



Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES
12 et 19 JUIN 2022

Mission d'évaluation électorale OSCE/BIDDH
Rapport final



Varsovie
19 décembre 2022

TABLE DES MATIÈRES

I.	SYNTHÈSE	1
II.	INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS	3
III.	CONTEXTE ET SITUATION POLITIQUE	3
IV.	CADRE JURIDIQUE ET SYSTÈME ÉLECTORAL	4
V.	ADMINISTRATION ÉLECTORALE	6
VI.	INSCRIPTION DES ÉLECTEURS	7
VII.	ENREGISTREMENT DES CANDIDATS	9
VIII.	CAMPAGNE ÉLECTORALE	10
IX.	FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE	11
	A. RECETTES ET DEPENSES DE CAMPAGNE	12
	B. OBLIGATIONS DE DECLARATION ET CONTROLE	13
X.	MÉDIAS	15
	A. PAYSAGE MÉDIATIQUE	15
	B. CADRE JURIDIQUE	15
	C. COUVERTURE MÉDIATIQUE DE LA CAMPAGNE	18
XI.	CONTENTIEUX ÉLECTORAL	18
XII.	PARTICIPATION DES FEMMES AUX ÉLECTIONS	19
XIII.	OBSERVATION ÉLECTORALE	21
XIV.	SCRUTINS	22
XV.	RECOMMANDATIONS	23
	ANNEXE : RÉSULTATS DÉFINITIFS DES ÉLECTIONS	26
	À PROPOS DE L'OSCE/BIDDH	27

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ÉLECTIONS LÉGISLATIVES
12 et 19 juin 2022

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

I. SYNTHÈSE

Suite à une invitation des autorités françaises et sur la base des constatations et des conclusions faites par une mission d'évaluation des besoins, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE a déployé une mission d'évaluation électorale (MEE) pour les élections législatives des 12 et 19 juin 2022 en France. La mission du BIDDH a évalué la conformité du processus électoral avec les engagements pris par la France dans le cadre de l'OSCE, avec un ensemble d'autres obligations et normes internationales relatives à la tenue d'élections démocratiques et avec la législation nationale. Conformément à la méthodologie du BIDDH, la MEE n'a pas conduit d'observation systématique et exhaustive des opérations de vote lors des scrutins, mais elle a visité un nombre limité de bureaux de vote.

Ces élections législatives, qui suivaient l'élection présidentielle d'avril 2022, se sont déroulées dans un environnement compétitif et pluraliste, toutes libertés fondamentales ayant été respectées. Les électeurs ont reçu une information abondante et variée leur ayant permis de faire un choix éclairé parmi les nombreux candidats qui ont été enregistrés de manière inclusive. Même si la question de l'égalité de la force électorale entre les circonscriptions nécessite d'être abordée et que certains aspects techniques du processus électoral pourraient être améliorés, les élections ont été conduites efficacement et elles ont bénéficié d'un niveau élevé de confiance auprès du public.

Les 577 députés à l'Assemblée nationale sont élus pour un mandat de cinq ans au scrutin majoritaire dans des circonscriptions uninominales. Le cadre juridique est robuste et constitue une base solide pour la conduite d'élections démocratiques. Cependant, la répartition significativement inégale du nombre d'électeurs entre les circonscriptions est en contradiction avec le principe d'égalité du suffrage. Des amendements législatifs récents ont répondu à de précédentes recommandations du BIDDH en supprimant les restrictions au droit de vote des personnes porteuses de handicaps intellectuels ou psychosociaux, en permettant le vote par correspondance pour les électeurs en prison et dans les centres de détention, et en rendant obligatoire le dépôt dématérialisé des comptes de campagne. Cependant, d'autres recommandations antérieures du BIDDH n'ont pas été prises en compte, notamment celles concernant le vote par procuration, la responsabilité pénale en cas de diffamation et les dispositions explicites pour l'observation électorale nationale et internationale.

Les élections ont été conduites efficacement par les diverses institutions chargées des différents aspects du processus électoral, notamment en ce qui concerne les différentes méthodes de vote. À tous les niveaux, l'administration électorale a bénéficié d'un haut niveau de confiance de la part du public s'agissant de son intégrité et de son professionnalisme. De récents amendements législatifs ont davantage simplifié les procédures de vote par procuration, questionnant le respect du secret du vote. Les résultats des élections ont été publiés rapidement, contribuant à la transparence du processus.

¹ Seule la version anglaise de ce rapport fait foi. Cette version en français est une traduction non officielle.

Les citoyens âgés de 18 ans et plus ont le droit de voter, sauf s'ils sont privés de ce droit sur décision de justice en raison de certaines infractions pénales. Il est positif que les personnes porteuses de handicaps intellectuels et psychosociaux aient le droit de voter sans restriction. Les listes électorales sont extraites du Répertoire électoral unique, qui bénéficie généralement de la confiance du public pour son exactitude. Quelque 49 millions d'électeurs étaient inscrits pour ces élections, dont 52 % de femmes.

Le droit de se présenter aux élections est accordé aux citoyens jouissant du droit de vote actif, à l'exception de ceux placés sous tutelle, ce qui est contraire aux obligations internationales. Les préfetures ont enregistré 6 290 candidats de manière inclusive. Dans le même temps, certains partis ont exprimé des inquiétudes quant à la façon dont le ministère de l'Intérieur a déterminé la position des candidats sur l'échiquier politique et ont contesté avec succès sa décision de ne pas affecter de nombreux candidats à la principale coalition d'opposition.

La campagne a été compétitive et s'est déroulée dans un environnement respectant les libertés fondamentales et garantissant des conditions équitables aux candidats. La campagne a été dynamique aux niveaux régional et local mais moins au niveau national. Le coût de la vie, l'âge légal de départ à la retraite, l'avenir de l'Europe, la sécurité, la fiscalité et le changement climatique ont été les principaux thèmes de campagne. Les candidats ont principalement fait campagne par le biais d'outils conventionnels et de rassemblements à petite échelle ; ils ont attiré l'attention des médias nationaux et régionaux grâce à des événements politiques, des activités de campagne et des commentaires politiques. Les messages de campagne sur le renforcement de la participation politique des femmes figuraient dans les programmes de la majorité des candidats. Toutefois, les questions de parité femmes-hommes n'ont pas été activement mises en avant. Les matériels de campagne étaient également accessibles aux personnes porteuses de différents types de handicaps.

Les lois relatives au financement de la campagne sont exhaustives et fixent des limites modestes aux dépenses de campagne, contribuant à l'égalité de traitement entre les candidats. Un certain nombre d'amendements récents ont répondu à certaines recommandations antérieures du BIDDH, en prévoyant le dépôt dématérialisé des comptes de campagne et en fixant des sanctions dissuasives proportionnées. Cependant, d'autres recommandations du BIDDH relatives à la divulgation de l'identité des grands donateurs et à la publication de comptes de campagne détaillés n'ont toujours pas été prises en compte. Les candidats soumettent leur compte de campagne dans les deux mois suivant les élections. L'organe chargé de contrôler les comptes de campagne remplit efficacement son rôle et bénéficie de la confiance générale du public.

Le paysage médiatique est diversifié, libre et bien régulé. Le cadre juridique pour les médias audiovisuels est exhaustif et garantit l'égalité des chances à tous les candidats. La liberté de la presse est préservée grâce à des politiques bien établies, un réseau solide d'associations professionnelles et des mesures juridiques. Toutefois, le cadre juridique régissant la concentration des médias gagnerait à être revu. Ces dernières années, le journalisme d'investigation a été affaibli par certaines vulnérabilités comme la perte de la sécurité de l'emploi pour les journalistes et des poursuites judiciaires stratégiques pour diffamation et insulte. Dans l'ensemble, la couverture médiatique de la campagne a été diversifiée et approfondie.

La législation prévoit un cadre complet pour la résolution des litiges électoraux par différents organes administratifs et judiciaires. Tout électeur, et tout candidat, peut contester les résultats des élections dans sa circonscription auprès du Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel n'est pas dans l'obligation

de tenir des audiences publiques en matière de contentieux électoral, ce qui porte atteinte aux garanties procédurales et à la transparence du processus, et est contraire aux engagements pris par la France dans le cadre de l'OSCE.

Les femmes sont bien représentées dans la vie publique. La France dispose d'un cadre juridique et politique solide pour renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes à tous les niveaux de gouvernance. La loi prévoit une sanction financière pour les partis ne garantissant pas une représentation d'au moins 49 % de chaque sexe parmi leurs candidats, et la plupart des partis se sont efforcés d'atteindre la parité. Au total, 2 777 femmes (44 % des candidats) se sont présentées et 215 ont été élues comme députées de la nouvelle Assemblée nationale (37 %). Néanmoins, certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont noté la persistance de stéréotypes sexistes sur le rôle des femmes dans la vie politique, notamment au sein des partis conservateurs. Les femmes étaient visibles durant la campagne et y ont participé activement, bien que dans une moindre mesure lors des deux débats télévisés nationaux.

Ce rapport offre une série de recommandations visant à rendre les élections françaises davantage conformes aux engagements pris dans le cadre de l'OSCE et aux autres obligations et normes internationales relatives à la tenue d'élections démocratiques. Le BIDDH se tient à la disposition des autorités pour la mise en œuvre des recommandations contenues dans ce rapport et dans les précédents.

II. INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS

Suite à une invitation des autorités françaises et sur la base des constatations et des conclusions faites par une mission d'évaluation des besoins (ang. NAM) menée du 7 au 11 février 2022, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE a déployé une mission d'évaluation électorale (MEE) pour observer les élections législatives des 12 et 19 juin 2022.² La MEE du BIDDH, dirigée par l'ambassadeur Urszula Gacek, était composée de six experts provenant de six États participants de l'OSCE et a été déployée à Paris du 2 au 22 juin.

La mission du BIDDH a évalué la conformité du processus électoral avec les engagements pris par la France dans le cadre de l'OSCE, avec un ensemble d'autres obligations et normes internationales relatives à la tenue d'élections démocratiques et avec la législation nationale. Conformément à la méthodologie du BIDDH, la MEE n'a pas conduit d'observation systématique et exhaustive des opérations de vote lors des scrutins.

La MEE du BIDDH tient à remercier le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et le Ministère de l'Intérieur (MI) pour leur coopération et leur assistance, ainsi qu'à exprimer sa gratitude aux représentants des autres institutions étatiques et municipales, aux partis politiques, aux médias, à la société civile et aux autres interlocuteurs pour avoir fait part de leurs points de vue.

III. CONTEXTE ET SITUATION POLITIQUE

La France est une république semi-présidentielle dotée d'un parlement bicaméral composé d'une chambre basse élue au suffrage universel direct, l'Assemblée nationale, et d'une chambre haute élue au suffrage

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

universel indirect, le Sénat, comptant respectivement 577 et 348 membres. Le pouvoir exécutif est exercé par un président élu au suffrage universel direct et un Premier ministre, nommé par le président. Le gouvernement est responsable devant le Parlement.

Le décret portant convocation des électeurs pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale a été pris le 25 avril, conformément aux dispositions du Code électoral.³ L'élection présidentielle d'avril 2022 s'est soldée par la victoire au second tour du président sortant Emmanuel Macron (58,55 %) contre Marine Le Pen (41,45 %). Les deux élections ont été largement considérées comme étant étroitement liées, la récente course à la présidence ayant joué un rôle déterminant dans la dynamique de campagne des élections législatives. Les précédentes élections législatives avaient abouti à une majorité absolue pour le parti du président Macron, la République en marche, et à des changements significatifs dans le paysage politique, avec le déclin de partis anciennement proéminents, le Parti socialiste et les Républicains. À l'issue de ces élections, à la suite de mouvements entre les partis, le parti du président a remporté 257 sièges à l'Assemblée nationale sur les 289 nécessaires pour obtenir la majorité absolue, et a été soutenu par le groupe parlementaire MoDem (54 députés) et le groupe Agir ensemble (22 députés). Du côté de l'opposition, les Républicains ont remporté 100 sièges, suivis du Parti socialiste (28 députés) et de l'Union des démocrates et indépendants (18 députés). Le Rassemblement national dirigé par Mme Le Pen a remporté 8 sièges, n'atteignant pas les 15 députés nécessaires à la constitution d'un groupe parlementaire.

Le paysage politique est diversifié et compte de nombreux partis politiques.⁴ Au cours de la période précédant ces élections, certains partis politiques ont fait l'objet de rapprochements et ont changé de nom. Ainsi, la coalition du président Macron, Ensemble !, composée de La République en marche, du MoDem et de Horizons, a présenté des candidatures communes, un accord préétabli distribuant équitablement le nombre d'investitures entre chaque parti. La coalition de gauche et des verts, la Nouvelle Union populaire écologique et sociale (NUPES), était composée de La France insoumise, du Parti socialiste, du Parti communiste français, d'Europe Écologie Les Verts et d'autres partis ; elle avait pour figure centrale Jean-Luc Mélenchon, qui a terminé troisième à l'élection présidentielle d'avril. Le parti de droite Les Républicains s'est allié à deux petits partis pour former l'alliance Union de la droite et du centre. Les partis d'extrême droite, le Rassemblement national avec Mme Le Pen et Reconquête ! avec son leader Éric Zemmour, ont présenté des candidats de façon indépendante.

IV. CADRE JURIDIQUE ET SYSTÈME ÉLECTORAL

Le cadre juridique des élections législatives est composé de la Constitution de 1958, du Code électoral de 1956 et des lois relatives à la liberté de la presse, à la liberté de réunion pacifique, au financement de la vie politique et des campagnes électorales, à la surveillance des médias et à la responsabilité administrative et pénale. Ce cadre général est en outre complété par des décrets d'application, des décisions et des instructions d'organes administratifs, ainsi que par des mesures réglementaires et des

³ Le décret n°2022-648 du 25 avril 2022 définit notamment les dates limites de dépôt des candidatures des candidats et les jours et heures des scrutins en France et hors de France.

⁴ À l'issue des élections législatives de 2017, 32 des quelque 6 000 partis politiques français ont pu bénéficier d'un financement public en obtenant au moins 1 % des voix et en présentant des candidats dans au moins 50 circonscriptions.

décisions juridictionnelles de portée jurisprudentielle. La France est partie aux principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme concernant la tenue d'élections démocratiques.⁵

Depuis les dernières élections législatives, un certain nombre d'amendements législatifs ont été introduits, les plus récents en 2019 et 2021. Selon les interlocuteurs de la MEE du BIDDH, le processus ayant mené à ces changements s'est fait de manière inclusive et consultative, contribuant à renforcer la confiance globale dans le cadre juridique pour les élections. Conformément aux précédentes recommandations du BIDDH, ces modifications ont supprimé les restrictions au droit de vote des personnes sous tutelle porteuses de handicaps intellectuels ou psychosociaux. Elles ont aussi permis le vote par correspondance pour les électeurs purgeant une peine de prison et pour ceux qui se trouvent dans des centres de détention et elles ont rendu obligatoire le dépôt dématérialisé des comptes de campagne. Ces changements ont également établi un répertoire électoral unique permanent, renforcé les exigences pour les candidats en matière d'accessibilité de leur campagne aux personnes porteuses de handicaps, réduit les sources de financement d'origine étrangère pour les candidats et introduit des dispositions contre la manipulation de l'information pendant les élections. Cependant, d'autres recommandations importantes du BIDDH n'ont pas été prises en compte, notamment celles concernant le vote par procuration, la responsabilité pénale en cas de diffamation et l'établissement d'un cadre permettant l'observation électorale nationale et internationale.

Les 577 députés de l'Assemblée nationale sont élus pour un mandat de cinq ans au scrutin majoritaire dans des circonscriptions uninominales, dont 11 circonscriptions pour les Français établis hors de France. Pour être élu au premier tour, un candidat doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés, ces derniers devant représenter au moins un quart des électeurs inscrits dans la circonscription. Si aucun candidat ne l'emporte, un second tour est organisé entre les candidats ayant obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % du nombre d'électeurs inscrits.⁶ Le candidat qui obtient le plus de voix au second tour est élu.⁷

Le dernier découpage électoral a été effectué entre 2009 et 2010.⁸ Il n'existe pas d'obligation légale de réviser périodiquement la délimitation des circonscriptions pour tenir compte de l'évolution démographique.⁹ D'après la loi, le nombre d'électeurs de chaque circonscription ne peut s'écarter de plus de 20 % du nombre moyen d'électeurs des autres circonscriptions du département, contrairement aux bonnes pratiques internationales. Dans 228 circonscriptions situées en France métropolitaine, le nombre

⁵ Dont le [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) de 1966 (PIDCP), la [Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale](#) de 1965, la [Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#) de 1979, la [Convention des Nations Unies contre la corruption](#) de 2003, la [Convention relative aux droits des personnes handicapées](#) de 2006 (CDPH) et la [Convention européenne des droits de l'homme](#) de 1950. La France est membre de la Commission de Venise et du GRECO du Conseil de l'Europe. Conformément à la Constitution, les traités internationaux dûment ratifiés ou approuvés prévalent sur la législation nationale.

⁶ Si un seul candidat remplit cette condition, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages après lui peut se maintenir au second tour.

⁷ Si le nombre de voix est identique, le candidat le plus âgé l'emporte.

⁸ L'article 25 de la Constitution exige qu'une commission indépendante se prononce par un avis public sur les propositions de loi concernant la délimitation des circonscriptions.

⁹ La section I.2.2.v du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) de 2002 de la Commission de Venise recommande : « afin d'assurer l'égalité de la force électorale, une nouvelle répartition des sièges doit avoir lieu au moins tous les dix ans et de préférence hors des périodes électorales ».

d'électeurs s'écarte de plus de 10 % du nombre moyen d'électeurs par circonscription au niveau national.¹⁰ La répartition très inégale des électeurs entre les circonscriptions est en contradiction avec le principe d'égalité du suffrage.¹¹

La délimitation des circonscriptions devrait être régulièrement révisée en accord avec les bonnes pratiques électorales internationales et pour assurer l'égalité de la force électorale. Il conviendrait d'envisager une obligation légale de révision périodique du découpage électoral afin de refléter les changements démographiques.

V. ADMINISTRATION ÉLECTORALE

Diverses institutions aux niveaux national et local se partagent la responsabilité de l'administration des élections. À tous les niveaux, l'administration électorale bénéficie d'une forte confiance de la part du public concernant son intégrité et son professionnalisme.

Le ministère de l'Intérieur a la charge des préparatifs techniques et logistiques des élections. Il donne des instructions opérationnelles en matière juridique et organisationnelle aux préfetures. Ces dernières coordonnent les municipalités et sont responsables, entre autres, de l'enregistrement des candidats et de la distribution du matériel électoral aux municipalités, dont les bulletins de vote et les professions de foi des candidats.¹²

Le portail d'information du ministère de l'Intérieur a donné des informations utiles sur l'administration des élections, les opérations de votes et divers services, dont l'inscription sur les listes électorales et le vote par procuration. Il a également fourni des recommandations accessibles et compréhensibles aux électeurs et aux autres parties prenantes, renforçant ainsi la transparence de l'administration électorale. En amont des élections, une vaste campagne de sensibilisation a été menée pour encourager les électeurs à se rendre aux urnes, ciblant tout particulièrement les jeunes électeurs par le biais de messages publiés sur des sites et des réseaux sociaux populaires. Cette campagne s'est également adressée aux personnes porteuses de handicaps, augmentant ainsi l'accessibilité du processus électoral.

¹⁰ Dans 214 circonscriptions, l'écart est supérieur à 15 % par rapport à la moyenne, et dans 8 circonscriptions, il est de 50 %. La moyenne nationale du nombre d'électeurs par circonscription en France métropolitaine est de 83 522. La section I.2.2.iv du Code de bonne conduite en matière électorale recommande que « l'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population) ».

¹¹ Le paragraphe 7.3 du [Document de Copenhague de l'OSCE](#) de 1990 engage les États participants à garantir un suffrage égal aux citoyens majeurs. [L'Observation générale n°25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies](#) de 1996 sur le PIDCP stipule, au paragraphe 21, que « dans le cadre du système électoral de chaque État, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre. Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque ».

¹² Plusieurs instructions applicables à la fois à l'élection présidentielle et aux élections législatives, notamment sur les mesures liées à la COVID-19, sur le vote par procuration et sur la correction des procès-verbaux des résultats du scrutin, ont été publiées début 2022. Une instruction supplémentaire du ministère de l'Intérieur sur l'organisation des différents aspects des élections législatives, portant principalement sur le calendrier des activités administratives, a été publiée le 24 mai.

Pour ces élections, chacune des 106 préfectures a établi une commission de recensement local des votes composée d'un magistrat, d'un représentant élu du Conseil départemental et d'un représentant du Préfet. Ces commissions devaient s'assurer de la cohérence des procès-verbaux des résultats électoraux aux niveaux des bureaux de vote et des municipalités, d'examiner les bulletins nuls et les bulletins blancs, et de déclarer les résultats des élections pour les circonscriptions concernées. En outre, dans les communes de plus de 20 000 habitants, les préfectures ont institué des commissions de contrôle chargées de vérifier la régularité des opérations de vote et de signaler toute irrégularité.¹³

Les municipalités ont mis en place quelque 70 000 bureaux de vote dans tout le pays. En outre, 708 bureaux de vote ont été créés à l'étranger.¹⁴ Les bureaux de vote sont composés d'au moins quatre membres, dont un président qui doit être un élu municipal élu tandis que les autres membres sont nommés par les partis politiques ou tirés au sort parmi les électeurs sur la base du volontariat. Il n'existe aucune obligation de représentation de chaque genre au sein des bureaux de vote et les données relatives à la composition de l'administration électorale ne sont pas compilées, ce qui est contraire aux engagements pris dans le cadre de l'OSCE.¹⁵

Conformément aux engagements pris dans le cadre de l'OSCE, les données détaillées par genre en lien avec le processus électoral devraient être mises à disposition de manière exhaustive.

Quelques interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont signalé des problèmes quant aux effectifs des bureaux de vote et ont souligné la nécessité pour les autorités de s'attaquer aux difficultés récurrentes de recrutement de membres sur la base du volontariat. Pour ces élections, les municipalités ont organisé des séances d'information avant les scrutins, mais aucune formation officielle n'a été envisagée pour les membres des bureaux de vote.

Une formation obligatoire pourrait être envisagée pour les présidents des bureaux de vote afin de garantir une gestion efficace et homogène des opérations de vote.

Chaque bureau de vote s'occupe des opérations de vote et du dépouillement des bulletins et communique le procès-verbal relatif aux résultats électoraux à la municipalité concernée. Les municipalités regroupent les résultats des bureaux de vote, saisissent les données dans une base de données et envoient les résultats à la commission de recensement compétente.

VI. INSCRIPTION DES ÉLECTEURS

Les citoyens âgés de 18 ans révolus le jour du scrutin disposent du droit de vote,¹⁶ à l'exception de ceux qui sont privés de leurs droits civiques par une décision de justice en raison de certains délits et infractions

¹³ Ces commissions sont composées d'un magistrat, d'un fonctionnaire judiciaire et d'un représentant de la préfecture.

¹⁴ Le MEAE était responsable de l'organisation des élections pour les citoyens établis hors de France. Les consulats étaient chargés d'informer les électeurs inscrits sur les listes électorales consulaires à propos des procédures de vote, des candidats et de l'emplacement des bureaux de vote.

¹⁵ Le paragraphe 40.13 du [Document de Moscou de l'OSCE](#) de 1991 engage les États participants à organiser « la collecte et l'analyse de données pour évaluer correctement, observer et améliorer la situation des femmes ».

¹⁶ Ceux qui atteignent la majorité entre les deux tours sont ajoutés aux listes électorales et peuvent voter au second tour.

pénales.¹⁷ Il est positif que, depuis mars 2019, les personnes sous tutelle porteuses de handicaps intellectuels ou psychosociaux aient le droit de voter sans restriction. Selon les interlocuteurs de la MEE du BIDDH, cela a permis l'octroi du droit de vote à quelque 310 000 citoyens.¹⁸

Le Répertoire électoral unique permanent est automatiquement mis à jour sur la base des informations fournies par les municipalités et les agences gouvernementales.¹⁹ L'inscription sur les listes électorales se fait en grande partie de manière passive.²⁰ Les personnes qui avaient récemment déménagé étaient tenues de s'inscrire avant le 4 mai en ligne et avant le 6 mai en personne ou par courrier afin de pouvoir voter dans leur nouvelle commune. La loi oblige les électeurs à s'inscrire mais ne prévoit aucune sanction en cas de manquement.²¹ Les électeurs admissibles ne figurant pas sur les listes électorales pouvaient être ajoutés sur la base d'une décision de justice jusqu'au jour du scrutin : 4 556 demandes de ce type ont été signalées avant ces élections.

Au total, 48 957 857 électeurs (dont 25 559 738 femmes, soit 52 %) étaient inscrits pour les élections.²² Parmi eux, 1 443 980 citoyens étaient inscrits pour voter à l'étranger.²³ Les listes électorales étaient mises à disposition du public dans les municipalités, sur demande, une semaine avant le premier tour et jusqu'à 10 jours après le second tour. Les interlocuteurs de la MEE du BIDDH n'ont pas soulevé de préoccupations concernant l'exactitude du répertoire électoral.

Des copies des listes électorales, contenant les adresses et les dates de naissance des électeurs, pouvaient être sollicitées aux préfetures ou aux municipalités par les électeurs de la circonscription, ainsi que par les candidats.²⁴ La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), chargée de la protection des données personnelles, a dispensé des formations aux candidats sur le respect de la protection des données personnelles des électeurs. Le fait que des adresses électroniques de citoyens français vivant à l'étranger aient été partagées avec des candidats a été critiqué par certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH et a fait l'objet d'un signalement à la CNIL qui a lancé trois enquêtes sur l'utilisation présumée abusive de données personnelles.

La sécurité des données personnelles des électeurs devrait être garantie. Les institutions compétentes devraient mener des enquêtes approfondies et sanctionner toute violation ayant un impact sur la confiance du public envers le processus électoral.

¹⁷ La privation du droit de vote est une peine complémentaire prononcée par un tribunal au cas par cas et ne peut excéder cinq ans en cas de délit et dix ans en cas d'infraction pénale.

¹⁸ Voir aussi le paragraphe 4(d) des [Observations finales concernant le rapport initial de la France](#) de 2021 du Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies.

¹⁹ Les municipalités peuvent radier les électeurs qui ne remplissent plus les conditions d'attache communale. Dans ce cas, les municipalités ont l'obligation légale d'informer l'électeur concerné par courrier.

²⁰ Les jeunes qui atteignent leur majorité et les personnes majeures qui viennent d'acquérir la nationalité française sont inscrits d'office dans le répertoire électoral unique.

²¹ Alors que l'article L9 du Code électoral stipule que l'inscription sur les listes électorales est obligatoire, l'article L11 prévoit que l'inscription des électeurs se fait à leur demande, sans mentionner son caractère obligatoire.

²² Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques, environ 5 % des électeurs admissibles ne sont pas inscrits sur le répertoire électoral unique.

²³ Dans les 11 circonscriptions de l'étranger, les citoyens pouvaient s'inscrire pour voter par internet ou dans leur consulat respectif.

²⁴ Selon le Code électoral, les citoyens et les candidats qui accèdent aux listes électorales doivent s'engager à ne pas en faire un usage commercial..

VII. ENREGISTREMENT DES CANDIDATS

Le droit de se présenter aux élections législatives est accordé aux citoyens disposant du droit de vote actif. Les candidats ne sont pas tenus de résider dans la circonscription où ils se présentent. Les citoyens placés sous tutelle, partielle ou totale, ne peuvent pas se présenter, contrairement aux obligations internationales.²⁵ Le Conseil constitutionnel peut prononcer une peine d'inéligibilité pouvant aller jusqu'à trois ans en cas de fraude électorale.²⁶ En outre, plusieurs catégories de fonctionnaires qui occupent ou ont occupé certaines fonctions dans la circonscription concernée ne peuvent être élus.²⁷

En plus de leur propre candidature, les candidats potentiels sont tenus de présenter un suppléant, appelé à remplacer le candidat élu en cas de démission, de nomination au gouvernement, d'entrée au Conseil constitutionnel ou de décès.²⁸ Les mêmes conditions d'éligibilité s'appliquent aux suppléants.

Pour le premier tour, les candidats potentiels devaient soumettre, entre le 16 et le 20 mai, leur déclaration de candidature au format papier auprès de leur préfecture respective, dont une attestation d'inscription dans le répertoire électoral, la déclaration d'acceptation de leur suppléant et la preuve de la désignation d'un mandataire financier.²⁹ Selon le ministère de l'Intérieur, 6 290 candidats, dont 2 777 femmes (soit 44 %), ont été enregistrés pour ces élections. Aucune information consolidée n'était disponible sur le nombre de candidatures qui ont été refusées par les préfectures.³⁰ Dans l'ensemble, les interlocuteurs de la MEE du BIDDH n'ont soulevé aucune préoccupation quant au caractère inclusif du processus d'enregistrement des candidats.

Les candidats devaient également indiquer leur étiquette politique dans leur déclaration de candidature. Le ministère de l'intérieur était quant à lui chargé d'attribuer aux partis en lice des « nuances », c'est-à-dire des catégories permettant de placer chaque candidat sur l'échiquier politique en fonction de la position de son parti.³¹ Ceux ayant choisi de ne pas s'identifier à un parti politique ont été classés dans la nuance « divers ». Dans un premier temps, le ministère de l'Intérieur n'a pas attribué de nuance distincte à la coalition NUPES, ce qui allait engendrer une publication des résultats séparée pour chaque parti

²⁵ Voir les articles 12 et 29 de la CDPH. Le paragraphe 48 de [l'Observation générale n°1 sur l'article 12 de la CDPH](#) stipule que « la capacité d'une personne de prendre des décisions ne saurait être invoquée pour empêcher les personnes handicapées d'exercer [...] le droit de vote [et] le droit de se porter candidat lors des élections ». Voir aussi les paragraphes 58 et 59 des [Observations finales concernant le rapport initial de la France](#) de 2021 du Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies.

²⁶ De telles violations peuvent également entraîner la révocation du mandat d'un député.

²⁷ Les préfets ne peuvent être élus dans toute circonscription où ils exercent ou ont exercé des fonctions officielles depuis moins de trois ans. La même règle s'applique, pour une durée d'un an, aux juges, aux fonctionnaires occupant des fonctions de haut rang dans l'administration publique, aux directeurs d'organismes de santé publique, aux militaires et aux policiers dotés d'un commandement, entre autres.

²⁸ Le député n'est pas remplacé s'il perd son mandat suite à une fraude électorale, ainsi que déterminé par le Conseil constitutionnel.

²⁹ Pour le second tour, les candidats devaient soumettre leur déclaration de candidature le 14 juin avant 18h.

³⁰ La loi permet aux préfectures de refuser l'enregistrement d'un candidat si celui-ci ne peut pas être élu, notamment en raison d'une incompatibilité. En cas de déclaration de candidature incomplète ou d'irrégularités de procédure, les préfectures sont tenues de transmettre la demande au tribunal administratif afin qu'il statue sur l'enregistrement du candidat.

³¹ Dans sa [circulaire](#), le ministère de l'Intérieur avait établi 19 nuances pour l'agrégation et la publication des résultats électoraux.

membre de la coalition. Saisi par la NUPES, le Conseil d'État a enjoint, le 7 juin, le ministère de l'Intérieur d'attribuer à la NUPES une nuance politique unique dans la présentation des résultats électoraux.³² Selon la NUPES, certains de ses candidats à l'étranger ont néanmoins été présentés par le ministère de l'Intérieur comme « divers gauche », ce qui a potentiellement conduit à un nombre inférieur de suffrages comptabilisés pour la NUPES et à la remise en cause de l'intégrité des résultats électoraux. Le ministère de l'Intérieur a indiqué que la NUPES elle-même n'avait pas inclus ses candidats étrangers dans ses communications avec le ministère.

Il pourrait être envisagé de rendre totalement transparent le mécanisme d'attribution des nuances politiques aux candidats, sur la base de consultations préalables avec les partis et groupes politiques concernés, et de prévoir des règles claires pour l'attribution des suffrages reçus par les candidats à des partis ou groupes spécifiques.

VIII. CAMPAGNE ÉLECTORALE

La période officielle de campagne électorale s'est déroulée du 30 mai au 10 juin pour le premier tour et du 13 au 17 juin pour le second tour. Pendant ces périodes, un accès équitable à certains médias audiovisuels était assuré aux candidats. La loi n'interdit pas de faire campagne, ni d'accéder aux médias en dehors de la période officielle de campagne. Une période de silence électoral débute 24 heures avant chaque scrutin et se poursuit le jour même du scrutin.³³

Le cadre juridique prévoit la possibilité de faire campagne de façon libre et sans entrave, et vise à garantir l'égalité des chances pour tous les candidats. La publicité politique est interdite dans les médias audiovisuels, dans la presse écrite et en ligne pendant les six mois précédant le jour de l'élection et aucune grande affiche de campagne à l'extérieur n'est autorisée. Cette mesure contribue à l'égalité des chances car elle limite l'avantage des candidats disposant de plus de ressources. Par conséquent, les candidats utilisent des méthodes traditionnelles de campagne : affiches, prospectus, rencontres avec les électeurs et conférences de presse. Selon les interlocuteurs de la MEE du BIDDH, la campagne en ligne a joué un rôle plus important pour les citoyens votant à l'étranger ainsi que, dans une moindre mesure, pour les électeurs votant en France. Presque tous les candidats se sont efforcés d'amplifier leurs messages de campagne à travers leurs réseaux sociaux, bien que la publicité politique soit également interdite en ligne.

Le coût de la vie, l'âge légal de départ à la retraite, l'avenir de l'Europe, la sécurité, la fiscalité et le changement climatique ont été les principaux thèmes de campagne. Les incertitudes économiques résultant de la guerre provoquée par l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie ont joué un rôle dans la campagne, mais elles n'ont pas été largement utilisées comme un thème de campagne. Certains acteurs politiques ont également discuté des mérites du système semi-présidentiel, tandis que d'autres ont questionné l'équité du scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

³² Voir la [décision du 7 juin](#) du Conseil d'État.

³³ Toutes les dispositions du Code électoral encadrant la campagne électorale sont également applicables aux activités de campagne en ligne, dont l'interdiction de la publicité politique et le silence électoral. Les candidats sont tenus de bloquer les échanges entre les internautes sur leurs sites internet, leurs comptes sur les réseaux sociaux et leurs blogs à minuit le dernier jour précédant chaque scrutin.

Les candidats et les partis politiques se sont efforcés d'attirer l'attention des médias régionaux et nationaux grâce à des événements politiques, des activités de campagne et des commentaires sur la politique, l'économie et les questions liées à l'identité nationale.³⁴ La possibilité d'une majorité absolue pour la coalition Ensemble ! fut l'un des principaux sujets de la campagne.

Globalement, la campagne n'a pas été dynamique au niveau national, ce que les interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont largement attribué à l'approche de campagne choisie par la coalition du président Macron, Ensemble !. Au second tour, le ton de la campagne s'est aiguisé car Ensemble !, après avoir obtenu des résultats presque identiques à ceux de son principal concurrent, la NUPES, a présenté le deuxième tour comme un choix de « l'ordre contre le désordre ».³⁵

La campagne a été plus dynamique aux niveaux local et régional. Les affiches de campagne étaient visibles dans tout le pays sur les panneaux réservés à cet effet. Les réunions publiques pouvaient avoir lieu librement, sans qu'il soit nécessaire de demander une autorisation. Il n'y a pas eu de rassemblements à grande échelle.

De manière positive, suite à des amendements législatifs de 2021, tous les candidats devaient assurer l'accessibilité complète de leur campagne aux personnes porteuses de handicaps, améliorant ainsi l'inclusivité du processus électoral. Ainsi que l'exige la loi, chaque préfecture a créé une commission chargée de contrôler la conformité de la propagande électorale et des bulletins de vote avec les dispositions techniques du Code électoral.³⁶ Ces commissions ont souvent consulté les candidats et pré-examiné les projets de propagande, notamment pour vérifier leur conformité avec la nouvelle obligation de produire des formats faciles à lire et à comprendre.³⁷ Ces commissions étaient également chargées d'adresser ces documents aux municipalités et aux électeurs avant le 8 juin et le 16 juin. Dans l'ensemble, les interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont qualifié le travail de ces commissions d'efficace.

IX. FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE

Le financement de la campagne est principalement réglementé par le Code électoral. En 2017, la loi pour la confiance dans la vie politique a renforcé les sanctions pour diverses infractions au financement des campagnes électorales et a introduit de nouvelles mesures de transparence sur les prêts et l'origine des dons. La réglementation sur le financement des campagnes électorales s'appuie sur une jurisprudence abondante du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est l'autorité administrative indépendante qui contrôle les comptes de campagne et veille au respect des obligations comptables annuelles des partis politiques.

³⁴ Par exemple, bien que n'étant pas lui-même candidat, M. Mélenchon s'est présenté comme potentiel premier ministre dans l'éventualité où la NUPES obtiendrait la majorité - un scénario de cohabitation où le président et le premier ministre sont issus de deux forces politiques distinctes. Cette possibilité théorique a été largement discutée pendant la campagne.

³⁵ En exprimant son soutien à Ensemble ! le 14 juin, le président Macron a déclaré : [« rien ne serait pire que d'ajouter un désordre français au désordre mondial »](#).

³⁶ Ces commissions sont composées d'un magistrat, d'un représentant du Préfet et d'un représentant des services postaux.

³⁷ Les professions de foi dans un format facile à lire et à comprendre, ainsi que d'autres documents, ont été publiés sur le site internet du ministère de l'Intérieur.

A. RECETTES ET DEPENSES DE CAMPAGNE

En 2022, tous les partis et groupements politiques éligibles ont reçu au total 66 155 388 euros au titre de l'aide publique calculée en fonction des résultats des précédentes élections législatives. La première tranche de cette aide (32 081 868 euros) a été attribuée aux partis politiques ayant déposé leurs comptes auprès de la CNCCFP, présenté un minimum de 50 candidats dans au moins 50 circonscriptions différentes et dont les candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés au niveau national lors des élections législatives de 2017. La deuxième tranche (34 073 520 euros) a été attribuée aux partis proportionnellement à leur représentation au Parlement. Les partis politiques peuvent utiliser ces fonds pour soutenir des candidats.

Les candidats peuvent en outre contribuer à leur propre campagne : ces montants, bien que non limités par la loi, doivent être déclarés dans les comptes de campagne. Les personnes physiques sont autorisées à donner jusqu'à un total de 4 600 euros par élection à un ou plusieurs candidats. Les dons par des personnes morales sont interdits. Les contributions supérieures à 150 euros doivent être réglées par chèque, virement bancaire ou carte bancaire. Les dons anonymes ne sont autorisés qu'en-dessous de ce montant. Les candidats peuvent bénéficier de concours en nature qui sont déclarés à la fois comme un don provenant de personnes physiques et comme une dépense. A la suite des modifications législatives de 2017, seuls les ressortissants français ou les personnes résidant légalement en France peuvent faire un don aux candidats et aux partis politiques. Le plafond total des dépenses de campagne par candidat varie de 49 009 euros à 79 476 euros en fonction de la taille de la circonscription.³⁸

Pour financer leur campagne, les candidats peuvent recevoir des prêts octroyés par des banques ayant leur siège social dans l'Espace économique européen ainsi que par des personnes physiques.³⁹ Les modifications législatives de 2017 ont répondu à une précédente recommandation du BIDDH en plafonnant la durée des prêts, en limitant les prêts octroyés par des personnes physiques à 47,5 % du plafond de remboursement des dépenses de campagne (entre 23 279 et 37 751 euros par candidat) et en interdisant les prêts sans intérêt.

Le médiateur du crédit a été créé en 2018 au sein du ministère de l'Intérieur afin de faciliter les demandes de prêt et d'ouverture de compte bancaire pour les candidats et les partis politiques. Si un candidat se voit refuser l'un ou l'autre, le médiateur du crédit demande à la Banque de France de faire valoir le droit au compte bancaire et conseille les candidats sur leurs demandes de prêt. Malgré les efforts du médiateur, l'ouverture d'un compte bancaire et/ou l'obtention d'un prêt auprès de banques privées est un processus long et complexe, ce qui pourrait entraver le respect de la réglementation sur le financement des campagnes par les candidats.⁴⁰ Selon certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH, quelques candidats issus de différents partis politiques n'avaient toujours pas de compte bancaire opérationnel quelques jours avant les élections.

En outre, la plupart des interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont estimé que les frais liés au respect du dépôt des comptes de campagne (utilisation d'un compte bancaire unique et recours à un expert-comptable) sont trop élevés, en particulier pour les candidats ne pouvant prétendre à un remboursement

³⁸ Les plafonds de dépenses par circonscription ont été [publiés](#) en février 2022.

³⁹ L'Espace économique européen comprend les pays de l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

⁴⁰ Outre le fait que les banques répondent très tardivement, il faut compter un certain temps avant que le compte devienne opérationnel et que les transactions soient exécutées.

partiel de leurs dépenses.⁴¹ Ces conditions peuvent représenter une charge excessive pour les candidats et compromettre l'égalité des chances.⁴²

Pour éviter que les candidats ne se heurtent à des obstacles injustifiés, les autorités nationales devraient davantage faciliter l'accès à un compte bancaire dans un délai raisonnable tout en limitant les frais associés, par exemple par l'intermédiaire de banques régies ou financées par l'État.

Les candidats obtenant au moins 5 % des voix au premier tour et dont les comptes de campagne sont approuvés par la CNCCFP, bénéficient d'un remboursement partiel allant jusqu'à 47,5 % de leurs dépenses de campagne (jusqu'à environ 30 000 euros par candidat en moyenne). En outre, l'État rembourse, totalement ou partiellement, ou prend directement en charge les frais d'impression des bulletins de vote et des professions de foi des candidats, ainsi que l'installation des affiches électorales. Lorsqu'elles sont directement couvertes par l'État, ces dépenses ne sont pas incluses dans les comptes de campagne, sauf si des dépenses sont engagées au-delà des limites fixées.⁴³

B. OBLIGATIONS DE DECLARATION ET CONTROLE

Pour ces élections, la période de déclaration des fonds destinés au financement de la campagne a débuté le 1er décembre 2021.⁴⁴ Chaque candidat devait désigner un mandataire financier (une association de financement électorale ou une personne physique) chargé d'ouvrir et de gérer un compte bancaire unique dédié à l'ensemble des recettes et dépenses de campagne. Toute opération financière réalisée hors de ce compte est sanctionnée par le rejet des comptes de campagne.⁴⁵ Les candidats doivent soumettre à la CNCCFP leur compte de campagne certifié par un expert-comptable dans les deux mois suivant les élections (avant le 19 août).⁴⁶ Les candidats doivent y faire apparaître leurs propres dépenses ainsi que celles engagées par des partis politiques en leur nom.⁴⁷ Plusieurs candidats ont informé la MEE du BIDDH qu'ils ont été régulièrement assistés par la CNCCFP pendant la campagne et durant l'établissement des comptes.

⁴¹ Selon le [rapport 2022](#) du médiateur du crédit sur les élections législatives, le coût d'ouverture et de gestion d'un compte bancaire de campagne a atteint jusqu'à 900 euros. Le coût maximal d'ouverture d'un compte bancaire en 2017 était de 160 euros.

⁴² Selon le paragraphe 258 des [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#) de 2020 de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, « les exigences en matière de rapports doivent être telles que les petits partis puissent également les remplir et ne doivent pas entraver la participation de ces partis à la vie politique ».

⁴³ [L'arrêté du 6 mai](#) du ministère de l'Intérieur fixe les tarifs maxima de remboursement des frais d'impression et d'affichage des documents électoraux.

⁴⁴ Suite aux modifications législatives de 2017, le début de la période officielle de déclaration des recettes et dépenses de campagne est passé de 12 à 6 mois avant le jour du scrutin.

⁴⁵ A l'exception des dépenses endossées par un parti ou un groupe politique et des dépenses indirectes.

⁴⁶ Les comptes de campagne des candidats ayant obtenu moins de 1 % des voix n'ont pas besoin d'être certifiés par un expert-comptable.

⁴⁷ Le compte de campagne d'un candidat doit comporter une annexe spécifiant les dépenses engagées par deux types de partis politiques : ceux auxquels le candidat est affilié et les autres. En dehors des partis politiques, seuls des tiers personnes physiques peuvent effectuer des dépenses pour un candidat, en respectant les plafonnements applicables aux dons, et les candidats déclarent ces dépenses comme des concours en nature. En cas de contestation, la charge de la preuve que les dépenses ont été engagées contre leur gré incombe aux candidats.

Les comptes de campagne ne sont disponibles que sur demande d'une personne identifiable, ce qui limite la transparence. L'interprétation de l'article 4 de la Constitution et du droit à la vie privée empêche la divulgation de l'identité des donateurs.⁴⁸

Tout en tenant compte des préoccupations en matière de protection de la vie privée, davantage d'informations sur les recettes et les dépenses de campagne devraient être rendues publiques afin d'améliorer la transparence du financement de la campagne.

Dans le cadre de sa mission de contrôle des comptes de campagne, la CNCCFP s'appuie sur quelque 200 rapporteurs (employés temporairement et inscrits dans un fichier spécial) et sur des collaborateurs externes, généralement des magistrats, juges ou fonctionnaires à la retraite, qui procèdent à l'examen initial des rapports. En outre, la CNCCFP peut recruter des experts pour évaluer des aspects techniques spécifiques et demander à la police judiciaire de mener des enquêtes. Au fil des ans, la CNCCFP a prouvé qu'elle était gardienne des règles relatives au financement des campagnes électorales.

Après le dépôt des comptes, la CNCCFP dispose de six mois pour approuver, réformer ou rejeter les comptes de campagne et définir le montant du remboursement auquel les candidats ont droit.⁴⁹ Le non-respect des obligations liées aux comptes de campagne peut entraîner des sanctions financières, une inéligibilité aux prochaines élections et des sanctions pénales. Dans ces cas, la CNCCFP saisit le Conseil constitutionnel et, le cas échéant, le procureur de la République, pour un complément d'enquête.⁵⁰ Pour les candidats élus, cela peut entraîner la perte de leur mandat.⁵¹ Les décisions de la CNCCFP peuvent faire l'objet d'un recours dans un délai d'un mois devant le Conseil constitutionnel, tandis que les recours sur les montants de remboursement sont soumis au tribunal administratif.

Dans l'ensemble, le cadre juridique prévoit des sanctions dissuasives. La plupart des interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont jugé ces sanctions appropriées et ont considéré que le cadre strict de financement des campagnes électorales incitait au respect des règles juridiques, contribuant à une vie politique plus éthique et limitant l'impact des entreprises privées sur les campagnes électorales.

⁴⁸ La Constitution prévoit que les partis politiques « se forment et exercent leurs activités librement ». Selon le paragraphe 265 des Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques : « si la transparence peut être accrue par l'obligation de communiquer l'identité des donneurs, la législation doit également trouver un équilibre entre cette exigence et les préoccupations exceptionnellement pressantes de protection de la vie privée des donneurs individuels, dans les cas où il existe une probabilité raisonnable de menaces, de harcèlement ou de représailles ».

⁴⁹ Toutes les décisions de la CNCCFP sont publiées sur son site internet et au Journal officiel.

⁵⁰ Selon le [commentaire du Conseil constitutionnel sur les élections législatives de 2017](#), la CNCCFP a saisi le Conseil constitutionnel de la situation de 368 candidats présentant des irrégularités relatives aux obligations déclaratives ou aux règles de financement entre octobre 2017 et juin 2019. Sur la base de ces irrégularités, le Conseil constitutionnel a déclaré, entre avril 2018 et septembre 2019, 124 candidats inéligibles pour un an et 178 candidats inéligibles pour trois ans. Le Conseil constitutionnel peut se prononcer sur l'inéligibilité d'un candidat pour une durée maximale de trois ans.

⁵¹ Selon les [observations du Conseil constitutionnel](#), trois députés ont perdu leur mandat suite à des infractions relatives au financement des campagnes électorales lors des élections législatives de 2012, et aucun pour celle de 2017.

X. MÉDIAS

A. PAYSAGE MÉDIATIQUE

La France dispose d'un paysage médiatique diversifié, libre et bien régulé, et la confiance dans les médias est élevée. Bien que la télévision (TV) reste le média le plus populaire, les sites d'information en ligne et les réseaux sociaux gagnent progressivement du terrain en tant que sources d'information politique.

La France dispose de politiques bien établies en matière de protection des médias, d'un réseau solide d'associations professionnelles et de garanties juridiques visant à préserver la liberté de la presse ; à cet égard, la possibilité de porter atteinte au pluralisme et à l'indépendance des médias est relativement limitée.⁵² Cependant, les journalistes ont été confrontés à un niveau accru d'hostilité et ont fait part de violences à l'encontre de certains d'entre eux.⁵³ Les professionnels des médias ont également signalé des atteintes au secret des sources.⁵⁴ Le nombre de journalistes employés de façon permanente est en constante diminution, et certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont noté que cela entraînait une érosion de leurs droits professionnels, créant des vulnérabilités dans le secteur des médias.⁵⁵

Un certain nombre d'interlocuteurs de la mission du BIDDH se sont inquiétés de la concentration croissante des médias, qui impacte le pluralisme et la liberté de la presse.⁵⁶ Des poursuites stratégiques systématiques pour diffamation ou insulte ont également été signalées comme un problème faisant obstacle à la couverture de questions d'intérêt public. Ces poursuites visent à saper la participation à la vie politique et à faire pression sur le journalisme d'investigation et la société civile et à les affaiblir financièrement.⁵⁷

B. CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique offre de solides garanties en matière de liberté d'expression et de liberté des médias. Le pluralisme des médias est un principe constitutionnel issu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.⁵⁸ La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 protège la liberté d'expression et la loi de 1881 sur la presse garantit la liberté de la presse et définit ses responsabilités.

⁵² Voir aussi le [rapport sur la France](#) du projet de recherche sur le pluralisme des médias à l'ère numérique.

⁵³ Des cas de violence à l'encontre de représentants des médias ont eu lieu lors des manifestations de 2021 contre le nouveau dispositif national de police et la proposition de loi relative à la « sécurité globale », visant à limiter la diffusion d'images des forces de l'ordre. Voir, par exemple, la [déclaration de Reporters sans frontières](#) (RSF) pour 2021.

⁵⁴ La [déclaration de 2021 de RSF](#) a souligné que « au cours de l'année 2020, au moins deux [journalistes d'investigation] ont été convoqués par la police des polices dans le cadre d'enquêtes pour “recel de violation du secret professionnel” ».

⁵⁵ Voir à la page 242 des [Chiffres clés de la culture et de la communication pour 2021](#) du ministère de la Culture.

⁵⁶ En décembre 2021, 250 professionnels des médias ont fait une [déclaration publique](#) sur l'hyperconcentration des médias.

⁵⁷ De telles poursuites se fondent sur des allégations de diffamation ou de dénigrement et sont intentées dans le but d'intimider, d'accabler ou de harceler le défendeur pour s'être exprimé contre le plaignant sur des questions d'intérêt public. Des garanties procédurales existent pour contrôler ces actions et limiter les abus, comme le versement d'une caution pour l'introduction d'une affaire, la justification des préjudices avancés et une amende en cas de procédure abusive.

⁵⁸ La révision constitutionnelle de juillet 2008 a intégré la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans le dernier paragraphe de l'article 4 de la Constitution.

La loi de 1986 sur la liberté de communication fixe le principal cadre juridique pour le secteur audiovisuel et comprend des dispositions contre la concentration des médias afin de préserver le pluralisme des médias et assurer une couverture équitable de l'information politique. Cependant, certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont souligné l'obsolescence de cette loi, en particulier des dispositions contre la concentration des médias, qui ne semblent pas correspondre aux réalités du marché des médias et aux évolutions techniques du secteur.⁵⁹

Afin de protéger le pluralisme des médias, le cadre juridique régissant la concentration des médias pourrait être revu et adapté à l'état actuel de l'industrie médiatique. Les autorités devraient réviser les méthodologies d'évaluation de la concentration des médias, y compris en ce qui concerne l'influence de médias individuels et l'influence agrégée de médias/groupes de médias sur différents types de médias.

Plusieurs garanties juridiques existent pour protéger l'indépendance des médias : le Code du travail permet aux journalistes de quitter leur média et recevoir une indemnité de départ en cas de changement de propriétaire ou en cas de modification manifeste de la ligne éditoriale. La loi de 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias prévoit que les journalistes ont le droit de s'opposer à toute pression, de refuser de divulguer leurs sources et de signer un article ou une émission si une partie du contenu a été modifiée à leur insu ou contre leur gré. La loi oblige également les médias à adopter une charte reprenant les principes essentiels de la déontologie du journalisme.

Des restrictions à la liberté d'expression sont prévues par des dispositions contre la diffamation et l'insulte telles que définies dans la loi sur la presse et le Code pénal. La diffamation publique constitue toujours une infraction pénale. Bien que la peine d'emprisonnement pour diffamation ne soit pas prononcée dans la pratique et que les affaires aient été traitées conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la possibilité de faire l'objet de poursuites judiciaires et d'amendes substantielles peut avoir un effet négatif sur la liberté d'expression des journalistes et la capacité des médias à couvrir librement les questions d'intérêt public.⁶⁰

Les autorités devraient envisager de dépénaliser la diffamation afin d'aligner le cadre juridique applicable sur les normes internationales relatives à la liberté d'expression. Des mesures devraient être mises en place pour protéger les médias contre des poursuites judiciaires stratégiques de manière à prévenir l'abus de cette pratique qui impacte négativement la participation politique.

Le cadre juridique encadrant la couverture des élections par les médias audiovisuels est exhaustif et garantit aux candidats un accès équitable aux médias. La loi relative à la liberté de communication établit

⁵⁹ En novembre 2021, le Sénat a créé une commission d'enquête pour évaluer l'impact de la concentration des médias sur la démocratie. Cette commission a publié son [rapport final](#) en mars 2022.

⁶⁰ Le paragraphe 47 de [l'Observation générale n°34 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur le PIDCP](#) note que « [I]es lois sur la diffamation doivent être conçues avec soin [...] et qu'elles ne servent pas, dans la pratique, à étouffer la liberté d'expression. [...] Les États parties devraient envisager de dépénaliser la diffamation et, dans tous les cas, l'application de la loi pénale devrait être circonscrite aux cas les plus graves et l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée ». Voir également les paragraphes 2.b.ii à iv de la [Déclaration conjointe 2021 sur les acteurs politiques, les fonctionnaires et la liberté d'expression](#) du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE, du Rapporteur spécial de l'Organisation des États américains (OEA) pour la liberté d'expression et du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP).

un cadre général pour garantir le pluralisme politique pendant et entre les élections, tandis que la délibération n°2011-1 de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) prévoit des mesures pour assurer le pluralisme et l'accessibilité de la couverture de la campagne.⁶¹ Pour ces élections, l'Arcom a adopté une recommandation destinée aux services de radio et de télévision sur la manière de garantir que les candidats, leurs soutiens et les partis bénéficient d'une couverture et d'un accès équitables.⁶² L'Arcom a demandé aux médias de respecter le principe d'équité aussi bien lors de la couverture d'une seule circonscription que lors de la couverture de plusieurs circonscriptions.⁶³ Quelques interlocuteurs de la MEE du BIDDH issus du secteur médiatique ont mentionné des difficultés à donner la parole à un certain nombre de candidats lors de la couverture d'une circonscription en raison du temps limité des reportages.

L'Arcom a exigé de 27 stations de radio et de télévision nationales qu'elles respectent le principe d'équité lors de leur couverture de la campagne et qu'elles fournissent régulièrement des données concernant le temps de parole des candidats. Les mêmes exigences se sont appliquées aux chaînes d'information locales. L'Arcom a procédé à une vérification des données reçues avant de les valider et de les publier de manière systématique et régulière sur son site internet.⁶⁴

Conformément au Code électoral, les partis politiques ont également bénéficié d'un temps d'antenne gratuit sur les chaînes publiques pour les deux tours des élections. Ce temps d'antenne est attribué d'après les principes d'égalité et de proportionnalité, en fonction de la représentation des partis à l'Assemblée nationale sortante, des sondages et de l'engagement actif des partis dans la campagne.⁶⁵ Les candidats issus des partis ayant enregistré moins de 75 candidats n'ont pas reçu de temps d'antenne gratuit. Le mécanisme d'attribution du temps d'antenne gratuit a permis aux candidats éligibles de bénéficier d'un accès équitable et aucune plainte n'a été émise à cet égard. Cependant, quelques interlocuteurs de la MEE du BIDDH issus du secteur médiatique ont jugé ce système contraignant et trop compliqué pour les médias concernés, déclarant qu'il gagnerait à être simplifié.⁶⁶

Tous les médias ont l'interdiction de vendre et de diffuser de la publicité politique pendant les six mois précédant le scrutin. En outre, tous les médias sont tenus de respecter une période de silence électoral, qui commence 24 heures avant le jour du scrutin et se termine lors de la fermeture de tous les bureaux de vote, et pendant laquelle ils ne doivent pas diffuser de déclarations ou de matériel de campagne, ni publier de sondages d'opinion. Aucun média n'est autorisé à diffuser au public les résultats des élections, partiels ou définitifs, avant la fermeture du dernier bureau de vote en France métropolitaine. Il en va de

⁶¹ La [délibération du 4 janvier 2011](#) détaille le principe du pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale.

⁶² Voir la [recommandation du 30 mars 2022](#) de l'Arcom aux services de radio et de télévision.

⁶³ À cet égard, le temps d'antenne doit être alloué sur une base proportionnelle. L'obligation d'équité dans la couverture ne s'applique pas à la presse écrite, ni aux médias en ligne.

⁶⁴ Les [relevés de temps de parole envoyés par les médias](#) ont été régulièrement publiés par l'Arcom.

⁶⁵ L'Arcom a également publié trois décisions concernant le temps d'antenne gratuit : la [décision du 17 mai 2022](#) relative aux conditions de production et de diffusion des émissions de la campagne électorale officielle, la [décision du 25 mai 2022](#) fixant la durée et le nombre des émissions de la campagne audiovisuelle et la [décision du 25 mai 2022](#) fixant les dates et l'ordre de passage des émissions de la campagne officielle.

⁶⁶ Le mécanisme d'attribution du temps d'antenne se fait en trois étapes : répartition du temps d'antenne pour les partis ayant des groupes parlementaires, répartition du temps d'antenne pour les partis qui en ont fait la demande et qui ont enregistré plus de 75 candidats, et répartition du temps d'antenne supplémentaire pour rééquilibrer les éventuelles inégalités entre les partis éligibles.

même pour les circonscriptions d'Outre-Mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des territoires concernés. Selon l'Arcom, les médias ont pour la plupart respecté les dispositions relatives au silence électoral.

C. COUVERTURE MÉDIATIQUE DE LA CAMPAGNE

Dans l'ensemble, les médias ont assuré une couverture diversifiée du processus électoral, en ligne comme hors ligne, en fournissant des informations exhaustives sur les candidats, les professions de foi, les événements de la campagne ainsi que sur le calendrier électoral et les procédures électorales. Les chaînes publiques, tant aux niveaux national que local, ont notamment fourni des informations détaillées sur les candidats aux élections, remplissant ainsi leur mission de service public. France Bleu et France 3 ont co-organisé plus de 200 débats entre les principaux candidats dans différentes circonscriptions, tandis que France 2 a diffusé, pour chacun des deux tours, une émission spéciale avec les représentants des principaux partis politiques pour échanger sur l'actualité et répondre aux questions des citoyens. La chaîne privée BFMTV a également organisé un débat électoral entre les deux tours.⁶⁷ La presse écrite, tant nationale que locale, a également réservé une large place aux candidats, à leurs programmes et aux événements de la campagne.

Pendant la campagne des élections législatives, deux interventions et une mise en garde concernant la couverture de l'élection présidentielle ont été adressées à trois grands médias et publiées sur le site internet de l'Arcom.⁶⁸ L'Arcom a également reçu une vingtaine de plaintes, émanant pour la plupart des partis les moins en vue, qui n'ont pas été invités aux débats télévisés ou qui ont estimé n'avoir pas bénéficié d'un temps d'antenne équitable.⁶⁹

XI. CONTENTIEUX ÉLECTORAL

Les contestations concernant l'inscription des électeurs peuvent être déposées par le biais de recours administratifs au sein des municipalités, avec une possibilité de recours contentieux devant le tribunal judiciaire et, en dernière instance, un pourvoi en cassation devant la Cour de cassation.⁷⁰ La réglementation relative aux élections et les décisions des organes administratifs, tels que le ministère de l'Intérieur, l'Arcom et la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.⁷¹

⁶⁷ Le 9 juin sur France 2, dix représentants des principaux partis politiques ont débattu d'un large éventail de sujets et répondu aux questions de quelque 200 citoyens issus d'un panel Internet. Le 16 juin, la chaîne a diffusé un deuxième débat entre les représentants de quatre grandes forces politiques (Ensemble !, Rassemblement national, NUPES et Les Républicains). Le même soir, BFMTV a diffusé un débat entre Ensemble !, le Rassemblement national et la NUPES.

⁶⁸ Les deux interventions, relatives à la couverture de l'élection présidentielle, ont concerné [France 2](#) et [TV5Monde](#) pour des séquences diffusés pendant la période de réserve. [LCI](#) a été mise en garde pour avoir diffusé des éléments relatifs aux résultats du scrutin avant la fermeture des bureaux de vote lors de l'élection présidentielle d'avril 2022.

⁶⁹ L'Arcom a rejeté ces plaintes, aucune violation des règles existantes n'ayant été constatée.

⁷⁰ Les décisions d'un maire concernant l'inscription des électeurs peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la commission municipale de contrôle des listes électorales, qui doit rendre une décision dans un délai de cinq jours. La décision de la commission peut faire l'objet d'un appel devant le tribunal de première instance dans un délai de sept jours, puis devant la Cour de cassation dans un délai de dix jours.

⁷¹ Après avoir été saisi par plusieurs partis politiques, le Conseil d'État a suspendu le 7 juin l'application de la décision du ministère de l'Intérieur précisant les nuances politiques attribuées aux candidats (voir *Enregistrement des candidats*).

Les requêtes concernant l'enregistrement des candidats sont jugées par les tribunaux administratifs. En cas de déclaration de candidature incomplète ou de non-respect des procédures, le Préfet transmet l'affaire au tribunal administratif compétent qui doit statuer dans un délai de trois jours pour le premier tour et dans les 24 heures pour le second tour. La décision du tribunal administratif ne peut faire l'objet d'un appel que par le biais d'une demande d'annulation de l'élection déposée auprès du Conseil constitutionnel. Cette disposition ne garantit pas un appel rapide et peut potentiellement entraîner l'annulation inutile de l'élection, avec pour seul recours la tenue de nouvelles élections.⁷²

Il conviendrait d'envisager la révision du mécanisme d'appel afin que le contentieux lié à l'enregistrement des candidats soit entièrement résolu avant les élections, permettant un recours en temps opportun.

Les requêtes relatives aux irrégularités intervenues le jour du scrutin et aux résultats électoraux sont adressées au Conseil constitutionnel qui peut annuler ou modifier les résultats dans une partie ou dans l'ensemble d'une circonscription.⁷³ Tout électeur et tout candidat peuvent contester les résultats électoraux dans leur circonscription en saisissant le Conseil constitutionnel, directement ou par l'intermédiaire du Préfet, dans les 10 jours suivants le scrutin. La loi ne fixe pas de délai au Conseil constitutionnel pour statuer sur ces recours et n'exige pas non plus que les recours déposés après le premier tour soient jugés avant le second tour. Après le premier tour, le Conseil constitutionnel a été saisi de 99 recours contre les résultats. Au 27 juillet, aucun de ces recours n'avait été traité, ce qui va à l'encontre du paragraphe 5.10 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.⁷⁴

Le Conseil constitutionnel examine les requêtes dans le cadre d'une procédure contradictoire écrite, sauf s'il estime que les risques d'annulation de l'élection sont sérieux : dans ce cas, les parties et les témoins peuvent être convoqués à une audition. Il n'y a pas d'obligation d'organiser une audience publique, contrairement aux bonnes pratiques.⁷⁵

Afin de garantir un recours juridique efficace et accessible, les autorités pourraient envisager de décentraliser le traitement des requêtes relatives aux résultats électoraux afin que chacune soit jugée en première instance dans des délais adéquats, avant un recours final devant le Conseil constitutionnel. Les audiences des requêtes devraient être publiques, pour offrir à toutes les parties la possibilité d'être entendues et pour respecter les garanties procédurales.

XII. PARTICIPATION DES FEMMES AUX ÉLECTIONS

La France dispose d'un cadre juridique et politique solide pour renforcer l'égalité des genres à tous les niveaux de gouvernance publique. Elle a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de

⁷² La section 95 du Code de bonne conduite en matière électorale recommande d'éviter les dispositions juridiques selon lesquelles « les décisions sur recours qui pouvaient être prises avant ne soient prises après les élections ».

⁷³ Les requêtes considérées comme n'ayant pas d'effet sur l'intégrité du scrutin peuvent être rejetées.

⁷⁴ D'après le paragraphe 5.10 du [Document de Copenhague de l'OSCE](#) de 1990, « tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique ».

⁷⁵ Selon la section II.3.3.h du Code de bonne conduite en matière électorale, « le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé ».

discrimination à l'égard des femmes (ang. CEDAW) en 1983 et son protocole facultatif en 2000. La Constitution garantit l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que l'égal accès aux mandats électoraux et aux fonctions électives. La Constitution confie aux partis politiques la responsabilité de défendre et de promouvoir le principe de la parité. La loi de 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes fixe des objectifs pour une politique pour l'égalité selon une approche intégrée.⁷⁶ La loi de 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales vise, entre autres mesures, à assurer la participation effective des femmes dans les espaces de décisions politiques dans le cadre de l'Agenda 2030 des Nations unies.

Le gouvernement sortant respectait la parité femmes-hommes avec 14 femmes et 14 hommes parmi les ministres. L'Assemblée nationale sortante comptait 224 députées (38,8 %). Pour ces élections, 2 777 femmes (44 % de l'ensemble des candidats) se sont présentées au premier tour et 493 au second tour (43 %). Au final, 215 femmes ont été élues lors de ces élections (37,2 % des députés).

La législation sur le financement des partis prévoit des mesures spéciales pour inciter à la parité femmes-hommes : si un parti ou un groupement politique ne garantit pas la représentation d'au moins 49 % de chaque sexe parmi ses candidats, les fonds publics alloués à cette entité sur la base des résultats électoraux sont réduits (proportionnellement à l'écart entre les femmes et les hommes parmi les candidats). La plupart des partis se sont efforcés d'atteindre la parité des candidatures. Parallèlement, la MEE du BIDDH a été informée que certains partis cherchaient à désigner plus de femmes pour bénéficier d'avantages financiers plutôt qu'en vertu de leurs convictions en matière d'égalité femmes-hommes. Certains interlocuteurs de la mission ont également estimé que les règles financières liées à la parité impactaient plus les petits partis dépendant davantage du soutien financier de l'État.

Un certain nombre d'obstacles empêchent une meilleure représentation des femmes dans la vie politique et publique, non seulement en tant que candidates aux élections et à des fonctions publiques mais aussi en tant que fonctionnaires.⁷⁷ À cet égard, certains interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont noté la persistance de stéréotypes sexistes concernant le rôle des femmes dans la vie politique, notamment au sein des partis conservateurs.

Selon le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, la parité et l'égalité en politique sont encore loin d'être atteintes en raison d'un sexisme généralisé.⁷⁸ La mission du BIDDH a été informée de quelques cas isolés de mauvais traitements infligés à des femmes candidates lors de cette campagne. De nombreux interlocuteurs de la MEE du BIDDH ont noté que les cas de harcèlement moral et de maltraitance des femmes dans un contexte professionnel se sont multipliés en France ces dernières années.⁷⁹ Alors que la France a criminalisé le cyber-harcèlement des femmes et des mineures, les cas de

⁷⁶ La loi régleme notamment l'égalité femmes-hommes dans la vie professionnelle, l'image des femmes dans les médias, la protection des personnes ayant subi des violences et l'égalité femmes-hommes dans les autorités régionales et locales.

⁷⁷ Le paragraphe 10 de la [Recommandation générale n°25](#) concernant le premier paragraphe de l'article 4 de la CEDAW note que « la condition féminine ne pourra s'améliorer tant que les causes sous-jacentes de la discrimination et de l'inégalité de traitement ne seront pas éliminées ».

⁷⁸ Le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, créé en 2013 et placé auprès du Premier ministre, est une instance consultative sur l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que sur la diversité et l'égalité des chances. Voir le [rapport annuel 2022](#) du Haut Conseil sur l'état du sexisme en France.

⁷⁹ En novembre 2021, [285 femmes travaillant dans le milieu politique français](#) ont appelé le monde politique à « écarter les auteurs de violences sexuelles et sexistes de ses rangs ».

violence en ligne contre les femmes, y compris d'incitation à la haine, associés à une certaine impunité des dirigeants politiques masculins, restent préoccupants.⁸⁰

Les femmes ont été assez bien mises en avant dans les affiches de campagne et les communications audiovisuelles. Cependant, leur représentation dans les débats publics nationaux a été relativement faible.⁸¹ Au niveau régional, la représentation des femmes dans les débats a été plus élevée.⁸² Les messages de campagne sur le renforcement de la participation des femmes à la vie publique figuraient dans les programmes de la majorité des candidats. Toutefois, les questions de parité femmes-hommes n'ont pas été activement mises en avant.

Les partis politiques pourraient prendre davantage de mesures et élaborer des politiques internes pour améliorer la visibilité des femmes pendant la campagne électorale, en particulier dans les médias audiovisuels.

XIII. OBSERVATION ÉLECTORALE

Les candidats ont pleinement accès aux opérations de vote le jour du scrutin, en personne ou par l'intermédiaire de leurs représentants.⁸³ Les électeurs sont également invités à observer ou à participer au dépouillement du scrutin dans le bureau de vote où ils ont voté.

La législation ne prévoit pas de dispositions spécifiques pour l'observation électorale, qu'elle soit nationale ou internationale, ce qui ne permet pas de respecter formellement le paragraphe 8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.⁸⁴ En même temps, conformément à cet engagement pris dans le cadre de l'OSCE, les autorités ont invité le BIDDH à observer les élections et ont donné à la mission un accès sans entrave à toutes les étapes du processus électoral, y compris les jours de scrutin. Dans la pratique, l'accès des observateurs aux bureaux de vote et aux centres d'agrégation des résultats électoraux est laissé à la discrétion du président du bureau de vote ou du centre.

La loi devrait être révisée pour garantir explicitement l'accès des observateurs nationaux et internationaux à toutes les étapes du processus électoral, conformément aux engagements internationaux de la France.

⁸⁰ En 2020, un [observatoire de la haine en ligne](#) a été créé pour suivre et analyser l'évolution des contenus haineux. Voir le [rapport 2020 du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le sexisme](#) à l'égard des femmes en politique au niveau local et régional (paragraphe 43 et 90), et le [rapport 2018 des Nations unies de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes](#) (paragraphe 32 et 41).

⁸¹ Par exemple, lors du débat organisé par France 2 le 9 juin, seuls deux des dix participants étaient des femmes. Dans le débat entre les partis du 16 juin, il n'y avait qu'une femme parmi les quatre représentants. Selon le [rapport publié par l'Arcom en 2022](#), les femmes politiques sont moins visibles (30 % des invités) à la télévision et à la radio nationales.

⁸² Par exemple, 82 femmes et 114 hommes ont participé aux 41 débats organisés par France Bleu. La parité stricte a été assurée dans 7 de ces débats, davantage de femmes ont participé à 9 de ces débats et plus d'hommes étaient présents dans 21 débats. Trois débats n'ont compté que des hommes.

⁸³ Un candidat ne peut désigner qu'un seul délégué par bureau de vote ; le même délégué peut observer différents bureaux de vote. Seuls les électeurs du département concerné peuvent être désignés comme délégués.

⁸⁴ Selon le paragraphe 8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, « les États participants estiment que la présence d'observateurs, étrangers et nationaux, est de nature à améliorer le déroulement des élections dans les États où elles ont lieu ».

XIV. SCRUTINS

Lors des deux scrutins, les électeurs pouvaient voter en personne dans les bureaux de vote ou par procuration.⁸⁵ Tout électeur pouvait demander à voter par procuration, sans en préciser la raison ni présenter de justificatif d'absence.⁸⁶ Les citoyens votant par procuration ont été signalés sur les listes électorales. Les engagements pris dans le cadre de l'OSCE et les autres obligations internationales relatives à la tenue d'élections démocratiques exigent d'assurer le secret du vote et des inquiétudes demeurent concernant le respect de ce principe en cas de vote par procuration.⁸⁷ Les électeurs en détention provisoire et ceux purgeant une peine de prison pouvaient voter par correspondance, par procuration ou en personne avec une autorisation spéciale de sortie de l'établissement pénitentiaire. Un nombre limité de machines à voter a été utilisé dans les municipalités qui en avaient fait l'acquisition avant l'introduction d'un moratoire en 2008. Les électeurs des 11 circonscriptions de l'étranger pouvaient également voter par internet ou par correspondance.⁸⁸ La MEE du BIDDH a été informée que les électeurs votant à l'étranger avaient rencontré quelques problèmes techniques, liés en grande partie à l'incapacité de certains services de messagerie à fournir l'identifiant et le mot de passe permettant d'accéder au portail de vote. Selon le MEAE, ces problèmes ont été résolus bien avant la clôture du vote électronique.⁸⁹

Conformément à la méthodologie du BIDDH, la mission n'a pas conduit d'observation systématique et exhaustive des opérations de vote lors des scrutins ; elle a toutefois visité un nombre limité de bureaux de vote à Paris. La MEE du BIDDH a également observé la remise du matériel électoral et l'agrégation des résultats à la préfecture de Paris. Dans les bureaux de vote visités par la mission du BIDDH lors des deux scrutins, les opérations de vote étaient bien organisées et efficacement menées. La MEE du BIDDH a eu pleinement accès à toutes les étapes du processus.

La législation prévoit diverses mesures pour l'inclusion des personnes porteuses de handicaps et leur accès en toute indépendance au processus électoral.⁹⁰ En vertu de la loi, les municipalités doivent assurer l'accessibilité des lieux de vote et fournir au moins un isolement et une urne accessibles aux fauteuils roulants dans chaque bureau de vote. Les électeurs peuvent également être accompagnés par une personne de leur choix s'ils ont besoin d'aide pour voter. Conformément aux exigences légales, les bureaux de vote visités par la mission du BIDDH étaient accessibles aux électeurs à mobilité réduite. Des affiches et des brochures sur les procédures de vote, également accessibles aux personnes porteuses de handicaps, étaient affichées à l'entrée de chaque bureau de vote.

⁸⁵ Lors du premier tour de ces élections, 1 138 425 personnes ont demandé à voter par procuration.

⁸⁶ Le Conseil constitutionnel a jugé que le vote par procuration était conforme à l'article 3 de la Constitution, qui prévoit un suffrage égal et secret.

⁸⁷ Le BIDDH a déjà recommandé que la pratique du vote par procuration soit revue en raison des inquiétudes potentielles quant au secret du vote. Le paragraphe 7.4 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 engage les États participants à veiller « à ce que les votes soient émis au scrutin secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ». Voir également l'article 25 du PIDCP et le paragraphe 20 de l'Observation générale n°25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

⁸⁸ Quelque 250 000 et 274 000 citoyens français (76 % de ceux qui ont voté à l'étranger) ont respectivement voté par Internet lors du premier tour et du second tour, durant une période de cinq jours.

⁸⁹ Le MEAE a confirmé à la MEE du BIDDH que l'intégrité du vote électronique a été assurée par de multiples mesures technologiques et de cybersécurité, et par des vérifications des données.

⁹⁰ Le Code électoral stipule que les bureaux de vote doivent être accessibles aux personnes porteuses de handicaps, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, mental ou psychosocial.

Le Code électoral ne prévoit pas le recomptage des bulletins de vote et les bulletins valides ont été détruits une fois le décompte terminé. Seuls les bulletins rejetés ont été conservés, afin d'être éventuellement recomptés et vérifiés par les commissions de recensement local et servir de preuves en cas de recours contre les résultats.

Il pourrait être envisagé de rendre possible le recomptage des bulletins valides et de conserver tous les bulletins pendant une période suffisante afin de préserver l'intégrité des résultats du scrutin.

XV. RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui figurent dans ce rapport sont proposées dans le but d'améliorer davantage la conduite des élections en France et de soutenir les efforts visant à les rendre pleinement conformes aux engagements pris dans le cadre de l'OSCE et aux autres obligations et normes internationales relatives aux élections démocratiques. Ces recommandations doivent être lues conjointement avec les recommandations antérieures du BIDDH n'ayant pas encore été mises en œuvre. Le BIDDH se tient à la disposition des autorités françaises pour les aider à poursuivre l'amélioration du processus électoral et à mettre en œuvre les recommandations contenues dans ce rapport et dans les précédents.⁹¹

Systeme électoral

1. La délimitation des circonscriptions devrait être régulièrement révisée en accord avec les bonnes pratiques électorales internationales et pour assurer l'égalité de la force électorale. Il conviendrait d'envisager une obligation légale de révision périodique du découpage électoral afin de refléter les changements démographiques.

Administration électorale

2. Conformément aux engagements pris dans le cadre de l'OSCE, les données détaillées par genre en lien avec le processus électoral devraient être mises à disposition de manière exhaustive.
3. Une formation obligatoire pourrait être envisagée pour les présidents des bureaux de vote afin de garantir une gestion efficace et homogène des opérations de vote.
4. Il pourrait être envisagé de rendre possible le recomptage des bulletins valides et de conserver tous les bulletins pendant une période suffisante afin de préserver l'intégrité des résultats du scrutin.
5. La sécurité des données personnelles des électeurs devrait être garantie. Les institutions compétentes devraient mener des enquêtes approfondies et sanctionner toute violation ayant un impact sur la confiance du public envers le processus électoral.

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

Enregistrement des candidats

6. Il pourrait être envisagé de rendre totalement transparent le mécanisme d'attribution des nuances politiques aux candidats, sur la base de consultations préalables avec les partis et groupes politiques concernés, et de prévoir des règles claires pour l'attribution des suffrages reçus par les candidats à des partis ou groupes spécifiques.

Financement de la campagne

7. Pour éviter que les candidats ne se heurtent à des obstacles injustifiés, les autorités nationales devraient davantage faciliter l'accès à un compte bancaire dans un délai raisonnable tout en limitant les frais associés, par exemple par l'intermédiaire de banques régies ou financées par l'État.
8. Tout en tenant compte des préoccupations en matière de protection de la vie privée, davantage d'informations sur les recettes et les dépenses de campagne devraient être rendues publiques afin d'améliorer la transparence du financement de la campagne.

Médias

9. Afin de protéger le pluralisme des médias, le cadre juridique régissant la concentration des médias pourrait être revu et adapté à l'état actuel de l'industrie médiatique. Les autorités devraient réviser les méthodologies d'évaluation de la concentration des médias, y compris en ce qui concerne l'influence de médias individuels et l'influence agrégée de médias/groupes de médias sur différents types de médias.
10. Les autorités devraient envisager de dépénaliser la diffamation afin d'aligner le cadre juridique applicable sur les normes internationales relatives à la liberté d'expression. Des mesures devraient être mises en place pour protéger les médias contre des poursuites judiciaires stratégiques de manière à prévenir l'abus de cette pratique qui impacte négativement la participation politique.

Contentieux électoral

11. Il conviendrait d'envisager la révision du mécanisme d'appel afin que le contentieux lié à l'enregistrement des candidats soit entièrement résolu avant les élections, permettant un recours en temps opportun.
12. Afin de garantir un recours juridique efficace et accessible, les autorités pourraient envisager de décentraliser le traitement des requêtes relatives aux résultats électoraux afin que chacune soit jugée en première instance dans des délais adéquats, avant un recours final devant le Conseil constitutionnel. Les audiences des requêtes devraient être publiques, pour offrir à toutes les parties la possibilité d'être entendues et pour respecter les garanties procédurales.

Participation des femmes aux élections

13. Les partis politiques pourraient prendre davantage de mesures et élaborer des politiques internes pour améliorer la visibilité des femmes pendant la campagne électorale, en particulier dans les médias audiovisuels.

Observation électorale

14. La loi devrait être révisée pour garantir explicitement l'accès des observateurs nationaux et internationaux à toutes les étapes du processus électoral, conformément aux engagements internationaux de la France.

ANNEXE : RÉSULTATS DÉFINITIFS DES ÉLECTIONS⁹²

Premier tour :

	Nombre	Pourcentage
Électeurs inscrits	48 953 748	
Votes exprimés	23 256 207	47,51
Votes blancs	362 193	1,56
Votes nuls	149 306	0,64

Second tour :

	Nombre	Pourcentage
Électeurs inscrits	48 589 606	
Votes exprimés	22 464 299	46,23
Votes blancs	1 239 928	5,52
Votes nuls	477 288	2,12

Partis et coalitions	Premier tour			Second tour			Nombre total de sièges
	Votes	%	Sièges	Votes	%	Sièges	
Ensemble !	5 857 364	25,75	1	8 002 407	38,57	244	245
Nouvelle union populaire écologique et sociale (NUPES)	5 836 079	25,66	4	6 555 984	31,60	127	131
Rassemblement National	4 248 537	18,68	-	3 589 269	17,30	89	89
Les Républicains	2 370 440	10,42	-	1 447 877	6,98	61	61
Reconquête !	964 775	4,24	-	-	-	-	-
Divers gauche	713 574	3,14	-	443 274	2,14	22	22
Écologistes	608 314	2,67	-	-	-	-	-
Divers droite	530 782	2,33	-	231 073	1,11	10	10
Régionaliste	291 384	1,28	-	264 802	1,28	10	10
Divers centre	283 612	1,25	-	99 122	0,48	4	4
Divers extrême gauche	266 412	1,17	-	11 229	0,05	-	-
Droite souverainiste	249 603	1,10	-	19 306	0,09	1	1
Union des Démocrates et des Indépendants	198 062	0,87	-	64 444	0,31	3	3
Divers	192 624	0,85	-	18 296	0,09	1	1
Parti radical de gauche	126 689	0,56	-	-	-	-	-
Divers extrême droite	6 457	0,03	-	-	-	-	-
Total	22 744 708		5	20 747 083		572	577

⁹² Source : [Ministère de l'Intérieur](#)

À PROPOS DE L'OSCE/BIDDH

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

Basé à Varsovie en Pologne, le BIDDH a été établi sous le nom de Bureau des élections libres lors du Sommet de Paris en 1990 et il a débuté ses activités en mai 1991. Le bureau a changé de nom un an plus tard pour refléter l'élargissement de son mandat aux questions relatives aux droits de l'homme et à la démocratisation. Il emploie aujourd'hui plus de 150 personnes.

Le 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 tenues dans l'espace de l'OSCE se déroulent conformément aux engagements pris dans le cadre de l'OSCE, aux autres obligations et normes internationales relatives aux élections démocratiques et à la législation nationale. Sa méthodologie unique permet une évaluation approfondie de toutes les étapes du processus électoral. Par le biais de projets d'assistance, le BIDDH aide les États participants à améliorer leur législation électorale.

Les activités de **démocratisation** du bureau comprennent des projets relatifs à l'État de droit, au soutien en matière de législation, à la gouvernance démocratique, aux migrations et à la liberté de circulation, et l'égalité des genres. Le BIDDH met en œuvre chaque année un certain nombre de programmes d'assistance ciblés, visant à développer les structures démocratiques.

Le BIDDH aide également les États participants à appliquer leurs engagements en matière de promotion et de défense **des droits de l'homme et des libertés fondamentales**, conformément aux engagements pris dans le cadre de la dimension humaine de l'OSCE. A cet effet, il travaille avec divers partenaires afin de favoriser la collaboration, de renforcer leurs capacités et de fournir une expertise sur certains sujets, dont la conformité de la lutte contre le terrorisme avec les principes des droits de l'homme, l'amélioration de la protection des droits des personnes victimes de trafic d'êtres humains, la mise en place d'activités de formation et d'éducation aux droits de l'homme, le suivi du respect des droits de l'homme et la rédaction de rapports sur ce sujet, ainsi que les droits et la sécurité des femmes.

En matière de **tolérance** et de **non-discrimination**, le BIDDH apporte son soutien aux États participants pour renforcer leur lutte contre les crimes inspirés par la haine et les incidents motivés par le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et les autres formes d'intolérance. Les activités du BIDDH liées à la tolérance et à la non-discrimination se concentrent sur les domaines suivants : la législation, la formation des forces de l'ordre, la surveillance, la rédaction de rapports et le suivi des réponses apportées aux crimes et incidents motivés par la haine, ainsi que les activités éducatives visant à promouvoir la tolérance, le respect et la compréhension mutuelle.

Le BIDDH conseille les États participants sur leurs politiques à l'égard **des Roms et des Sintis**. Il promeut le renforcement des capacités et la mise en réseau des communautés de Roms et de Sintis, et encourage la participation des représentants de ces communautés aux instances d'élaboration des politiques publiques.

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

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site internet du BIDDH (www.osce.org/odihr).