pas dépasser les dépenses réelles engagées ou la somme totale des fonds apportés par le candidat lui-même ou bien 47,5 pour cent de la limite supérieure pour chaque circonscription.

Les partis qui reçoivent au minimum 1 pour cent des voix dans au moins 50 circonscriptions reçoivent des fonds publics. Le montant des fonds qu'un parti reçoit dépend du nombre de votes reçus, du nombre de sièges obtenus, et des proportions de candidats de sexe masculin et féminin. Si la différence entre le nombre de candidats masculins et féminins du parti dépasse deux pour cent, les paiements sont réduits. Selon les données de la Commission nationale pour le contrôle des comptes électoraux et des finances politiques (CNCCFP), entre 2007 et 2012, les subventions aux partis politiques ont été réduites de près de 5 millions d'euros pour avoir enfreint les règles relatives à l'équilibre entre les sexes.

Les tierces parties peuvent exécuter des campagnes parallèles indépendantes sous condition qu'elles respectent les règlements de la campagne et ne soient pas appuyées par un candidat. Si, toutefois, une campagne est menée en coopération avec le candidat, les dépenses devraient se refléter dans ses comptes de campagne. Si la campagne est menée par une personne morale et avec l'accord du candidat, ceci est considéré comme un don illégal.⁵²

B. RAPPORTS ET SUPERVISION

La supervision du financement des partis politiques est confiée à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) composée de neuf membres, qui vérifie les comptes de campagne des candidates et supervise le respect des obligations comptables et financières par les partis politiques.

Bien qu'il n'y ait pas de contrôle du financement des campagnes pendant la campagne même ou jusqu'à ce que les comptes soient présentés, les rapports des candidats sur les revenus et les dépenses doivent être soumis dans les deux mois suivant les élections, ce qui est trop long par rapport aux

⁵¹ Le rapport d'évaluation de 2008 de GRECO a recommandé à la France de considérer « l'introduction d'un seuil adéquat au-dessus duquel l'identité du donateur doit être divulguée », [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)5_France_Two_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)5_France_Two_FR.pdf). Le rapport de conformité de 2011 de GRECO note que « Cette question n'a manifestement reçu aucune attention », voir [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)1_France_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)1_France_EN.pdf).

⁵² Dans une affaire très médiatisée à la suite des élections de 2007, un candidat a perdu son siège parlementaire après que le Conseil constitutionnel ait jugé que la campagne négative menée contre un autre candidat, avait été faite avec son accord. Voir affaire Françoise Vallet, Décision du Conseil Constitutionnel 2008-4509 du 26 juin 2008, voir <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/cc20084509.pdf>.

bonnes pratiques internationales.⁵³ La CNCCFP a six mois pour approuver, rejeter ou réviser ces rapports. Si la commission constate des infractions fiscales à la législation, elle est tenue d'informer les autorités fiscales et également de signaler tout acte susceptible de constituer une infraction pénale au ministère public. La CNCCFP n'a pas de pouvoirs d'enquête et ne peut pas imposer d'amendes en cas d'irrégularités, mais peut réduire la somme du remboursement que les candidats vont recevoir. En outre, toutes violations de la réglementation sur le financement politique peuvent entraîner une déclaration d'inéligibilité des candidats concernés par un tribunal pour une période maximale de trois ans. Dans de tels cas, les élections dans la circonscription sont annulées et répétées.

La période pendant laquelle les candidats peuvent soumettre leurs rapports sur le financement des campagnes pourrait être raccourcie à un mois après les élections maximum pour rester en ligne avec les bonnes pratiques internationales.

Les partis politiques doivent soumettre des rapports financiers annuels auprès de la CNCCFP jusqu'au 30 juin de chaque année. Seuls les résumés des comptes des partis politiques sont publiés, tandis que les comptes complets des partis ne sont pas accessibles au public, ce qui est contraire aux bonnes pratiques internationales.⁵⁴

D'autres mesures pourraient être prises pour s'assurer que des déclarations financières plus complètes des partis politiques soient mises à la disposition du public, conformément aux bonnes pratiques internationales.

XI. LES MEDIAS

A. CADRE JURIDIQUE POUR LA LIBERTE D'EXPRESSION

La Déclaration de 1789 des droits de l'homme et du citoyen garantit aux citoyens français la liberté d'expression. La loi sur la presse de 1881, telle que modifiée, garantit la liberté de la presse,⁵⁵ sous réserve de quelques exceptions, y compris la diffamation, qui demeure une infraction criminelle. En outre, la loi sur liberté de la presse accorde une protection spéciale à un certain nombre de personnalités et entités publiques et limite les possibilités du défendeur d'établir la vérité dans certains cas de diffamation.⁵⁶ Le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont appelé la France à dépenaliser la diffamation et à abroger

⁵³ Le paragraphe 200 des Directives de l'OSCE / BIDDH et VC / Conseil de l'Europe sur la réglementation des partis politiques stipule que «le rapport sur le financement des campagnes devrait être présenté aux autorités compétentes dans un délai maximum de 30 jours après les élections ».

⁵⁴ Conformément à l'article 7 des Lignes directrices VC / Conseil de l'Europe pour le financement des partis politiques CDL-INF (2001) 8, «chaque parti politique devrait rendre publics les comptes annuels de l'exercice précédent, qui devraient comprendre une liste de tous les dons autres que les frais d'adhésion », disponible sur [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP\(2000\)006-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP(2000)006-e.pdf). En outre, conformément à l'article 3.bi des Recommandations du Conseil de l'Europe (2003) 4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, «les dons aux partis politiques devraient être rendus publics, en particulier, les dons dépassant un plafond fixé», disponible sur <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>

⁵⁵ En 1984, le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle de la liberté de la presse et son rôle nécessaire dans une démocratie.

⁵⁶ Voir les articles 26, 30 et 31 de la loi sur la presse pour la liste des personnalités publiques et entités faisant l'objet d'une protection spéciale. Voir l'article 35 de la loi sur la presse pour les prescriptions applicables en matière de diffamation dans certains cas.

les dispositions susmentionnées.⁵⁷

Les autorités pourraient envisager de dépénaliser la diffamation et de revoir la loi sur la presse afin de l'harmoniser avec les bonnes pratiques internationales sur la liberté d'expression.

Un certain nombre d'interlocuteurs de la mission EAM de l'OSCE / BIDDH, y compris une ONG nationale s'occupant des médias,⁵⁸ a exprimé des préoccupations quant à savoir si la loi de 2010 sur la protection du secret des sources des journalistes offrait des garanties suffisantes pour l'exercice d'un journalisme d'investigation sans entrave.⁵⁹ En particulier, on peut se demander si une disposition de la loi qui fixe des exceptions s'il y a «un impératif prépondérant d'intérêt public»⁶⁰ pourrait laisser place à une application arbitraire.⁶¹ Des spécialistes nationaux des médias ont appelé les autorités à modifier la loi pour limiter davantage les exceptions possibles.

B. MEDIATISATION DES ÉLECTIONS

La loi de 1986 sur la liberté de la communication met en place un cadre réglementaire général pour un double système de diffusion qui vise à garantir le pluralisme politique externe et interne dans les médias et à lutter contre la concentration des médias.⁶² L'appartenance des médias à des groupes industriels peut, toutefois, remettre en cause la diversité du marché des informations médiatiques en raison du conflit potentiel entre l'indépendance des médias et la participation régulière de ces entreprises aux appels d'offres pour les services et équipements publics.⁶³ La loi de 2009 sur la communication audiovisuelle, les services publics et la télévision a peu à peu supprimé la publicité sur les chaînes publiques, mais a obligé les opérateurs commerciaux à contribuer une fraction de leurs revenus publicitaires aux chaînes du service public.

⁵⁷ Voir <http://www.osce.org/fom/36729> et

<http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1577.htm>.

⁵⁸ Voir l'opinion du Syndicat national des journalistes de France (SNJ) http://www.ejc.net/magazine/article/new_bill_on_protection_of_sources_imperfect_law_say_french_journalists/.

⁵⁹ Voir le plein texte de la loi sur

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021601325&dateTexte=&categorieLien=id>.

⁶⁰ Article 1 paragraphe 2 de la loi sur la protection du secret des sources des journalistes.

⁶¹ En 2010, la police a demandé l'accès aux factures téléphoniques détaillées de deux journalistes du quotidien Le Monde s'occupant de la présumée affaire de corruption « Bettencourt ». Cette affaire a été exposée par un rapport dans Le Monde du 2 septembre 2010, selon lequel la police avait perquisitionné le domicile de Bettencourt. Le procureur a ordonné à la police d'examiner les relevés téléphoniques des journalistes afin d'identifier la personne qui les avait informés sur le raid. Cependant, le 6 décembre 2011, la Cour de cassation a décidé que le procureur qui avait engagé la procédure pour repérer les fuites d'information dans l'affaire « Bettencourt », avait enfreint la loi sur la protection des sources en essayant d'accéder à des enregistrements téléphoniques des journalistes de Le Monde. Selon l'arrêt, « la violation du secret des sources des journalistes n'était pas justifiée par l'existence d'un intérêt public prépondérant et la mesure n'était pas strictement nécessaire ni proportionnée au but légitime poursuivi. » Décision disponible à l'adresse http://www.droit-medias-culture.com/spip.php?page=imprimer_articulo&id_article=600.

⁶² En outre, l'État accorde des aides financières aux journaux quotidiens pour promouvoir la compétitivité économique afin d'assurer une pluralité de titres et une diversité des points de vue. Voir <http://www.arretsimages.net/contenu-imprimable.php?id=4867>.

⁶³ Voir <http://en.rsfs.org/france-presidential-candidates-answer-our-16-04-2007,21731.html>. Les derniers chiffres sur les parts d'audience et les revenus publicitaires sont disponibles sur <http://www.mediametrie.fr/television/communiqués/1-audience-de-la-television-du-18-au-24-juin-2012.php?id=682> et <http://www.cnc.fr/web/fr/barometre-marche-publicitaire/-/ressources/1847906>.

La loi sur la liberté de communication prévoit également le pluralisme politique interne pour les diffuseurs publics et commerciaux pendant et entre les élections et charge le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de superviser sa mise en œuvre.⁶⁴ Selon le CSA, le pluralisme politique, entendu comme l'accès équitable des candidats ou des partis politiques aux diffuseurs, devrait être applicable entre les élections et pendant les campagnes électorales, définies comme six semaines précédant le jour du scrutin.⁶⁵ La définition de l'équité repose sur le résultat du candidat ou des partis politiques lors des dernières élections et leur visibilité dans la campagne.⁶⁶ Lors de ces élections, les opérateurs publics et commerciaux devaient présenter sur une base hebdomadaire les résultats du suivi du *temps de parole* (temps alloué directement) des candidats (ou des partis politiques) au CSA. Le CSA n'a pas uniquement comparé les résultats, mais a aussi effectué un contrôle complet des principales chaînes de télévision et un suivi par échantillonnage des diffuseurs de moindre importance. Bien que la recommandation CSA oblige les diffuseurs à surveiller à la fois le *temps de parole* (temps alloué directement) et le *temps d'antenne* (couverture médiatique) des candidats et des partis politiques, seules les données sur le *temps de parole* (temps alloué directement) devaient être fournis au CSA et ont été publiées sur son site internet.⁶⁷ En outre, ni les diffuseurs ni le CSA ne procèdent à une analyse qualitative du contenu pour évaluer le ton des interventions médiatiques.⁶⁸

Le CSA pourrait envisager de prendre en compte les données sur le temps alloué directement et l'heure de la diffusion, ainsi que l'évaluation du ton du reportage, afin d'évaluer de façon fiable le pluralisme interne dont font preuve les diffuseurs.

Plusieurs interlocuteurs, y compris des journalistes, ont informé la mission EAM de l'OSCE / BIDDH qu'il était difficile de mettre en œuvre le principe de la couverture médiatique équitable dans leur travail quotidien, en particulier pendant la courte campagne pour ces élections. Tandis que le principe d'équité n'a pas été contesté en tant que tel, les interlocuteurs ont souligné qu'il avait pris priorité par rapport à la valeur des informations et que certains reportages ont dû être supprimés afin de garder l'équilibre. En cas de non-respect de la réglementation, le CSA a le droit de sanctionner les diffuseurs après qu'il ait émis un avertissement. Le CSA a informé la mission EAM de l'OSCE / BIDDH qu'il avait reçu un nombre important de plaintes informelles déposées quotidiennement et concernant certains reportages politiques, y compris parmi les candidats. Il n'y a pas eu d'avertissement formel ni de sanctions à l'encontre des diffuseurs au cours de la campagne électorale ni après.

⁶⁴ Le Conseil constitutionnel a souligné la valeur constitutionnelle du pluralisme, à la fois dans le cas de la diffusion publique et commerciale, comme l'une des conditions de la démocratie. Décisions disponibles sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1986/86-217-dc/decision-n-86-217-dc-du-18-septembre-1986.8289.html> et <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1990/89-271-dc/decision-n-89-271-dc-du-11-janvier-1990.8713.html>

⁶⁵ Décision du CSA du 4 janvier 2011, disponible sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023492991>.

⁶⁶ Bien que le CSA ne publie pas de chiffres sur la couverture médiatique des candidats, il a informé l'EAM de l'OSCE / BIDDH qu'environ 50-60 pour cent de la couverture médiatique des campagnes électorales devrait être consacrée à la majorité au Parlement, 25-35 pour cent - à l'opposition, et 25.5 pour cent - à d'autres partis politiques, respectivement.

⁶⁷ Voir <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-du-CSA-en-vue-de-consultations-electorales-ou-referendaires/Recommandation-n-2012-05-du-2-mai-2012-du-Conseil-superieur-de-l-audiovisuel-a-l-ensemble-des-services-de-radio-et-de-television-relative-aux-elections-legislatives-de-juin-2012>.

⁶⁸ Les interlocuteurs de la mission EAM de l'OSCE / BIDDH l'ont informé que, conformément à la méthodologie actuelle, la couverture médiatique négative d'un candidat n'est pas comptabilisée.

En l'absence de publicité politique payante dans les médias électroniques et la presse, les diffuseurs publics sont tenus de fournir du temps d'antenne gratuit aux partis politiques en lice. Les partis politiques représentés par des groupes à l'Assemblée nationale ont droit à 3 heures de temps d'antenne (à la fois à la télévision et à la radio) pendant la période de campagne électorale, alors que les partis politiques soutenant au moins 75 candidats - jusqu'à 7 minutes d'antenne chaque.⁶⁹

La presse n'est pas soumise à ces régulations et n'est liée que par les codes de conduite internes concernant la médiatisation des élections.

Les sondages d'opinion publique publiés sont examinés par la Commission des sondages. Dans le cas où la commission constate que le sondage n'est pas en conformité avec certains critères de fiabilité de la méthodologie, les médias sont tenus de publier une clarification. L'une des dispositions d'un projet de loi sur les sondages (non encore adoptée par le Parlement) qui prévoit l'examen des sondages avant leur publication a soulevée des inquiétudes chez certains interlocuteurs de la mission EAM de l'OSCE / BIDDH qui ont maintenu que cela pourrait constituer une censure préalable et porter atteinte à la liberté d'expression. La publication des sondages, y compris sur internet, est interdite pendant la période de silence électoral et le jour du scrutin. Les résultats des bureaux de vote qui ont fermé plus tôt et les sondages à la sortie des urnes ont été, cependant, divulgués par les médias dans d'autres pays (y compris francophones), avant la fin du vote en France métropolitaine, ce qui constitue un défi pour la pleine mise en œuvre de ces dispositions.

XII. PLAINTES ET APPELS

Le Code électoral prévoit de nombreuses possibilités de statuer sur les contentieux électoraux, selon leur nature. Les tribunaux de première instance examinent les plaintes de l'électeur concerné, d'un autre électeur inscrit de la municipalité ou du préfet contre les décisions des commissions administratives concernant les listes électorales. Tout citoyen qui n'est pas enregistré la date limite passée peut faire appel à cette cour pour être inclus à titre exceptionnel. Les décisions de la cour peuvent être contestées devant la Cour de cassation (la plus haute juridiction). Le jour du scrutin, le tribunal de première instance statue sur les demandes présentées par un électeur alléguant qu'il / elle a été indûment omis ou supprimé de la liste des électeurs.

Le Tribunal administratif examine les plaintes concernant l'enregistrement des candidats. En cas de déclaration incomplète ou irrégulière, le préfet transmet le dossier au tribunal, qui doit se prononcer dans les 3 jours. Le candidat peut contester cette décision devant le tribunal. Dans de tels cas, il est en fait possible de faire appel de la décision devant le Conseil constitutionnel par le biais d'une demande d'invalidation des élections.⁷⁰ Le Conseil constitutionnel a statué sur un appel d'une décision d'un Tribunal administratif de maintenir l'enregistrement d'un candidat et a rejeté la demande au motif que, dans ce cas, il ne pouvait pas statuer sur une élection qui n'avait pas encore eu lieu.⁷¹

Le Conseil constitutionnel est investi du pouvoir de décider de toute contestation de la validité de l'élection dans une circonscription. Tout électeur inscrit ou candidat en lice dans cette circonscription peut déposer une plainte contestant les résultats des élections, dans les 10 jours qui suivent la

⁶⁹ Entre les élections, les radiodiffuseurs publics doivent fournir une certaine quantité de temps d'antenne gratuit (qui varie d'une année à l'autre) pour les partis politiques représentés par un groupe à l'Assemblée nationale et pour les syndicats et autres groupes professionnels.

⁷⁰ Voir articles L.159 – L.160 du Code électoral.

⁷¹ Décision n° 2012-25 ELEC du 7 juin 2012.

proclamation des résultats.⁷² Les principaux motifs sur base desquels les élections ont été contestées sont l'éligibilité des candidats concernés, des irrégularités pendant la campagne électorale ou dans la conduite des élections, la validité des bulletins de vote, et les violations des dispositions relatives au financement de la campagne. Il n'y a aucune possibilité de contester les violations alléguées dans le déroulement des élections ou dans la campagne électorale jusqu'à ce que l'élection soit terminée, puisque le seul remède est l'annulation de l'élection. Ce n'est pas entièrement compatible avec les engagements de l'OSCE concernant la nécessité de recours efficace et rapide pour les questions liées aux élections.⁷³

Pour assurer la protection du droit de vote, il faudrait considérer une révision du système d'appel de sorte qu'au moins certains types de plaintes, notamment celles relatives à l'inscription des candidats, puissent être tranchées par une décision définitive avant les élections, offrant ainsi une résolution rapide des litiges liés aux élections qui fait partie intégrante de l'ensemble de droit à un recours effectif.

Les plaintes sont généralement prises en compte par le Conseil constitutionnel dans une procédure écrite. Le Conseil peut décider d'entendre les parties, si elles le souhaitent ou bien s'il estime que le risque d'invalider les résultats est sérieux. Le Conseil pourrait aussi décider de recevoir des témoignages oraux de tous les acteurs pertinents du processus (les candidats, les responsables des élections, les membres des bureaux de vote). Dans tous les cas, tous les documents du bureau de vote concerné (protocoles, listes électorales, etc) doivent être examinés par le Conseil.

Les résultats peuvent être annulés dans un bureau de vote, mais l'élection dans la circonscription serait annulée uniquement si le Conseil estimait que l'intégrité du vote a été gravement violée ou si, suivant le nombre de votes annulés, un autre candidat pourrait avoir été élu.

XIII. LE JOUR DU SCRUTIN

A. LE VOTE

Conformément à la pratique standard pour les missions d'évaluation, l'EAM n'a pas observé les procédures le jour du scrutin d'une manière systématique ou exhaustive. Néanmoins, l'EAM a visité un nombre limité de bureaux de vote dans onze communes le jour du scrutin,⁷⁴ y compris les bureaux de vote équipés de machines à voter électroniques. Les bureaux de vote étaient ouverts de 8h00 à

⁷² Après le premier tour, les seules plaintes admissibles sont celles liées à l'élection d'un candidat. Sur les cinq plaintes déposées auprès du Conseil constitutionnel, une seule a été jugée recevable et a ensuite été rejetée. Après le deuxième tour, un total de 108 plaintes ont été déposées au Conseil constitutionnel qui a émis, à la date du 20 juillet, 53 décisions, rejetant les 53 cas.

⁷³ Le paragraphe 5.10 du Document de l'OSCE de Copenhague de 1990 prévoit que « chaque personne devrait disposer de moyens de recours efficaces contre les décisions administratives. » Le paragraphe 13.9 du Document de clôture de 1989 de la Réunion de Vienne (CSCE) effectue renforce ces dispositions en y ajoutant « le droit à un procès public et équitable dans un délais raisonnable [précédant] et à un tribunal indépendant et impartial ». Le paragraphe 15 de l'Observation générale n° 31 exige que les États « veillent à ce que toute personne dispose de recours accessibles et efficaces pour faire valoir ses droits ... » et met l'accent sur une « obligation d'enquêter sur les allégations de violations de façon rapide, approfondie et efficace, par des organes indépendants et impartiaux ». Le paragraphe 95 du Code VC / CdE de bonne conduite en matière électorale souligne l'importance de disposer de possibilités d'appel sur des questions pré-électorales qui puissent être résolues en temps opportun avant le jour du scrutin.

⁷⁴ Aubervilliers, Boulogne-Billancourt, Chartres, Dammarie-les-Lys, Esbly, Les Lillas, Melun, Montreuil, Saint-Denis, Saint-Mandé, Malakoff.

18h00, bien que dans les grandes communes ils soient restés ouverts jusqu'à 20h00, conformément à la loi.⁷⁵ Les bureaux de vote étaient généralement accessibles aux personnes handicapées, mais il n'y a pas eu de moyens spéciaux fournis pour les électeurs ayant une déficience visuelle qui ne pouvaient donc pas voter en secret.⁷⁶

Les autorités devraient prévoir des moyens pour que les malvoyants et autres personnes handicapées puissent voter à bulletin secret.

Le processus de vote a été très bien organisé dans les bureaux de vote visités, et les procédures ont été suivies d'une manière généralement uniforme. Les affiches et brochures sur les procédures de vote étaient présentes dans tous les bureaux de vote visités. En règle générale, un bureau de vote a été mis en place pour environ 900 électeurs inscrits.

Le nom de chaque candidat a été imprimé sur un bulletin séparé. Les électeurs semblent avoir eu une bonne compréhension globale des procédures de vote, bien que certains d'entre eux n'étaient pas au courant de l'obligation de prendre au moins deux bulletins de vote et qu'ils devaient utiliser l'isoloir pour protéger le secret. En outre, les responsables du scrutin n'ont pas toujours rappelé aux électeurs de prendre plusieurs bulletins et que le vote à l'intérieur des isolements était obligatoire.

Dans 64 municipalités, des machines à voter électroniques continuent d'être utilisées. Aucun dysfonctionnement n'est apparu ni n'a été signalé dans les bureaux de vote visités équipés de ces machines. Malgré les recommandations précédentes de l'OSCE / BIDDH, toutefois, de telles machines étaient exploitées sans qu'il y ait une piste d'audit vérifiable sur papier pour les électeurs (VVPAT) qui pourrait sensiblement améliorer la transparence de ce mode de scrutin.

B. COMPTAGE ET DEPOUILLEMENTS DES RESULTATS

Pendant le comptage et le dépouillement, les règles ont été généralement respectées et le processus était totalement transparent et mené de manière efficace. Les électeurs ont participé activement au processus de dépouillement ; ils ont été choisis au hasard et invités par les responsables du scrutin parmi ceux qui ont voté le jour des élections, selon les dispositions de la loi.

Aux niveaux municipal et départemental, les bureaux de centralisation recevaient par téléphone ou par télécopieur les résultats des niveaux plus bas et les téléchargeaient sur les ordinateurs. Les résultats désagrégés ont été rendus publics immédiatement après la clôture de tous les bureaux de vote et ont été mis à jour au fur et à mesure des progrès du dépouillement. La mission EAM de l'OSCE / BIDDH a visité un nombre limité de préfectures où le travail a été effectué de manière systématique et minutieuse. Tandis que les experts de la mission EAM de l'OSCE / BIDDH ont pu être présents lors du dépouillement et du téléchargement des résultats dans le système d'information du MI, ils ont noté que les préfectures n'ont pas donné un même accès aux mandataires des candidats, arguant qu'il s'agissait là d'un processus technique.

⁷⁵ Voir Article 41 du Code électoral.

⁷⁶ À l'article 29 (ii) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) les États se sont engagés à protéger « le droit des personnes handicapées de voter à bulletin secret aux élections. » La France a ratifié la CDPH le 23 février 2010.

XIV. PROCLAMATION DES RESULTATS DEFINITIFS

Dans la matinée du lendemain des élections, les commissions de recensement ont vérifié tous les procès-verbaux des bureaux de vote et ont publié des protocoles pour chaque circonscription. La commission était sensée proclamer publiquement les résultats de la circonscription avant minuit le lendemain des élections. Les protocoles de synthèse de la Commission, ainsi que les protocoles des bureaux de vote et les documents annexés de chaque bureau de vote, ont été conservés dans les préfectures.

Bien que le travail des commissions de recensement ne soit pas public, un représentant de chaque candidat pouvait y assister et demander que toute plainte soit enregistrée dans les protocoles. Tout électeur inscrit peut consulter ces documents pour son / sa circonscription durant une période de dix jours pendant laquelle les élections pourraient être contestées devant le Conseil constitutionnel. Le ministre de l'Intérieur a transmis la liste des candidats élus au Président de l'Assemblée nationale. Lors de ces élections, 155 (un peu plus d'un quart) des 577 députés élus sont des femmes, ce qui constitue un progrès par rapport à 107 élus en 2007.

ANNEXE: RÉSULTATS OFFICIELS

Premier tour – 10 juin 2012

Nombre de sièges à attribuer: 577

Nombre de députés élus: 36

Électeurs	Nombre	Pourcentage d'électeurs inscrits	Pourcentage d'électeurs
Inscrits	46 082 104	100	
Abstentions	19 712 978	42,78	
Suffrages exprimés	26 369 126	57,22	

Blancs ou nuls	416 267	0,90	1,58
Votes valides	25 952 859	56,32	98,42

	Votes	Pourcentage	Nombre de sièges
Extrême gauche (EXG)	253 386	0,98	
Front de gauche (FG)	1 793 192	6,91	
Socialiste (SOC)	7 618 326	29,35	22
Radical de Gauche (RDG)	428 898	1,65	1
Divers Gauche (DVG)	881 555	3,40	1
Europe-Ecologie-Les Verts (VEC)	1 418 264	5,46	1
Régionaliste (REG)	145 809	0,56	1
Ecologiste (ECO)	249 068	0,96	
Autres (AUT)	133 752	0,52	
Le Centre pour la France (CEN)	458 098	1,77	
Alliance Centriste (ALLI)	156 026	0,60	
Parti Radical (PRV)	321 124	1,24	
Nouveau Centre (NCE)	569 897	2,20	1
Union pour un Mouvement Populaire (UMP)	7 037 268	27,12	9
Divers de Droite (DVD)	910 034	3,51	1
Front National (FN)	3 528 663	13,60	
Extrême Droite (EXD)	49 499	0,19	

Deuxième tour – 17 juin 2012

Nombre de sièges à attribuer: 541

Nombre de députés élus: 541

Électeurs	Nombre	Pourcentage d'électeurs inscrits	Pourcentage d'électeurs
Inscrits	43 234 000		
Abstentions	19 276 406	44,59	
Suffrages exprimés	23 957 594	55,41	

Blancs ou nuls	928 411	2,15	3,88
Votes valides	23 029 183	53,27	96,12

	Votes	Pourcentage	Nombre de sièges
Front de gauche (FG)	249 525	1,08	10
Socialiste (SOC)	9 420 426	40,91	258
Radical de Gauche (RDG)	538 324	2,34	11
Divers Gauche (DVG)	709 409	3,08	21
Europe-Ecologie-Les Verts (VEC)	828 916	3,60	16
Régionaliste (REG)	135 354	0,59	2
Le Centre pour la France (CEN)	113 196	0,49	2
Alliance Centriste (ALLI)	123 352	0,54	2
Parti Radical (PRV)	311 211	1,35	6
Nouveau Centre (NCE)	568 288	2,47	11
Union pour un Mouvement Populaire (UMP)	8 740 625	37,95	185
Divers de Droite (DVD)	418 135	1,82	14
Front National (FN)	842 684	3,66	2
Extrême Droite (EXD)	29 738	0,13	1

Information du ministère de l'Intérieur sur
<http://www.elections.interieur.gouv.fr/LG2012/FE.html>

INFORMATIONS SUR L'OSCE/BIDDH

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH / OSCE) est la principale institution de l'OSCE qui aide les États participants «à assurer le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, respecter l'état de droit, promouvoir les principes de la démocratie et (. ..) à construire, renforcer et protéger les institutions démocratiques, ainsi que promouvoir la tolérance dans la société » (1992 Document de Helsinki). C'est ce que l'on appelle la dimension humaine de l'OSCE.

L'OSCE / BIDDH, basé à Varsovie (Pologne), a été créé en tant que Bureau des élections libres lors du Sommet de Paris de 1990 et a commencé ses activités en mai 1991. Un an plus tard, le nom de l'Office a été modifié afin de mieux refléter un mandat élargi qui inclut les droits de l'homme et la démocratisation. Aujourd'hui, cette institution emploie plus de 130 personnes.

L'OSCE / BIDDH est la principale agence en Europe dans le domaine de **l'observation électorale**. Chaque année, il coordonne et organise le déploiement de milliers d'observateurs pour évaluer si les élections dans la région de l'OSCE sont menées en conformité avec les engagements de l'OSCE, les autres normes internationales pour des élections démocratiques et la législation nationale. Sa méthodologie unique donne un aperçu en profondeur du processus électoral dans son intégralité. Grâce à des projets d'assistance, l'OSCE / BIDDH aide les États participants à améliorer leur cadre électoral.

Les activités de démocratisation de l'Office comprennent: la primauté du droit, le soutien législatif, la gouvernance démocratique, la migration et la liberté de circulation ainsi que l'égalité des sexes. Chaque année l'OSCE / BIDDH met en œuvre un certain nombre de programmes d'assistance ciblés afin de développer les structures démocratiques.

L'OSCE / BIDDH aide également les États participants à s'acquitter de leurs obligations de promouvoir et de protéger **les droits de l'homme et les libertés fondamentales** suivant les engagements de l'OSCE dans la dimension humaine. Ceci est réalisé en collaboration avec divers partenaires afin de favoriser la collaboration, renforcer les capacités et fournir une expertise dans des domaines thématiques, y compris les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, le renforcement de la protection des droits des personnes victimes de la traite, l'éducation aux droits de l'homme et la formation, la surveillance des droits de l'homme et les rapports y liés, ainsi que les droits des femmes et la sécurité.

Dans le domaine de la **tolérance** et de la **non-discrimination**, l'OSCE / BIDDH apporte un soutien aux États participants en les aidant à renforcer leur réponse aux crimes haineux et les incidents de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme et d'autres formes d'intolérance. Les activités de l'OSCE / BIDDH liées à la tolérance et la non-discrimination sont axées sur les domaines suivants: la législation, des formations sur l'application de la loi, le suivi, les rapports et le suivi des réactions à des crimes haineux et les incidents, ainsi que les activités éducatives visant à promouvoir la tolérance, le respect et la compréhension mutuelle.

L'OSCE / BIDDH fournit des conseils aux États participants sur leurs politiques concernant **les Roms et les Sintis**. Il favorise le renforcement des capacités et le réseautage entre les communautés roms et sinti, et encourage la participation des Roms et des Sintis dans les organes de décision.

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 les opérations sur le terrain, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales.

Des informations supplémentaires sont disponibles sur [le site web du BIDDH \(www.osce.org/odihp\)](http://www.osce.org/odihp).