



Strasbourg, le 23 novembre 2009

CDL-EL(2009)020rev2*

Étude n° 507 / 2008

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

PROJET DE RAPPORT
SUR L'ANNULATION DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS

sur la base des observations de
M. Oliver KASK (membre, Estonie)

* Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf décision contraire de la Commission de Venise, il sera déclassifié un an après sa diffusion, conformément à la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION.....	3
II.	CHAMP DE L'ETUDE	3
III.	LE FONDEMENT JURIDIQUE DE L'ANNULATION DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS.....	4
	A. NIVEAU REGLEMENTAIRE	4
	B. OBJET DE L'ANNULATION DES RESULTATS DES ELECTIONS	4
	C. L'AUTEUR DE L'INFRACTION ENTRAÎNANT L'ANNULATION DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS	5
	D. PORTEE DE L'ANNULATION DES RESULTATS DES ELECTIONS	6
	E. RESTRICTION DU DROIT D'ÉLIGIBILITÉ EN CAS D'ANNULATION DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS	7
IV.	PROCEDURE D'ANNULATION DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS	7
	A. LES INSTANCES COMPETENTES POUR LA DÉCLARATION DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS OU LE CONTRÔLE DE CES DÉCISIONS	7
	B. PROCEDURE DE RECOURS	9
	C. POSSIBILITE D'ANNULER UN MANDAT APRÈS LA PRISE DE FONCTIONS DE SON TITULAIRE	13
V.	JURISPRUDENCE.....	14
VI.	CONCLUSIONS.....	15

I. INTRODUCTION

1. Suite à la décision prise par la Commission de Venise de réaliser une étude comparative sur la question de l'annulation des résultats des élections, le Conseil des élections démocratiques, lors de sa 23e réunion, et la Commission de Venise, lors de sa 73e session plénière (Venise, 13-15 décembre 2007), ont adopté un questionnaire sur l'annulation des résultats des élections (CDL-EL(2007)043rev). Les réponses au questionnaire ont été communiquées par les membres ou les experts de 34 États (Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, République de Corée, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie et Royaume-Uni) (CDL-EL(2009)019). Cette étude comparative a été réalisée à partir des réponses au questionnaire. Un certain nombre d'entre elles ont été élaborées à l'occasion du séminaire UniDem consacré à « l'annulation des résultats des élections », organisé par la Commission de Venise et le ministère maltais de la Justice et de l'Intérieur à La Valette (Malte) les 14 et 15 novembre 2008.

2. Le présent rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa ... réunion (Venise,...) et par la Commission de Venise lors de sa ... session (Venise, ...).

II. CHAMP DE L'ETUDE

3. Le présent rapport traite de la législation et de la pratique en matière d'annulation des résultats des élections à l'occasion d'élections législatives. Bien que la procédure et le fondement juridique de l'annulation des résultats des élections législatives, présidentielles, régionales ou locales soit les mêmes dans certains pays, plusieurs États utilisent une réglementation distincte pour les différents scrutins. En règle générale, la procédure de recours est plus lente et la décision est rendue par les juridictions ordinaires pour les élections locales, tandis que les délais de recours et de prise de décision sont plus courts pour les élections présidentielles. D'autres normes sont encore applicables en cas d'annulation des résultats des élections européennes. Dans certains pays, la législation peut être très différente pour les élections régionales.

4. Par annulation des résultats des élections, nous entendons ici un moyen d'annuler les suffrages exprimés et les mandats obtenus lors des élections. Cette formule n'englobe par conséquent pas les amendes ou autres sanctions infligées en cas d'infraction à la procédure électorale, ni les décisions qui touchent au droit de vote ou à l'éligibilité avant les élections, par exemple lors de la procédure de désignation des candidats. La présente étude n'a ainsi pas pour objet d'examiner l'ensemble de la procédure de recours en matière électorale.

5. Les instances compétentes en matière d'annulation des résultats des élections peuvent être des organes administratifs, comme les commissions électorales qui organisent les élections, les parlements parfois, lorsqu'ils sont chargés de confirmer les résultats des élections et les mandats, ainsi que les instances judiciaires. Le nombre de recours engagés à l'encontre des résultats des élections est assez considérable, mais leur annulation est d'ordinaire envisagée comme une ultime solution.

6. Les normes européennes en matière d'annulation des résultats des élections législatives figurent dans la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit à l'article 3 de son Protocole additionnel le droit à la tenue régulière d'élections libres au scrutin secret. L'article 25 (b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît à toute personne le droit fondamental de voter et d'être élu. Le titulaire de ce droit ne le fait valoir en pratique qu'en cas de violation substantielle de la législation électorale. Le droit de vote et le droit d'éligibilité doivent être garantis à chaque électeur et à chaque candidat, tandis que tout titulaire de ces

droits doit avoir accès à des voies de recours effectives. Le déroulement des élections doit être conforme à la législation, afin de garantir le droit de vote et le droit d'éligibilité. Ces textes ne semblent pas garantir à chaque électeur le droit de saisir une juridiction d'un recours en annulation des résultats des élections.

7. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev), document de référence du Conseil de l'Europe sur la question, précise au point II.3.3 les grands principes qui régissent la procédure de recours en matière électorale. Ces principes seront examinés de manière plus approfondie ultérieurement, lorsque nous aborderons la question de l'annulation des résultats des élections.

III. LE FONDEMENT JURIDIQUE DE L'ANNULATION DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS

A. NIVEAU REGLEMENTAIRE

8. Les critères d'annulation des résultats des élections sont fixés dans la plupart des pays par la législation électorale ; d'autres éléments peuvent figurer dans la législation applicable à la procédure judiciaire. Seuls quelques pays, par exemple l'Autriche, la France, la Grèce, Malte et la Suisse, y consacrent des dispositions constitutionnelles (d'ordinaire très générales). Enfin, l'annulation des résultats des élections n'est pas prévue par la législation de quelques pays (par exemple en Lettonie et aux Pays-Bas).

9. La procédure d'annulation des résultats des élections est souvent assez détaillée, parfois au niveau constitutionnel, plus souvent au niveau de la législation ordinaire adoptée par le parlement.

B. OBJET DE L'ANNULATION DES RESULTATS DES ELECTIONS

10. Dans la quasi-totalité des pays étudiés, les critères d'annulation des résultats des élections sont énumérés par des dispositions très générales. Les autorités compétentes disposent communément d'une large marge d'appréciation pour déterminer si les irrégularités constatées lors des élections sont de nature à appeler l'annulation du scrutin. Malgré l'éventuelle diversité du libellé de la législation ou de la jurisprudence, la quasi-totalité des pays retiennent comme principaux critères d'annulation les violations survenues dans la circonscription durant le déroulement du scrutin ou l'établissement des résultats des élections et qui ne permettent pas de déterminer la volonté des électeurs ou le fait que les irrégularités et les violations constatées puissent avoir modifié les résultats des élections. Cette conception est conforme au Code de bonne conduite en matière électorale, selon lequel « l'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat » (CDL-AD(2002)023rev, II.3.3.e).

11. La législation de certains pays donne une liste d'exemples de ces situations ; c'est le cas du droit albanais, en vertu duquel l'annulation doit avoir lieu en cas de catastrophe naturelle d'une ampleur telle que la participation des électeurs au scrutin s'en est trouvée entravée, si le scrutin n'a pas commencé ou a été suspendu pendant plus de six heures et lorsque les infractions à la législation ont été décisives pour la victoire d'un candidat ou ont influencé l'attribution des sièges dans les circonscriptions ou à l'échelon national. Les résultats des élections peuvent être annulés dans tous les pays en cas de non-respect de la législation électorale, notamment de la procédure de vote.

12. De très rares pays prévoient l'annulation obligatoire des résultats des élections. Il en va ainsi, par exemple, en Roumanie en cas de fraude, ainsi qu'en Serbie et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », où la législation électorale énumère les infractions qui rendent cette annulation obligatoire.

13. Le non-respect avéré des critères d'éligibilité (y compris, le cas échéant, le nombre insuffisant de signatures) peut être un motif d'annulation des résultats des élections dans la plupart des pays (par exemple en Autriche, en Bulgarie, en Croatie, à Chypre, en République tchèque, en Estonie, en Finlande, en France, en Grèce, à Malte et en Turquie). Ces questions sont examinées dans certains pays avant les élections et ne peuvent par conséquent entraîner l'annulation des résultats (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »).

14. En Suède, le non-respect avéré des critères d'éligibilité entraîne pour le candidat concerné la perte de son siège, mais pas l'annulation des résultats.

15. En Allemagne, l'inéligibilité d'un candidat entraîne la perte du mandat du candidat concerné, mais pas l'organisation d'une élection partielle.

16. La violation de dispositions légales autres que celles qui règlent la procédure électorale en général (législation électorale) ne peut être un motif d'annulation des résultats des élections en Arménie, en France, en Lituanie, au Portugal, en Fédération de Russie, en Serbie, en Suisse et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». En Autriche et en Hongrie, l'infraction à la législation autre qu'électorale peut entraîner l'annulation des résultats si l'acte en question enfreint également la législation électorale. Dans la plupart des pays (par exemple en Bosnie-Herzégovine, en Bulgarie, en Croatie, en République tchèque, en Estonie, en Finlande, en Allemagne, en Grèce, au Liechtenstein, à Malte, en Moldova et en Suède), les infractions à la législation (par exemple au Code pénal) peuvent être un motif d'annulation des résultats des élections lorsque ces actes ont faussé l'attribution des mandats.

C. L'AUTEUR DE L'INFRACTION ENTRAÎNANT L'ANNULATION DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS

17. Lorsqu'on s'interroge sur le fait que l'annulation des résultats des élections puisse uniquement être provoquée par les candidats ou les partis politiques ou éventuellement causée par d'autres personnes, on constate que, dans de nombreux pays, les actes des candidats ou des partis politiques ne sont pas les seuls motifs d'annulation possibles et que plusieurs pays ne retiennent pas comme motif d'annulation les actes d'autres personnes (notamment des médias de masse).

18. Il n'existe aucune limite à l'annulation des résultats des élections en cas d'infraction aux normes applicables commise par des personnes autres que les candidats ou les partis politiques en Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, République tchèque, Estonie, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Liechtenstein, Lituanie, aux Pays-Bas, au Portugal, en Slovaquie et en Suède. Toutefois, en Allemagne par exemple, les résultats des élections ne sont pas annulés, sauf lorsque les infractions ont été commises par les candidats, les partis politiques ou l'administration électorale.

19. En Autriche, en Finlande, en France et en Suisse, seules les violations commises par les candidats, les partis politiques ou l'administration électorale peuvent entraîner l'annulation des résultats. Au Royaume-Uni, les actes commis par les agents ou les employés du candidat peuvent entraîner l'annulation des résultats d'une élection. En Corée, l'annulation peut être causée par les candidats, les directeurs de campagne ou les conjoints des candidats uniquement, mais en aucun cas par une autre personne.

20. Selon les dispositions de la Constitution maltaise, l'annulation d'une élection devrait être décidée en tenant compte de l'ensemble de la situation et en évaluant les conséquences des irrégularités commises lors du processus électoral, sans se limiter spécialement aux actes des candidats ; en revanche, en cas de contestation de l'élection au titre des dispositions de

l'ordonnance relative au vote, l'infraction doit avoir été commise par le candidat ou l'un de ses agents électoraux.

21. Seuls les actes des candidats ou des partis peuvent entraîner l'annulation des résultats des élections en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, à Chypre, en Roumanie et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». En Croatie et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les instances compétentes peuvent annuler les actes émanant d'autres organes électoraux et décider de la tenue d'une élection partielle dans le délai prévu pour la tenue des élections au jour fixé, mais ces actes ne peuvent fonder l'annulation des résultats des élections.

D. PORTEE DE L'ANNULATION DES RESULTATS DES ELECTIONS

22. La portée de l'annulation des résultats des élections peut se limiter à la zone concernée. Il est ainsi possible d'annuler les résultats dans une circonscription ou un bureau de vote. Certains pays ne prévoient toutefois pas d'annulation à l'échelon du bureau de vote, comme nous le verrons plus loin.

23. La législation électorale des pays examinés répond par ailleurs diversement à la question de savoir si l'annulation doit porter uniquement sur les résultats du candidat concerné par la violation de la législation.

24. S'agissant du premier point, le Code de bonne conduite en matière électorale précise qu'il doit être possible d'annuler l'intégralité de l'élection ou simplement les résultats d'une circonscription ou d'un bureau de vote. Il convient que les instances de recours aient compétence pour annuler les élections si les irrégularités constatées ont pu influencer sur les résultats, c'est-à-dire modifier la répartition des sièges. Des élections partielles doivent avoir lieu dans les zones où les résultats ont été annulés (lorsque la répartition des sièges peut être différente à l'issue de nouvelles élections) (CDL-AD(2002)023rev, point II.3.3.e et paragraphe 101). Cette solution permet d'éviter deux solutions extrêmes : l'annulation du scrutin tout entier, alors que les irrégularités concernent seulement une zone limitée, et le refus d'annuler, au motif que la zone concernée est trop peu importante.

25. La plupart des pays prévoient la possibilité d'annuler les résultats dans un seul bureau de vote (Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, France, Allemagne, Hongrie, Corée, Lettonie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Serbie).

26. Cette possibilité n'est cependant pas générale. En Arménie, les résultats d'un bureau de vote ne peuvent être annulés, mais ils peuvent être considérés comme peu fiables et ne pas être pris en compte pour l'attribution des mandats. Seule l'annulation des résultats de l'ensemble de la circonscription y est possible, tout comme au Liechtenstein, en Lituanie, en Slovaquie, en Suède et en Suisse.

27. La majorité des pays estiment qu'un candidat ne peut être éliminé par l'annulation de son mandat sans que le résultat des autres candidats n'en soit affecté. Seuls l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la France, la Suisse et le Royaume-Uni considèrent que l'infraction commise par un candidat ou une liste de candidats n'affecte pas l'ensemble des résultats. D'autres États prévoient que l'annulation s'applique uniquement au candidat concerné dans des cas précis, par exemple lorsqu'il est inéligible. La plupart des pays annulent les résultats de l'ensemble de la circonscription. Certains d'entre eux organisent alors de nouvelles élections, comme la Hongrie, la Lituanie, Malte ou « l'ex-République yougoslave de Macédoine », tandis que d'autres attribuent les mandats sur la base des suffrages obtenus, mais sans prendre en compte les voix qui se sont portées sur le candidat auteur de l'infraction.

E. RESTRICTION DU DROIT D'ÉLIGIBILITÉ EN CAS D'ANNULATION DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS

28. Dans la plupart des pays (Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Finlande, Grèce, Lettonie, Lituanie, Portugal, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine »), l'annulation des résultats d'une élection pour infraction à la législation commise par un candidat durant les élections ne donne pas lieu à la restriction du droit d'éligibilité de ce candidat lors du nouveau scrutin. Il arrive, comme en Turquie, que les intéressés ne soient plus désignés comme candidats. En Suède, l'usage veut que le candidat qui a provoqué l'annulation des résultats des élections ne soit plus choisi comme candidat par les partis politiques.

29. Certains pays prévoient la possibilité de restreindre le droit d'éligibilité du candidat si l'infraction est de nature criminelle et le candidat condamné. C'est le cas des États où la législation interdit à une personne condamnée pour un crime d'être candidat à un mandat parlementaire. Cela vaut, en exemple, pour l'Autriche (lorsqu'un candidat a été condamné à une peine supérieure à un an d'emprisonnement pour un acte criminel volontaire), la Géorgie (si un candidat a été privé de sa liberté suite à l'engagement de sa responsabilité administrative ou pénale), l'Estonie, la Hongrie, le Liechtenstein, Malte, la Moldova et les Pays-Bas. En France, le droit d'être élu peut être limité pour un an en cas de violation des règles relatives au financement des campagnes. Cette possibilité reste néanmoins très hypothétique, puisque la procédure d'annulation des résultats des élections est la plupart du temps rapide et que de nouvelles élections auront lieu avant la condamnation du candidat.

IV. PROCEDURE D'ANNULATION DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS

A. LES INSTANCES COMPÉTENTES POUR LA DÉCLARATION DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS OU LE CONTRÔLE DE CES DÉCISIONS

30. Selon le point II.3.3.a du Code de bonne conduite en matière électorale, l'instance de recours en matière électorale doit être une commission électorale ou une juridiction. Pour les élections législatives, le Parlement peut être saisi d'un recours en première instance. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance. La norme précitée est respectée par la plupart des pays étudiés. Rares sont les pays qui ne prévoient pas un recours en dernière instance devant une juridiction. Bien que le questionnaire ne porte pas sur la législation interne pour les questions traitées au point II.3.3.c du Code de bonne conduite en matière électorale – qui prévoit, d'une part, que les dispositions en matière de recours, et notamment de compétence et de responsabilité des diverses instances, doivent être clairement définies par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif et, d'autre part, que le choix de l'instance de recours ne doit appartenir ni aux requérants ni aux autorités – les pays qui ont répondu aux questions liées à l'annulation des résultats des élections ne semblent pas confrontés à des problèmes de chevauchement de compétences.

1. Instance administratives et Parlement

31. La proclamation officielle des résultats des élections est faite dans la plupart des pays par les commissions électorales centrales ou les commissions électorales de district. C'est le cas en Albanie, Arménie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, la Géorgie, Hongrie, Corée, Lettonie, Lituanie, à Malte, au Portugal, en Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Suède et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Le responsable du bureau de vote (qui fait partie de l'administration électorale) est habilité à proclamer les résultats à Chypre et au Royaume-Uni.

32. Aux Pays-Bas, la Commission électorale centrale procède à la proclamation officielle des résultats, mais la décision définitive est prise par le *Parlement*. En Belgique, la proclamation

des résultats est faite par la chambre correspondante du Parlement, qui est par ailleurs compétente pour l'examen des recours. Le Parlement est également l'instance décisionnelle au Liechtenstein, au Luxembourg et en Suisse. En Allemagne, la proclamation officielle des résultats des élections relève de la compétence d'une commission parlementaire.

2. Instances judiciaires

33. Dans certains pays, les instances judiciaires prennent part à la procédure de proclamation des résultats, même en l'absence de recours. Les résultats doivent être proclamés par une juridiction en Azerbaïdjan, en Bulgarie et en Moldova.

34. En Turquie, les résultats des élections sont également proclamés par une instance judiciaire, le Conseil supérieur des élections, dont les membres sont choisis parmi les juges par l'Assemblée générale du Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative. Cette instance tient également lieu d'organisme central de l'administration des élections et examine en dernier ressort les recours déposés au sujet des résultats des élections.

35. En France, l'administration électorale n'a pas le pouvoir d'invalider les élections ou d'annuler les résultats, mais celui de demander à l'instance judiciaire compétente de statuer sur un contentieux électoral. Dans le cas contraire, la proclamation des résultats des élections par les instances administratives ouvre le délai fixé pour le dépôt des recours. Lors des élections présidentielles, la juridiction compétente proclame les résultats à l'extinction du délai et après examen des recours.

36. Les instances judiciaires prennent part dans la majorité des pays à la proclamation ou à l'annulation des résultats des élections uniquement en cas de recours. Il en va ainsi en Albanie, Arménie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, à Chypre, en République tchèque, Estonie, Finlande, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Corée, Lettonie, Liechtenstein, à Malte, au Portugal, en Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse et Royaume-Uni.

37. En Lituanie, un recours peut être adressé au Parlement ou au Président de la République, qui a la possibilité de le transmettre à la Cour constitutionnelle.

38. Les tribunaux ne statuent pas sur les contentieux électoraux en Belgique, au Luxembourg et en Roumanie. Saisir une juridiction d'une demande d'annulation des résultats des élections n'est pas davantage possible aux Pays-Bas.

39. Les juridictions compétentes pour l'examen des recours relatifs à la proclamation des résultats des élections sont le plus souvent les Cours constitutionnelles. C'est le cas en Arménie, en Autriche, en Azerbaïdjan, en Bulgarie, à Chypre, en République tchèque (en deuxième instance, puisque la Cour administrative suprême est compétente en première instance), en Estonie, en Allemagne, au Liechtenstein, en Lituanie, à Malte (les juridictions ordinaires peuvent également être saisies de certaines questions), au Portugal et en Slovaquie.

40. Dans bien des pays, ce contentieux relève des juridictions ordinaires. Il en va ainsi en Finlande (juridictions administratives régionales, en première instance, et Cour administrative suprême, en deuxième instance), en Géorgie (juridictions civiles ordinaires ; l'arrêt de la cour d'appel est définitif, bien que la Cour constitutionnelle puisse également être saisie d'une question de constitutionnalité), en Hongrie (Cour suprême), en Lettonie (Cour suprême), en Fédération de Russie (Cour suprême), en Serbie (Cour suprême), en Suisse (Tribunal fédéral en dernière instance), dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (juridictions administratives) et en Corée (Cour suprême). En France, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat sont tous deux compétents, selon la question soulevée et les élections en cause. En Bosnie-Herzégovine, l'examen des recours relève de la compétence de la Division d'appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine.

41. L'Albanie possède des juridictions électorales spéciales – la Chambre électorale de la cour d'appel de Tirana –, tout comme la Grèce (Cour suprême spéciale) et le Royaume-Uni (Tribunal électoral). En Suède, les recours sont examinés par la Commission de contrôle des élections.

3. Instances chargées du contrôle financier en matière électorale

42. L'efficacité du contrôle de la légalité des résultats des élections dépend de l'efficacité du contrôle des finances des partis politiques et des candidats durant la campagne électorale. Bien que la question du financement et de la limitation des dépenses des candidats et des partis politiques ne soit pas le sujet principal du présent rapport et que la législation en la matière varie substantiellement d'un pays étudié à l'autre, il convient de noter que l'existence d'un organisme central chargé du contrôle des finances en matière électorale est un moyen assez efficace de garantir la légalité des limites posées en la matière. N'oublions cependant pas que le présent rapport n'examine pas la question du droit de ces instances à obtenir des informations auprès des partis politiques, des candidats ou d'autres personnes.

43. L'administration électorale, essentiellement la commission électorale centrale ou l'une de ses commissions, est le plus souvent investie de cette fonction de contrôle. C'est le cas, par exemple, en Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Corée, Lituanie, Roumanie, Fédération de Russie et Serbie.

44. En Belgique, une commission au sein de laquelle siègent les membres des deux chambres du Parlement a été créée, mais le déclenchement de ce mécanisme de contrôle n'implique pas l'annulation des résultats des élections.

45. Le contrôle financier est confié à la Cour nationale des comptes en Croatie et au ministère de la Justice en Finlande. Une commission parlementaire en est chargée en Estonie. En France, les trois plus hautes juridictions désignent les membres d'une commission spéciale indépendante. Une telle commission, composée de juges et de représentants des partis politiques, existe en Grèce. Ce contrôle est exercé par le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption en Lettonie, le Tribunal constitutionnel au Portugal et la Commission électorale au Royaume-Uni.

46. Dans les autres pays étudiés, aucune institution spéciale n'a été mise en place et/ou cette activité relève des attributions de diverses instances.

B. PROCEDURE DE RECOURS

1. Remarques liminaires

47. Le questionnaire ne comportait aucune question sur la procédure de recours auprès des instances électorales. Bien que les réponses au questionnaire traitent de cette question pour certains pays, le présent rapport n'avait pas pour objet de l'aborder. Dans la plupart des États, les décisions relatives aux résultats des élections sont prises par les commissions électorales centrales ou sous leur contrôle ; la procédure de recours est par conséquent simple et rapide. Il importe bien plus d'examiner s'il existe une possibilité de saisir certaines juridictions d'un recours, de déterminer les personnes habilitées à introduire ce recours et de connaître les caractéristiques de cette procédure.

48. La procédure engagée devant les instances administratives est généralement plus accessible aux électeurs ; le délai de dépôt d'un recours y est plus court que devant les tribunaux (lorsque le délai de dépôt d'un recours devant les tribunaux est court, il l'est également pour la contestation des résultats devant les commissions électorales centrales).

Les instances électorales sont d'office tenues, dans bon nombre de pays, de recueillir les éléments de preuve pertinents.

2. Capacité à saisir la juridiction compétente d'un recours

49. Le fait de savoir qui a la capacité de saisir la juridiction compétente d'un recours portant sur les résultats des élections et d'en demander l'annulation permet de déterminer le degré d'accessibilité aux tribunaux. Le droit de vote et le droit d'éligibilité sont en effet garantis par la possibilité de déposer un recours devant la juridiction compétente. Au cas où les élections ont été entachées de violations de la loi, le droit constitutionnel individuel de voter ou d'être élu est violé. Un tel droit devrait ouvrir la voie d'un recours individuel, même si cela ne conduit pas toujours à l'annulation des résultats des élections. L'annulation des résultats n'est pas indispensable si l'infraction à la législation électorale est de faible ampleur et n'a pas de répercussions sur les résultats des élections (liste des membres du corps électoral).

50. Le point II.3.3.f du Code de bonne conduite en matière électorale précise clairement que tout candidat et tout électeur de la circonscription ont qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours relatifs aux résultats des élections déposés par les électeurs.

51. La législation interne en la matière varie considérablement. En Bulgarie, en Hongrie, en Fédération de Russie et en Suisse, cette capacité est la plus étendue : la liste des personnes auxquelles ce droit est garanti est presque illimitée. En Finlande et en Autriche, toute personne ayant le sentiment qu'une décision porte atteinte à ses intérêts ou à ses droits est habilitée à déposer un recours. À Chypre, ce droit de recours est accordé aux électeurs dont les noms figurent sur les listes électorales, aux personnes qui demandent à être rétablies dans leurs droits ou à être élues à l'occasion de l'élection concernée et aux personnes qui affirment avoir été candidates lors de cette élection. Les électeurs, les candidats et les partis politiques ou coalitions ont capacité à agir en Estonie, en Corée, au Portugal (sous réserve que l'électeur auteur du recours ait contesté les résultats auprès de l'instance électorale compétente et que cette contestation ait été inscrite au procès-verbal). Les électeurs, les candidats et les partis politiques sont également habilités à saisir la juridiction compétente en Bosnie-Herzégovine, en République tchèque, en France, en Grèce, au Luxembourg, en Serbie, en Suède et au Royaume-Uni. Les électeurs n'y sont pas autorisés en Albanie, Arménie, Lettonie, Moldova et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », où ces recours sont réservés aux candidats, aux représentants des listes de candidats ou aux partis politiques.

52. En Allemagne, la procédure d'examen devant le *Bundestag* doit être engagée par un électeur éligible ou un groupe d'électeurs éligibles. L'électeur éligible peut déposer un recours à l'encontre de la décision de validation des résultats prise par le Parlement lorsque ce dernier a rejeté la contestation des résultats par l'électeur, sous réserve qu'il présente 100 signatures de soutien émanant de citoyens éligibles. Par ailleurs, les parlementaires qui ont perdu leur siège suite à une décision du *Bundestag*, les groupes parlementaires et les minorités parlementaires représentant au moins 10 % du nombre ordinaire de sièges du *Bundestag* sont habilités à introduire un recours.

53. En Croatie, un recours est prévu pour les partis, les sympathisants des listes indépendantes, les candidats à un siège parlementaire, 100 électeurs ou au moins 5 % des électeurs de la circonscription dans laquelle se déroulent les élections.

54. En Slovaquie, un recours peut être introduit par un parti politique qui prend part aux élections, 10 % des électeurs inscrits d'une circonscription ou un candidat ayant recueilli au moins 10 % des voix dans cette même circonscription.

55. En Lituanie, les partis ayant désigné les candidats et les candidats eux-mêmes peuvent saisir d'un recours le Parlement ou le Président, qui a la faculté de demander à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la violation ou non de la législation électorale.

3. Délai de recours

56. Le point II.3.3.g du Code de bonne conduite en matière électorale précise que les délais de recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance). On pourrait dire qu'un délai plus court empêche de présenter les arguments et les éléments de preuve solides, qui permettent de traiter efficacement une affaire. Inversement, un délai plus long est source d'incertitude au sujet de l'exactitude et de la légalité des résultats des élections et entrave le bon fonctionnement de la démocratie.

57. La plupart des pays observés s'en tiennent au principe des délais courts. Le délai est inférieur à trois jours dans plusieurs pays et d'un seul jour en Géorgie, en Hongrie, en Lituanie et au Portugal ; il est de deux jours (48 heures) en Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

58. Le délai est de trois jours en Azerbaïdjan, en Estonie, en Lettonie, à Malte et en Suisse; de trois jours pour le dépôt d'un recours devant la Commission électorale centrale et de cinq jours pour le dépôt d'un recours devant la juridiction compétente en Albanie ; et de trois jours, auxquels s'ajoutent cinq jours pour la présentation des éléments de preuve et des motifs, au Liechtenstein. Un délai de recours relativement court existe également en Arménie (7 jours), en République tchèque, France, Slovaquie et Suède (10 jours), en Finlande (14 jours) et en Grèce (25 jours). D'autres pays prévoient un délai plus long : 21 jours en règle générale, mais 14 ou 28 jours dans certains cas, au Royaume-Uni, 28 jours en Autriche, 30 jours en Corée et un mois en Bulgarie et à Chypre. De très longs délais existent en Allemagne (deux mois pour un recours déposé devant le Bundestag ou la Cour constitutionnelle fédérale) et en Fédération de Russie (jusqu'à un an ; cependant, les procédures relatives à la déclaration des résultats des élections et à la prise de fonction des personnes élues ne sont pas affectées ou suspendues pendant cette période).

4. Délai imparti à la juridiction compétente pour statuer et droit de recueillir des éléments de preuve

59. L'efficacité de la procédure judiciaire dépend essentiellement de deux indicateurs : le délai imparti à la juridiction compétente pour statuer sur la question dont elle est saisie et la réglementation applicable à la présentation des éléments de preuve.

60. Bien qu'une procédure plus longue puisse laisser davantage de temps aux juridictions compétentes pour examiner l'affaire, recueillir les éléments de preuve et rendre des décisions plus approfondies, elle pourrait également rendre plus difficile l'exécution des décisions favorables, placer la justice sous la pression du pouvoir politique et de l'opinion publique et entraver l'application de la législation ou le bon fonctionnement de l'administration. Inversement, un délai court empêcherait la justice d'examiner de manière approfondie l'ensemble des questions soulevées à l'occasion d'un recours ou d'une plainte.

61. Le point II.3.3.g du Code de bonne conduite en matière électorale indique que les délais prévus pour statuer sur un recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance). Le Rapport explicatif du Code (paragraphe 95) préconise d'éviter deux écueils : d'une part, que la procédure de recours retarde le processus électoral ; d'autre part, que, faute d'effet suspensif, les décisions sur recours (à l'exception de celles qui concernent le jour du scrutin et les résultats des élections) qui pouvaient être prises avant les élections ne soient prises après. En outre, les décisions relatives aux résultats de l'élection ne doivent pas tarder. Cela suppose à la fois des délais de recours très courts et que l'instance de recours soit tenue de statuer

aussitôt que possible. Les délais doivent cependant être assez longs pour permettre un recours et laisser à l'instance compétente le temps de statuer. Un délai de trois à cinq jours en première instance (aussi bien pour déposer un recours que pour statuer) paraît raisonnable. Il est toutefois admissible que les Cours suprêmes et Cours constitutionnelles se voient accorder un peu plus de temps pour statuer.

62. La législation applicable peut varier assez considérablement d'un pays à l'autre. Certains d'entre eux prévoient un délai plus court que celui préconisé par le Code : en Géorgie dans certains cas et en Hongrie, la décision doit être rendue au plus tard un jour après le dépôt du recours. Dans les autres situations, la Cour constitutionnelle géorgienne dispose d'un délai de 30 jours renouvelable pour statuer. Il s'agit là uniquement des affaires qui portent sur les questions de constitutionnalité et dont le nombre est par conséquent assez limité. Il peut s'avérer difficile de respecter le point II.3.3.h du Code de bonne conduite en matière électorale, qui préconise de respecter le droit du requérant à une audience contradictoire.

63. La juridiction saisie du recours dispose d'un délai de deux jours pour statuer en Croatie, en Serbie, au Portugal et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », et de trois jours en Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine et Lituanie. Un délai relativement court est prévu en Lettonie (7 jours), en Estonie (trois jours pour l'examen des recours par les commissions électorales et sept jours ouvrés pour la Cour suprême), en Arménie (selon le cas un délai de 15 ou 30 jours, qui peut être prorogé de 50 jours) et en République tchèque (20 jours pour la Cour suprême administrative, aucune limite pour la Cour constitutionnelle). Les délais fixés dans les autres pays sont plus longs (quatre semaines en Autriche, un mois au Luxembourg et en Bulgarie, deux mois en Fédération de Russie et 180 jours en Corée) et pourraient amener les partis politiques ou les médias de masse à exercer des pressions sur la prise de décision.

64. Dans bien des pays (Chypre, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Liechtenstein, Malte, Suède, Suisse, Royaume-Uni), il n'existe aucun délai imposé à la juridiction compétente. La décision est habituellement rendue en moins d'un mois dans certains d'entre eux. En France, une durée d'un an est fréquente. La procédure est longue en Allemagne et il est déjà arrivé que certaines affaires soient encore pendantes alors que les élections ultérieures au Bundestag avaient déjà eu lieu.

65. Le fait d'accorder à la juridiction compétente le droit de *recueillir des éléments de preuve* supplémentaires lors du contrôle juridictionnel de l'annulation des résultats des élections présente une importance si le litige porte sur des faits que les procès-verbaux des instances électorales n'ont pas suffisamment précisés. Dans ce cas en effet, le succès d'un recours dépend principalement des éléments de preuve présentés par le requérant.

66. Dans la plupart des pays (par exemple en Arménie, Autriche, Bulgarie, Croatie, à Chypre, en République tchèque, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Corée, Lettonie, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »), les juridictions saisies d'un recours en annulation des résultats des élections ont le droit de réunir des éléments de preuve. En Allemagne et au Liechtenstein, le requérant n'est pas tenu de présenter des éléments de preuve, que les juridictions s'emploient en revanche à recueillir. Dans d'autres pays, les juridictions sont autorisées à réunir des éléments de preuve, mais elles le font assez peu en pratique, peut-être à cause de la brièveté du délai qui leur est imparti. Certains des pays énumérés n'imposent pas à leurs juridictions de recueillir des éléments de preuve et leur permettent de fonder leurs décisions sur les éléments factuels présentés par les parties.

67. En Azerbaïdjan, Finlande, Hongrie, à Malte et au Royaume-Uni, les juridictions compétentes ne réunissent pas les éléments de preuve et doivent fonder leurs décisions sur ceux que leur présentent les parties à la procédure.

68. En Lituanie, la Cour constitutionnelle ne recueille pas d'office les éléments de preuve, mais elle est habilitée à contraindre les parties à présenter des éléments de preuve supplémentaires.

69. En Bosnie-Herzégovine, en Estonie et en Fédération de Russie, l'obligation de réunir des éléments de preuve et de les présenter à la juridiction compétente est faite aux instances électorales. La possibilité de recueillir des éléments de preuve supplémentaires auprès du requérant ou de plein droit est limitée. Il arrive, dans ces mêmes pays, qu'en l'absence d'une enquête effectivement menée par l'administration électorale, la décision puisse être prise uniquement en renvoyant l'affaire devant l'administration électorale (c'est le cas en Estonie) ou en imposant aux instances électorales de mener cette enquête dans le cadre d'une procédure judiciaire.

C. POSSIBILITE D'ANNULER UN MANDAT APRÈS LA PRISE DE FONCTIONS DE SON TITULAIRE

70. Certains ordres juridiques autorisent l'annulation des résultats des élections après la prise de fonctions du candidat, tandis que d'autres ne le permettent pas. La législation interne autorise en principe qu'il soit mis un terme au mandat des membres du corps législatif pour un certain nombre de motifs, y compris pour incompatibilité et privation des droits civiques. Ce motif de déchéance du mandat doit être distingué de l'annulation ou de la déchéance du mandat suite à l'annulation des résultats des élections. Dans ce dernier cas, le candidat n'est pas entré en fonction conformément à la législation. L'annulation du mandat est considérée comme la conséquence d'une violation de la législation électorale ou d'une autre législation applicable au processus électoral, y compris du non-respect des dispositions relatives à l'éligibilité.

71. La possibilité d'annuler les résultats des élections après la prise de fonctions du candidat élu peut être limitée aux violations les plus graves de la procédure électorale, par exemple aux affaires criminelles, tandis que cette annulation est impossible dans certaines affaires discutables et assez complexes.

72. Deux types de pays peuvent être distingués : ceux qui autorisent cette annulation à tout moment et ceux qui l'excluent après une prise de fonctions. Il peut arriver que l'élu entre en fonction avant l'extinction du délai de recours en annulation des résultats des élections (comme en Bulgarie, à Chypre et en Fédération de Russie). Il pourrait également être envisageable d'autoriser l'annulation des résultats lorsqu'une procédure judiciaire est encore pendante, mais de ne pas autoriser l'engagement de nouvelles actions en justice.

73. Un nombre relativement faible de pays refusent l'annulation des résultats après la prise de fonctions du candidat. En Bosnie-Herzégovine, en Finlande, au Liechtenstein, en Moldova, aux Pays-Bas, au Portugal et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'annulation est impossible au-delà de cette date. C'est également le cas en Estonie, Hongrie, Roumanie et Suisse, où les contentieux judiciaires doivent être clos avant la prise de fonctions. En Albanie, le Parlement forme une commission chargée de vérifier les résultats des élections et peut saisir la Cour constitutionnelle de cette question. L'annulation d'un mandat n'est pas autorisée après la prestation de serment.

74. En Arménie, l'annulation des résultats des élections est possible lorsque la procédure judiciaire est encore pendante. En Autriche, en Azerbaïdjan et Croatie, la légalité des résultats des élections peut être contestée après la prise de fonctions des membres du corps législatif.

75. En Lettonie, l'annulation est souvent permise après la prise de fonctions, sous réserve qu'un acte criminel entraînant l'annulation des résultats ait été commis. Les limitations sont moins rigoureuses, voire inexistantes en République tchèque, France, Allemagne, Corée, Lituanie, à Malte, en Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Suède, et au Royaume-Uni.

V. JURISPRUDENCE

76. Le nombre de cas d'annulation de résultats électoraux varie en fonction de la législation des pays. Dans certains pays où la tradition démocratique est établie de longue date, les procédures judiciaires relatives à l'annulation de résultats électoraux sont rares (par exemple en Finlande), alors que dans d'autres démocraties, la justice peut être saisie plus souvent (Autriche, France, Allemagne). Dans les démocraties plus récentes, aucune tendance commune ne se dégage (par exemple en Albanie et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le nombre d'affaires est très supérieur à celui observé en Azerbaïdjan ou en Lituanie).

77. Cela étant, les annulations ont été très rares ces dernières décennies, à quelques exceptions près (« l'ex-République yougoslave de Macédoine », élections locales en Suède), voire inexistantes (par exemple Allemagne, Chypre, Estonie, Grèce, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Suisse).

78. Il est arrivé que certaines violations du droit électoral soient reconnues par les tribunaux mais que cela n'ait eu aucun effet sur l'attribution des sièges. Cette jurisprudence n'est pas pleinement prise en considération dans les réponses au questionnaire et comme les violations présentent une importance mineure, il n'est pas vraiment utile d'en tenir compte.

79. Des résultats électoraux ont été annulés pour les raisons suivantes¹ :

- a. Non-respect du seuil de participation (Moldova) ;
- b. Erreurs dans l'inscription des électeurs ou la nomination des candidats
 - Enregistrement de candidats inéligibles (Estonie, France, Corée, Royaume-Uni)
 - Refus illégal d'enregistrer un candidat (Royaume-Uni)
 - Refus du droit de vote à une personne (Pays-Bas)
 - Participation au scrutin de personnes non autorisées à voter (Autriche, Pays-Bas, Roumanie)
 - Irrégularités dans l'inscription des électeurs (France, Hongrie)
 - Candidats contraints de retirer leur candidature (Royaume-Uni) ;
- c. Violations des règles relatives à la campagne (y compris des règles sur le financement de la campagne)
 - Achat de voix ou influence illégale sur les électeurs (Chypre, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas)
 - Utilisation illégale d'une position officielle pendant la campagne (République tchèque, Russie)
 - Campagne déloyale (République tchèque)
 - Violation de la législation sur le financement de la campagne (France) ;
- d. Violations de la législation applicable au vote
 - L'élection a été retardée de plus de 6 heures (Albanie)
 - Troubles à l'ordre public le jour du scrutin (« l'ex-République yougoslave de Macédoine »)
 - Absence de bulletins de vote dans l'isoloir (Autriche)
 - Certains électeurs ont voté plusieurs fois ou pour d'autres personnes ou leur identité n'a pas été contrôlée (Albanie, Hongrie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »)

¹ D'après les réponses au questionnaire, il n'est pas possible d'énumérer tous les types de motifs d'annulation de résultats électoraux et la liste des pays justifiant de raisons pour annuler des résultats électoraux n'est pas exhaustive, car les motifs ne sont pas aussi détaillés dans tous les cas ou font tout simplement défaut.

- Vote familial ou par procuration interdit (Albanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »)
- Incapacité des représentants officiels présents dans les bureaux de vote (« l'ex-République yougoslave de Macédoine »)
- Différence entre le nombre de bulletins de vote dans l'urne et le nombre d'électeurs ayant signé le registre électoral (Croatie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »)
- Ouverture d'un paquet fermé de bulletins de vote par des fonctionnaires non autorisés (Pays-Bas)
- Irrégularités dans le scrutin par anticipation ou dans le vote par correspondance (Bosnie-Herzégovine, Suède), truquage du vote (corruption) lors du vote par correspondance (Royaume-Uni)
- Irrégularités dans le vote avec des urnes mobiles (Géorgie)
- Bulletins non signés par le responsable compétent (Corée) ou non estampillés (Royaume-Uni)
- Aide apportée par le personnel d'un bureau de vote à des personnes qui n'en n'avaient pas besoin (Pays-Bas)
- Aucune documentation sur la procédure de vote (Albanie)
- Vote après la fermeture des bureaux de vote (Royaume-Uni)
- Absence de clôture officielle de la procédure électorale par l'administration électorale (Autriche) ;

e. Violations lors du décompte ou de la communication des résultats

- Votes par anticipation non pris en compte à tort par l'administration électorale (Finlande)
- Bulletins de vote laissés sans surveillance avant le décompte (Pays-Bas)
- Examen des bulletins de vote par une personne non autorisée (Autriche)
- Certains bulletins ont été comptés deux fois (Suède)
- L'administration électorale s'est prononcée sur la validité des bulletins de vote en utilisant des critères différents (Autriche)
- Calcul erroné des résultats électoraux (République tchèque)
- Irrégularités dans le procès-verbal qui n'a pas été signé par les membres de la commission électorale (« l'ex-République yougoslave de Macédoine »)
- Envoi de documentation et de bulletins de vote aux organes électoraux centraux sous pli non fermé (Albanie)
- Falsification des résultats (France) ;

f. Violations au niveau de l'attribution des sièges

- Erreurs concernant la répartition des sièges (Suède)
- Récapitulation des résultats électoraux ambiguë (Arménie).

80. Dans certains cas, l'annulation a été due au cumul d'un certain nombre d'irrégularités lors d'une même élection (par exemple en Russie).

VI. CONCLUSIONS

81. La quasi-totalité des pays européens prévoient la possibilité de déposer un recours contre la décision de validation des résultats des élections. La procédure nationale d'annulation des résultats varie cependant d'un État à l'autre.

82. Certains pays disposent d'une procédure rapide, où le délai de dépôt du recours est extrêmement court et où l'instance chargée d'examiner le recours dispose d'un temps limité pour rendre sa décision. Dans d'autres pays, la législation fixe de longs délais ou n'en prévoit aucun. La différence entre les pays tient également au fait que l'instance chargée d'examiner en dernière instance le recours en annulation soit une juridiction ou non, à l'étendue du droit

pour l'instance décisionnaire de réunir des éléments de preuve et à la possibilité ou non d'annuler les résultats des élections après la prise de fonctions de l'élu.

83. Les divergences sont moins prononcées pour ce qui est du fondement juridique de l'annulation des résultats des élections, dans la mesure où l'ensemble des pays étudiés ont pour principe de permettre l'annulation lorsque les infractions commises ont eu une incidence sur les résultats globaux (attribution des mandats). Il n'existe cependant aucune uniformité entre les États au sujet du type de violations susceptibles d'entraîner l'annulation des résultats.

84. En résumé, même si les principes énoncés par le Code de bonne conduite en matière électorale à propos de l'annulation des résultats des élections ne sont pas pleinement respectés dans la plupart des pays, la législation de ces derniers est pour l'essentiel conforme au Code.