

**42<sup>e</sup> SESSION**

Rapport  
CG(2022)42-13  
23 mars 2022

**La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales**

Commission de suivi

Rapporteur<sup>1</sup> : Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP)

Résolution 482 (2022).....	2
Recommandation 476 (2022).....	4
Exposé des motifs.....	6

*Résumé*

Pendant longtemps, la situation des candidats indépendants n'a reçu que peu d'attention. Pourtant, leur contribution majeure au pluralisme politique fait des candidats indépendants un sujet de préoccupation. Bien que l'existence de mesures proportionnées destinées à limiter le nombre de candidats, y compris indépendants, soit jugée compatible avec les normes internationales visant à prévenir une fragmentation extrême du paysage politique, les législations nationales doivent éviter les exigences trop contraignantes afin de garantir le droit de chaque citoyen de briguer un mandat public sans discrimination. Des restrictions trop strictes sur la participation des candidats indépendants non seulement limitent intrinsèquement le pluralisme politique, mais elles peuvent en outre être aisément détournées pour réduire au silence les candidats de l'opposition vis-à-vis de ceux du pouvoir. Ceci est d'autant plus pertinent aux niveaux local et régional, où les candidats indépendants représentent souvent une alternative importante aux partis établis du fait de leur proximité avec les enjeux locaux.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen du Congrès  
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes  
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique  
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens  
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## RÉSOLUTION 482 (2022)<sup>2</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207, 2009) ;

b. au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, 1966) et à l'Observation générale n° 25 du PIDCP (1996) ;

c. au Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Document de Copenhague, OSCE, 1990) ;

d. à la Recommandation 375(2015) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les critères pour se présenter aux élections locales et régionales, adoptée le 26 mars 2015 ;

e. à la Recommandation 455(2021) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les problèmes récurrents recensés dans le cadre du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et des missions d'observation d'élections (période de référence 2017-2020), adoptée le 17 juin 2021 ;

f. au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002) ;

g. aux Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques (2020) ;

h. aux Priorités du Congrès 2021-2026 : Priorité 6. b. Des sociétés démocratiques – Qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne : la qualité de la gouvernance démocratique au bénéfice du citoyen doit être améliorée ;

i. à l'Objectif de développement durable 16 des Nations Unies : Paix, justice et institutions efficaces ; cible 16.7 – Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.

2. Le Congrès souligne les points suivants :

a. du fait de l'évolution de la nature générale des partis, plusieurs pays européens connaissent une augmentation du nombre de candidats indépendants aux élections locales et régionales. Cette tendance a été accélérée par les réseaux sociaux qui contribuent à axer davantage les campagnes sur les candidats, en particulier lors des élections locales et régionales, où les candidats indépendants ont de plus grandes chances de concurrencer les partis politiques. La perte d'importance des appareils de partis dans les campagnes associée à la personnalisation croissante de la politique ont davantage placé les candidats indépendants sur un pied d'égalité avec les candidats des partis. Les candidats indépendants changent désormais véritablement la donne, en bousculant les schémas de rivalités politiques existants et stimulant la participation électorale en comblant certaines lacunes de représentation ;

b. cette tendance favorise le pluralisme politique aux niveaux local et régional en permettant à différents acteurs politiques de briguer et d'obtenir des mandats électifs et de promouvoir une diversité de points de vue politiques. En ce sens, les candidats indépendants représentent une alternative importante aux partis politiques en tant qu'éléments incontournables de l'identité politique des collectivités territoriales. Leur rôle est par ailleurs essentiel dans un contexte de désillusion croissante vis-à-vis de la politique des partis et de manque de démocratie interne au sein des partis politiques. Leur proximité avec les questions locales et le recul des lignes idéologiques font des candidats indépendants des figures politiques pertinentes. Ils sont un élément précieux des élections locales et régionales, contribuant à créer un véritable pluralisme politique au plus près des citoyens ;

---

2. Discussion et adoption par le Congrès le 23 mars 2022, 2<sup>ème</sup> séance (voir le document CG(2022)42-13, exposé des motifs), rapporteur : Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP).

c. dans ce contexte, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont adopté des cadres réglementaires et des règles électorales qui facilitent les candidatures indépendantes, en particulier dans les élections locales et régionales où la demande des citoyens est la plus forte. Cette démarche est conforme aux normes internationales qui encadrent la participation électorale des candidats indépendants. Pourtant, de plus en plus, ces candidats rencontrent également des obstacles administratifs ou juridiques à leur participation, que ce soit au niveau de leur inscription, du déroulement de leur campagne ou de leur accès aux médias. Dans certains États membres, la détérioration de la situation des candidats indépendants s'inscrit dans une tendance généralisée au rétrécissement de l'espace politique laissé à l'opposition. Or, d'après les normes électorales internationales, tous les candidats devraient pouvoir se présenter aux élections dans les mêmes conditions, sans pression ni discrimination.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe à :

a. remédier au problème des candidats indépendants et des candidats de l'opposition en général qui, souvent, rencontrent des obstacles injustifiés à leur participation aux élections locales et régionales à différents stades du processus électoral – avant, pendant et après les élections ;

b. créer les conditions qui permettent aux candidats indépendants de se présenter aux élections locales et régionales sur un pied d'égalité avec les candidats des partis politiques, sans obstacles injustifiés ni discrimination, en alignant les cadres réglementaires et les règles électorales sur les meilleures pratiques et les normes internationales existantes, notamment celles définies par le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et par le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise ;

c. rechercher des façons de favoriser le pluralisme politique lors des élections locales et régionales, en encourageant la participation de candidats indépendants et en facilitant celle de candidats qui représentent les opinions de l'opposition en général ; et plus spécifiquement à :

i. faciliter l'inscription des candidats indépendants lorsque cette compétence relève des autorités locales et régionales ;

ii. contribuer à créer des conditions de campagne équitables, dans l'intérêt d'une concurrence loyale entre les candidats indépendants et les candidats des partis ;

iii. veiller à ce que la liberté de réunion soit respectée à l'égard de tous les candidats aux élections.

4. Dans le cadre de ses missions d'observation des élections locales et régionales dans les États membres, le Congrès s'engage à tenir compte des lignes directrices citées dans l'exposé des motifs ainsi que de toute autre norme pertinente.

### **RECOMMANDATION 476 (2022)<sup>3</sup>**

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207, 2009) ;

b. au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, 1966) et à son Observation générale n° 25 (1996) ;

c. au Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Document de Copenhague, OSCE, 1990) ;

d. à la Recommandation 375(2015) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les critères pour se présenter aux élections locales et régionales, adoptée le 26 mars 2015 ;

e. à la Recommandation 455(2021) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les problèmes récurrents recensés dans le cadre du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et des missions d'observation d'élections (période de référence 2017-2020), adoptée le 17 juin 2021 ;

f. au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002) ;

g. aux Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques (2020) ;

h. aux Priorités du Congrès pour 2021-2026 : "Priorité 6. b. Des sociétés démocratiques – Qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne : la qualité de la gouvernance démocratique au bénéfice du citoyen doit être améliorée" ;

i. à l'Objectif de développement durable 16 : Paix, justice et institutions efficaces ; cible 16.7 – Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.

2. Le Congrès souligne les points suivants :

a. du fait de l'évolution de la nature générale des partis, plusieurs pays européens connaissent une augmentation du nombre de candidats indépendants aux élections locales et régionales. Cette tendance a été accélérée par les réseaux sociaux qui contribuent à axer davantage les campagnes sur les candidats, en particulier lors des élections locales et régionales, où les candidats indépendants ont de plus grandes chances de concurrencer les partis politiques. La perte d'importance des appareils de partis dans les campagnes associée à la personnalisation croissante de la politique ont davantage placé les candidats indépendants sur un pied d'égalité avec les candidats des partis. Les candidats indépendants changent désormais véritablement la donne, en bousculant les schémas de rivalités politiques existants et stimulant la participation électorale en comblant certaines lacunes de représentation ;

b. cette tendance favorise le pluralisme politique aux niveaux local et régional en permettant à différents acteurs politiques de briguer et d'obtenir des mandats électifs et de promouvoir une diversité de points de vue politiques. En ce sens, les candidats indépendants représentent une alternative importante aux partis politiques en tant qu'éléments incontournables de l'identité politique des collectivités territoriales. Leur rôle est par ailleurs essentiel dans un contexte de désillusion croissante vis-à-vis de la politique des partis et de manque de démocratie interne au sein des partis politiques. Leur proximité avec les questions locales et le recul des lignes idéologiques font des candidats indépendants des figures politiques pertinentes. Ils sont un élément précieux des élections locales et régionales, contribuant à créer un véritable pluralisme politique au plus près des citoyens ;

---

<sup>3</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 23 mars 2022, 2<sup>ème</sup> séance (voir le document CG(2022)42-13, exposé des motifs), rapporteur : Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP).

c. dans ce contexte, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont adopté des cadres réglementaires et des règles électorales qui facilitent les candidatures indépendantes, en particulier dans les élections locales et régionales où la demande des citoyens est la plus forte. Cette démarche est conforme aux normes internationales qui encadrent la participation électorale des candidats indépendants. Pourtant, de plus en plus, ces candidats rencontrent également des obstacles administratifs ou juridiques à leur participation, que ce soit au niveau de leur inscription, du déroulement de leur campagne ou de leur accès aux médias. Dans certains États membres, la détérioration de la situation des candidats indépendants s'inscrit dans une tendance généralisée au rétrécissement de l'espace politique laissé à l'opposition. Or, d'après les normes électorales internationales, tous les candidats devraient pouvoir se présenter aux élections dans les mêmes conditions, sans pression ni discrimination.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite le Comité des Ministres à appeler les États membres à :

a. remédier au problème des candidats indépendants et des candidats de l'opposition en général qui, rencontrent souvent des obstacles injustifiés à leur participation aux élections locales et régionales à différents stades du processus électoral – avant, pendant et après les élections ;

b. créer les conditions permettant aux candidats indépendants de se présenter aux élections locales et régionales sur un pied d'égalité avec les candidats des partis politiques, sans obstacles injustifiés ni discrimination, en alignant les cadres réglementaires et les règles électorales sur les bonnes pratiques et normes internationales existantes, notamment celles définies par le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE et par le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise ;

c. rechercher des façons de favoriser le pluralisme politique lors des élections locales et régionales, en encourageant la participation de candidats indépendants et en facilitant celle de candidats qui représentent les opinions de l'opposition en général.

4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et les autres institutions pertinentes du Conseil de l'Europe à tenir compte de la présente recommandation et de l'exposé des motifs qui l'accompagne dans leurs activités concernant les États membres.

## EXPOSÉ DES MOTIFS<sup>4</sup>

### 1. INTRODUCTION

1. Dans la majorité des États membres du Conseil de l'Europe, les candidats indépendants (également candidats sans étiquette ou candidats autodésignés) représentent une force politique plutôt marginale dans les élections nationales. En revanche, aux niveaux local et régional, les candidats indépendants sont une composante clé de l'identité des collectivités locales et représentent une alternative électorale de plus en plus importante. Le rôle des candidats indépendants est par ailleurs essentiel dans un contexte de désillusion croissante vis-à-vis de la politique des partis et d'absence de démocratie interne au sein des partis politiques. Le caractère décentralisé et localisé des élections locales et régionales offre aux candidats indépendants de meilleures chances face aux candidats des partis politiques portés par l'appareil de campagne. Leur proximité avec les questions locales et la perte de vitesse des lignes idéologiques et partisans font des candidats indépendants des figures politiques pertinentes. Ils sont un élément précieux des élections locales et régionales, contribuant à créer un véritable pluralisme politique au plus près des citoyens.

2. Dans ce contexte, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont adopté ces dernières décennies des cadres réglementaires et des règles électorales qui facilitent les candidatures indépendantes, en particulier dans les élections locales et régionales où la demande des citoyens est la plus forte. En outre, le climat général de la politique indépendante s'est amélioré avec l'expansion de nouveaux médias et des campagnes en ligne qui sont, par nature, davantage axés sur les candidats. Toutefois, les candidats indépendants sont également confrontés, et de manière croissante, aux mêmes obstacles à la participation électorale que les candidats des partis politiques. De nature administrative ou juridique, ces obstacles entravent l'inscription des candidats, le bon déroulement de la campagne ou l'accès aux médias.

3. Les bonnes pratiques et normes internationales encadrent la participation des candidats indépendants aux élections en tant qu'élément clé du pluralisme des élections et de la politique en général. Conformément aux normes électorales internationales, tous les candidats doivent pouvoir se présenter aux élections dans les mêmes conditions, sans pression ni discrimination et indépendamment de leur affiliation politique ou de leur statut de candidats indépendants. Ils doivent être soumis aux mêmes règles, avant, pendant et après les élections et leur investiture doit être dûment confirmée s'ils ont reçu suffisamment de votes.

4. De manière générale, le droit des individus de se présenter aux élections et d'être élus (suffrage passif), à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, est universellement reconnu et établi par les principaux traités et instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tant au niveau mondial que régional – surtout par l'article 25 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui s'applique également aux élections locales (Observation générale du PIDCP n°25, paragraphe 6). En Europe, des garanties similaires sont fournies par l'article 3 du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), bien qu'il ne s'applique pas aux élections locales, et par le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, qui est politiquement contraignant pour ses signataires<sup>5</sup>. S'agissant spécifiquement des élections locales, ce droit est garanti par l'article 1 du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

4 Préparé en collaboration avec l'experte du Congrès, Mme Christina BINDER, Université des Forces armées fédérales allemandes, Munich, Allemagne.

5 Le Document de Copenhague de l'OSCE exige spécifiquement des États participants qu'ils « [respectent] le droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, sans discrimination » (Document de Copenhague, paragraphe 7.5). Cet engagement interdit la discrimination dans l'exercice du droit de se présenter à des fonctions publiques, entre les candidats qui sont affiliés à des partis politiques et les candidats qui ne le sont pas. Les candidats indépendants devraient donc être autorisés à se présenter aux élections selon les mêmes conditions que celles applicables aux candidats désignés par les partis politiques. En particulier, les réglementations concernant l'accès au scrutin et les frais, ainsi que les restrictions de candidature pour les partis, ne devraient pas être discriminatoires à l'égard des candidats indépendants ou établir des privilèges injustifiés pour les partis, en étant par exemple à un niveau si élevé qu'ils ne peuvent être atteints que par les partis et non par les candidats indépendants. Lorsque les partis politiques bénéficient d'un soutien de l'État, comme la mise à disposition de temps d'antenne dans les médias publics ou le financement des campagnes, il devrait également y avoir un système de soutien aux candidats indépendants afin de garantir qu'ils bénéficient d'un traitement équitable sous l'angle de l'allocation des ressources de l'État.

5. La définition des candidats indépendants utilisée dans le présent rapport désigne les candidats dont la nomination n'a pas été proposée ou approuvée par un parti politique. Les candidats indépendants sont des personnes qui ne sont pas affiliées à un parti politique. Ils ne figurent sur la liste électorale d'aucun parti et les informations inscrites sur le bulletin de vote ne les lient à aucun mouvement, de quelque manière que ce soit. Il faut cependant reconnaître que l'indépendance est un choix de circonstance, souvent temporaire, exercé par des personnes qui souhaitent obtenir un mandat politique. Par conséquent, les candidats indépendants constituent un ensemble extrêmement diversifié de personnalités politiques. Dans certains pays, les candidats indépendants forment leurs propres listes, alliances électorales et associations non partisans, une pratique que l'on retrouve surtout au niveau local<sup>6</sup>. Dans d'autres, les listes des partis incluent des personnes qui ne sont membres d'aucun parti et qui se disent indépendantes. Enfin, il arrive qu'une fois élus, les candidats indépendants rejoignent des groupes de partis au sein des organes élus. L'indépendance nominale ne signifie pas nécessairement l'absence de liens partisans. Le présent rapport traite de la situation spécifique des candidats indépendants qui se présentent seuls ou, dans les pays qui l'autorisent, qui constituent une liste indépendante avec d'autres candidats indépendants.

6. Le présent rapport aborde ce sujet sous différents angles. Après l'introduction, il étudie les tendances actuelles concernant la position des candidats indépendants et leur importance pour garantir un pluralisme politique essentiel à la démocratie locale et régionale. La troisième partie résume les obstacles rencontrés par les candidats indépendants lors des élections dans les États membres du Conseil de l'Europe. La quatrième partie analyse les normes internationales relatives à la participation des candidats indépendants aux élections et examine les phases concrètes du processus électoral. La cinquième partie donne un aperçu des différents systèmes qui encadrent la situation des candidats indépendants dans les États membres du Conseil de l'Europe, notamment en ce qui concerne les règles d'accès au scrutin, les systèmes électoraux et le rôle des nouveaux médias. La sixième partie propose un excursus sur la position des candidats de l'opposition au regard d'une sélection de questions pertinentes pour les élections locales et régionales. Enfin, la septième partie énonce les principales conclusions du présent rapport sur le rôle des candidats indépendants.

## 2. LES TENDANCES ACTUELLES ET LE RÔLE DES CANDIDATS INDÉPENDANTS

7. Les candidats indépendants ont longtemps représenté une force politique marginale dans la vie politique européenne, évoluant dans l'ombre des partis et de leurs candidats portés par de puissants appareils de partis. Toutefois, avec l'évolution de la nature générale de la politique partisane, la montée des candidats indépendants est devenue une caractéristique intrinsèque de la politique moderne dans de nombreux pays. Le déclin de l'esprit de parti, ou du moins le recul des partis politiques traditionnels<sup>7</sup> et la montée des sentiments antipartis et des mouvements populistes sont une réalité dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe<sup>8</sup>. Les partis politiques perdent leur statut de « vecteurs principaux de la représentation » et ne sont plus nécessairement considérés par les candidats comme les meilleurs instruments pour atteindre leurs objectifs politiques<sup>9</sup>. Dans ce contexte, les candidatures indépendantes suscitent un intérêt croissant qui coïncide avec une attention accrue portée aux candidats politiques en tant qu'individus en général.

8. La montée des candidats indépendants est une caractéristique récurrente de nombreuses élections dans un large éventail de pays. Les candidats sans étiquette défient les partis aux élections locales et régionales, ainsi qu'aux élections nationales, dans un certain nombre de démocraties bien établies, et obtiennent souvent de bons résultats dans les démocraties nouvelles ou émergentes. Malgré les obstacles importants qu'ils rencontrent, les candidats indépendants remportent des sièges électifs voire, dans certains cas, intègrent l'exécutif ou exercent une influence considérable sur la politique gouvernementale. Si leur poids électoral en termes de sièges remportés reste parfois limité, les indépendants peuvent véritablement changer la donne en déstabilisant les schémas existants de

6 Voir l'Union des indépendants en République tchèque (SNK) – un mouvement politique enregistré fondé en 2000 pour aider les maires non-affiliés à un parti à participer aux élections de l'assemblée régionale.

7 F. Berglund et autres, « Party identification and party choice », dans J. Thomassen (éd.), *The European Voter*, Oxford : Oxford University Press, 2005, p. 106-124.

8 T. Poguntke, « Anti-party sentiment. Conceptual thoughts and empirical evidence: Explorations into a minefield », *European Journal of Political Research*, vol. 29, n° 3, 1996, p. 319-344 ; E. Belanger, « Antipartyism and third-party vote choice: a comparison of Canada Britain and Australia », *Comparative Political Studies*, vol. 37, n° 9, 2004, p. 1054-1078.

9 N. Bolleyer, L. Weeks, « The puzzle of non-party actors in party democracy: independents in Ireland. *Comparative European Politics* », vol. 7, n° 3, 2009, p. 299-324.

rivalités politiques, en forçant les grands partis à changer de stratégie et en comblant les lacunes de représentation, stimulant ainsi la participation électorale<sup>10</sup>.

9. Cette tendance se trouve accélérée par le rôle de plus en plus prégnant des réseaux sociaux utilisés à des fins politiques, qui sont devenus un élément intrinsèque des campagnes politiques dans de nombreux pays. En tant qu'outil politique, internet présente un certain nombre d'avantages par rapport aux médias traditionnels, notamment son faible coût, son accessibilité, sa facilité d'utilisation, sa rapidité, sa large portée et son interconnectivité. L'essor des technologies d'information et de communication (TIC) modernes contribue à la personnalisation de la vie politique et à des campagnes de plus en plus centrées sur les candidats. A cet égard, les candidats indépendants ont bénéficié des changements technologiques entraînant la personnalisation de la vie politique. En outre, les caractéristiques des campagnes en ligne font d'internet une ressource particulièrement précieuse pour les indépendants qui, bien souvent, ont des fonds de campagne modestes, peu de soutien administratif et organisationnel et un accès limité aux médias traditionnels comme la presse écrite et la télévision<sup>11</sup>.

10. La perte d'importance des appareils de partis dans les campagnes politiques à l'ère de l'information place davantage les candidats indépendants sur un pied d'égalité avec les candidats des partis. Internet permet notamment aux candidats politiques de toucher un large public à un coût très faible et sans recourir à la machine administrative. Cette évolution est d'autant plus vraie chez les jeunes électeurs qui constituent un groupe cible important pour les candidats indépendants, car ils sont moins attachés aux partis que les électeurs plus âgés, n'ont pas l'habitude de voter pour un parti spécifique et présentent un fort degré d'apathie et de désenchantement politiques. Ces caractéristiques les rendent particulièrement sensibles à la mobilisation en faveur de personnalités politiques indépendantes.

11. En effet, la tendance générale à la participation accrue des candidats indépendants se traduit par un plus grand pluralisme politique, ce qui est positif pour toute démocratie. Cela implique la capacité des individus à rechercher, recueillir et promouvoir toute une variété de points de vue politiques. À l'échelon local, le pluralisme politique requiert l'existence d'une diversité de personnalités politiques au sein de la localité et d'une concurrence réelle au moment des élections. Cela suppose la présence à la fois de partis politiques (c'est-à-dire de candidats inscrits sur des listes partisans) et de candidats indépendants. Le pluralisme politique est au cœur des démocraties modernes. Il est particulièrement essentiel à la gouvernance démocratique, car il offre aux citoyens un véritable choix entre les candidats au moment des élections<sup>12</sup>. Cela semble d'autant plus important dans les élections locales et régionales, où les candidats individuels devancent les partis en raison de leur proximité avec les questions et les populations locales. Les candidats indépendants jouent un rôle irremplaçable pour garantir le pluralisme politique, surtout au niveau local où les lignes de partis sont souvent floues et où les idéologies sont écartées lorsque des problèmes locaux concrets sont en jeu<sup>13</sup>.

12. Toutefois, les candidats indépendants sont également confrontés à des obstacles importants. Comme l'a indiqué la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe dans un rapport récent, le pluralisme politique s'est quelque peu contracté ces dernières années dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe – une évolution qui a été accentuée par la pandémie de COVID-19<sup>14</sup>. La tendance générale au rétrécissement de l'espace politique laissé à l'opposition dans des domaines tels que la participation

10 L. Weeks, « Rage Against the Machine: Who is the Independent Voter? », *Irish Political Studies*, vol. 26, n° 1, 2011, p. 19-43 ; L. Weeks, « We Don't Like (to) Party. A Typology of Independents in Irish Political Life, 1922-2007 », *Irish Political Studies*, vol. 24, n° 1, 2009, p. 1-27 ; P. Ehin, M. Solvak, « Party voters gone astray: explaining independent candidate success in the 2009 European elections in Estonia », *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, vol. 22, n° 3, 2019, p. 269-291.

11 C. Delany, « Online politics 101 », 2011, disponible à l'adresse suivante : <http://www.epolitics.com/onlinepolitics101.pdf>.

12 Voir paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.

13 Cela contraste avec la situation au niveau national, où les élections sont, dans la plupart des pays, centrées sur les partis politiques. Cela s'explique par la nécessité de prévenir une fragmentation excessive et dysfonctionnelle des candidatures et de renforcer ainsi l'expression de l'opinion populaire dans le choix du corps législatif. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a fait valoir que certaines restrictions visant à limiter la participation des candidats indépendants aux élections nationales sont recevables, par exemple le nombre de signatures de soutien ou le dépôt de candidature, car elles répondent au souci légitime du législateur de garantir la stabilité politique du pays et du gouvernement qui sera placé à sa tête à la suite des élections. Par ailleurs, les dispositions qui permettent de limiter, dans une certaine mesure, le nombre de personnalités politiques en lice pour une élection peuvent être considérées comme compatibles avec les normes internationales dès lors qu'elles visent à favoriser le bon déroulement des élections (voir plus loin la quatrième partie). Cependant, comme indiqué précédemment, ce raisonnement ne semble pas tenir au niveau local – une hypothèse confirmée par le nombre croissant d'indépendants actifs dans la vie politique locale et par le soutien de plus en plus affirmé du grand public aux candidatures indépendantes.

14 Rapport de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit : Un renouveau démocratique pour l'Europe », 2021.

aux élections, la liberté d'expression et la liberté de réunion a sans aucun doute joué sur la situation des candidats indépendants dans les élections locales et régionales, qui sont par nature une force d'opposition aux gouvernements centraux. Le rapport évoque notamment avec inquiétude la question de la suppression du pluralisme politique, qui est un attribut du « régime politique véritablement démocratique » encadré par la « prééminence du droit », citant les arrêts rendus par la Cour européenne contre la Fédération de Russie à propos d'Alexeï Navalny<sup>15</sup>. À ce sujet, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a fait part, en septembre 2020, de ses préoccupations concernant la poursuite des arrestations et les ingérences dans les droits fondamentaux des candidats indépendants et de leurs partisans à l'approche des élections municipales de 2019 de la Douma de Moscou<sup>16</sup>.

### 3. LES OBSTACLES RENCONTRÉS PAR LES CANDIDATS INDÉPENDANTS

13. Malgré leur importance dans le renforcement du pluralisme politique aux niveaux local et régional, les candidats indépendants rencontrent souvent divers obstacles pour participer aux élections. Ces obstacles formels et informels découlent de la situation désavantageuse dans laquelle les candidats indépendants se trouvent par rapport à ceux des partis politiques, qui bénéficient traditionnellement d'un accès facilité à l'enregistrement de leurs candidatures, à la campagne électorale ou encore à d'autres étapes du processus électoral (que ce soit en raison d'exigences légales/administratives moins strictes ou grâce à l'appareil des partis politiques qui facilite leur participation politique). Les candidats indépendants, eux, rencontrent des obstacles à toutes les étapes du processus électoral.

14. Dans certains pays, les candidats indépendants ne sont pas légalement autorisés à s'inscrire et à se présenter aux élections, ou alors sont exclus de certaines étapes de la course électorale. Par exemple, lors des élections locales de 2020 en Ukraine, une disposition légale interdisait aux candidats indépendants de se présenter en tant que maire ou conseiller municipal dans les communes de plus de 10 000 électeurs. Bien qu'il ait été dit de manière officieuse que cette restriction visait à empêcher une fragmentation excessive des forces politiques au niveau local, le fait que les candidats indépendants aient été privés de leur droit a été largement critiqué par les observateurs électoraux internationaux, y compris par la délégation du Congrès chargée d'observer les élections locales en Ukraine. Il a été estimé que les restrictions imposées aux candidatures indépendantes décourageaient l'activité politique au niveau local<sup>17</sup>.

15. Lorsque les candidats indépendants sont légalement autorisés à se présenter aux élections locales et régionales, d'autres obstacles divers et variés peuvent les en empêcher (au niveau collectif ou au niveau individuel). Il arrive aussi que les candidats indépendants soient tellement désavantagés par les obstacles formels et informels existants qu'ils se trouvent techniquement exclus de la course électorale. Par exemple, pendant les élections régionales en Russie, les candidats indépendants ont été effectivement exclus des élections en raison des « pressions administratives » exercées par les autorités au cours de la procédure de parrainage/d'inscription préélectorale. Presque partout en Russie, les candidats indépendants qui ont cherché à s'inscrire n'ont pas réussi à recueillir le pourcentage requis de signatures pour parrainer leur candidature. Il convient de préciser que ces signatures (entre 5 et 10 % selon les régions) devaient être recueillies auprès des conseillers municipaux de la région concernée, pratique surnommée le filtre municipal. Par conséquent, les candidats indépendants ont largement souffert de ce système qui a empêché 61,9 % d'entre eux de s'inscrire en 2015, 63 % en 2016 et 53 % en 2017. Ces taux sont imputables à l'application du filtre municipal et aux pressions

15 Cour européenne des droits de l'homme, *Navalny c. Russie*, 15 novembre 2018 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Navalny c. Russie*, 9 avril 2019. Lors des élections municipales de la Douma de Moscou en 2019, M. Navalny a soutenu des candidats indépendants, dont la plupart n'ont pas été autorisés à participer aux élections, ce qui a entraîné des manifestations massives. En juillet 2019, M. Navalny a été arrêté, d'abord pour dix jours, puis, presque immédiatement après, pour trente jours. Le soir du 28 juillet, il a été hospitalisé avec de graves lésions aux yeux et sur la peau. À l'hôpital, on lui a diagnostiqué une « allergie », bien que ce diagnostic ait été contesté par Anastasia Vasilieva, une ophtalmologue qui avait déjà soigné M. Navalny après une attaque chimique perpétrée par un prétendu manifestant en 2017. Dr Vasilieva a remis en question le diagnostic et a émis l'hypothèse selon laquelle l'état de santé de M. Navalny serait le résultat « d'effets néfastes de produits chimiques de nature indéterminée ». Le 29 juillet 2019, M. Navalny a quitté l'hôpital et a été ramené en prison, malgré les objections de son médecin personnel qui a mis en doute les motifs de l'hôpital. Des partisans de M. Navalny et des journalistes qui se trouvaient près de l'hôpital ont été attaqués par la police et beaucoup ont été placés en détention.

16 Rapport de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit : Un renouveau démocratique pour l'Europe », 2021, p. 57.

17 Congrès, « Ukraine : Des élections équitables sont une condition préalable au fonctionnement des institutions démocratiques », disponible sur : <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/ukraine-fair-elections-is-a-prerequisite-for-the-functioning-of-democratic-institutions>.

administratives exercées par le parti au pouvoir sur les conseillers municipaux pour les empêcher de donner leurs signatures de soutien aux candidats indépendants<sup>18</sup>.

16. L'exemple des élections nationales en Bulgarie montre que les réglementations relatives à la collecte de signatures de soutien peuvent être discriminatoires. En effet, si le code électoral de Bulgarie autorise la participation des partis politiques et des coalitions de partis aux élections législatives avec le soutien de 7 000 signatures d'électeurs résidant n'importe où dans le pays, il impose aux candidats indépendants, pour ces mêmes élections, de rassembler les signatures de 3 % d'électeurs résidant exclusivement dans leurs circonscriptions respectives (mais pas plus de 5 000 signatures). La Commission de Venise a considéré que cette règle constituait un obstacle relativement élevé pour les candidatures indépendantes<sup>19</sup>.

17. En Macédoine du Nord, les candidats indépendants sont tenus d'appuyer leur candidature par les signatures de 100 à 1 000 électeurs selon le nombre d'électeurs dans la municipalité, soit entre 0,2 et 4,8 % des électeurs éligibles résidant dans la municipalité concernée. Lors des élections locales de 2017, le nombre requis de signatures dépassait 2 % du total des électeurs inscrits dans 18 municipalités et 3 % dans neuf municipalités. Dans deux municipalités, ce nombre s'élevait à 4,8 % des électeurs inscrits. Selon l'OSCE/BIDDH, cette pratique a porté atteinte à l'égalité de la capacité des citoyens à se présenter aux élections et allait à l'encontre des bonnes pratiques, qui recommandent que les signatures de soutien ne dépassent pas 1 % des électeurs inscrits<sup>20</sup>.

18. Dans d'autres pays, les inégalités de traitement et parfois la répression auxquelles sont confrontés les candidats indépendants peuvent être plus subtiles, mais tout aussi préjudiciables pour le pluralisme politique, que des formes plus explicites de discrimination. Même lorsque les candidats indépendants sont autorisés à se présenter et ont donc une chance d'être élus, ils peuvent encore rencontrer de nombreux obstacles administratifs et autres freins structurels qui affaiblissent leur compétitivité par rapport aux candidats des partis. En conséquence, beaucoup peuvent être découragés de se présenter. Par exemple, avant et pendant les élections locales de 2019 en République de Moldova, la lourdeur administrative des procédures de collecte de signatures d'électeurs, dont le seuil était beaucoup trop élevé (un électeur ne pouvait soutenir qu'un seul candidat), a réduit les chances des candidats indépendants de pouvoir se présenter et être élus. Aucune exigence de ce type n'a été imposée aux candidats des partis politiques. En outre, alors que les candidats des partis pouvaient démarrer leur campagne à la date officielle de leur inscription, les candidats indépendants ne pouvaient commencer à rassembler des signatures qu'à compter de ce même jour. Le début de leurs activités de campagne était donc retardé, ce qui a porté atteinte à l'égalité des chances électorales<sup>21</sup>.

19. Le financement des campagnes électorales est une autre question qui pèse sur les conditions de campagne des candidats indépendants. Contrairement à la plupart des partis politiques, les capacités financières des candidats indépendants sont souvent maigres, parfois en raison du manque de soutien de l'État (financement public des campagnes, fonds publics), qui favorise alors les candidats des partis. Ces derniers (en particulier les candidats des partis établis) bénéficient généralement d'une forme de financement public de leur campagne sur la base, par exemple, de leurs succès électoraux antérieurs, ce qui n'est pas le cas des candidats indépendants. Dans certains cas, les fonds publics ne sont accordés qu'aux partis qui détiennent déjà des mandats, comme en Albanie où seuls les candidats des partis politiques sont autorisés à recevoir des fonds publics. Les candidats indépendants ne peuvent, eux, compter que sur les fonds privés<sup>22</sup>.

18 C. Ross, « Regional elections in Russia: instruments of authoritarian legitimacy or instability? », *Nature*, 2018, disponible [en anglais] à l'adresse suivante : <https://www.nature.com/articles/s41599-018-0137-1> ; EPDE, « Russian regional elections: Independent candidates face discrimination through the "Municipal Filter" », 2017, disponible [en anglais] à l'adresse suivante : <https://www.epde.org/en/news/details/Russian-regional-elections-Independent-candidates-discriminated.html> ; Congrès, « Russie : Il faut garantir aux candidats indépendants et à ceux de l'opposition l'égalité d'accès aux élections locales », disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/russia-independent-and-opposition-candidates-should-be-guaranteed-equal-access-to-electoral-rights-in-local-elections?inheritRedirect=true>.

19 Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le code électoral de Bulgarie, CDL-AD(2011)013, 2011, disponible à l'adresse suivante : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)013-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)013-f) ; Commission de Venise, « Code de bonne conduite en matière électorale », 2002, I 1.3 ii. : « la loi ne devrait pas exiger la signature de plus de 1 % des électeurs de la circonscription ».

20 Rapport final de l'OSCE/BIDDH, Élections municipales de l'ex-République yougoslave de Macédoine, 15 octobre et 29 octobre 2017, p. 10.

21 Congrès, Élections locales en République de Moldova (20 octobre 2019).

22 OSCE/BIDDH, Rapport final, Élections locales – République d'Albanie, 30 juin 2019, p. 14.

20. Enfin, les candidats indépendants peuvent être désavantagés le jour du scrutin par leur position sur le bulletin de vote. Cela a été le cas pendant les élections locales de 2017 en Macédoine du Nord où, contrairement au code électoral, les organes de l'administration électorale ont organisé deux tirages au sort pour déterminer l'ordre des candidats sur le bulletin de vote : l'un pour les partis et coalitions, l'autre pour les groupes d'électeurs. Cette pratique était discriminatoire à l'égard des candidats indépendants, puisque leurs noms étaient placés en bas des bulletins de vote<sup>23</sup>.

21. En résumé, les candidats indépendants peuvent se heurter à divers obstacles à leur participation électorale. Ils ne sont pas nécessairement directement exclus de la course électorale, mais connaissent des difficultés (même mineures) de nature administrative ou des désavantages pratiques/structurels dans leur mise en compétition avec les candidats des partis politiques. Cette situation affecte le degré de pluralisme politique et, par extension, la qualité des élections et de la démocratie en tant que telle. Elle est également contraire aux normes électorales internationales qui visent à garantir des élections libres et équitables.

#### 4. LES NORMES INTERNATIONALES RELATIVES À LA PARTICIPATION ÉLECTORALE DES CANDIDATS INDÉPENDANTS

##### 4.1 Cadre général

22. Les candidats indépendants bénéficient des normes internationales générales relatives à la participation électorale. L'existence d'une véritable compétition électorale entre les partis politiques et les candidats est un principe fondateur des élections démocratiques<sup>24</sup>. Le suffrage passif est essentiel à la réalisation de ce principe. Le droit des individus de se présenter aux élections et d'être élus (suffrage passif), à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, est universellement reconnu et établi par les principaux traités et instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tant au niveau mondial que régional, surtout par l'article 25 du PIDCP, qui s'applique également aux élections locales (Observation générale du PIDCP n° 25, paragraphe 6). En Europe, des garanties similaires sont fournies par l'article 3 du Protocole n° 1 de la CEDH (droit à des élections libres), bien qu'il ne s'applique pas aux élections locales, et par le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, qui est politiquement contraignant pour ses signataires. En ce qui concerne spécifiquement les élections locales, ce droit est garanti par l'article 1 du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

23. En ce qui concerne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit des candidats indépendants de se présenter aux élections apparaît dans plusieurs affaires examinées par la Cour. Bien que celles-ci concernent des élections nationales, où l'argument qui consiste à éviter la fragmentation est plus convaincant, la Cour semble réticente à établir des violations et laisse aux États une plus grande marge d'appréciation sur la question des candidats indépendants. Dans l'affaire *Oran c. Turquie*, la Cour s'est penchée sur la violation alléguée de l'article 3 du Protocole n° 1. Le requérant, qui s'était présenté aux élections législatives en 2007, se plaignait que les limitations légales qui lui avaient été imposées en tant que « candidat indépendant » constituaient une violation de son droit à des élections libres. Pourtant, la Cour n'a conclu à aucune violation. Par ailleurs, dans l'affaire *Timurhan c. Turquie*, la requérante alléguait que, en sa qualité d'électrice, la même loi l'avait contrainte à voter pour un parti politique et l'avait empêchée de connaître les noms des différents candidats ou de voter pour un candidat indépendant. Ces affaires concernaient en particulier l'impossibilité pour les électeurs turcs vivant à l'étranger de voter pour des candidats indépendants sans étiquette dans les bureaux de vote installés dans les postes de douane. Dans ses décisions, la Cour a souligné le rôle des partis

23 OSCE/BIDDH, Élections municipales de l'ex-République yougoslave de Macédoine, 15 octobre et 29 octobre 2017, p. 11.

24 L'une des principales fonctions des partis politiques consiste à présenter des candidats aux élections. Les partis choisissent des candidats pour représenter leurs idéaux. Toutefois, la candidature est l'expression du droit d'un individu d'être élu et, par conséquent, la législation pertinente doit garantir le droit de chaque citoyen d'être candidat à des élections. La capacité individuelle de se présenter aux élections, y compris en tant que candidat indépendant, peut être affectée par trois ensembles de règles : 1) celles énoncées par l'État et concernant l'enregistrement des candidats ; 2) celles imposées à l'intérieur du parti pour sélectionner ses candidats ; et 3) les restrictions admissibles des droits d'éligibilité telles que celles tenant à des conditions d'âge, de résidence ou de citoyenneté. Si le premier ensemble de règles ne doit pas limiter exagérément le droit à la liberté d'expression et d'association des partis, une bonne pratique veut que le deuxième ensemble de règles tienne également compte de la nécessité de veiller à ce que les candidats soient choisis avec le soutien de la majorité des membres du parti. Mais l'ingérence de l'État devrait se limiter à des exigences de transparence et à la garantie d'une certaine forme de consultation des membres du parti. Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, 2<sup>e</sup> édition (2020), par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphes 180-181.

politiques, seules formations à même d'accéder au pouvoir et d'exercer une influence sur l'ensemble du régime national. En outre, la Cour a estimé que cette limitation poursuivait deux autres buts légitimes, à savoir : conforter le pluralisme démocratique tout en évitant une fragmentation excessive et dysfonctionnelle des candidatures et renforcer ainsi l'expression de l'opinion du peuple quant au choix du corps législatif. En conséquence, la Cour a conclu à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1, estimant que la restriction répondait au souci légitime du législateur d'assurer la stabilité politique du pays et du gouvernement qui serait placé à sa tête à l'issue des élections.

24. Ainsi, globalement, il convient de trouver un équilibre entre la garantie du pluralisme politique, d'une part, et la prévention d'une fragmentation excessive et dysfonctionnelle des candidatures, d'autre part. Concrètement, le pluralisme politique est assuré par l'exercice de divers droits et libertés, tels que la protection des opinions et la liberté de les exprimer, notamment au sens de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est également l'un des objectifs des libertés de réunion et d'association consacrées par l'article 11. Cela vaut d'autant plus pour le droit à des élections libres consacré par l'article 3 du Protocole n° 1 de la CEDH. Comme le confirment les arrêts de la Cour, le Document de Copenhague et d'autres engagements de l'OSCE, le pluralisme est nécessaire pour garantir une gouvernance démocratique efficace et offrir aux citoyens une véritable possibilité de choisir la manière dont ils seront gouvernés. En effet, le degré de pluralisme politique est considéré comme l'un des éléments clés de la qualité de la démocratie représentative en général, ainsi que du processus démocratique aux niveaux local et régional<sup>25</sup>.

#### 4.2. Limitations et restrictions

25. En général, le principe de la participation universelle et non discriminatoire aux élections, tel qu'il est prévu dans les instruments cités ci-dessus, inclut le droit de se présenter en tant que candidat indépendant. Il impose également des limitations aux possibles restrictions de leurs droits. Toute restriction appliquée aux personnes souhaitant se présenter à des élections est soumise à des critères stricts et doit respecter des conditions telles que l'âge, la nationalité<sup>26</sup>, le lieu de résidence, les antécédents judiciaires, etc. Toute autre exigence à l'éligibilité doit être mentionnée explicitement dans la Constitution ou dans la législation et être justifiée par des principes constitutionnels qui permettent la limitation de certains droits fondamentaux pour certaines catégories de citoyens<sup>27</sup>. Dans tous les cas, les conditions d'éligibilité doivent être raisonnables et appliquées de manière non discriminatoire. Les exigences déraisonnables peuvent comprendre un montant excessif de la caution électorale, l'obligation de bénéficier d'un soutien régional ou d'une représentation de parti, ou encore un nombre excessivement élevé de signatures de soutien, chacune de ces conditions pouvant décourager les candidatures légitimes. Ainsi, la non-affiliation à un parti politique ne constitue pas une restriction raisonnable et les citoyens ne devraient pas être tenus d'adhérer à un parti politique pour pouvoir se présenter aux élections<sup>28</sup>.

26. Certaines personnes peuvent être privées du droit d'être élues, conformément aux normes internationales, mais seulement si elles remplissent certaines conditions cumulatives. Les dispositions recevables pour priver une personne de son droit de suffrage passif doivent être prévues par la loi, respecter le principe de proportionnalité (l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote) et être fondées sur des motifs liés à la santé mentale ou des

---

25 Par conséquent, il est largement reconnu que la législation qui encadre les personnalités politiques devrait viser à favoriser un environnement politique pluraliste et à promouvoir le pluralisme comme moyen de garantir la participation de toutes les personnes et de tous les groupes, y compris les indépendants, à la vie publique, ce qui devrait également permettre l'expression des points de vue de l'opposition et des transitions démocratiques du pouvoir. Une législation qui restreint excessivement le nombre de candidats aux élections ne réduit pas seulement la libre fonction du pluralisme politique, mais peut aussi être facilement manipulée pour faire taire les partis ou les candidats qui expriment des opinions d'opposition impopulaires pour les personnes au pouvoir. Voir les arrêts suivants de la Cour européenne des droits de l'homme : *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, 13 février 2003, paragraphe 89 ; *Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25 mai 1998, paragraphe 41 ; *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*, 8 décembre 1999, paragraphe 37. Tous rappellent qu'il n'est pas de démocratie sans pluralisme.

26 Voir la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

27 Observation générale n° 25 du PIDCP, paragraphe 15.

28 Observation générale n° 25 du PIDCP, paragraphes 15 et 17 : « Les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues [...] par l'affiliation politique » et « Le droit de se présenter à des élections ne devrait pas être limité de manière déraisonnable en obligeant les candidats à appartenir à des partis ou à un parti déterminé. »

condamnations pénales pour délit grave. Enfin, le retrait des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique<sup>29</sup>.

27. En ce qui concerne le principe de non-discrimination, il faut veiller à ce que toute personne qui a le droit de suffrage puisse exercer ce droit sans discrimination et sur la base d'un traitement égal devant la loi. L'application de ce principe exige qu'une personne qui a le droit de se présenter aux élections soit autorisée à exercer son droit de suffrage sans distinction de « race », de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, d'appartenance à une minorité nationale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Le cadre juridique doit garantir que tous les partis politiques et tous les candidats soient en mesure de se présenter aux élections sur la base d'un traitement égal devant la loi, c'est-à-dire sur un pied d'égalité. Aucun parti politique ni aucun candidat ne doit bénéficier d'un avantage injuste par rapport aux autres, ni être désavantagé<sup>30</sup>.

28. Conformément au principe de proportionnalité, aucun candidat ne devrait être exclu d'une élection, sauf pour des raisons extrêmement graves, compte tenu de la nature fondamentale du droit d'éligibilité. Chaque candidat doit avoir la possibilité de remédier aux éventuels problèmes techniques concernant sa demande d'inscription et ne devrait jamais être disqualifié ou se voir refuser son enregistrement pour des raisons techniques. En cas de refus d'enregistrement, le parti ou le candidat concerné doit pouvoir faire appel devant la justice et les appels doivent être examinés dans un délai raisonnable avant la tenue du scrutin<sup>31</sup>.

29. Toutes ces normes et bonnes pratiques électorales sur le droit de se présenter à des élections offrent des garanties essentielles et limitent les restrictions à l'éligibilité des candidats indépendants.

#### 4.3. Le système électoral

30. Le choix du système électoral est laissé à la discrétion des États, à condition qu'il respecte les normes relatives aux élections démocratiques<sup>32</sup>. Toutefois, une attention particulière doit être portée à la situation des candidats indépendants au sein du système. Par exemple, un système électoral fondé sur la représentation proportionnelle et des listes de candidats est généralement, un système électoral acceptable. En revanche, s'il n'existe aucun mécanisme de participation des candidats indépendants, cela devient problématique au regard des normes électorales internationales. Le droit des candidats indépendants de se présenter aux élections doit être garanti, y compris dans les systèmes basés sur la représentation proportionnelle, et des dispositions spécifiques doivent être prises à leur égard<sup>33</sup>. Par exemple, dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle, le vote unique transférable est un mode de scrutin centré sur le candidat dans lequel les candidats indépendants sont monnaie courante – c'est le cas notamment en Irlande. Bien souvent, un candidat indépendant est tout simplement traité comme un parti avec un représentant. Il présente une liste avec un seul nom et remporte un siège sous réserve d'obtenir suffisamment de votes lors de l'élection<sup>34</sup>.

29 Commission de Venise, « Code de bonne conduite en matière électorale », 2002, I.1.1.d. Toutefois, l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote, car l'exercice d'une fonction publique est en cause et il peut être légitime d'en écarter les personnes dont l'activité dans cette charge contreviendrait à un intérêt public prépondérant.

30 Les paragraphes 5.9 et 7.3, 7.5, 7.6 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 exposent ce principe, qui garantit la non-discrimination et l'égalité de protection de la loi dans l'exercice du droit de vote.

31 OSCE/BIDDH, Manuel d'observation des élections, sixième édition, p. 57.

32 Commission de Venise, « Code de bonne conduite en matière électorale », 2002, II.4.

33 Acte final d'Helsinki, paragraphe 7.5 ; Observation générale n° 25 du PIDCP, paragraphes 15 et 17.

34 Projet ACE, « Candidats indépendants et systèmes de représentation proportionnelle », disponible à l'adresse suivante : <https://aceproject.org/ace-fr/topics/es/esd/esd02/esd02e/esd02e05>

#### 4.4. L'enregistrement des candidats

31. Si le cadre juridique ne peut pas entraver la participation électorale des candidats indépendants, il peut exiger que certaines conditions soient remplies pour enregistrer les candidats et autoriser leur participation à un scrutin donné. La participation au scrutin est généralement accordée aux partis politiques ou aux candidats indépendants qui remplissent l'une des conditions suivantes : (1) le versement d'un dépôt de garantie (qui leur sera reversé s'ils obtiennent un pourcentage de votes fixé à l'avance) ; (2) l'obtention d'un nombre minimum de signatures de soutien de la part des électeurs inscrits<sup>35</sup> ; ou (3) l'obtention d'un mandat ou d'un pourcentage minimum de votes lors de l'élection précédente. Ces conditions peuvent s'appliquer à chaque type d'élection et être à nouveau appliquées entre deux cycles électoraux. Toutefois, l'imposition simultanée de plus d'une de ces conditions pour l'accès au scrutin doit être considérée comme restrictive pour le pluralisme politique<sup>36</sup>.

32. Le système ne doit pas être discriminatoire à l'égard des nouveaux partis et candidats. Si les partis ayant remporté un mandat ou un pourcentage minimum de votes lors de l'élection précédente peuvent être automatiquement éligibles pour participer au scrutin, il doit également y avoir des critères équitables, clairs et objectifs pour l'inclusion de nouveaux partis et candidats<sup>37</sup>. Les candidats individuels doivent avoir les mêmes possibilités d'accès au scrutin que les candidats des partis politiques. Toutefois, la législation permet généralement aux candidats de partis politiques ayant déjà rempli certaines conditions particulières d'accès au scrutin d'être exemptés de ces conditions. Par exemple, les candidats d'un parti peuvent être dispensés de la collecte de signatures de soutien si leur parti a déjà collecté des signatures pour être reconnu en tant que parti politique. En pareil cas, les candidats indépendants peuvent toujours être tenus de remplir cette exigence de soutien par signature. De tels systèmes ne sont pas forcément discriminatoires, mais la législation doit clairement indiquer les exemptions applicables et veiller à ce que les conditions imposées aux candidats indépendants ne soient pas plus restrictives que celles précédemment remplies par les partis<sup>38</sup>.

33. En règle générale, le cadre juridique doit énoncer clairement toutes les informations relatives à l'enregistrement pour une élection donnée, y compris les dates de début et de fin du processus d'enregistrement, la période pendant laquelle les conditions doivent être remplies et les processus/moyens de vérification du respect de ces conditions. Le cadre juridique doit prévoir une procédure d'enregistrement uniforme, identique pour tous les candidats et partis politiques. Quelle que soit la procédure imposée, l'enregistrement ne doit pas être soumis à des exigences non pertinentes et sans rapport avec la question de savoir si les partis politiques ou les candidats indépendants disposent de suffisamment de soutien pour figurer sur le bulletin de vote. Les motifs de rejet des demandes d'enregistrement doivent se fonder sur des critères objectifs, clairement définis par le cadre juridique. Les dispositions relatives à l'enregistrement d'un candidat ou d'un parti doivent être appliquées de manière équitable<sup>39</sup>.

34. Les délais d'approbation ou de refus des demandes d'enregistrement par l'autorité compétente doivent être fixés par la loi. Les motifs de rejet d'une demande d'enregistrement doivent être clairement prévus par la loi et reposer sur des critères objectifs. La loi doit également permettre de corriger les éventuelles erreurs techniques dans un délai raisonnable après le rejet d'une demande. Enfin, la loi doit prévoir la possibilité de contester en justice le rejet définitif d'une demande d'enregistrement, préciser clairement la procédure d'appel et exiger une décision de justice accélérée pour permettre à un candidat ou à un parti de figurer sur le bulletin de vote en cas de refus d'enregistrement injustifié<sup>40</sup>.

35 Cour européenne des droits de l'homme, *Tahirov c. Azerbaïdjan*, 11 septembre 2015. La Cour a estimé que l'obligation de recueillir des signatures de soutien pour la nomination d'un candidat poursuivait le but légitime qui consiste à limiter le nombre de candidatures marginales.

36 Commission de Venise, « Code de bonne conduite en matière électorale », 2002, I.1.3 ; OSCE/BIDDH, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 38.

37 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH et Commission de Venise, 2010, paragraphe 145.

38 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH et Commission de Venise – 2<sup>e</sup> édition, 2020, paragraphe 198.

39 OSCE/BIDDH, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, p. 38.

40 Ibid., p. 40 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Tahirov c. Azerbaïdjan*.

#### 4.5. Les signatures

35. Lorsque la collecte de signatures est une condition de l'enregistrement d'une candidature, la période pendant laquelle les signatures doivent être recueillies et la procédure de vérification de ces signatures doivent être clairement définies par la loi. Un délai raisonnable doit être prévu pour la collecte des signatures et une attention particulière doit être portée à la procédure de validation des signatures<sup>41</sup>. Une signature invalide ne doit pas invalider les autres signatures ou la liste de signatures dans son ensemble. Un candidat peut être tenu de présenter un nombre fixe ou un pourcentage fixe de signatures valides. Lorsque la loi exige la présentation d'un pourcentage fixe de signatures, il doit être clairement établi que ce pourcentage est calculé à partir d'un nombre facilement identifiable à une date précise – par exemple, le nombre d'électeurs inscrits dans la circonscription tel qu'annoncé par une autorité électorale donnée à une date donnée. Qu'elle impose un nombre ou un pourcentage fixe, la loi doit permettre la soumission d'un nombre total de signatures supérieur au seuil, dans le cas où certaines signatures seraient jugées non valides<sup>42</sup>. Toutefois, le nombre requis de signatures ne doit pas dépasser 1 % du nombre total d'électeurs inscrits dans la circonscription<sup>43</sup>.

36. Le processus de vérification doit en principe porter sur toutes les signatures présentées jusqu'à obtention du nombre minimal de signatures vérifiées requises pour l'enregistrement. En revanche, une fois qu'il a été établi de manière incontestable que le nombre requis de signatures a été recueilli, les signatures restantes n'ont pas à être vérifiées et l'inscription du parti politique ou du candidat doit être validée<sup>44</sup>. Lorsque le cadre juridique d'un pays prévoit la vérification des signatures par l'analyse statistique d'un échantillon des signatures présentées, la loi ainsi que le protocole concernant l'enregistrement ou le refus d'enregistrement des candidatures doivent préciser les éléments suivants : (a) la taille de l'échantillon à extraire et à vérifier ; (b) le mode de sélection de l'échantillon, qui peut impliquer la génération par ordinateur de nombres aléatoires ; (c) les critères à appliquer pour déterminer la validité des signatures ; (d) une formule permettant de calculer le nombre de signatures de l'échantillon qui doivent être valides pour autoriser l'enregistrement ; et (e) si nécessaire, les circonstances dans lesquelles un échantillon supplémentaire peut être sélectionné<sup>45</sup>.

37. Les procédures de vérification des signatures doivent être rédigées avec soin pour éviter tout abus ou discrimination à l'encontre ou en faveur d'un parti politique ou d'un candidat particulier. Des règles objectives et non discriminatoires doivent être appliquées. Les listes soumises pour vérification doivent être examinées avec la même minutie et selon la même méthodologie. La loi peut exiger que soient remplis des formulaires ou des protocoles appropriés pour rendre compte des différentes étapes du processus de vérification en cas de contestation en justice d'un enregistrement ou d'un refus d'enregistrement<sup>46</sup>. La validation des signatures doit être achevée avant le début de la campagne électorale<sup>47</sup>.

38. Les dispositions relatives aux régions géographiques où les signatures sont recueillies doivent être soigneusement examinées. Une loi électorale peut exiger qu'un parti obtienne un certain nombre de signatures dans toutes les régions du pays. Une telle disposition est discriminatoire envers les partis qui bénéficient d'un fort soutien public, mais dont le soutien se limite à une région en particulier. Elle peut également avoir des effets discriminatoires sur les petits partis et les minorités nationales et est incompatible avec le droit à la libre association<sup>48</sup>.

39. Enfin, le fait d'exiger des électeurs qu'ils n'apportent leur signature qu'à un seul candidat ou parti est problématique. Une signature de soutien à l'enregistrement d'un candidat ou d'une liste de candidats ne remplace pas un vote électoral. Lorsqu'une telle exigence existe, des candidats ayant recueilli de bonne foi le nombre de signatures requises peuvent voir leur enregistrement rejeté sans qu'il n'y ait de faute de leur part, simplement parce que des électeurs ont signé plus d'une pétition<sup>49</sup>.

41 Commission de Venise, « Code de bonne conduite en matière électorale », 2002, I.13.

42 OSCE/BIDDH, Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, p. 38-39.

43 Ibid., I.13.ii.

44 Ibid., I.13.iv.

45 OSCE/BIDDH, Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, p. 39.

46 OSCE/BIDDH, Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, p. 39.

47 Commission de Venise, « Code de bonne conduite en matière électorale », 2002, I.13.v.

48 OSCE/BIDDH, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques.

49 OSCE/BIDDH, Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, p. 40.

#### 4.6. Le dépôt de garantie

40. Lorsque des dépôts de garantie sont utilisés comme conditions préalables à l'enregistrement d'une candidature, leur montant doit être suffisamment élevé pour décourager les partis et les candidats fantaisistes, mais pas au point d'empêcher les partis ou les candidats légitimes d'accéder au scrutin. Par ailleurs, tout dépôt de garantie excessif pourrait être considéré comme discriminatoire en ce qu'il limiterait le droit des citoyens qui n'ont pas les ressources suffisantes pour se présenter aux élections, or le droit d'éligibilité est protégé par les instruments relatifs aux droits de l'homme. En outre, les dépôts de garantie doivent être reversés aux candidats et aux partis qui dépassent un certain nombre ou pourcentage de votes. Le montant demandé doit refléter la réalité économique du pays<sup>50</sup>. Bien que cette pratique puisse être considérée comme plus efficace que le recueil de signature, le seuil requis pour le remboursement du dépôt de garantie doit être raisonnable<sup>51</sup>.

41. Comme pour les autres règles relatives aux partis politiques, les dépôts de garantie doivent être appliqués objectivement à tous les partis. Il est également conseillé aux États de prévoir des méthodes d'enregistrement des candidatures non pécuniaires, comme l'expression d'un soutien minimum grâce à la collecte de signatures (voir plus haut). Il est important de proposer ces autres méthodes non pécuniaires, car l'enregistrement des candidatures devrait être déterminé sur la base d'un niveau minimum de soutien plutôt que par un statut financier<sup>52</sup>.

#### 4.7. La campagne électorale

42. En règle générale, tous les participants aux élections doivent être autorisés à mener des activités de campagne dans un climat libre et équitable et bénéficier des mêmes chances de présenter leurs points de vue et leurs qualifications (règles du jeu équitables)<sup>53</sup>. Les principales activités comprennent l'organisation de rassemblements de campagne, la diffusion de matériel électoral et la présence dans les médias. Dans de nombreux pays, le calendrier des activités de campagne est aligné sur une période de campagne officielle strictement définie, qui s'achève généralement la veille de l'élection, pour laisser place à une période de silence électoral. Par conséquent, il est important que la validation des candidatures indépendantes soit terminée au début de la campagne électorale, car une validation tardive désavantage les candidats indépendants dans la campagne<sup>54</sup>.

#### 4.8. Le financement des campagnes électorales

43. Il existe deux sources principales de financement des campagnes électorales : les dons privés et les fonds publics. Dans la plupart des pays, ces deux types de financement coexistent. L'accès aux fonds publics, en particulier, peut constituer un défi pour les candidats indépendants. Lorsqu'un financement public existe, il est généralement alloué au moins aux partis déjà représentés au Parlement. Toutefois, pour garantir l'égalité des chances et promouvoir le pluralisme politique, il est également recommandé de financer les partis extraparlimentaires, y compris les candidats indépendants qui démontrent un niveau minimum de soutien<sup>55</sup>. Dans certains États, le financement public est alloué avant une élection, sur la base des résultats de l'élection précédente ou de la preuve d'un niveau minimum de soutien. D'autres prévoient un versement après l'élection, en fonction des résultats définitifs. En général, un versement de fonds avant l'élection, du moins d'un certain pourcentage du financement, est le moyen le plus efficace de garantir la capacité de tous les acteurs, y compris les candidats indépendants, à se mesurer sur la base de l'égalité des chances<sup>56</sup>. De même, il est dans l'intérêt du pluralisme politique de conditionner l'octroi d'un financement public direct à l'atteinte d'un seuil de soutien inférieur au seuil électoral pour l'attribution d'un mandat au sein de l'organe local ou régional (précédemment) élu<sup>57</sup>.

50 Commission de Venise, « Code de bonne conduite en matière électorale », 2002, I.13.vi ; OSCE/BIDDH, Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, p. 40.

51 Commission de Venise, « Code de bonne conduite en matière électorale », rapport explicatif, 2002, paragraphe 9.

52 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH et Commission de Venise, 2010, paragraphe 143.

53 Commission de Venise, « Code de bonne conduite en matière électorale », 2002, I.2.3.a.i.

54 Commission de Venise, « Code de bonne conduite en matière électorale », rapport explicatif, 2002, paragraphe 8.

55 Commission de Venise, « Code de bonne conduite en matière électorale », 2002, I.2.3.a.iii ; Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH et Commission de Venise, 2010, paragraphe 184.

56 Ibid., paragraphe 188.

57 OSCE/BIDDH, Manuel sur l'observation du financement des campagnes, p. 32.

#### 4.9. L'accès aux médias

44. Les candidats indépendants ont le droit de communiquer librement sur leurs programmes et leurs points de vue. Dans ce cadre, ils doivent avoir accès aux médias pour informer l'électorat de leurs politiques et de leurs opinions sur des questions d'intérêt public<sup>58</sup>. Les candidats peuvent avoir accès aux médias de plusieurs façons et leur couverture médiatique peut prendre une multitude de formes. Il est essentiel qu'ils aient les mêmes chances d'informer les électeurs sur leurs politiques et qu'ils ne soient pas victimes de discrimination dans l'accès aux médias<sup>59</sup>. L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques, en particulier en ce qui concerne la couverture par les médias, notamment les médias publics<sup>60</sup>. Les autorités publiques ont un devoir de neutralité à l'égard des médias<sup>61</sup>.

45. Afin de garantir que toutes les personnalités politiques en lice pour les élections, y compris les candidats indépendants, soient en mesure de présenter leurs programmes à l'ensemble de l'électorat, un financement public sous forme de soutien indirect peut être pertinent, tel que l'attribution de temps d'antenne gratuit et d'espace imprimé dans les médias publics. À cet égard, l'attribution de temps d'antenne gratuit dans les médias est essentielle pour garantir l'égalité des chances. Bien que le droit international n'impose pas l'allocation d'un temps d'antenne gratuit sur les médias contrôlés par l'État, il est vivement recommandé d'inclure une disposition en ce sens dans la législation pertinente, car elle est garante d'un électorat bien informé. Lorsque mis à disposition, le temps d'antenne doit être réparti entre tous les partis et candidats sur une base raisonnable et conforme au principe d'égalité de traitement devant la loi et de non-discrimination<sup>62</sup>. Le principe d'égalité de traitement devant la loi en ce qui concerne les médias se réfère non seulement au temps d'antenne accordé aux partis et aux candidats, mais aussi au moment et à l'emplacement de cet espace de diffusion<sup>63</sup>.

46. Enfin, si le respect des conditions d'enregistrement peut constituer une condition préalable à l'octroi d'un accès libre aux médias, un tel système d'attribution ne peut être utilisé pour discriminer de nouveaux groupes électoraux ou des candidats indépendants. Il est toutefois reconnu que des règles spécifiques concernant les méthodes d'attribution de temps d'antenne gratuit et d'espace imprimé dans les médias financés par l'État peuvent profiter aux partis qui ont suivi la procédure d'enregistrement ; les États devraient chercher à éviter ces pratiques potentiellement discriminatoires<sup>64</sup>.

#### 4.10. L'observation des élections

47. La présence d'observateurs nationaux partisans (qu'ils appartiennent à un parti ou qu'ils représentent les candidats indépendants) devrait être autorisée tout au long de la période électorale – vote, dépouillement et certification des résultats – ainsi que pendant les phases préélectorales afin de garantir la transparence de l'ensemble du processus électoral<sup>65</sup>. Les observateurs doivent avoir le droit d'exprimer leurs préoccupations, le cas échéant, et de signaler les problèmes à leurs partis respectifs ou aux candidats qu'ils représentent, à tout les étapes du processus électoral. Même si, par la force des choses, il est plus facile pour les partis d'exercer ce droit que pour les candidats indépendants (en raison de la préexistence de réseaux composés de membres du parti et d'outils de communication), ce droit devrait être explicitement reconnu à tous les candidats dans les mêmes termes par la législation<sup>66</sup>.

### 5. LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DANS LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE ET LA POSITION DES CANDIDATS INDÉPENDANTS

48. Si les candidats indépendants sont généralement autorisés à se présenter aux élections locales et régionales en Europe, les systèmes et les dispositions législatives et administratives concrètes qui régissent directement leur participation varient grandement d'un pays à l'autre.

58 Le paragraphe 7.8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 engage les États participants à s'assurer « qu'aucun obstacle d'ordre juridique ou administratif ne s'oppose au libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination pour tous les groupes ou groupements politiques et toutes les personnes désirant participer à des élections ».

59 OSCE/BIDDH, Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions, p. 14.

60 Commission de Venise, « Code de bonne conduite en matière électorale », 2002, I.2.3.a.ii.

61 Ibid., I.3.a.i.

62 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH et Commission de Venise, 2010, paragraphe 147.

63 Ibid. p 149.

64 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH et Commission de Venise – 2<sup>e</sup> édition, 2020, paragraphe 201.

65 Paragraphe 8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.

66 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH et Commission de Venise, 2010, paragraphe 157.

49. Tout d'abord, les différents systèmes prévoient différentes formes de candidature indépendante. Comme mentionné en introduction, les traditions dans les pays européens diffèrent et, en fonction des systèmes électoraux en vigueur et d'autres réglementations, les candidats indépendants peuvent (ou non) choisir de se présenter seuls ou de constituer une liste de candidats indépendants. Comme décrits ci-après, les systèmes électoraux majoritaires (le Royaume-Uni, par exemple) permettent généralement aux candidats indépendants de se présenter seuls, sans avoir à mettre en place des structures analogues à celles des partis politiques, avec une liste de candidats<sup>67</sup>. Il en va de même pour les élections directes des maires dans les pays où les maires sont élus directement. À l'inverse, dans d'autres pays, notamment ceux qui ont un système de représentation proportionnelle, le fait de se présenter en tant qu'indépendant à une élection locale peut nécessiter (ou permettre) l'enregistrement d'une liste de candidats indépendants. En Slovénie, par exemple, le système électoral laisse le choix aux candidats indépendants. S'ils se présentent seuls dans le système majoritaire pour les élections directes des maires, ceux qui se présentent aux conseils municipaux peuvent soit se présenter à titre individuel sur leur propre liste, soit s'allier à d'autres candidats indépendants et constituer une liste commune dans les scrutins proportionnels<sup>68</sup>. Enfin, en ce qui concerne la diversité des réglementations en vigueur dans les États membres du Conseil de l'Europe, il faut reconnaître que dans certains pays, il n'existe aucune possibilité formelle pour les candidats indépendants de se présenter en tant que tels. C'est notamment le cas en Suède, même si la création d'un parti politique pour pouvoir se présenter aux élections est une simple formalité administrative qui n'est pas perçue comme une entrave à la participation des candidats indépendants aux élections<sup>69</sup>.

50. Comme indiqué dans les sections précédentes, la participation électorale des candidats indépendants est directement influencée par les règles d'accès au scrutin. Dans certains pays, les candidats indépendants sont tenus de recueillir un certain nombre de signatures de soutien (nombre qui diffère d'un pays à l'autre, de même que les périodes de collecte) ; dans d'autres, les indépendants doivent verser une caution d'un montant variable, qui peut ensuite être remboursée sous différentes conditions. Dans certains pays, ces exigences concernent spécifiquement les candidats indépendants, tandis que dans d'autres, elles constituent une règle générale applicable à tous les candidats, qu'ils soient ou non affiliés à un parti. Certains systèmes imposent des conditions similaires aux candidats des partis et aux candidats indépendants, tandis que d'autres favorisent ouvertement les listes de partis. Ainsi, la participation électorale des candidats indépendants est influencée par la facilité d'accès au scrutin et par d'autres règles qui affectent les chances des candidats indépendants par rapport à ceux des partis. Il va sans dire que les candidats indépendants sont plus susceptibles de participer à des élections lorsque les règles relatives à l'enregistrement, au financement des campagnes, à la publicité politique et à l'accès aux médias leur sont favorables ou moins discriminatoires.

51. Certains États ne prévoient aucune exigence concernant le soutien aux partis ou le dépôt de garantie. Au Luxembourg, les candidats indépendants qui se présentent dans les municipalités de moins de 3 000 habitants ne sont nullement obligés de présenter des signatures de soutien ou de verser un dépôt de garantie. Dans les municipalités de plus de 3 000 habitants, les candidats indépendants doivent soit recueillir le soutien de 50 électeurs inscrits dans la commune, soit être soutenus par un conseiller municipal sortant ou en exercice dans la commune concernée<sup>70</sup>. En Finlande, les candidats indépendants peuvent être désignés par des associations de circonscription créées par des électeurs éligibles. La création d'une association de circonscription nécessite l'entente d'au moins dix électeurs éligibles qui résident dans la municipalité concernée. Toutefois, dans les municipalités moins peuplées, ce nombre tombe à trois ou cinq résidents<sup>71</sup>.

52. D'autres pays exigent ou proposent le versement d'un dépôt de garantie comme alternative à la collecte de signatures. C'est notamment le cas de l'Irlande, où les candidats indépendants sont tenus soit de présenter des déclarations statutaires de 15 électeurs inscrits dans la circonscription électorale

67 The Electoral Commission, Local elections in England, disponible à l'adresse suivante : <https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/candidate-or-agent/local-elections-england>.

68 Loi sur les élections locales de Slovénie, articles 13 à 18.

69 Valmyndigheten, Candidates standing for election, disponible à l'adresse suivante : <https://www.val.se/servicelankar/other-languages/english-engelska/parties-and-candidates/candidates-standing-for-election.html> ; Parlement européen, « Critères, conditions et procédures applicables à la création d'un parti politique dans les États membres de l'Union européenne, 2012, disponible à l'adresse suivante : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462512/IPOL-AFCO\\_ET\(2012\)462512\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462512/IPOL-AFCO_ET(2012)462512_FR.pdf), p. 40-41.

70 Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Être candidat aux élections communales », disponible à l'adresse suivante : <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/citoyennete/elections/elections-communales/candidat-elections-communales.html>.

71 Info Finland, « Elections and voting in Finland », disponible à l'adresse suivante : <https://www.infofinland.fi/en/information-about-finland/finnish-society/elections-in-finland>.

concernée, soit de déposer une caution de 100 euros<sup>72</sup>. En Turquie, les candidats indépendants doivent verser une caution égale au salaire du plus haut fonctionnaire, ce qui peut représenter une somme importante. Cette caution n'est reversée que si le candidat se retire de la course électorale ou remporte l'élection<sup>73</sup>.

53. À un autre niveau, les conditions structurelles pour se présenter en tant qu'indépendant varient d'un pays européen à l'autre en fonction des systèmes électoraux. Si les systèmes majoritaires ont tendance à être généralement plus ouverts aux candidats indépendants qui se présentent seuls (par exemple, lors de l'élection directe des maires ou dans les circonscriptions uniques)<sup>74</sup>, les systèmes proportionnels peuvent créer, sur le plan technique, des obstacles de taille aux candidats indépendants, car l'enregistrement d'une liste de plusieurs candidats peut être obligatoire pour les élections proportionnelles. Toutefois, les deux systèmes peuvent comporter des éléments qui freinent ou facilitent la participation électorale des candidats indépendants, selon qu'ils se présentent seuls ou dans le cadre d'une liste plus large de candidats indépendants lorsque cette pratique est autorisée.

54. En règle générale, les systèmes proportionnels sont considérés comme plus propices à la participation électorale des petits protagonistes électoraux que les systèmes majoritaires, car ils se caractérisent par des résultats plus proportionnels et des seuils effectifs plus bas<sup>75</sup>. Les systèmes proportionnels permettent une meilleure représentation des petits partis et groupes de candidats. Comme la proportionnalité augmente avec la l'envergure d'une circonscription, les petits protagonistes électoraux ont tendance à obtenir des scores particulièrement bons dans les circonscriptions où un grand nombre de sièges sont à pourvoir (par opposition aux systèmes majoritaires et aux circonscriptions faiblement représentées)<sup>76</sup>.

55. Une autre forme de système proportionnel est le vote unique transférable, que l'on trouve notamment dans les élections locales irlandaises et où les électeurs classent les candidats individuels par ordre de préférence. Ce système s'est avéré efficace pour encourager la participation de candidats indépendants au niveau local<sup>77</sup>.

56. Les systèmes majoritaires avec des circonscriptions uninominales contribuent à centrer davantage la politique sur les candidats, ce qui profite généralement aux candidats indépendants. Dans ces systèmes, les électeurs votent pour des individus, et non pas pour des listes de partis, et les campagnes politiques se concentrent davantage sur les personnalités, les réalisations et les promesses des candidats individuels que sur les programmes des partis<sup>78</sup>. Les systèmes majoritaires permettent également d'établir des liens plus personnels entre l'électorat et son représentant élu. Un climat politique centré sur le candidat permet potentiellement d'égaliser les chances des candidats indépendants qui sont confrontés à des désavantages organisationnels importants lorsqu'ils sont en concurrence avec les appareils de campagne des partis politiques<sup>79</sup>.

57. En particulier, dans les pays dotés d'un système électoral majoritaire, les candidats indépendants ont tendance à bénéficier d'un accès plus ouvert aux élections en termes d'effets mécaniques du système électoral sur les candidatures individuelles, comme au Royaume-Uni (Angleterre) où tous les candidats soumettent des candidatures à titre individuel. Les règles applicables aux candidats désignés par les partis politiques ne diffèrent pas de celles qui s'imposent aux autres candidats en ce qui concerne les procédures à suivre<sup>80</sup>. Parallèlement toutefois, l'effet mécanique relativement favorable du système électoral, combiné à l'absence d'exigences formelles, peut être contrebalancé par d'autres

72 Citizens Information, « Local elections - nomination of candidates », disponible à l'adresse suivante : [https://www.citizensinformation.ie/en/government\\_in\\_ireland/elections\\_and\\_referenda/local\\_elections/nomination\\_of\\_candidates\\_in\\_local\\_authority\\_elections.html](https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/elections_and_referenda/local_elections/nomination_of_candidates_in_local_authority_elections.html).

73 Congrès, Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019), p. 15.

74 A. Gendźwiłł, T. Żółtak, « How single-member districts are reinforcing local independents and strengthening mayors: on the electoral reform in Polish local government », *Local Government Studies*, 2017, vol. 43, n° 1.

75 Voir R. Taagepera, M. Shugart, « Seats and Votes ». Yale University Press, 1991 ; A. Lijphart, « Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries », Yale University Press, 1999.

76 Parlement européen, « Study on Independent Candidates in National and European Elections », p. 14.

77 J. P. McBride, « Positive aspects of PR-STV for the Irish political system », *Representation*, vol. 34, n° 1, 1996 ; voir L. Weeks, « Crashing the party. Does STV help independents? », *Party Politics*, vol. 20, n° 4, 2014.

78 Parlement européen, « Study on Independent Candidates in National and European Elections », p. 14.

79 Voir, par exemple, D. Brancati, « Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide », *The Journal of Politics*, vol. 70, n° 3, 2008, p. 648–662.

80 The Electoral Commission, « Local elections in England », disponible à l'adresse suivante : <https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/candidate-or-agent/local-elections-england>.

effets négatifs, induits par exemple par la prédominance des grands partis politiques, comme c'est le cas au Royaume-Uni<sup>81</sup>. La position des candidats indépendants peut ainsi se trouver affaiblie.

58. Enfin, les conditions dans lesquelles les candidats indépendants peuvent se présenter aux élections sont influencées par la mesure dans laquelle la société a adopté les technologies modernes d'information et de communication. En soi, le développement des médias électroniques a conduit à une personnalisation de plus en plus forte de la politique et à des mouvements de plus en plus centrés sur les candidats, un phénomène qui profite largement aux candidats indépendants<sup>82</sup>. L'importance accordée par les médias à l'image personnelle, associée aux motivations des candidats à utiliser les médias pour promouvoir leur message, donne lieu à des campagnes politiques de plus en plus axées sur les candidats et, par conséquent, à des mandats politiques personnalisés. Les changements suscités par l'essor d'internet devraient être au moins aussi prégnants que ceux résultant de l'avènement de la télévision. En outre, le passage aux campagnes en ligne s'est accéléré pendant la pandémie de COVID-19.

## 6. EXCURSUS : LA SITUATION DES CANDIDATS DE L'OPPOSITION

59. Comme l'a souligné la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, les difficultés auxquels se heurtent les candidats indépendants dans les élections locales et régionales sont très souvent symptomatiques d'un phénomène plus large de rétrécissement de l'espace accordé à l'opposition dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe. Dans ce cadre, le terme d'opposition englobe non seulement le ou les principaux partis d'opposition existants au niveau national et, par extension, au niveau local et régional, mais aussi les candidats des partis d'importance locale et régionale qui sont en opposition avec les partis de la capitale. Dans les lignes qui suivent, plusieurs parallèles seront dressés entre la situation des candidats de l'opposition et celle des candidats indépendants afin de repérer – de manière non exhaustive – les similitudes et les différences quant aux difficultés qu'ils rencontrent.

60. Comme les candidats indépendants, les candidats de l'opposition rencontrent divers obstacles pour s'inscrire et se présenter aux élections locales et régionales. Si, de manière générale, les règles d'enregistrement des candidats et plus particulièrement les règles d'accès au scrutin sont neutres (en théorie), les réglementations en vigueur peuvent désavantager ces candidats pour diverses raisons. Par exemple, le Congrès a noté avec préoccupation que le manque de clarté et certaines incohérences dans les exigences d'enregistrement – à savoir la désignation officielle d'un parti, le consentement des candidats, les autobiographies des candidats et les dépôts de garantie – qui ont empêché plusieurs candidats de se présenter aux élections locales de 2015 en Ukraine<sup>83</sup>. L'imprécision de la loi, notamment en ce qui concerne les conditions de nouvelle soumission des dossiers d'inscription incomplets, y compris la définition des erreurs et des inexactitudes, a soulevé de nombreuses questions, car la présentation de dossiers incomplets a été un motif très répandu de refus d'enregistrement des candidats, parfois sous couvert de raisons prétendument politiques<sup>84</sup>. Bien que la Commission électorale centrale (CEC) et les tribunaux aient annulé dans certains cas les décisions prises par les commissions électorales territoriales (CET), cela n'a pas été systématique et, en outre, certaines CET ont refusé à plusieurs reprises l'enregistrement de certains candidats, malgré les décisions de la CEC et des tribunaux ordonnant l'approbation du dossier des candidats. La délégation du Congrès a conclu que l'interprétation restrictive et l'application disparate des règles d'enregistrement des candidats avaient compromis l'égalité de tous devant le droit de se présenter aux élections, allant à l'encontre des recommandations du Conseil de l'Europe et d'autres obligations et normes internationales<sup>85</sup>.

81 E. Casalicchio, « The UK's independent candidates fighting for political survival », Politico, 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://www.politico.eu/article/the-uk-british-election-independent-candidates-fighting-for-political-survival/>.

82 I. McAllister, « The personalization of politics », Dans Dalton, R. J. et Klingemann, H-D. (éd.) Oxford Handbook of Political Behavior. Oxford : Oxford University Press, 2007.

83 Congrès, Observation des élections locales en Ukraine (25 octobre 2015), paragraphe 37.

84 En particulier, les candidatures du Bloc d'opposition au conseil régional de Kharkiv et à la mairie de Slaviansk (oblast de Donetsk) ont été rejetées pour des raisons de procédure. Dans plusieurs cas, notamment à Marioupol, Tcherkassy, Kherson, Kharkiv, Berdiansk et Kamianets-Podilsky, les décisions des CET concernant l'inscription de certains candidats et certaines listes de parti semblent avoir eu une motivation politique et viser à exclure certaines forces politiques de l'élection. Ibid.

85 Ibid., paragraphes 38-39.

61. Un autre exemple d'obstacle auquel les candidats de l'opposition sont confrontés au même titre que les candidats indépendants est l'absence d'équité pendant la campagne. En effet, le Congrès a remarqué lors de nombreuses missions d'observation d'élections que l'abus de ressources administratives par les candidats sortants était malheureusement une pratique courante qui réduit l'égalité des chances pour les autres candidats. Par exemple, lors de la campagne des élections locales de 2017 en Géorgie, la délégation du Congrès a pris note d'allégations crédibles formulées par divers interlocuteurs sur une utilisation abusive généralisée des ressources administratives qui semblait importante au niveau local. En particulier, des enseignants d'écoles maternelles et primaires auraient été utilisés pour mobiliser des soutiens pour le parti au pouvoir et participer à ses événements de campagne, parfois sous la pression<sup>86</sup>. En ce qui concerne l'environnement médiatique, le respect des règles relatives à l'égalité d'accès aux médias pour tous les candidats pose souvent problème. C'est ce qu'a observé une délégation du Congrès lors des élections locales de 2019 en République de Moldova, où l'organe de régulation chargé de contrôler le respect de cette règle par les médias s'est trouvé contraint par le manque de ressources allouées à ses activités ainsi que par une partialité supposée en faveur du gouvernement. Il en a résulté des actions sélectives de la part de certains radiodiffuseurs, discriminatoires envers les candidats de l'opposition sur le plan de la visibilité médiatique<sup>87</sup>. Enfin, le financement excessivement déséquilibré des campagnes et l'absence de règles claires pour garantir l'égalité des ressources utilisées par les participants aux élections représentent un autre défi pour l'égalité des chances des candidats de l'opposition. Cela a été le cas lors des élections locales et provinciales de 2016 en Serbie, où la délégation du Congrès a constaté que le gouvernement avait largement bénéficié de l'absence de réglementation du financement des campagnes et de la faible application des règles existantes<sup>88</sup>. Cependant, la sous-réglementation du financement des campagnes est, à des degrés divers, monnaie courante dans les États membres du Conseil de l'Europe, y compris dans les démocraties établies, comme le souligne régulièrement le GRECO<sup>89</sup>.

62. Les procédures de vote le jour du scrutin constituent une partie fondamentale du processus électoral, notamment en ce qui concerne les mécanismes et les garanties visant à prévenir la fraude. À cet égard, la situation des candidats de l'opposition est parfois mise à mal sous l'angle de deux grands piliers des élections libres et équitables que sont l'administration des élections et les observateurs électoraux. Le Congrès a ainsi observé une première tendance négative, à savoir la sous-représentation des candidats des partis d'opposition dans les organes d'administration électorale – comme lors des élections cantonales de 2018 en Bosnie-Herzégovine, où une politisation des commissions des bureaux de vote avait été constatée. Cette dérive avait été favorisée par les échanges de postes et les remplacements généralisés au sein de ces commissions, des mouvements orchestrés par des candidats qui cherchaient ainsi à exercer une influence indue sur leur travail<sup>90</sup>. Deuxièmement, l'observation des élections par des observateurs civils et partisans est une garantie supplémentaire qui s'impose comme une norme depuis quelques années. Malheureusement, certains pays ont tendance à limiter l'observation des élections, ce qui est une source d'inquiétude pour le Congrès. À l'approche des élections locales et régionales de septembre 2021 en Russie, les observateurs électoraux nationaux ont été confrontés à de sérieuses contraintes du fait de la décision du ministère russe de la justice d'ajouter l'ONG d'observation du processus électoral Golos à sa liste d'agents étrangers, ce qui a sapé la crédibilité de l'organisation et dissuadé les observateurs bénévoles. La Commission électorale centrale de Russie a porté un autre coup dur à l'observation des élections en décrétant que seuls les participants directs au processus électoral, tels que les candidats et les agents électoraux, auraient accès à la retransmission en continu de 50 000 bureaux de vote (une mesure adoptée dans le contexte de la pandémie de COVID). Bien que le parti d'opposition Yabloko ait contesté cette décision au motif qu'elle violait les droits électoraux, la Cour suprême de Russie a refusé d'examiner sa plainte, ce qui a sérieusement réduit la possibilité pour les partis d'opposition d'observer le déroulement des scrutins<sup>91</sup>.

63. Enfin, dans la période post-électorale, les candidats de l'opposition dans certains pays ont été confrontés à des menaces ou à des défis fondamentaux dans l'exercice de leur mandat après leur victoire. Par exemple, lors des élections locales de 2018 en Pologne, des pressions ont été exercées

86 Congrès, Rapport d'information sur les élections municipales en Géorgie (21 octobre 2017), paragraphe 36.

87 Congrès, Élections locales en République de Moldova (20 octobre 2019), paragraphes 77-78.

88 Congrès, Rapport d'information sur l'observation des élections locales et provinciales en Serbie (24 avril 2016), paragraphes 31-35.

89 Voir, par exemple, les rapports du Congrès sur les élections locales et régionales en Finlande, aux Pays-Bas et au Danemark.

90 Congrès, Rapport sur les élections des assemblées cantonales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (7 octobre 2018), paragraphe 26.

91 Parlement européen, « Russia's 2021 elections: Another step on the road to authoritarian rule », 2021, disponible à l'adresse suivante : [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2021\)698018](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2021)698018).

contre plusieurs candidats de l'opposition avant les élections par le biais de procédures judiciaires fondées sur des accusations de corruption. Bien que les candidats aient été dûment enregistrés et autorisés à se présenter aux élections, certains ont fait l'objet de poursuites engagées par les autorités de l'État, qui contestaient leur droit d'être réélus<sup>92</sup>. Une situation encore plus grave a été observée en Turquie après les élections locales de 2019, où plusieurs dizaines de maires et de conseillers locaux (pour la plupart affiliés au parti d'opposition HDP) élus dans plus d'une cinquantaine de villes du sud-est du pays ont été placés en détention provisoire après leur victoire électorale, sur la base d'accusations de liens avec le terrorisme, et remplacés par des administrateurs nommés par les autorités centrales ou par des candidats du parti au pouvoir arrivés seconds<sup>93</sup>. Cette situation a été vivement critiquée à plusieurs reprises par le Congrès<sup>94</sup>, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe<sup>95</sup> et la Commission de Venise, qui a estimé que cette pratique violait le droit international<sup>96</sup>.

## 7. CONCLUSIONS

64. Pendant longtemps, les candidats indépendants n'ont reçu que peu d'attention. Pourtant, leur contribution majeure au pluralisme politique fait de la position fragile de ces candidats un sujet de préoccupations. Le présent rapport note que, bien que certaines mesures proportionnées destinées à limiter le nombre de candidats politiques, y compris les candidats indépendants, soient jugées compatibles avec les normes internationales visant essentiellement à prévenir une fragmentation extrême du paysage politique, les candidats indépendants doivent être en capacité de se présenter et de faire campagne sur un pied d'égalité avec les candidats de partis, dans obstacles indus ou discriminations. Les législations nationales doivent éviter les exigences trop lourdes afin de garantir le droit de chaque citoyen de briguer un mandat public sans discrimination. Des restrictions trop strictes sur la participation des candidats indépendants non seulement limitent intrinsèquement le pluralisme politique, mais peuvent aisément être détournées pour réduire au silence les candidats de l'opposition vis-à-vis de ceux du pouvoir. Cela vaut également pour les niveaux local et régional, où les candidats indépendants représentent souvent une alternative importante aux partis nationaux établis du fait de leur proximité avec les enjeux locaux. Les candidats indépendants sont donc des éléments clés des élections locales et régionales qui instaurent un véritable pluralisme politique dans le paysage politique. Toutefois, les normes internationales restent assez générales et font rarement référence aux candidats indépendants de manière spécifique. L'analyse comparative des législations nationales et les exemples de pratiques nationales fournissent également une image plutôt contrastée. Ainsi, globalement et à l'avenir, il convient de mettre davantage l'accent sur l'élaboration de bonnes pratiques pertinentes, en s'appuyant sur les normes existantes tout en les enrichissant et en les complétant.

---

92 Congrès, Rapport d'information sur l'évaluation des élections des collectivités locales en Pologne (21 octobre 2018), paragraphe 29.

93 Congrès, Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019), paragraphes 74-80.

94 Encore récemment : <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/congress-president-deplores-yet-another-blow-to-local-self-government-in-turkey>.

95 Lettre du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe au Président du CES, du 15 avril 2019, disponible [en anglais] à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/image2019-04-16-171615-letter-addressed-to-mr-sadi-guven-president-of-168093fe38>.

96 Commission de Venise, « Turquie – Avis sur le remplacement de candidats élus et de maires », 2019.