

44^e SESSION

Rapport
CG(2023)44-14
21 mars 2023

Élections du conseil régional et des assemblées de district de Berlin, Allemagne (12 février 2023)

Commission de suivi

Rapporteur¹ : Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP)

Recommandation 489 (2023).....	2
Exposé des motifs.....	4

Résumé

Suite à une invitation des autorités de Berlin, le Congrès a déployé une mission d'observation pour évaluer les élections répétées du conseil régional et des assemblées de district qui se sont tenues dans le *Land* de Berlin le 12 février 2023. Le jour du scrutin, six équipes composées de quatorze observateurs du Congrès se sont rendues dans environ 80 bureaux de vote pour observer les procédures électorales, de l'ouverture au dépouillement. Ces élections faisaient suite à celles de septembre 2021, invalidées le 16 novembre 2022 par la Cour constitutionnelle de Berlin.

Dans l'ensemble, la délégation du Congrès a estimé que les élections tenues en 2023 à Berlin étaient bien organisées. Elle a salué les nombreuses améliorations apportées par une administration électorale très décentralisée afin de réduire le risque d'irrégularités à tous les stades du processus électoral. La campagne a été compétitive, malgré sa brièveté, et a largement porté sur des questions locales. Le jour du scrutin a été paisible, transparent et géré efficacement, de l'ouverture à la clôture et au dépouillement.

En dépit d'une évaluation globalement positive, les observateurs du Congrès ont noté certains domaines où des améliorations seraient possibles, notamment la clarification de la répartition des compétences et des responsabilités entre les administrations locales et régionales, la standardisation des procédures le jour du scrutin et ce, dans tous les districts, le renforcement du cadre réglementaire sur le financement des campagnes et des partis, l'introduction d'un quota de 40% de femmes, l'adoption d'une législation sur le statut et les droits des observateurs électoraux et l'amélioration de l'accessibilité des bureaux de vote.

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 libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 489 (2023)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux se réfère :

a. à l'article 1, paragraphe 2, de la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;

b. au chapitre XIX des Règles et procédures du Congrès sur l'organisation pratique des missions d'observation d'élections ;

c. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n°122), qui a été ratifiée par l'Allemagne le 17 mai 1988 ;

d. à l'invitation du directeur régional du scrutin pour le *Land* de Berlin, datée du 7 décembre 2022, à observer les élections du conseil régional et des assemblées de district prévues le 12 février 2023 à Berlin.

2. Le Congrès rappelle que la tenue d'élections locales et régionales véritablement démocratiques fait partie du processus d'établissement et de maintien de la gouvernance démocratique et que l'observation des élections locales est un élément clé du rôle du Congrès en tant que gardien de la démocratie aux niveaux local et régional.

3. Le Congrès reconnaît que, dans l'ensemble, le cadre juridique est propice à la tenue d'élections démocratiques.

4. Le Congrès note avec satisfaction que :

a. les autorités, les candidats et les électeurs ont globalement salué la décision de la Cour constitutionnelle de Berlin de répéter les élections du 26 septembre 2021, soulignant l'importance de mécanismes de contrôle judiciaire et de recours efficaces et indépendants ;

b. la préparation des élections répétées a été menée efficacement par une administration électorale très décentralisée et mieux coordonnée, malgré un délai assez court, et des mesures supplémentaires ont été adoptées pour renforcer les capacités des membres des commissions de bureau de vote et pour fournir suffisamment d'isoloirs et de bulletins de vote ;

c. la campagne a été compétitive et axée sur des questions d'intérêt local et régional et les électeurs se sont vu présenter un large éventail de programmes ;

d. le jour du scrutin s'est déroulé conformément aux dispositions légales en vigueur, dans le calme et l'ordre, et a été géré par un personnel hautement professionnel et dévoué. Le dépouillement a été géré avec diligence, rigueur et rapidité ;

e. la confiance des électeurs dans le processus électoral est restée plutôt intacte, comme en témoignent un taux de participation relativement bon et le très faible nombre d'observateurs nationaux ou internationaux déployés dans les bureaux de vote.

5. Dans le même temps, le Congrès exprime sa préoccupation concernant les questions suivantes :

a. la répartition peu claire des compétences et des responsabilités entre le directeur du scrutin pour le *Land*, les directeurs du scrutin de district et leurs administrations ;

b. certaines procédures le jour du scrutin n'étaient pas uniformes et standardisées dans tous les districts, notamment :

i. les urnes n'étaient pas uniformes et verrouillées et/ou scellées de manière systématique et inviolable ;

² Adoption par le Congrès le 21 mars 2023, 1^{ère} séance (voir le document CG(2023)44-14, exposé des motifs), rapporteur : Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP).

ii. l'identité des électeurs était vérifiée parfois avant et d'autres fois après avoir rempli le bulletin de vote et les électeurs n'ont pas été invités à signer le registre électoral ;

iii. une charge excessive imposée aux présidents des commissions de bureau de vote pour gérer le transport, le stockage et la sécurité du matériel de vote la veille du scrutin ;

iv. l'absence d'obligation pour les présidents et autres membres des commissions de bureau de vote, de suivre une formation standardisée, qui n'est que fortement encouragée, ou d'attester d'une expérience antérieure ;

c. l'absence d'un plafond pour les dépenses de campagne et d'un rapport dédié au financement des campagnes soumis en temps opportun, ainsi que le montant élevé pour la publication des dons privés, qui ne favorisent pas l'égalité des chances entre les candidats et limitent la transparence et la responsabilité ;

d. le manque de réglementation concernant les quotas de genre sur les listes et pour les sièges élus directement, ce qui entraîne de grandes variations du nombre de femmes élues par parti, et un pourcentage excessivement bas pour certains ;

e. dans certains bureaux de vote, l'accessibilité limitée pour les électeurs handicapés, les membres des commissions de bureau de vote devant parfois aider les électeurs à accéder aux locaux ;

f. l'absence de base juridique pour l'observation nationale, internationale ou partisane des élections, malgré les dispositions légales garantissant l'accès public aux bureaux de vote et aux procédures de dépouillement ;

g. la lourde charge financière et organisationnelle imposée par les élections répétées aux organes politiques, affectant principalement les petits partis.

6. A la lumière de ce qui précède, le Congrès invite les autorités pertinentes, en particulier, à :

a. réviser le cadre juridique afin de clarifier les tâches et les responsabilités des directeurs du scrutin du *Land* et de district et de leurs administrations respectives et de confier au directeur du scrutin du *Land* des pouvoirs de coordination et de supervision supplémentaires afin d'appliquer des procédures uniformes dans tous les districts de Berlin ;

b. envisager l'introduction d'une formation standardisée pour les présidents et autres membres des commissions de bureau de vote et de garanties additionnelles plus cohérentes concernant les procédures le jour du scrutin, en particulier sur le stockage et le transport du matériel de vote, l'utilisation d'urnes uniformisées, de préférence transparentes, et de sceaux inviolables, et sur la signature des registres par les électeurs ;

c. renforcer le cadre réglementaire garantissant la transparence et la responsabilité du financement des campagnes et des partis, notamment par l'introduction d'un plafond de dépenses, d'un rapport de campagne et d'un seuil plus bas pour la publication des dons ;

d. introduire un quota de 40% et des dispositions visant à renforcer la participation des femmes à la politique locale et régionale, indépendamment des règles internes des partis politiques ;

e. poursuivre les efforts pour rendre tous les bureaux de vote accessibles aux personnes à mobilité réduite, indépendamment des autres alternatives au vote en personne ;

f. adopter une législation sur les droits et le statut des observateurs électoraux nationaux, internationaux ou partisans, conformément à l'article 8 du Document de Copenhague de l'OSCE.

7. 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 sur les élections répétées du *Land* de Berlin et de l'exposé des motifs (CG(2023)44-14) qui l'accompagne, dans leurs activités relatives à cet État membre.

EXPOSÉ DES MOTIFS³

1. INTRODUCTION

1. Le 16 novembre 2023, la Cour constitutionnelle de Berlin a déclaré invalides les élections de 2021 à la Chambre des représentants et aux assemblées de district en raison du non-respect des normes démocratiques et a appelé à ce que de nouvelles élections soient organisées dans les 90 jours. Par la suite, la date du 12 février 2023 a été retenue pour les élections répétées. Suite à l'invitation de M. Stephan BRÖCHLER, directeur électoral du *Land* de Berlin (*Landeswahlleiter für Berlin*), reçue le 7 décembre 2022, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a déployé une mission d'observation des élections répétées qui se sont tenues le dimanche 12 février 2023 dans le *Land* de Berlin. M. Vladimir PREBILIC (Slovénie, L, SOC/V/DP) a dirigé la délégation, qui comprenait 14 membres de 12 pays. Le Congrès n'avait encore jamais déployé de mission d'observation électorale en Allemagne.

2. À Berlin, l'observation des élections est autorisée puisque la législation accorde l'accès du public à toutes les étapes du processus, y compris le vote, le dépouillement et l'annonce des résultats, dans la mesure où il ne perturbe pas le processus, sans accréditation particulière (article 45 du Règlement relatif aux élections à Berlin)⁴. Toutefois, la législation ne contient aucune disposition spécifique concernant le statut et les droits des observateurs des élections, ce qui est contraire au paragraphe 8 du document de Copenhague de l'OSCE de 1990 (voir ci-dessous). Il n'existe pas de tradition d'observation électorale indépendante et les principaux partis politiques ne déploient pas d'observateurs ou de représentants⁵. En conséquence, aucune autre mission internationale d'observation électorale que celle du Congrès n'a été déployée pour observer les élections répétées de 2023⁶.

3. La mission du Congrès a été menée du 11 au 13 février 2023. Avant le jour du scrutin, la délégation du Congrès a rencontré divers interlocuteurs à distance le 2 février 2023, à savoir des représentants du Sénat de Berlin et de l'administration électorale régionale et des districts, des membres de la délégation de l'Allemagne au Congrès, des ONG internationales et nationales et des représentants des médias. Enfin, des réunions ont également eu lieu le 11 février 2023 avec des représentants et des candidats de différents partis en lice pour les élections répétées. La composition de la délégation, le programme de la mission et le plan de déploiement sont annexés au présent exposé des motifs.

4. Le jour du scrutin, six équipes du Congrès ont été déployées dans différents districts du *Land* de Berlin et ont suivi les procédures électorales dans 80 bureaux de vote, y compris le dépouillement de votes ordinaires ou par correspondance dans six bureaux de vote.

5. Le rapport ci-dessous porte spécifiquement sur les questions soulevées lors des échanges avec les interlocuteurs du Congrès dans le contexte des élections répétées du 12 février 2023 dans le *Land* de Berlin et sur les observations effectuées le jour du scrutin. Le Congrès tient à remercier tous les interlocuteurs de la délégation pour le dialogue ouvert et constructif qu'elle a pu nouer avec eux.

2. CONTEXTE POLITIQUE AU LENDEMAIN DES ÉLECTIONS DE 2021

6. Le 26 septembre 2021, les électeurs de Berlin étaient appelés à élire leurs représentants au Parlement fédéral, à la Chambre des représentants de Berlin (*Abgeordnetenhaus von Berlin*) et aux assemblées de district de Berlin (*Bezirksverordnetenversammlung*), ainsi qu'à se prononcer lors d'un référendum local sur l'expropriation de grandes sociétés immobilières. Le taux de participation aux

³ Établi avec la contribution de l'experte, Mme Christina Binder (Autriche), membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès

⁴ Voir la réglementation électorale de Berlin (*Landeswahlordnung*), disponible sur <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/ilr-WahlOBE2006rahmen>.

⁵ Bien que les élections soient généralement considérées comme authentiques par la population allemande et par les parties prenantes aux élections, un parti politique, l'AfD, a affirmé que les élections de 2021 étaient susceptibles d'être frauduleuses si des observateurs électoraux n'étaient pas déployés. L'AfD a appelé les électeurs à observer les élections pour s'assurer que la fraude serait évitée. Voir le rapport final de l'équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH sur les élections au Parlement fédéral de 2021, disponible à l'adresse suivante <https://www.osce.org/files/f/documents/0/3/514048.pdf>

⁶ Des observateurs internationaux de l'OSCE/BIDDH ont effectué une Mission d'évaluation des besoins du 9 au 12 janvier 2023, afin de déterminer si l'organisation souhaitait déployer une mission d'observation à Berlin. À la suite de cette mission, l'OSCE a publié un rapport dans lequel elle concluait qu'il n'était pas nécessaire de déployer des observateurs lors des élections répétées de février. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/536410.pdf>

élections de 2021 à la CdR de Berlin a été de 75,4 %⁷, et de seulement 69,7 % pour les assemblées de district⁸.

7. En ce qui concerne les résultats des élections de 2021, six partis politiques ont remporté des sièges à la Chambre des représentants de Berlin : le Parti social-démocrate d'Allemagne (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD) est arrivé en tête avec 21,4 % des voix et a remporté 36 sièges, suivi par les Verts (*Bündnis 90 / die Grünen*) avec 18,9 % et 32 sièges. L'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, CDU) est devenue le troisième parti en importance, avec 18 % et 30 sièges. La gauche (*Die Linke*) a obtenu 14,1 % et s'est vu attribuer 24 sièges, l'Alternative pour l'Allemagne (*Alternative für Deutschland*, AfD) 8 % et 13 sièges, et le Parti démocratique libre d'Allemagne (*Freie Demokratische Partei Deutschlands*, FDP) 7,1 % et 12 sièges. Trois partis ont conclu un accord pour former une coalition à la Chambre des représentants : le SPD, les Verts et la Gauche. Cette coalition était menée par la tête de liste du SPD, la maire en exercice Franziska GIFFEY⁹.

8. Le paysage politique au niveau des assemblées de district reflète les mêmes appartenances politiques que celles de la Chambre des représentants de Berlin. Lors des élections des assemblées de district, le SPD a obtenu 21,6 % des voix et 164 sièges ; les Verts, 20,3 % et 147 sièges ; la CDU, 18,3 % et 136 sièges ; la Gauche, 14 % et 99 sièges ; l'AFD, 8 % et 58 sièges ; le FDP 6,7 % et 45 sièges, et les autres partis, 11 % et 11 sièges. Le SPD, la CDU, les Verts et la Gauche ont obtenu 546 sièges dans les assemblées de district sur 660 et la totalité des douze maires de district actuels. Les autres membres restants représentaient l'AFD, le FDP, le Parti pour la protection des animaux (*Tierschutzpartei*) et le PARTI (*Die PARTEI*)¹⁰.

9. Cependant, les élections de 2021 ont été marquées par de nombreuses irrégularités graves le jour du scrutin¹¹, incluant notamment des files d'attente et des temps d'attente anormalement longs pour les électeurs, un nombre élevé des bulletins à remplir (six par électeur) et/ou des bulletins incorrects ou manquants dans cinq des douze districts, de sorte qu'un nombre élevé de bulletins ont été invalidés.

10. Compte tenu de ces irrégularités importantes commises le jour du scrutin, Mme Petra MICHAELIS, alors directrice des élections du *Land* de Berlin, a démissionné trois jours après et la sénatrice de Berlin pour l'Intérieur, la Numérisation et le Sport (*Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport*) a mis en place une commission d'experts chargée d'évaluer les irrégularités commises le jour du scrutin. Les travaux de la commission ont été menés parallèlement à la procédure engagée devant la Cour constitutionnelle de Berlin (voir ci-dessous) afin de formuler des propositions concrètes pour éviter que des irrégularités similaires ne se reproduisent lors de futures élections. La commission d'experts était composée de 18 membres, parmi lesquels des agents électoraux, des universitaires et des juristes éminents, qui se sont réunis en séances plénières entre décembre 2021 et juin 2022. La commission a exclu toute intention criminelle de truquer les élections, mais elle a relevé des irrégularités généralisées qui ont suscité de graves inquiétudes quant au professionnalisme de l'administration électorale et au résultat du vote. En juillet 2022, la commission a publié un rapport contenant des recommandations pour améliorer le déroulement des élections à Berlin à court, moyen et long terme¹².

11. Deux recours distincts – l'un concernant les élections à la Chambre des représentants et aux assemblées de district de Berlin et l'autre, les élections fédérales – ont été déposés pour contester le déroulement et le résultat des élections. Le référendum local qui a eu lieu parallèlement aux élections de 2021 n'a pas été contesté. Le recours concernant les élections à la Chambre des représentants et aux assemblées de district de Berlin a été déposé devant la Cour constitutionnelle de Berlin par la commission électorale du *Land* de Berlin, la sénatrice de Berlin pour l'Intérieur, la Numérisation et le Sport et deux partis politiques, le PARTI, un parti satirique, et l'AFD, un parti d'extrême-droite. La Cour

7 Les résultats détaillés des élections à la Chambre des représentants de 2021 sont disponibles sur <https://www.wahlen-berlin.de/wahlen/BE2021/AFSPRAES/index.html>.

8 Les résultats détaillés des élections aux assemblées de district de 2021 sont disponibles sur <https://www.wahlen-berlin.de/wahlen/BE2021/AFSPRAES/bvv/index.html>.

9 L'accord de coalition est disponible sur https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/senat/koalitionsvertrag/berlin_koavertrag_2021_2026.pdf.

10 Les résultats détaillés des élections pour les assemblées de district sont disponibles sur <https://www.wahlen-berlin.de/wahlen/BE2021/AFSPRAES/bvv/ergebnisse.html>.

11 https://www.berlin.de/gerichte/sonstige-gerichte/verfassungsgerichtshof/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung_1265423.php.

12 Le rapport final de la commission d'experts peut être consulté à l'adresse : <https://www.berlin.de/sen/inneres/presse/weitere-informationen/artikel.1223722.php>.

constitutionnelle de Berlin est seule compétente pour connaître des recours concernant la validité des élections locales et régionales. Le second recours, concernant les élections fédérales, a été déposé auprès de la Commission fédérale du contrôle des élections, de l'immunité et du règlement intérieur en tant qu'organe responsable de la résolution des recours pour les élections fédérales. En ce qui concerne les seules élections de Berlin, le *Bundestag* allemand a reçu 1 959 objections, dont celle du directeur fédéral des élections, Georg THIEL, portant sur le déroulement et les résultats des élections dans six circonscriptions¹³.

3. DÉCISION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE BERLIN

12. Le 16 novembre 2022, la Cour constitutionnelle de Berlin a statué dans l'affaire *VerfGH 154/21* que les élections de 2021 à la Chambre des représentants et aux assemblées de district de Berlin étaient déclarées invalides dans leur intégralité et a ordonné la tenue de nouvelles élections dans un délai de 90 jours.¹⁴ L'affaire portait sur les objections de la commission électorale du *Land* de Berlin, de la sénatrice de Berlin pour l'Intérieur, la Numérisation et le Sport et de deux partis politiques (le PARTI et l'AfD), qui avaient contesté la validité des élections à des degrés divers en vertu de l'article 40, paragraphe 2, de la loi de Berlin sur la Cour constitutionnelle, selon lequel « *une objection peut être fondée sur le fait que des dispositions de la Loi fondamentale, de la Constitution de Berlin, de la loi de Berlin sur les élections et de la réglementation électorale de Berlin ont été violées dans la préparation ou le déroulement des élections ou dans la détermination des résultats des élections de telle sorte que la répartition des sièges en a été modifiée* »¹⁵.

13. La Cour constitutionnelle de Berlin a noté que les préparatifs n'avaient pas répondu aux exigences fixées par la réglementation électorale de Berlin et avaient eu un impact négatif sur l'ensemble du processus électoral. Dans sa décision, la Cour a regretté que de nombreux électeurs remplissant les conditions requises n'aient pas pu voter pleinement ou efficacement en raison de bulletins de vote manquants, incorrects ou copiés, et qu'un nombre indéterminé d'électeurs remplissant les conditions requises aient estimé qu'il était exagérément difficile de voter du fait des longs délais d'attente et des interruptions temporaires du vote.

14. En particulier, les problèmes survenus le jour du scrutin et attribuables à des erreurs commises au cours de la phase de préparation comprenaient : 1) la sous-estimation du temps nécessaire à un électeur pour voter (estimé à 2,36 minutes par électeur au lieu d'un délai plus réaliste de 5 minutes compte tenu des six bulletins de vote à déposer), ce qui signifiait qu'avec deux isolements seulement, comme l'exigeaient les mesures de distanciation liées à la COVID-19, seuls 283 électeurs seraient en mesure de voter pendant les heures d'ouverture, alors qu'en moyenne 1 085 électeurs étaient inscrits par bureau de vote¹⁶ ; 2) la confusion entre des bulletins de vote, de sorte que, dans cinq des douze circonscriptions, ceux-ci ont été mal répartis entre les bureaux de vote, et n'étaient donc pas valides ; 3) certaines commissions électorales de district n'ont pas remis en temps utile tous les bulletins de vote nécessaires aux comités électoraux, ce qui a entraîné des retards considérables, des fermetures temporaires de bureaux de vote et des impressions de bulletins de vote faites sur place et par la suite considérées comme invalides ; 4) les longs temps d'attente et le fait que l'heure de fermeture des bureaux de vote a parfois été reportée après 18 heures, de sorte que certains bureaux de vote étaient encore ouverts lorsque les prévisions préliminaires sur les résultats des élections ont été faites. La Cour a pris note de l'organisation concomitante du marathon de Berlin et de l'application des mesures de

13 Cet organe a ordonné la tenue d'un nouveau scrutin partiel pour l'élection fédérale au *Bundestag*, à une date distincte en 2023, uniquement dans les 431 bureaux de vote où des irrégularités avaient été relevées en 2021. Cette décision a maintenant été contestée devant la Cour constitutionnelle fédérale de l'Allemagne, qui peut encore ordonner qu'un nouveau scrutin soit organisé à une plus grande échelle. Voir le site de la Direction fédérale des élections (https://www.bundeswahlleiter.de/en/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/02_22_Wahlwiederholung-in-Berlin.html) et la décision de la Commission (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw45-de-wahlwiederholung-919784>).

14 La décision a été prise après une évaluation complète des 2 256 protocoles de tous les bureaux de vote de Berlin et des données fournies par la commission électorale du *Land* et après examen d'une centaine de notes rédigées par plus de 3 000 participants à la procédure. Voir le communiqué de presse (16/11/2022), Cour constitutionnelle de Berlin (https://www.berlin.de/gerichte/sonstige-gerichte/verfassungsgerichtshof/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung_1265423.php) et la décision intégrale de la Cour constitutionnelle de Berlin du 16 novembre 2022 (<https://www.berlin.de/gerichte/sonstige-gerichte/assets/21-154-urteil-fuer-homepage.pdf>).

15 Loi de Berlin sur la Cour constitutionnelle (*Gesetz über den Verfassungsgerichtshof*) : <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/ilr-VerfGHGBErahmen>.

16 Par exemple, certains bureaux de vote du district de Friedrichshain ont reçu des bulletins de vote prévus pour un autre district et ont dû fermer en attendant de recevoir les bons bulletins, ce qui a pris plus de temps du fait de l'organisation du marathon de Berlin le même jour.

distanciation sociale liées à la COVID-19, qui ont toutes deux accru les difficultés liées à l'organisation des scrutins.

15. En conséquence, la Cour a estimé que « les irrégularités portaient sur au moins 20 000 à 30 000 votes ». L'incertitude quant à la manière dont ces 20 000 à 30 000 votes auraient pu être répartis dans le cadre d'un processus électoral normal a donné lieu à une multitude d'hypothèses sur l'influence qu'ils auraient pu avoir sur la répartition des sièges. La Cour a également constaté que, dans certaines circonscriptions, un nombre à trois chiffres de suffrages exprimés différemment aurait suffi à modifier la répartition des sièges au niveau régional et à celui des districts. Par conséquent, l'ensemble des votes au suffrage proportionnel, c'est-à-dire 69 sièges à la Chambre des représentants, ainsi qu'une partie substantielle des sièges pourvus par les mandats élus directement (au moins 19 sièges supplémentaires), soit un total de 88 sièges sur 147 (60 %) ont été affectés sur la base d'erreurs de vote.

16. La Cour a estimé que les élections avaient violé les principes de liberté, de publicité et d'égalité des élections énoncés dans la Constitution de Berlin et dans les dispositions de la Loi fondamentale, de la loi de Berlin sur les élections et de la réglementation électorale de Berlin, d'une manière qui a affecté l'attribution des sièges. La présidente de la Cour, Mme Ludgera SELTING, a déclaré que la fréquence et la gravité des irrégularités étaient d'une ampleur suffisante pour peser sur les résultats. En outre, la Cour s'est opposée à la tenue d'élections partielles, du fait que cela aurait donné plus de poids aux électeurs des circonscriptions sélectionnées pour modifier l'équilibre du pouvoir et aurait donc entraîné une influence indue sur le résultat global de l'élection. La Cour a également expliqué que cette décision était conforme au principe de la « moindre intervention possible », étant donné qu'aucune autre solution n'aurait été appropriée face à la gravité des irrégularités. La date du 12 février 2023 – soit le dernier jour du délai de 90 jours – a été choisie ultérieurement pour les nouvelles élections, conformément à l'article 21 de la loi de Berlin de 1987 sur les élections à la Chambre des représentants et aux assemblées de district, ci-après la loi de Berlin sur les élections¹⁷.

17. Malgré les irrégularités établies du jour du scrutin en septembre 2021, la décision de la Cour constitutionnelle de Berlin d'organiser de nouvelles élections a été contestée. Quarante-trois membres de la Chambre des représentants et des assemblées de district de Berlin ont déposé des recours auprès de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne à Karlsruhe, parmi lesquels des motions d'urgence visant à reporter les nouvelles élections du 12 février 2023¹⁸. Selon les requérants, la Cour de Berlin aurait dû consulter la Cour constitutionnelle fédérale avant de prendre la décision d'organiser de nouvelles élections locales et régionales. Le 31 janvier 2023, après avoir pesé les conséquences, la Cour constitutionnelle fédérale a décidé, dans le cadre d'une procédure abrégée, que les élections répétées du 12 février ne seraient ni reportées ni annulées mais qu'elles auraient lieu comme prévu¹⁹. Toutefois, la Cour ne s'est pas prononcée sur la procédure principale à ce stade. Les membres de la Chambre des représentants ont été invités à faire des déclarations avant le 3 mars 2023, après quoi la Cour statuera sur l'affaire. Bien que les interlocuteurs du Congrès aient estimé qu'il était très probable que la Cour fédérale ne s'écarterait pas de sa position du 31 janvier 2023, la procédure en cours a, dans une certaine mesure, occulté les nouvelles élections du 12 février. Certains interlocuteurs ont mentionné qu'il était encore plus difficile de mobiliser les électeurs en attendant l'avis.

18. Avec ces élections répétées de 2023, c'est seulement la deuxième fois dans l'histoire de l'Allemagne qu'une élection est annulée par un tribunal et cette annulation a ainsi déclenché un débat national²⁰. Il était attendu de ces nouvelles élections qu'elles entraînent des changements potentiellement importants au sein du gouvernement de Berlin ainsi que la désignation d'un nouveau bourgmestre-gouverneur, bien que ces nouvelles élections n'aient lieu qu'un an et demi après celles de 2021. Les préparatifs des élections de 2023 ont donc fait l'objet d'une surveillance minutieuse de la part du public et des médias. Une attention particulière a été accordée à certaines erreurs qui se sont

17 Loi sur les élections à la Chambre des représentants et aux assemblées de district de Berlin (*Landeswahlgesetz Berlin*, 1987), <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/1lr-WahlGBErahmen>.

18 Les principaux arguments des requérants incluaient le fait que tous les districts ne sont pas concernés par les irrégularités et que le jugement rendu à Berlin s'écarte de la jurisprudence antérieure concernant les recours électoraux, selon laquelle la tenue de nouvelles élections a uniquement été décidée pour les districts où des irrégularités particulièrement graves avaient été constatées, tandis que dans le cas présent la mesure porte sur l'intégralité de l'élection.

19 Pour la décision de la Cour constitutionnelle fédérale de l'Allemagne sur la motion d'urgence visant à reporter les nouvelles élections du 12 février 2023, voir <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-013.html>.

20 Le cas précédent concernait les élections régionales de 1991 à Hambourg.

produites au cours de la période précédant les nouvelles élections (voir ci-dessous, paragraphe 46). Certains interlocuteurs du Congrès ont toutefois regretté que la coalition au pouvoir n'ait pas évoqué directement la question de la responsabilité politique des irrégularités de 2021 et s'est étonnée que celle-ci ne soit pas devenue un thème de la campagne.

19. La délégation du Congrès a noté avec satisfaction que, dans l'ensemble, les autorités, les candidats et les citoyens ont salué la décision de la Cour constitutionnelle de Berlin du 16 novembre 2022 concernant la répétition des élections du 26 septembre 2021, insistant sur l'importance de mécanismes indépendants de contrôle et de recours juridiques dans un *Land* régi par l'État de droit.

4. STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE LA GOUVERNANCE LOCALE

20. La République fédérale d'Allemagne est une démocratie parlementaire composée de seize États fédéraux (*Länder*), dotés chacun de leur propre constitution et d'une structure politique interne largement autonome. Les relations entre la Fédération (*Bund*) et les *Länder* sont définies par la Constitution allemande, appelée la Loi fondamentale²¹. Au niveau fédéral, le pouvoir législatif est exercé par un parlement bicaméral, composé du Parlement fédéral élu au suffrage direct (*Bundestag*) et du Conseil fédéral (*Bundesrat*), un organe législatif représentant les seize *Länder*. Chaque land a son propre parlement et son propre gouvernement.

21. Chaque *Land* a sa propre constitution, son parlement, son gouvernement et ses structures administratives, détenant ainsi des pouvoirs et des responsabilités étendus dans l'élaboration des politiques aux niveaux local et régional, y compris dans les domaines de l'éducation et de la culture, de la radiodiffusion, de la police et du droit réglementaire. Les *Länder* ont le pouvoir de légiférer sur toute question que la Loi fondamentale n'attribue pas à la compétence de la Fédération. La législation municipale relève également de la compétence des *Länder*²².

22. Berlin est la capitale²³ et la plus grande ville d'Allemagne avec une population de 3 677 472 habitants (2021)²⁴. La ville de Berlin constitue également le *Land* de Berlin. Elle a un statut administratif spécial, qui ne découle pas du fait qu'elle est la capitale du pays, mais plutôt de son statut en tant que *Land*. Berlin a un système administratif à deux niveaux, à savoir celui du *Land* et celui de ses douze districts (article 4 de la Constitution de Berlin)²⁵.

23. L'organe représentatif du *Land* de Berlin est la Chambre des représentants, composée d'au moins 130 membres élus tous les cinq ans lors des élections générales au suffrage égal, libre, secret et direct (articles 38 et 39 de la Constitution de Berlin et article 7 de la loi de Berlin sur les élections). L'organe exécutif est le Sénat de Berlin, qui se compose du bourgmestre-gouverneur, à la fois maire de la ville et gouverneur du *Land*, et d'un maximum de dix sénateurs (article 55 de la Constitution de Berlin). Tandis que le bourgmestre-gouverneur est élu à la majorité absolue des membres de la Chambre des représentants, les autres membres du Sénat sont nommés et révoqués par le bourgmestre-gouverneur. Les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif s'appuient sur un régime parlementaire, ce qui signifie que le bourgmestre-gouverneur dépend du soutien d'une majorité des membres de la Chambre des représentants.

24. En ce qui concerne le second niveau de l'autonomie locale à Berlin, les assemblées de district assument les responsabilités législatives et décisionnelles au niveau local (section VI de la Constitution de Berlin). Chacune des assemblées de district est composée de 55 membres élus pour un mandat de cinq ans, en même temps que la Chambre des représentants lors d'élections générales au suffrage égal, secret et direct. Les fonctions exécutives sont exercées par le maire de district et six maires-adjoints de district, qui constituent le conseil de district et sont nommés par les groupes politiques

²¹ La Loi fondamentale de l'Allemagne (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) peut être consultée (en anglais) à l'adresse https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html.

²² L'article 70 de la Loi fondamentale dispose que « les *Länder* ont le droit de légiférer, sauf si la présente Loi fondamentale confère un pouvoir législatif à la Fédération ».

²³ En 2006, un amendement constitutionnel a introduit une nouvelle disposition dans la Loi fondamentale, citant Berlin en tant que capitale de la République fédérale d'Allemagne et affirmant que son statut doit être réglementé par la législation fédérale. Voir https://www.buzer.de/22_GG.htm.

²⁴ Voir le niveau de la population sur le site web du Bureau des statistiques pour Berlin-Brandebourg, <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/bevoelkerung/demografie/bevoelkerungsstand>.

²⁵ La Constitution de Berlin peut être consultée (en anglais) à l'adresse : <https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-governing-mayor/the-constitution-of-berlin/>.

représentés dans les assemblées de district selon la formule de D'Hondt²⁶ (article 74 de la Constitution de Berlin) et élus par l'assemblée de district pour la durée de la législature (article 35 de la loi sur l'administration des districts de Berlin)²⁷. Les districts de Berlin ont leurs propres fonctions et tâches. Toutefois, le Sénat du *Land* de Berlin peut formuler des lignes directrices et des dispositions administratives générales concernant leurs activités. Ainsi, contrairement aux autres *Länder* d'Allemagne, à Berlin, le Sénat conserve la plupart des pouvoirs et ainsi que le contrôle des districts, qui ne sont pas considérés comme des entités juridiques. Il en résulte que les maires et les conseils de district sont considérés et agissent comme des « fonctionnaires temporaires » plutôt que comme des entités dotées de véritables fonctions exécutives au niveau du district.

25. Plusieurs interlocuteurs du Congrès ont appelé à une vaste réforme administrative et ont regretté que les districts de Berlin, suite à l'adoption en 2001 d'une loi visant à réduire leur nombre de 23 à 12, aient certaines compétences en matière de préparation des élections, de voirie, etc. qui font parfois double emploi avec le niveau du *Land*. Un interlocuteur a également critiqué la procédure de nomination des maires et des maires-adjoints, qui conduit les membres de l'exécutif des districts à agir de manière cloisonnée, selon les priorités de leur propre parti, sans direction collective claire.

26. La délégation du Congrès n'a pas exprimé d'inquiétude concernant l'autonomie locale à Berlin et a renvoyé, pour une analyse plus approfondie, à la Recommandation 469 (2022) du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne et à son exposé des motifs²⁸.

5. CADRE INTERNE ET INTERNATIONAL

5.1 Cadre juridique national et système électoral

27. La Loi fondamentale allemande est contraignante pour tous les *Länder* et établit les droits et libertés fondamentaux. En conséquence, les réglementations des *Länder* doivent être conformes aux piliers fondamentaux de la démocratie, tels que le suffrage universel et le secret du vote, tels qu'énoncés dans la Loi fondamentale. Les autres instruments fédéraux pertinents incluent la loi de 1994 sur les partis politiques²⁹, la loi de 1999 sur les statistiques électorales³⁰, le Code civil de 2002³¹ et le Code pénal de 1998³², et s'appliquent à la conduite des élections du conseil régional et des assemblées de district. Il n'existe pas de cadre juridique commun pour les élections locales et régionales en Allemagne, puisque leur réglementation est de la compétence des *Länder*. Toutefois, les systèmes des différents *Länder* sont largement similaires et reposent sur une combinaison de représentation proportionnelle et de mandats élus directement.

28. Les élections à la Chambre des représentants de Berlin et aux assemblées de district sont également régies par la loi de 1987 de Berlin sur les élections et la réglementation électorale de Berlin de 2006. Seule cette dernière a été modifiée depuis les élections de septembre 2021³³.

29. À Berlin, les membres de la Chambre des représentants sont élus pour un mandat de cinq ans selon un système électoral mixte combinant représentation majoritaire et proportionnelle. La Chambre des représentants se compose d'au moins 130 membres, qui sont élus à la majorité relative dans 78 circonscriptions, le reste des sièges étant répartis proportionnellement selon des listes de partis bloquées (article 7 de la loi de Berlin sur les élections). Dans la pratique, chaque électeur dispose de deux voix pour les élections à la Chambre des représentants³⁴. Avec le premier vote (*Erststimme*), l'électeur sélectionne directement un candidat dans l'une des 78 circonscriptions de Berlin pour être élu à la Chambre des représentants. Si un candidat obtient une majorité relative des voix, il remporte un

26 Dans la méthode D'Hondt, on divise les suffrages exprimés obtenus par chaque liste par une suite de nombres entiers : 1, 2, 3, 4, 5 ... Les sièges sont attribués aux listes qui obtiennent les plus forts quotients. Voir Commission de Venise, Rapport sur les systèmes électoraux : Tableau de l'offre et critères de choix (2003), p. 20.

27 Loi sur l'administration des districts de Berlin : <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-BezVwGBE2011pP12>.

28 Recommandation (2022)469 et Rapport CG(2022)42-16 sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne : https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5b17d.

29 Loi de 1994 sur les partis politiques (*Parteiengesetz*) : <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/index.html>.

30 Loi de 1999 sur les statistiques électorales (*Wahlstatistikgesetz*) : <https://www.gesetze-im-internet.de/wstatg/index.html>.

31 Code civil de 2002 (*Bürgerliches Gesetzbuch*) (en anglais) : https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/index.html.

32 Code pénal (*Strafgesetzbuch*) (en anglais) : https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/index.html.

33 Les changements portaient uniquement sur l'augmentation du nombre d'agents dans les bureaux de vote et de leurs salaires (voir ci-dessous).

34 Pour plus de détails sur le système électoral mixte, voir : <https://www.parlament-berlin.de/Lexikon/gemischtes-wahlsystem>.

mandat direct selon un scrutin majoritaire à un tour. Avec le second vote (*Zweitstimm*), les électeurs choisissent une liste de partis. Plus un parti remporte de voix par le second vote, plus il obtient de sièges à la Chambre des représentants. Les partis doivent atteindre un seuil de 5 % de l'ensemble des suffrages exprimés pour se voir attribuer des sièges à la Chambre des représentants (article 18 de la loi de Berlin sur les élections). Une exception à ce seuil de 5 % s'applique aux partis qui sont en mesure d'obtenir au moins un mandat pourvu au suffrage direct à la Chambre des représentants ou dans les assemblées de district. Dans ce cas, un parti obtient le ou les mandats élus directement ainsi que la proportion de sièges attribués à sa liste de partis, indépendamment du seuil de 5 % (article 19 de la loi de Berlin sur les élections)³⁵.

30. Afin de garantir que la Chambre des représentants reflète la proportion globale des voix attribuées aux différents partis, des sièges supplémentaires sont accordés aux listes de parti pour compenser l'attribution excessive, en proportion des voix, des sièges pourvus au scrutin direct (article 19 de la loi de Berlin sur les élections). Pour cette raison, la composition finale de la Chambre des représentants peut comprendre plus que le nombre minimum de 130 représentants. Ainsi, à la suite des élections de 2021, 147 représentants ont été élus à la Chambre des représentants, dont 35,4 % de femmes (52 femmes et 95 hommes). Berlin se classe ainsi au 4^e rang des *Länder* allemands en ce qui concerne l'équilibre entre les hommes et les femmes au sein des parlements régionaux³⁶.

31. Les élections des assemblées de district sont fondées uniquement sur la représentation proportionnelle par le biais de listes bloquées de partis ou d'associations d'électeurs, avec un seuil de 3 % pour l'attribution des sièges (article 22 de la loi de Berlin sur les élections). Chaque assemblée de district est composée de 55 membres élus par l'électorat du district selon les principes de la représentation proportionnelle et les sièges sont répartis selon la méthode D'Hondt. Chaque électeur ne peut voter qu'une seule fois. Il n'est pas possible de voter pour un individu, car seul le vote pour un parti ou une association d'électeurs est possible (article 22 de la loi de Berlin sur les élections). À la suite des élections de 2021, les assemblées de district comptaient 283 femmes (42,9 %) et 377 hommes³⁷.

5.2 Normes internationales applicables

32. Le droit des citoyens de voter – et de se présenter aux élections – lors d'élections périodiques et véritablement démocratiques est un droit humain internationalement reconnu, tel qu'énoncé à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, selon lequel « *Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis [...]. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote* »³⁸.

33. L'article 25 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) prévoit également le droit de voter et de se présenter aux élections : « *Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs* »³⁹.

34. Au niveau européen, le droit de tous les citoyens à des élections libres est garanti par l'article 3 du Protocole Additionnel⁴⁰ à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) : « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au*

35 Pour plus d'explications, voir : <https://www.parlament-berlin.de/Lexikon/ausgleichsmandat>.

36 Voir Helga LUKOSCHAT et Lisa HEMPE "Women MAKE Berlin! Political Participation of Women in Berlin", fondation Friedrich Ebert, 2022, <https://www.fes.de/landesbuero-berlin/frauen-macht-berlin-politische-teilhabe-von-frauen-in-berlin>.

37 Berlin est bien au-dessus de la moyenne nationale actuelle de 27 % de femmes au sein des conseils locaux. À Berlin, le système est différent de celui des autres *Länder*, puisqu'il s'agit d'un système purement proportionnel sur listes bloquées. Voir Helga LUKOSCHAT et Lisa HEMPE, 2022, *Op.cit.*

38 <https://www.un.org/fr/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

39 <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

40 Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales STCE n° 009), <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=009>.

scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

35. En ce qui concerne les élections locales et régionales, l'article 3.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale⁴¹ dispose que l'autonomie locale est exercée « *par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux* ». Le droit des citoyens d'exercer leur choix démocratique est le fondement de la participation politique au niveau territorial. Ce principe est également inscrit dans le préambule du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, que l'Allemagne n'a pas encore ratifié⁴².

36. Outre les traités internationaux susmentionnés, des instruments juridiques non contraignants guident également les missions d'observation du Congrès, notamment la résolution 306 (2010) du Congrès sur l'observation des élections locales et régionales⁴³ et sa résolution 274 (2008) sur la Politique du Congrès en matière d'observation des élections locales et régionales⁴⁴ ainsi que le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, qui définit des lignes directrices sur les cinq principes du patrimoine électoral de l'Europe, à savoir « *le suffrage universel, égal, libre, secret et direct* »⁴⁵.

37. En ce qui concerne spécifiquement l'observation des élections, le Congrès se réfère également à l'article 8 du document de Copenhague de 1990, selon lequel : « *Les États participants estiment que la présence d'observateurs, étrangers et nationaux, est de nature à améliorer le déroulement des élections dans les États où elles ont lieu. En conséquence, ils invitent des observateurs de tout autre État participant à la CSCE, ainsi que de toute institution et organisation privée compétente qui le souhaiterait, à suivre le déroulement de la procédure de leurs élections nationales, dans la mesure prévue par la loi. Ils s'appliqueront également à faciliter un accès analogue pour les élections organisées à un niveau inférieur au niveau national* »⁴⁶.

38. De véritables élections visant à établir une gouvernance démocratique ne peuvent être réalisées sans un État de droit et sans qu'un grand nombre d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales puissent s'exercer sans discrimination. Par conséquent, les conclusions des rapports d'observation s'appuient également sur les résolutions, les recommandations et les avis spécifiques adoptés par le Congrès et la Commission de Venise, qui traitent chacun des aspects différents du processus électoral. Le Congrès s'est intéressé en particulier aux sujets suivants lors de l'adoption de rapports transversaux : les listes électorales et les électeurs résidant à l'étranger, les critères d'éligibilité, l'utilisation des ressources administratives, les droits de vote locaux, les élections en période de crise et la situation des candidats indépendants et de l'opposition⁴⁷. Le Congrès intègre également les travaux thématiques de la Commission de Venise dans ses rapports, notamment leurs normes concernant, entre autres, l'utilisation de la technologie, les campagnes, le règlement des litiges, la représentation des femmes, les personnes handicapées, les minorités nationales, les systèmes électoraux et les médias⁴⁸.

39. La délégation du Congrès a noté avec satisfaction que les libertés fondamentales sont respectées en Allemagne et que le cadre juridique général est propice à la tenue d'élections régulières et véritablement démocratiques. Toutefois, la délégation regrette que l'Allemagne n'ait pas encore ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

41 Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122), <https://rm.coe.int/1680a40961>.

42 Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), <https://rm.coe.int/168008483c>.

43 Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès – Résolution [306 \(2010\)](#)

44 Politique du Congrès en matière d'observation des élections locales et régionales – [Résolution 274 \(2008\)](#)

45 Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et Rapport explicatif disponible à l'adresse suivante : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-f)

46 Document de Copenhague de 1990 : <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

47 L'ensemble des rapports transversaux du Congrès, et des résolutions et recommandations correspondantes, dans le domaine des élections sont disponibles à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/congress/transversal-reports-local-and-regional-elections>

48 Toutes les normes de la Commission de Venise sont disponibles à l'adresse : https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_01_Coe_electoral_standards&lang=fr

6. ADMINISTRATION ÉLECTORALE

40. L'organisation des élections à la Chambre des représentants de Berlin et aux assemblées de district est régie par la législation régionale. Il existe à Berlin un système à trois niveaux, composé de la commission électorale du *Land* ou CEL (*Landeswahlausschuss*), de 12 commissions électorales de district ou CED (*Kreiswahlausschüsse*) et de 2 257 comités électoraux ou CE (*Wahlausschüsse*).

41. La commission électorale du *Land* est un organe non permanent créé spécifiquement pour chaque élection et présidé par le directeur électoral du *Land*, DEL (*Landeswahlleiter:in*), qui est nommé par le Sénat de Berlin⁴⁹. Ce poste est actuellement occupé par M. Stephan BRÖCHLER, qui est entré en fonction le 1^{er} octobre 2022. La CEL est composée de six commissaires nommés en tenant compte de la composition politique de la Chambre des représentants et de deux juges de la Haute Cour administrative de Berlin. En outre, le personnel de la CEL est presque entièrement recruté à titre temporaire avant les élections, bien qu'un petit nombre de fonctionnaires restent en poste dans l'intervalle entre deux élections pour traiter de questions spécifiques telles que les inscriptions des partis, les demandes de renseignements, etc.⁵⁰. Le bureau du directeur électoral du *Land* employait auparavant quatre agents permanents. À la suite des irrégularités de 2021, ce nombre a été porté à douze⁵¹. Le DEL est responsable de la préparation et de la conduite appropriées des élections, ainsi que de la collecte et de la détermination des résultats officiels des élections⁵².

42. Au niveau des districts, les commissions électorales de district (CED) sont présidées par les directeurs électoraux de district, DED (*Bezirkswahlleiter:innen*), qui sont généralement des agents administratifs du district. La nomination des membres des CED suit le même modèle que celle de la commission électorale du *Land*, le DED étant confirmé par l'assemblée de district compétente (article 4 de la réglementation électorale de Berlin). Les partis représentés au sein du conseil de district le sont également au sein de la CED correspondante. Les directeurs électoraux de district sont responsables de l'organisation des élections à la Chambre des représentants de Berlin et aux assemblées de district respectives. Les DED sont responsables de l'application correcte de la réglementation électorale et du bon déroulement des élections sur leur territoire (article 7 de la réglementation électorale de Berlin). Ils sont nommés pour une durée indéterminée. En plus du DED, les CED sont composées de six membres (article 4 de la réglementation électorale de Berlin). L'administration du district couvre la plupart des activités opérationnelles telles que la nomination du personnel des bureaux de vote, la distribution des bulletins de vote aux bureaux de vote, la tabulation et l'archivage des documents.

43. Au niveau des bureaux de vote, les procédures de vote et de dépouillement sont gérées par les comités électoraux (CE). Habituellement, chaque comité électoral comprend de cinq à neuf membres, dont le président, son adjoint, le secrétaire et son adjoint. Pour ces élections, la CEL et les CED ont permis d'augmenter la composition de chaque CE jusqu'à 12 membres. Le président distribue les tâches aux autres membres, supervise les procédures d'ouverture, de vote et de clôture et annonce les résultats (article 43 de la réglementation électorale de Berlin). Les membres du CE sont désignés parmi les électeurs inscrits volontaires, y compris les fonctionnaires et les citoyens, qui se portent candidats à ce poste. Au total, 43 000 agents électoraux ont été recrutés pour ces élections, au lieu de 38 000 lors des élections précédentes⁵³. La rémunération pour ces fonctions a été augmentée de 60 à 240 euros afin d'attirer davantage de volontaires électoraux⁵⁴. Les interlocuteurs du Congrès se sont félicités que l'effectif des CE ait été révisé et ont souligné le nombre élevé de volontaires qui avaient postulé pour pourvoir tous les postes des CE. Ils ont également salué l'augmentation de l'offre de formation pour les volontaires⁵⁵. Des sessions de formation pour les présidents des bureaux de vote et

49 Voir l'article 3 de la réglementation électorale de Berlin. Les désignations les plus récentes peuvent être consultées à l'adresse <https://www.berlin.de/rbmskz/aktuelles/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1242450.php>.

50 Voir les descriptions des responsabilités :

<https://www.berlin.de/wahlen/organisation/landeswahlleitung/artikel.749726.php#berlin>.

51 Cette augmentation était l'une des recommandations contenues dans le rapport de la commission d'experts.

52 Pour plus d'informations sur la Direction électorale du *Land*, voir <https://www.berlin.de/wahlen/organisation/>.

53 L'ONG « Bertelsmann-Stiftung » a créé, à l'intention des citoyens âgés de 18 à 25 ans qui seraient intéressés, une plateforme proposant des informations sur le travail au sein des bureaux de vote. La plateforme permet également de s'inscrire pour travailler au sein d'un bureau de vote pendant les élections répétées et/ou le référendum sur le climat (26 mars). L'adresse du site web est : www.erstwahlprofis.berlin.

54 Voir l'article 5 bis de la réglementation électorale de Berlin.

55 Les autorités ont dû mettre un terme aux inscriptions pour l'assistance électorale lors des élections répétées de mi-décembre, en raison du nombre élevé de candidatures. Plus de 50 000 personnes s'étaient déjà inscrites le 12 décembre, alors qu'il n'y avait besoin que de 43 000 personnes.

leurs adjoints ont été organisées en présentiel en janvier 2023, tous les autres membres ayant la possibilité de suivre des formations en présentiel ou en ligne⁵⁶.

44. En outre, des CE spéciaux ont été créés pour le vote par correspondance (article 48 de la réglementation électorale de Berlin). Dans ce cas précis, les membres des CE spéciaux ne procèdent pas au vote, puisque les bulletins de vote postaux sont collectés directement auprès des électeurs par les administrations de district, mais ils agissent de la même manière que les membres des CE ordinaires en ce qui concerne le dépouillement des votes (article 68 de la réglementation électorale de Berlin).

45. La décision de répéter les élections de 2021 tient pour une très large part aux erreurs commises lors de la phase préparatoire des élections. Les interlocuteurs du Congrès ont critiqué en particulier le manque d'uniformité des procédures entre les districts et la mauvaise coordination entre la CEL et les CED, mais aussi entre les membres des CE et leurs superviseurs au niveau des districts, ces derniers n'ayant pas apporté un soutien suffisant le jour des élections. D'autres interlocuteurs ont noté le manque de formation et de professionnalisme de certains membres des CE.

46. Les préparatifs des élections de 2023 ont dû être menés dans un court laps de temps de 90 jours, ce qui a soumis tous les niveaux de l'administration électorale à une pression et à une surveillance considérables. Toutefois, les interlocuteurs du Congrès ont noté avec satisfaction que les organes de l'administration électorale avaient intensifié leurs efforts et veillé à ne pas commettre les mêmes erreurs. L'administration électorale s'est attachée à fournir un nombre suffisant de bulletins de vote, à s'assurer qu'ils étaient exacts et triés selon les circonscriptions pertinentes avant le jour du scrutin et à augmenter le nombre d'isoloirs par bureau de vote (jusqu'à six dans certains bureaux de vote). Malgré ces efforts, certaines erreurs techniques ont été commises au cours de la préparation des élections, concernant notamment la date du jour du scrutin indiquée dans la traduction anglaise de la lettre d'invitation à voter par correspondance et l'orthographe du nom d'un candidat du FDP sur les bulletins de vote. Dans le district de Treptow-Köpenick, des bulletins de vote par correspondance ont été envoyés deux fois dans 49 cas⁵⁷. Ces erreurs ont été corrigées rapidement⁵⁸.

47. Le coût de ces nouvelles élections s'est élevé à environ 39 millions d'euros, ce qui fait des élections répétées les élections les plus coûteuses jamais organisées à Berlin. Ces coûts ont principalement été pris en charge par le Sénat et les administrations de district.

48. Si la délégation du Congrès était préoccupée par l'ampleur des irrégularités qui ont entaché les élections de 2021, elle a salué les nombreuses améliorations apportées par l'administration électorale et les efforts supplémentaires déployés pour améliorer la coordination et le professionnalisme à tous les niveaux. La préparation des élections répétées a été conduite avec efficacité par une administration électorale très décentralisée, malgré le court délai de 90 jours prévu pour organiser de nouvelles élections. Parmi les autres mesures importantes, sont à mentionner la mise à disposition d'isoloirs et de matériel de vote en quantité suffisante, des mesures d'incitation accrues pour les volontaires des bureaux de vote et des offres de formation légèrement mise à jour en ligne et en présentiel. Dans le même temps, la délégation du Congrès a noté avec préoccupation que la répartition des compétences et des responsabilités entre les principaux acteurs des élections locales et régionales à Berlin reste floue, en particulier en ce qui concerne les tâches des directeurs électoraux du *Land* et des districts et de leurs administrations. En outre, si les membres des CE semblaient bien informés des procédures, la délégation a noté l'absence, dans la législation et dans la pratique, d'une formation standardisée pour les présidents et autres membres des CE, ce qui n'est pas conforme au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (voir II.3.g).

56 D'après le Manuel pour les agents électoraux, les présidents des comités électoraux ainsi que leurs adjoints doivent connaître les réglementations relatives à la conduite des élections mais aucune mention n'est faite d'une formation obligatoire dans la loi de Berlin sur les élections ou la réglementation électorale de Berlin. Tous les autres membres des CE sont encouragés à suivre une formation, pour laquelle ils reçoivent 25 à 40 euros à titre d'incitation. Pour plus d'informations, voir le Manuel pour les agents électoraux, page 9, <https://www.berlin.de/wahlen/organisation/wahlhelfende/>.

57 Voir par exemple : *Berliner Morgenpost*, élection de Berlin de 2023 : des documents de vote par correspondance envoyés en double, <https://www.morgenpost.de/berlin/article237442967/Wahlwiederholung-Briefwahlunterlagen-doppelt-verschickt.html>.

58 Un autre facteur a entraîné des difficultés avant les élections répétées : plusieurs grèves de la Poste dans la semaine précédant le jour du scrutin. Compte tenu de ces circonstances, le DEL a autorisé le vote jusqu'à 16 heures le samedi 11 février, ainsi qu'une levée spéciale du courrier par la Poste. Voir par exemple : *Der Tagesspiegel*, Une grève de la Poste menace le vote par correspondance : le directeur électoral du *Land* de Berlin planifie des mesures logistiques d'urgence : <https://www.tagesspiegel.de/berlin/wegen-warnstreiks-briefwähler-in-berlin-sollten-sich-beeilen--post-hat-notfallplan-9298154.html>.

7. INSCRIPTION DES ÉLECTEURS

49. Tout citoyen allemand résidant de façon permanente à Berlin depuis au moins trois mois au jour du scrutin a le droit de voter aux élections, à moins que son droit de vote n'ait été révoqué par une décision de justice individualisée (article 1 de la loi de Berlin sur les élections). Pour les élections à la Chambre des représentants, les électeurs doivent avoir plus de 18 ans, tandis que pour les élections aux assemblées de district, ils doivent avoir plus de 16 ans le jour du scrutin (article 1). Les citoyens allemands résidant à l'étranger n'ont pas le droit de vote. Les citoyens de l'UE et des États non-membres de l'UE peuvent voter uniquement lors des élections aux assemblées de district, à moins que leur droit de vote n'ait été révoqué par une décision de justice individualisée (article 22 bis de la loi de Berlin sur les élections). Les étrangers ne sont pas autorisés à voter aux élections de la Chambre des représentants de Berlin, bien qu'ils représentent une grande partie de la population berlinoise⁵⁹.

50. L'inscription des électeurs est passive en Allemagne et les listes électorales sont établies à partir des données extraites des registres d'état civil des districts, sur la base de la résidence permanente des électeurs. En vertu de la loi fédérale sur l'inscription, les citoyens et les non-ressortissants résidant en Allemagne sont tenus d'enregistrer leur lieu de résidence principal ou un changement de résidence auprès des autorités municipales⁶⁰.

51. Pour les élections répétées de 2023, les registres électoraux ont dû être mis à jour, ces élections ayant eu lieu plus de six mois après celles de 2021. La date butoir était le 1^{er} janvier 2023. En 2021, 2 447 600 électeurs étaient inscrits sur les listes électorales pour les élections à la Chambre des représentants de Berlin, tandis que 2 442 049 électeurs inscrits figuraient sur la liste pour les élections répétées. Le nombre d'électeurs habilités à voter pour les élections aux assemblées de district était légèrement supérieur, avec 2 738 586 électeurs potentiels pour les nouvelles élections de 2023, au lieu de 2 737 562 en 2021. Les électeurs avaient entre le 20^e et le 16^e jour avant le jour du scrutin pour vérifier leur statut d'inscription et demander des corrections en cas d'erreurs ou d'informations incomplètes⁶¹. Les corrections n'étaient plus possibles après cette date, sauf par décision de justice.

52. Les invitations à voter ont été envoyées aux résidences d'inscription des électeurs trois semaines avant les élections. L'invitation à voter n'est pas une condition nécessaire au vote mais elle permet d'informer les électeurs sur leur bureau de vote (article 15 de la loi de Berlin sur les élections).

53. En outre, tous les électeurs habilités à voter peuvent le faire par correspondance s'ils en font la demande par courrier, par voie électronique ou au siège du district concerné. Les demandes de vote par correspondance sont automatiquement consignées dans le registre des électeurs et inscrites sur les listes électorales (article 24, paragraphe 4, de la réglementation électorale de Berlin). Les électeurs qui ont reçu du matériel de vote par correspondance (comprenant des bulletins de vote, deux enveloppes et une lettre d'accompagnement numérotée à signer) ne peuvent pas déposer leur bulletin de vote en personne à moins que les bulletins de vote par correspondance ne soient apportés au bureau de vote et déchirés devant les membres du CE et que la lettre d'accompagnement leur soit remise et soit inscrite dans le protocole (article 52 de la réglementation électorale de Berlin). Les votes par correspondance peuvent être envoyés par la poste ou déposés en personne dans les bureaux des administrations de district, où ils sont conservés dans des urnes scellées jusqu'au décompte des voix le jour du scrutin. Le vote par correspondance est utilisé par un nombre important d'électeurs à Berlin et dans toute l'Allemagne, et jouit généralement de la confiance des partis politiques et de la société

59 Voir par exemple : *Der Tagesspiegel*, « Nous sommes muselés » : 23 pour cent des adultes berlinois ne sont pas autorisés à voter ce dimanche, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/wir-sind-stummgeschaltet-23-prozent-der-volljaehrigen-berliner-durfen-am-sonntag-nicht-wahlen-9328991.html>.

60 Voir l'article 17 de la loi fédérale sur l'inscription (*Bundesmeldegesetz*) : <https://www.gesetze-im-internet.de/bmg/BjNR108410013.html#BjNR108410013BJNG000301116> ; les personnes sans-abri étaient également habilitées à voter lors des élections de février si elles avaient été présentes à Berlin pendant les trois mois précédant le jour du scrutin. Elles pouvaient être ajoutées sur les listes électorales jusqu'au 20 janvier. Pour ce faire, elles devaient se rendre au bureau électoral du district dans lequel elles avaient passé la nuit du 7 au 8 janvier. Elles pouvaient y remplir une demande écrite en montrant leur photo d'identité. Pour plus d'informations, voir RBB 24, Les sans-abris peuvent demander à être inscrits sur les listes électorales de Berlin (11/01/2023), <https://www.rbb24.de/politik/wahl/abgeordnetenhaus/agh-2023/beitraege/berlin-wiederholungswahl-obdachlose-wohnungslose-stimmzettel-waehlerverzeichnis.html>.

61 Les électeurs sont habilités à vérifier les informations les concernant dans le registre électoral, conformément à l'article 16 de la réglementation électorale de Berlin. Si un électeur n'est pas inscrit, il peut déposer un recours jusqu'au 16^e jour avant l'élection auprès de la CED concernée (article 17 de la réglementation électorale de Berlin).

civile, la plupart des partis encourageant habituellement leurs électeurs à utiliser cette méthode⁶². Les votes par correspondance pouvaient être déposés à compter du 2 janvier 2023 et jusqu'au 11 février 2023⁶³.

54. Les critères du droit de vote, basés sur l'âge et la citoyenneté, sont devenus un sujet de débat public à Berlin. L'abaissement de l'âge à 16 ans lors des élections à la Chambre des représentants, comme c'est le cas pour les élections aux assemblées de district, nécessite une modification de la Constitution de Berlin, qui doit avoir le soutien des deux tiers des membres de la Chambre des représentants⁶⁴. Toutefois, le vote sur cette mesure a été retardé en raison de la tenue de nouvelles élections et, bien qu'une majorité des deux tiers ait été obtenue au sein de l'actuelle Chambre des représentants de Berlin, il est possible qu'une nouvelle coalition rejette cette mesure. Un autre sujet de débat concerne la privation du droit de vote à l'élection à la Chambre des représentants pour les résidents citoyens de l'UE ou de pays tiers, qui constituent environ 20 % de la population de Berlin⁶⁵. Elle les empêche d'avoir une influence sur la politique berlinoise, car les décisions les plus importantes pour la ville, et donc le *Land*, sont prises au niveau de la Chambre des représentants.

55. La délégation du Congrès a noté avec satisfaction que le processus d'inscription des électeurs avait été mené à bien et dans le temps imparti. La délégation du Congrès renvoie à la Résolution 387 (2015) du Congrès sur le vote à 16 ans et à la Résolution 431 (2018) du Congrès sur le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration des migrants et des personnes déplacées, pour soutenir les discussions sur la réduction de l'âge auquel un électeur peut voter à 16 ans au lieu de 18 et sur l'extension du droit de vote aux résidents étrangers de Berlin.

8. INSCRIPTION DES CANDIDATS

56. Tous les citoyens allemands âgés d'au moins 18 ans peuvent se présenter aux élections à la Chambre des représentants et aux assemblées de district de Berlin, à l'exception de ceux qui sont privés de leurs droits de candidature par une décision de justice individualisée (article 1 de la loi de Berlin sur les élections) ou qui occupent certains emplois jugés incompatibles avec un mandat public (article 26 de la loi de Berlin sur les élections). Tous les candidats doivent avoir résidé à Berlin au cours des trois mois précédant le jour du scrutin. Les citoyens de l'UE résidant à Berlin peuvent se présenter à l'élection aux assemblées de district mais ne peuvent pas se présenter à l'élection de la Chambre des représentants (article 22 de la loi de Berlin sur les élections).

57. Les candidats peuvent se présenter sur la liste d'un parti politique, ou avec le soutien d'un groupe d'électeurs, pour toutes les élections ; à la Chambre des représentants de Berlin, ils peuvent aussi se présenter à un mandat pourvu au scrutin majoritaire. Les listes de parti peuvent être soumises pour le *Land* ou district par district. Les listes doivent être soumises au DEL et doivent être accompagnées des signatures d'un millième des électeurs inscrits dans le *Land*, avec un plafond de 2 000 signatures. Au niveau des districts, les listes doivent réunir 185 signatures de soutien (article 23 de la loi de Berlin sur les élections). Cependant, en raison de la pandémie de COVID-19, les exigences ont été réduites à 550 signatures pour les listes du *Land* et à 46 pour les listes des districts⁶⁶. Les décisions relatives à l'inscription des candidats et des listes de parti sont prises par les CED et les CEL, respectivement.

62 Voir par exemple les informations fournies aux électeurs sur le site web du parti écologiste (<https://gruene.berlin/briefwahl>) ; à l'inverse, lors des élections fédérales de 2021 le parti AfD a critiqué le vote par correspondance comme étant non démocratique et inconstitutionnel et il a mis en cause l'intégrité de ce mode de scrutin : voir BIDDH 2021, Allemagne, p. 7, et Julian JAURSCH (5/10/2021), <https://www.institutmontaigne.org/en/analysis/disinformation-2021-german-federal-elections-what-did-and-did-not-occur>.

63 Voir le communiqué de presse du DEL (30/12/2022) (<https://www.berlin.de/wahlen/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1279505.php>) et également *Der Tagesspiegel*, Une grève de la Poste menace le vote par correspondance : le directeur électoral du *Land* de Berlin planifie des mesures logistiques d'urgence, *op.cit.*

64 Les organisations de la société civile ont lancé de nombreuses campagnes en faveur de l'abaissement de l'âge du vote et de l'extension du droit de vote aux résidents étrangers. Voir en particulier l'initiative populaire « Démocratie pour tous ! », <https://bb.mehr-demokratie.de/news/einzelansicht/erfolgreicher-abschluss-in-rekordzeit-volksinitiative-demokratie-fuer-alle-uebergibt-ueber-25000-unterschriften-ans-berliner-abgeordnetenhaus>.

65 Voir les statistiques pour le *Land* de Berlin, <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/bevoelkerung/demografie/einbuengerungen-auslaender>.

66 Les signatures n'ont pas été révisées dans le cadre des nouvelles élections. Voir aussi les amendements à l'article 10 de la loi de Berlin sur les élections adoptés le 4 mai 2021, Journal officiel de Berlin 2021, p. 414, https://www.berlin.de/sen/justiz/service/gesetze-und-verordnungen/2021/ausgabe_nr_35_vom_12.5.2021_s_413-440.pdf.

58. Les élections de 2023 étant des élections répétées, la totalité des candidats et des listes de candidats devaient rester les mêmes que lors des élections de 2021, comme le prévoit l'article 21 de la loi de Berlin sur les élections⁶⁷. Il a été dérogé à cette règle pour les candidats décédés, ayant quitté Berlin ou ayant retiré leur candidature depuis septembre 2021. Ainsi, pour les élections de 2023, les informations concernant 41 candidats aux mandats pourvus au scrutin majoritaire, 41 candidats inscrits sur des listes au scrutin proportionnel et 110 candidats aux élections des assemblées de district ont été modifiées pour refléter un changement d'adresse ou de nom, un retrait ou un décès⁶⁸. Lorsque des candidats ont dû être retirés des listes proportionnelles, ils ont été remplacés par le candidat suivant sur la liste. Les candidats aux sièges pourvus au scrutin majoritaire ont été remplacés par le candidat le mieux placé sur la liste proportionnelle. La liste actualisée a été promulguée le 2 décembre 2022⁶⁹. Certains interlocuteurs du Congrès ont souligné que le fait de tenir un nouveau processus électoral sans permettre de modifier les candidats et les entités politiques n'était pas le plus propice à un changement démocratique.

59. Au total, 33 entités politiques ont participé aux élections de 2023 sous la forme de listes pour le scrutin proportionnel au niveau du *Land* ou des districts⁷⁰. Seules onze de ces entités politiques étaient précédemment représentées au sein de la Chambre des représentants ou des assemblées de district de Berlin, tandis que onze autres partis, qui avaient participé à l'élection pour la première fois en 2021, se sont présentés à nouveau. Concernant les mandats directs, 801 candidats de 49 entités politiques, dont 37 partis et 12 indépendants, ont participé aux élections répétées. Trente entités politiques se sont présentées aux élections des assemblées de district⁷¹.

60. La délégation du Congrès s'est déclarée satisfaite de la transparence du processus d'inscription des candidats et a salué la mise à jour des listes en temps voulu.

9. CAMPAGNE ÉLECTORALE

61. Les campagnes électorales en Allemagne sont régies par des lois et règlements fédéraux, des *Länder* et des communes. Au niveau fédéral, les libertés d'expression, d'association et de réunion pacifique sont garanties par la Loi fondamentale (articles 1 à 19). La loi de 1978 sur les rassemblements et les défilés⁷², relative à l'organisation d'événements publics, et l'article 5 de la loi sur les partis politiques, qui exige que les autorités traitent les partis politiques équitablement, sont également pertinents.

62. La législation électorale ne prévoit pas de date officielle de début ou de fin de la campagne et les partis peuvent faire campagne librement à tout moment. Il n'y a pas de période officielle de silence électoral avant le jour du scrutin ni le jour-même. Toutefois, les lois et règlements pertinents régissent l'affichage de matériels, la tenue de meetings électoraux, ainsi que la publicité dans les médias jusqu'à deux mois avant le jour du scrutin. Il est généralement admis que la phase active de la campagne commence sept semaines avant le jour du scrutin, conformément à la loi de Berlin sur la voirie⁷³, qui réglemente, entre autres, l'affichage public du matériel de campagne⁷⁴. En général, la publicité extérieure se fait en apposant de petites affiches en carton sur les lampadaires ou sur les espaces mis

67 Lors des élections de 2021, le DEL de Berlin a approuvé un total de 34 partis pour le scrutin proportionnel, dont onze participaient pour la première fois à l'élection à la Chambre des représentants. Pour les mandats directs, il y a eu 812 candidats, soit 160 de plus que lors des élections précédentes, en 2016. Les 34 listes du *Land* et des districts incluaient 788 candidats (120 de plus qu'en 2016). Il y a eu 2 603 candidats pour les élections des assemblées de district. Voir le communiqué de presse du DEL à ce sujet : <https://www.berlin.de/wahlen/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1120236.php>

68 Après la décision de mise à jour des listes prise le 2 décembre 2022, les candidats pouvaient encore demander des modifications, mais ces changements n'apparaissaient pas sur les bulletins de vote. Voir les listes intégralement mises à jour (au 1^{er} février) : <https://www.berlin.de/wahlen/wahlen/wahlen-2023/wahlvorschlaege/artikel.1287842.php>.

69 Voir le communiqué de presse du DEL (2/12/2022)

<https://www.berlin.de/wahlen/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1271378.php>.

70 Soit une liste de moins que lors des élections de 2021, du fait que les trois candidats de la liste « Action pour le bien-être animal – Le bien-être animal maintenant ! » pour l'élection au niveau du *Land* ont annoncé leur retrait. Outre les 33 partis énumérés, le Parti féministe (*Die Frauen*), les Démocrates libéraux et la Gauche démocratique ont inscrit des candidats aux sièges directs dans certains districts. Voir : <https://www.berlin.de/wahlen/wahlen/wahlen-2023/stimmzettel/artikel.1288714.php>.

71 Voir le rapport du DEL sur les résultats préliminaires : <https://www.berlin.de/wahlen/wahlen/wahlen-2023/ergebnisse/artikel.1293464.php>

72 La loi sur les rassemblements et les défilés (*Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*), <https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>.

73 La loi de Berlin sur la voirie (*Berliner Straßengesetz*), <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/ilr-StrGBErahmen>.

74 Les affiches doivent être retirées sept jours avant le jour du scrutin. Voir aussi : voir par exemple : Taz, « nuit silencieuse, nuit sans affiche », <https://taz.de/Wahlkampf-in-Berlin/!5890483/>.

à disposition gratuitement par les administrations de district. Cependant, les règlements des districts peuvent différer de manière significative, même au sein d'un même *Land*. Par exemple, les autorités locales peuvent déterminer quand et où les annonces publicitaires liées aux élections peuvent être placées sur leur territoire⁷⁵. Le porte-à-porte est également une pratique très courante parmi les partis politiques et les candidats.

63. À l'approche des élections de 2023, compte tenu de la période de Noël et du Nouvel An, la durée de la campagne active a été réduite d'une semaine, de sorte que la publicité extérieure a été autorisée à partir du 2 janvier⁷⁶. Certains interlocuteurs du Congrès ont déclaré qu'ils se sentaient désavantagés en raison du raccourcissement du délai et des difficultés budgétaires et organisationnelles qui y sont liées. Tous les partis étaient également limités financièrement, ayant dépensé des sommes significatives pour les élections de 2021 et ayant eu moins de temps pour collecter des fonds en vue de la campagne de 2023. Certains d'entre eux, comme le Parti de gauche, prévoient de dépenser seulement 50 % de ce qu'ils avaient pu dépenser en 2021 pour la même campagne⁷⁷. Toutefois, comme l'ont fait remarquer les interlocuteurs du Congrès, les difficultés à collecter des fonds ont surtout affecté les listes et les partis qui ne pouvaient pas compter sur un grand parti national et qui, en raison du délai limité, ne disposaient pas de l'intervalle ordinaire de cinq ans entre les élections pour collecter des fonds eux-mêmes. Un interlocuteur d'un petit parti a mentionné le fait que cette campagne était particulièrement difficile du fait qu'ils devaient utiliser les fonds qu'ils avaient mis de côté pour les prochaines élections européennes.

64. La campagne de 2023 a été compétitive et pluraliste, avec 33 entités politiques inscrites aux élections à la Chambre des représentants, offrant un large éventail d'alternatives politiques et de programmes aux électeurs. La plupart des partis ont fait campagne sur des thèmes tels que l'urbanisme, le logement, la protection du climat, les transports et l'administration actuelle de Berlin⁷⁸. Certains petits partis ont fait campagne sur des sujets « de niche » tels que la recherche médicale, la lutte contre le racisme, les personnes âgées, les montagnes, le bien-être animal, les droits des locataires ou la transition numérique, mais ils ont reçu moins d'attention de la part des médias. Dans les premiers jours de la campagne, le débat a également tourné autour de la sécurité et des incidents survenus lors des célébrations du Nouvel An et de l'incapacité présumée des autorités à prévenir ces incidents⁷⁹. L'Agence fédérale pour l'éducation civique a développé un outil, le « Wahl-o-mat », destiné à aider les électeurs à comparer les programmes politiques. Il a été utilisé 509 000 fois pour les élections répétées de 2023⁸⁰.

65. La campagne a également été animée en ligne, les principaux candidats au poste de bourgmestre-gouverneur ayant été très actifs sur les réseaux sociaux tels que Facebook, Instagram ou Twitter. Par le passé, le recours important aux médias en ligne et aux réseaux sociaux pour les campagnes électorales a entraîné une augmentation des discours de haine et de la désinformation, en particulier envers les femmes candidates⁸¹. À l'exception des garanties concernant la liberté d'expression ou des réglementations en matière de discours de haine, la campagne en ligne est largement non réglementée

75 Par le passé, les restrictions divergentes sur la publicité politique de la part des communes ont été une source d'incompréhension. Lors des élections de 2021, certains interlocuteurs de l'OSCE/BIDDH ont exprimé leur préoccupation concernant le nombre croissant des communes qui limitent l'affichage des matériels de campagne, tant en termes de durée que d'espace disponible, et le fait que les réglementations applicables ne sont pas toujours aisément accessibles. BIDDH 2021, Allemagne, p. 8.

76 Pour plus de détails, voir : RBB 24, La campagne électorale à Berlin – un vandalisme systématique ? <https://www.rbb24.de/politik/wahl/abgeordnetenhaus/agh-2023/beitraege/wahlplakate-berlin-verschwunden-beschaedigt-anzeigen-polizei-parteien.html>.

77 Pour plus d'informations sur les difficultés auxquelles sont confrontés les petits partis : <https://www.rbb24.de/politik/wahl/abgeordnetenhaus/agh-2023/beitraege/berlin-kleinparteien-finanzierung-wahlkampf-volt-tierschutzpartei-humanisten.html>.

78 Lors des élections de 2021, la campagne a été pluraliste et a tourné autour des thèmes habituels de l'éducation, la sécurité, l'économie et l'environnement. Les thèmes de campagne qui ont suscité le plus de débats sont l'augmentation du prix des loyers et la politique de transports de Berlin. La pandémie de covid-19 et ses conséquences sociales et économiques étaient également présentes dans le débat public avant les élections de 2021 et les élections fédérales organisées simultanément ont aussi fortement influé sur la campagne.

79 Voir par exemple : *Die Tagesschau*, D'où la violence est-elle venue ? <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/silvester-debatte-101.html>.

80 Pour plus de détails, voir <https://www.bpb.de/themen/wahl-o-mat/berlin-2023/>.

81 Depuis 2017, l'Allemagne s'emploie à combattre le discours de haine en ligne et a intensifié ses efforts visant à poursuivre les internautes impliqués dans ce type d'affaires. Voir sur cette question : Adam Satariano et Christopher F. Schuetz, "Where online hate speech can bring police to your door", *New York Times*, septembre 2022. <https://www.nytimes.com/2022/09/23/technology/germany-internet-speech-arrest.html> et Julian JAURSCH (2021), *op.cit.*

et la publicité en ligne est autorisée sans restriction majeure pour les candidats et les listes⁸². Selon une enquête publiée par RBB en 2019, 94 % des élus berlinois ont été menacés ou insultés, principalement par courriel ou sur Facebook et Twitter⁸³. Un interlocuteur du Congrès a spécifiquement mentionné le fait qu'une des jeunes femmes membres de son parti avait été harcelée en ligne à la suite de la publication d'une vidéo de campagne sur un réseau social.

66. La délégation du Congrès a salué le caractère concurrentiel de la campagne et le fait qu'elle s'était axée principalement autour de questions d'intérêt local et régional. Les électeurs se sont vu présenter un large éventail de programmes. La délégation a noté avec préoccupation que la répétition de ces élections avait imposé une lourde charge financière et organisationnelle aux partis politiques, ressentie principalement par les petits partis.

10. FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES ET DES PARTIS

67. Le financement des campagnes et des partis est réglementé au niveau fédéral, par la Loi fondamentale, qui contient une disposition générale selon laquelle les partis politiques doivent rendre compte publiquement de leurs avoirs, de l'origine de leurs revenus, ainsi que de leur utilisation (article 21), et par la loi sur les partis politiques, qui exige l'égalité de traitement de tous les partis de la part des autorités publiques (article 5) et prévoit le contrôle du financement politique, l'établissement de rapports et l'imposition de sanctions (articles 23 et suivants). Cette loi fixe en outre des règles pour le financement public et les contributions privées aux partis politiques (articles 18 et 25). Le financement des partis politiques n'est pas réglementé au niveau du *Land*, à l'exception des sections de la loi de Berlin sur les élections qui traitent du financement public des partis politiques et des candidats individuels au niveau du *Land* (articles 32 et suivants).

68. Dans l'ensemble, les partis politiques allemands sont principalement financés par les cotisations des membres, les contributions privées et les fonds publics. Le financement public ne peut pas être supérieur aux fonds qu'un parti recueille auprès de sources privées, d'avoirs et d'autres sources de revenus, comme le prévoit l'article 18, paragraphe 5, de la loi sur les partis politiques.

69. Pour pouvoir bénéficier d'un financement public fédéral, les partis politiques doivent avoir obtenu 0,5 % des voix aux dernières élections nationales et européennes ou 1 % aux élections du *Land* (article 18, paragraphe 4, de la loi sur les partis politiques). S'il n'existe pas de montant maximal pour les dons, les fonds publics correspondants sont plafonnés à 3 300 euros par donateur et à 50 % des revenus du parti (article 18, paragraphe 3, de la loi sur les partis politiques). Les partis reçoivent un remboursement s'élevant à 0,83 EUR par voix obtenue lors des dernières élections nationales, européennes et du *Land* (ou 1 EUR pour un maximum de quatre millions de voix). Seuls les partis politiques dûment enregistrés peuvent bénéficier d'un financement public fédéral. Toutefois, les candidats indépendants qui ont obtenu au moins 10 % des suffrages directs valides exprimés dans une circonscription peuvent recevoir 2,56 EUR par suffrage valide sur demande à la Chambre des représentants (article 32 de la loi électorale de Berlin pour les partis politiques et 32 bis pour les candidats individuels). Pour les élections de 2021, onze partis ont atteint le seuil de 1 % et ils n'ont été que huit à atteindre ce seuil lors des élections répétées⁸⁴.

70. Les dons ou les cotisations peuvent être collectés auprès de citoyens et de personnes morales d'Allemagne ou d'autres États membres de l'UE. Les dons ne sont pas plafonnés pour les citoyens allemands mais doivent apparaître dans des rapports annuels des partis s'ils dépassent 10 000 EUR par an. Les étrangers peuvent donner jusqu'à 1 000 EUR par an et les dons anonymes de plus de 500 EUR sont interdits (article 25 de la loi sur les partis politiques).

71. Les partis ne sont pas tenus de publier des rapports spécifiques à la campagne électorale. La présentation des rapports financiers, incluant les noms des donateurs dépassant le plafond annuel de 10 000 EUR, est effectuée uniquement sur une base annuelle et n'est pas liée au calendrier électoral. Les rapports sont soumis chaque année à l'administration du *Bundestag* et sont publiés par son

82 Voir (en français), *Observatoire européen de l'audiovisuel, Conseil de l'Europe, La couverture médiatique des élections : le cadre légal en Europe* (2017), <https://rm.coe.int/la-couverture-mediatique-des-elections-le-cadre-legal-en-europe/1680789459>.

83 Résultats de l'enquête de 2019 de RBB 24 : <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2019/12/bedrohnte-beschimpfte-politiker-berlin.html>.

84 Voir, sur le seuil de 1 %, RBB 24, Dans l'anonymat de la barre grise (15/02/2023), <https://www.rbb24.de/politik/wahl/abgeordnetenhaus/agh-2023/beitraege/kleine-parteien-nach-der-wahl-wenig-stimmen.html>.

Président. Toutefois, les dons individuels d'un montant de 50 000 EUR et plus doivent être notifiés au Président du *Bundestag* et sont immédiatement publiés en ligne. L'administration du *Bundestag* est responsable du contrôle des rapports annuels et bénéficie pour ce faire du soutien de cabinets d'audit externes (article 23 de la loi sur les partis politiques). Selon la loi, l'absence de rapport financier ou un rapport inexact peut entraîner des sanctions financières ou pénales ou la perte du statut juridique d'un parti pendant une période pouvant aller jusqu'à six ans. Des sanctions pénales dissuasives, telles que des amendes élevées ou la perte de financement public, s'appliquent en cas d'infractions au financement des campagnes. Les règles de financement des partis susmentionnées s'appliquent également aux campagnes des candidats ou des listes indépendants.

72. Pendant la campagne, il n'existe pas de plafond de dépenses. L'achat de voix et l'utilisation abusive des fonds publics à des fins de campagne électorale sont interdits. Certains interlocuteurs du Congrès ont noté que l'absence de plafonnement des dépenses créait de facto des déséquilibres entre les partis nationaux et les partis organisés localement ou les partis financés par des dons privés élevés.

73. La société civile et les organisations de lutte contre la corruption expriment régulièrement des préoccupations importantes en ce qui concerne la surveillance et la transparence du financement des partis. En outre, certains interlocuteurs du Congrès ont regretté que l'identité des donateurs ou les montants reçus ne soient souvent rendus publics que longtemps après les élections.

74. En outre, le rapport⁸⁵ du GRECO (Groupe d'États du Conseil de l'Europe contre la corruption) notait « l'absence manifeste de volonté politique de renforcer le système, et le fait, par conséquent, que le système actuel ne correspond pas aux standards européens ». Il soulignait que la transparence du financement des partis et des campagnes pourrait bénéficier d'un abaissement du seuil de 50 000 EUR pour la divulgation immédiate des dons, de l'exigence d'au moins un certain degré de communication financière pendant les périodes de campagne et de la publication de rapports financiers distincts immédiatement après les élections⁸⁶.

75. La délégation du Congrès a noté avec préoccupation l'absence de plafonnement des dépenses de campagne, qui peut créer un déséquilibre entre les candidats, ainsi que le seuil élevé pour la divulgation publique des dons et l'absence d'un rapport de financement de campagne spécifique et transmis en temps opportun, ce qui n'est pas propice à une transparence totale pour les électeurs et n'est pas conforme aux recommandations du GRECO sur ce point.

11. MÉDIAS

76. L'article 5 de la Loi fondamentale consacre la liberté de la presse et la liberté d'expression. L'Allemagne est classée en 16^e place sur 180 pays dans l'Index de Reporters sans frontières (13^e en 2021)⁸⁷.

77. Il n'existe pas de réglementation générale en matière de médias au niveau fédéral et les activités des médias audiovisuels sont régies par la législation des *Länder*. Le Traité sur la radiodiffusion et les médias télévisés des *Länder* d'Allemagne⁸⁸ prévoit un cadre général énonçant des exigences concernant la pluralité d'opinions et la couverture équilibrée pour toutes les forces politiques, idéologiques et sociales importantes, et exige que les partis ayant une liste dans au moins un *Land* se voient accorder un « temps d'antenne approprié » (article 59).

78. Dans les médias publics, les émissions électorales sont fournies sans contreparties financières, tandis que dans les médias privés les candidats aux élections peuvent acheter du temps d'antenne dans des conditions d'égalité. Le contrôle du comportement des médias publics est assuré par leur conseil de l'audiovisuel indépendant respectif⁸⁹ et les radiodiffuseurs privés sont contrôlés par des organes de surveillance au niveau du *Land*. Les radiodiffuseurs privés sont également encouragés à

85 Dans le rapport de conformité de 2019 du GRECO, les rapporteurs notaient que « En d'autres termes, l'Allemagne ne se conforme toujours pas, dans une large mesure, aux recommandations du Thème II du GRECO ». Pour une liste de recommandations détaillées, voir : <https://rm.coe.int/troisieme-cycle-d-evaluation-deuxieme-addendum-au-deuxieme-rapport-de-168094c73b>

86 Voir aussi sur cette question : Rapport de l'OSCE/BIDDH, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/536410.pdf>, p. 7.

87 Pour le classement de Reporters sans frontières, voir : <https://rsf.org/fr/classement?year=2021>.

88 Traité sur la radiodiffusion et les médias télévisés des *Länder* d'Allemagne, <http://www.luewu.de/docs/gvbl/docs/2377.pdf>.

89 Pour une vue d'ensemble des différents conseils de l'audiovisuel, voir : <https://mediendiversitaet.de/vielfalt-in-rundfunkraeten/die-einzelnen-rundfunkraete-im-ueberblick>.

respecter le pluralisme et l'équité dans leurs reportages sur les élections. Il n'y a pas d'obligations légales particulières concernant la presse écrite pendant la campagne. Cependant, la presse est autorégulée par le Conseil allemand de la presse, en particulier sur les questions d'éthique, de déontologie et d'équité⁹⁰.

79. Le paysage médiatique, y compris aux niveaux local et régional, est dynamique et diversifié et comprend un large éventail de diffuseurs et d'organes de presse écrite publics et privés. La télévision reste une source essentielle d'information en Allemagne⁹¹, mais les médias en ligne et réseaux sociaux ont également gagné en importance. L'Allemagne se caractérise par une forte tradition de service public de radiodiffusion et un marché de la presse écrite dynamique. D'une manière générale, les médias ont une longue tradition d'intégrité et de pluralisme et bénéficient de la confiance du public. Cependant, en raison de la détérioration de leur situation économique, les médias privés et publics sont soumis à une pression et à des contraintes croissantes. En outre, une certaine augmentation des menaces contre les journalistes et les professionnels des médias, ainsi que des discours de haine en ligne, a été observée ces dernières années, en particulier à l'égard des femmes⁹².

80. La radiodiffusion publique en Allemagne est fortement décentralisée. Les régions de Berlin et de Brandebourg partagent un radiodiffuseur public régional indépendant, *Radio Berlin Brandenburg* (RBB). La RBB est tenue de respecter les principes d'impartialité, d'équité, d'objectivité et de véracité dans sa politique éditoriale et peut accorder gratuitement du temps d'antenne pour la publicité politique à tous les candidats. La RBB a fourni un large éventail d'informations aux électeurs en rapport avec les élections de 2023 à Berlin, à la fois en ligne, via un site web dédié⁹³, et par le biais de ses programmes de radiodiffusion. Les quelques radiodiffuseurs publics nationaux *Zweites Deutsches Fernsehen* (ZDF), *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (ARD), un conglomérat de radiodiffuseurs publics régionaux comprenant RBB, et *Deutschlandfunk*, bien que se consacrant davantage à la couverture de la politique nationale, ont également publié des informations relatives aux élections répétées de Berlin, en raison de leur pertinence pour la politique nationale.

81. Dans l'ensemble, la couverture médiatique des élections de 2023 a été pluraliste et approfondie. De nombreux candidats ont participé à des débats à la télévision, à la radio ou en direct et ont accordé des entretiens sur leurs programmes tout au long de la campagne. Les principaux journaux locaux de Berlin, à savoir le *Berliner Zeitung*, le *Tagesspiegel* et le *Berliner Morgenpost*, ont largement couvert les élections répétées de 2023 sur papier et en ligne. La préparation des élections a fait l'objet d'un examen minutieux de la part des médias nationaux et locaux. Un interlocuteur du Congrès a également souligné l'importance des médias locaux, quasiment dans un rôle d'« observateurs électoraux », car ils ont rendu compte des irrégularités en 2021 de manière approfondie et en temps réel et étaient également déployés dans tout Berlin le 12 février 2023.

82. Les réseaux sociaux et médias en ligne ont été largement utilisés par les candidats pendant la campagne pour atteindre leur électorat, en raison de la courte durée de la campagne et de la saison hivernale. La campagne en ligne a été entravée par des incidents mineurs de discours de haine et de menaces. La diffamation reste une infraction pénale et les lois pénales sur la diffamation continuent d'être appliquées avec une certaine régularité en Allemagne, y compris contre les médias⁹⁴.

83. La délégation du Congrès a noté avec satisfaction que la campagne a bénéficié d'une large couverture médiatique publique et privée, y compris sur les différentes difficultés auxquelles les entités politiques ont été confrontées dans le contexte de la répétition des élections. En outre, la mission du

90 Voir par exemple les « Normes déontologiques pour le journalisme » du Conseil de la presse allemand, <https://www.presserat.de/pressekodex.html>.

91 Voir l'étude menée par l'Agence fédérale pour l'éducation politique sur la question « La télévision, un média dominant ? » : <https://www.bpb.de/themen/medien-journalismus/medienpolitik/172063/leitmedium-fernsehen/>.

92 Voir le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias, Menaces contre les journalistes : la « nouvelle normalité » en Allemagne (2020) : <https://www.ecpmf.eu/threats-to-journalists-the-new-normal-in-germany/>.

93 Site web de RBB 24 sur les élections de 2023 à Berlin : <https://www.rbb24.de/politik/wahl/abgeordnetenhaus/agh-2023/>. Concernant la couverture des élections par d'autres médias, voir par exemple le site web de la ZDF : <https://www.zdf.de/nachrichten/thema/wahl-in-berlin-100.html>.

94 Aux termes du paragraphe 47 de l'Observation générale n° 34 de 2011 du CCPR sur le PIDCP (CCPR/C/GC/34), « Les États parties devraient envisager de dépénaliser la diffamation et, dans tous les cas, l'application de la loi pénale devrait être circonscrite aux cas les plus graves et l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée ». Les tribunaux ont d'une manière générale permis une plus grande marge d'appréciation lors des campagnes électorales et laissé dans les faits une plus grande latitude pour le discours de haine.

Congrès et ses conclusions préliminaires ont bénéficié d'une couverture large et complète. Le chef de la délégation a salué le paysage médiatique dynamique et professionnel de Berlin.

12. PARTICIPATION POLITIQUE DES FEMMES

84. À Berlin, les femmes participent activement aux élections. En 2021, et par conséquent en 2023, sur les six principaux partis politiques en lice pour les sièges à la Chambre des représentants de Berlin, trois partis avaient une femme en tant que candidate principale, à savoir le SPD, les Verts et l'AfD. 36 % des candidats à des mandats directs étaient des femmes, contre 46 % des candidats inscrits sur des listes régionales et 41 % sur des listes de district. Actuellement, la Chambre des représentants de Berlin compte 35,4 % de femmes⁹⁵ (voir les résultats de 2023 ci-dessous). Le poste de maire de Berlin est actuellement occupé par une femme, Mme Franziska GIFFEY. Six des dix sénateurs de Berlin sont des femmes. En outre, depuis les élections de 2021, 42,9 % des membres des assemblées de district sont des femmes, ce qui est bien supérieur à la moyenne nationale des femmes élues aux conseils locaux, qui s'élève à 27 %. Les femmes sont visibles dans les médias et généralement pendant la campagne électorale.

85. Il n'y a pas de quotas ni de sièges réservés aux femmes ou aux jeunes candidats à la Chambre des représentants de Berlin ni dans les assemblées de district. Il n'existe pas de quota légal général pour la représentation des femmes aux niveaux infranationaux en Allemagne⁹⁶, mais les partis politiques ont adopté des quotas volontaires allant d'un quorum de 1/3 pour la CDU, à 40 % pour le SPD et 50 % pour les Verts. Le Parti de Gauche applique un système d'alternance hommes/femmes modifié selon lequel, sur ses listes de candidats, les deux premières places et ensuite une place sur deux sont réservées à des femmes⁹⁷. Ces quotas ne s'appliquent pas aux candidats élus au suffrage direct, mais seulement au deuxième vote pour les listes de parti. Les interlocuteurs du Congrès ont fait observer que les femmes restaient désavantagées, en particulier pour l'élection au suffrage majoritaire. Dans la pratique, le nombre de femmes élues à la Chambre des représentants varie considérablement d'un parti à l'autre⁹⁸. Même si les femmes sont de plus en plus souvent choisies comme têtes de liste, elles restent généralement sous-représentées sur le reste du scrutin pour certains partis ne disposant pas de quotas volontaires⁹⁹.

86. La délégation du Congrès déplore l'absence de réglementation relative aux quotas paritaires sur les listes et pour les sièges pourvus au scrutin majoritaire, ce qui entraîne de grandes variations entre partis et des pourcentages excessivement faibles dans certains cas. La délégation du Congrès recommande l'introduction d'un quota de 40 % et de dispositions supplémentaires, conformément à la Recommandation (2003) 3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique¹⁰⁰, afin de promouvoir et de renforcer la participation des femmes, en particulier dans le cas des élections à la Chambre des représentants, afin de soutenir une représentation égale, indépendamment des règles internes des partis politiques, dans la politique locale et régionale.

13. PLAINTES ET RECOURS

87. La procédure et les délais applicables aux plaintes et aux recours sont définis à l'article 40 de la loi de Berlin sur la Cour constitutionnelle. Des recours peuvent être introduits en ce qui concerne l'inscription, les résultats et les procédures électorales ainsi que la répartition des sièges. Un recours

95 Voir Helga LUKOSCHAT et Lisa HEMPE, 2022, *op.cit.*

96 Cependant, il est important de noter qu'en 2020, dans le *Land* voisin du Brandebourg, une loi sur la parité entre les femmes et les hommes a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle du Brandebourg. Voir le communiqué de presse de la Cour constitutionnelle du Brandebourg : <https://verfassungsgericht.brandenburg.de/verfgbbq/de/presse-statistik/pressemitteilungen/detail/~23-10-2020-paritaetsgesetz-verfassungswidrig>.

97 Une base de données sur les quotas d'hommes et de femmes en Allemagne est disponible sur le site web de IDEA International : <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/92/35>.

98 Après les élections de 2021, « la CDU de Berlin n'a amélioré que légèrement son pourcentage (13,3 %), mais en proportion elle était même derrière l'AfD (15,4 %) pour la première fois. Aucun progrès réel n'est visible non plus concernant le FDP, avec un pourcentage inchangé de 16,7 %. Die Linke affiche la meilleure proportion de femmes (54,2 %), suivi de près par Bündnis 90/Die Grünen avec 53,1 %. Avec 38,9 %, le SPD n'a toujours pas atteint la parité. Voir Helga LUKOSCHAT et Lisa HEMPE, 2022, *op.cit.*

99 Voir TAZ, « Giffey à elle seule ne suffit pas », Anna Klöpffer, 21 mars 2022, <https://taz.de/Frauenquote-in-der-Berliner-Politik/15839990/>.

100 Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique : <https://rm.coe.int/1680526520>.

peut être formé par les partis, les associations, les groupes d'électeurs et les candidats individuels concernés par une décision, ainsi que par le sénat de Berlin pour l'Intérieur, le directeur électoral du *Land*, les directeurs électoraux des districts et les présidents de la Chambre des représentants ou des assemblées de district. Un recours peut également être déposé par des électeurs individuels en ce qui concerne la liste électorale et l'inscription au vote par correspondance.

88. Les décisions des CED peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la CEL. Toutes les autres plaintes peuvent être adressées directement à la Cour constitutionnelle de Berlin, qui est seule compétente pour connaître des plaintes concernant la validité des élections au conseil régional et aux assemblées de district¹⁰¹. La Cour constitutionnelle de Berlin n'a pas mis en place de mesures spécifiques pour l'examen accéléré des cas liés aux élections. Un interlocuteur du Congrès a salué l'existence d'un mécanisme judiciaire indépendant et fonctionnel pour les élections locales et régionales tenues à Berlin, ce qui n'est pas le cas au niveau du *Bundestag*, où une commission parlementaire examine les plaintes sur les élections.

89. Dans la plupart des cas, les plaintes doivent être déposées dans un délai d'un mois après la publication officielle des résultats des élections au journal administratif. Un délai plus court (quatre jours) s'applique lorsque la CEL décide qu'un parti n'est pas habilité à inscrire un candidat. La délégation a été informée que seules deux plaintes officielles avaient été déposées dans le cadre des élections répétées et que toutes deux avaient été rejetées par la CEL¹⁰².

90. La délégation du Congrès a salué le fait que les garanties juridiques et les mécanismes de recours sont efficaces et assurent une protection vigilante du droit de tous les citoyens de voter dans des conditions conformes aux normes démocratiques. À cet égard, bien que les nombreuses irrégularités qui se sont produites lors des élections de 2021 aient pu éroder la confiance dans les processus démocratiques, la délégation du Congrès a estimé que les nouvelles élections de 2023 constituaient une étape importante pour garantir la confiance des citoyens dans la pratique du vote à Berlin.

14. JOUR DU SCRUTIN¹⁰³

91. Le jour des élections, six équipes du Congrès comprenant 14 membres ont visité quelque 80 bureaux de vote dans les 12 districts de Berlin, où elles ont observé les procédures de vote de l'ouverture à la fermeture, ainsi que le dépouillement des bulletins de vote ordinaires et par correspondance dans six bureaux de vote. Les équipes du Congrès ont assisté à un jour de scrutin calme, paisible et ordonné, sans incidents ni anomalies. Les équipes ont évalué le déroulement des procédures de vote et de clôture dans les bureaux de vote visités comme étant majoritairement "très bon", en particulier les procédures de dépouillement qui ont été traitées avec diligence, rigueur et rapidité.

92. Dans tous les bureaux de vote observés, le scrutin a débuté à l'heure prévue. Le matériel électoral était disponible en nombre suffisant¹⁰⁴ et des isolements supplémentaires ont été installés. Cependant, la délégation a été informée que le transport et le stockage en toute sécurité des bulletins de vote et du matériel électoral ont été laissés aux présidents des comités électoraux, ce qui leur a imposé une charge importante et une grande responsabilité.

93. Dans l'ensemble, les équipes du Congrès ont salué le bon déroulement des procédures de vote. Elles ont observé un jour de scrutin calme et ordonné, sans longues périodes d'attente, grâce à un flux régulier d'électeurs et à des dispositions supplémentaires pour les accueillir à l'intérieur des bureaux de vote. Les membres des comités électoraux avaient reçu une formation mise à jour et semblaient bien informés des procédures, y compris des obligations de suivi nouvellement imposées. Certaines

101 Pour plus d'informations sur la procédure qui a conduit à l'annulation des élections de 2021, voir la section II du présent rapport.

102 Voir le communiqué de presse du DEL (11/01/2023) :

<https://www.berlin.de/wahlen/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1282655.php>

103 Les membres des délégations du Congrès évaluent la conduite des élections grâce à un questionnaire standardisé sur le jour des élections, qui est rempli pour chaque observation par les équipes du Congrès. Le questionnaire couvre tous les domaines et aspects du jour du scrutin, du déroulement des procédures d'ouverture, de vote, de dépouillement et de clôture, et comprend des questions sur les personnes présentes dans le bureau de vote, l'atmosphère à l'extérieur et à l'intérieur du bureau de vote, le matériel électoral, la transparence, les irrégularités potentielles, les plaintes officielles et une évaluation générale.

104 Les élections répétées ne concernant que les élections du conseil régional et des assemblées de district de Berlin, les électeurs n'ont reçu que trois bulletins de vote, contre six en 2021.

équipes du Congrès ont noté que quelques présidents n'avaient aucune expérience préalable de l'administration des élections, ce qui aurait pu potentiellement entraîner des erreurs de procédure.

94. Malgré une évaluation globalement positive, les équipes du Congrès ont signalé certains problèmes techniques et domaines d'amélioration. Les observateurs du Congrès ont remarqué des pratiques divergentes entre les différents districts en ce qui concerne les urnes et notamment, leur scellement était incohérent (parfois juste un autocollant) ou simplement absent, et les boîtes servant d'urnes étaient de formes et de matériaux divers. En outre, certaines équipes du Congrès ont regretté que les urnes ne soient pas transparentes et qu'elles ressemblaient parfois à des poubelles, ce qui a pu être perçu comme un manque de respect envers les valeurs démocratiques.

95. En outre, les équipes ont observé que la procédure d'identification des électeurs n'était pas menée de manière harmonisée dans tous les districts, les pièces d'identité étant parfois vérifiées avant et d'autres fois après le remplissage du bulletin de vote. De plus, dans tous les bureaux de vote visités, il n'a pas été demandé aux électeurs de signer le registre ou tout autre document attestant de la remise de leur bulletin de vote.

96. Enfin, dans certains des bureaux de vote visités, l'accessibilité pour les électeurs porteurs de handicap n'a pas été assurée, en raison de l'absence de rampes et de bureaux de vote situés dans les étages, et les membres des comités électoraux ont dû aider les électeurs à accéder aux locaux. La délégation a regretté que, même si des méthodes alternatives de vote étaient proposées, tous les bureaux de vote n'aient pas été adaptés pour que tous les électeurs en fauteuil roulant puissent voter en personne.

97. Les équipes du Congrès ont particulièrement salué le grand professionnalisme et l'engagement des présidents des comités électoraux et de leur personnel. La délégation du Congrès a noté avec satisfaction que la situation regrettable ayant conduit aux irrégularités des élections de 2021 n'a pas semblé affecter la confiance des électeurs berlinois dans le processus électoral, qui se sont rendus aux urnes en nombre relativement élevé.

98. En conséquence, les équipes du Congrès n'ont rencontré aucun observateur national, partisan ou international. Bien que le principe d'accès public garantisse généralement la transparence du processus, l'observation électorale indépendante est un atout indispensable pour les processus démocratiques. Fournir une base juridique explicite pour l'observation électorale permettrait de clarifier le statut et les droits des observateurs électoraux et faciliterait les interactions avec les membres des comités électoraux et les citoyens le jour du scrutin.

99. Pour conclure, la délégation du Congrès souhaite souligner la nécessité de clarifier la répartition des tâches et des responsabilités entre le directeur électoral du *Land*, les directeurs électoraux de district et leurs administrations respectives et que les compétences de la CEL devraient être accrues.

15. PARTICIPATION ET RÉSULTATS

100. Les résultats préliminaires des élections ont été annoncés par les commissions électorales de district en début de matinée du 13 février, au fur et à mesure du dépouillement des bulletins de vote et de la soumission des protocoles par les comités électoraux dans la nuit suivant le scrutin¹⁰⁵. Les résultats définitifs ont été publiés par le directeur électoral du *Land* le lundi 27 février¹⁰⁶. Pour les élections à la Chambre des représentants de Berlin, un total de 1 529 558 électeurs se sont rendus aux urnes, soit 62,9% des électeurs inscrits. Pour les élections aux assemblées de district, le taux de participation s'est élevé à 58,4 %, soit 1 584 916 électeurs. Le vote par correspondance a été privilégié

¹⁰⁵ L'annonce préliminaire des résultats a été assombrie par certains problèmes, qui ont été révélés dans les jours suivant les élections. Dans une circonscription de Lichtenberg, une boîte de 466 votes par correspondance non comptabilisés a été découverte après les élections et a conduit à un recomptage public à la suite d'une demande de la Gauche dans la troisième circonscription de Lichtenberg le 15 février. En outre, dans la circonscription de Friedrichshain-Kreuzberg, une erreur dans la saisie des votes a conduit à l'attribution à tort de 150 votes pour les Verts à la Gauche. Les deux erreurs ont été corrigées. Pour plus d'information, voir par exemple le News blog du Berliner Morgenpost sur les derniers développements en rapport avec les élections de 2023, disponible sur <https://www.morgenpost.de/berlin/article237616679/berlin-wahl-2023-news-sondierung-cdu-gruene-spd-panne.html>

¹⁰⁶ Voir le communiqué de presse du directeur électoral du *Land* (27/02/2023) disponible à l'adresse : <https://www.berlin.de/wahlen/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1298935.php> et pour les résultats complets détaillés, voir le rapport final du directeur électoral du *Land* disponible à l'adresse : <https://www.berlin.de/wahlen/wahlen/wahlen-2023/ergebnisse/artikel.1293464.php>.

par 44,5% des votants aux élections de la Chambre des représentants et 43,9% de ceux élisant les assemblées de district¹⁰⁷. En comparaison, lors des élections de 2021, qui comprenaient également des élections fédérales, le taux de participation aux élections de la Chambre des représentants était de 75,4% et 69,7% des électeurs inscrits avaient participé aux élections des assemblées de district¹⁰⁸.

101. Les résultats définitifs, ont montré un net succès de la CDU pour les élections à la Chambre des représentants¹⁰⁹. En incluant les mandats compensatoires, la Chambre des représentants élue est désormais composée de 159 membres et seuls cinq partis y ont obtenu des mandats. La CDU, précédemment dans l'opposition, a remporté les élections répétées avec 29,7 % des premiers votes pour les mandats directs et 28,3 % des seconds votes pour les listes de partis, remportant un total de 52 sièges (plus 22 sièges). Le SPD, membre de la coalition au pouvoir, est arrivé en deuxième position avec 19,93% des premiers votes et 18,4% des seconds, représentant 34 mandats (moins deux). Ce résultat représente le plus faible résultat du SPD à Berlin depuis des décennies. A égalité avec le SPD, les Verts, également membre de la coalition, ont recueilli 19,2% des premiers votes et 18,4% des seconds, obtenant ainsi le même nombre de sièges que le SPD, à savoir 34 (plus deux).

102. Derrière les trois favoris, la Gauche, partenaire junior de la coalition, a obtenu 12,3% des premiers et 12,4% des seconds votes, remportant ainsi 22 mandats (moins deux). L'AfD a obtenu 9,0% des premiers et 9,1% des seconds votes et a acquis un total de 17 sièges (plus quatre). Avec seulement 3,9 % des premiers et 4,6 % des seconds votes, le FDP a perdu les 12 sièges qu'il détenait auparavant à la Chambre des représentants de Berlin et est désormais sans représentation au niveau du *Land*. Seuls huit partis ont franchi le seuil de 1%.

103. Le pourcentage de femmes élues à la Chambre des représentants est passé de 35,4 % à 38,9 % après les élections répétées. Trois partis, à savoir les Verts (58,8%), la Gauche (50%) et le SPD (47%) ont atteint la parité hommes-femmes. En revanche, les femmes sont moins représentées parmi les membres de la Chambre issus de la CDU (25%) et de l'AfD (11,8%)¹¹⁰.

104. Pour les élections des assemblées de district, la CDU est également sortie largement gagnante, avec 27,7% des voix et 204 sièges (plus 68 sièges). Avec 19,5% des voix et 135 sièges (moins 12), les Verts sont arrivés en deuxième position et le SPD en troisième position, avec 18,7% des voix et 136 sièges (moins 28). La Gauche a acquis 12,6% des voix, obtenant 89 sièges (moins 10), et l'AfD 9% des voix et 64 sièges (plus 6). Toujours au niveau du district, le FDP a remporté 22 sièges (moins 23) et 4,2% des voix¹¹¹. En ce qui concerne le niveau exécutif du district, les maires de district ne sont pas renouvelés lors de ces élections. Ils ont été élus par les assemblées de district au début de la législature en 2021 et seront en fonction en tant que "fonctionnaires temporaires" jusqu'à la fin de la législature en juin 2026 (article 35 de la loi sur l'administration des districts de Berlin). Pour changer ces postes, une majorité des deux tiers des assemblées de district est requise, ce qui est généralement considéré comme difficile à acquérir¹¹².

105. Dans l'ensemble, les élections répétées ont représenté un défi particulier pour les 27 petits partis qui, comptés dans leur ensemble, ont obtenu 6 % des premiers votes, 9 % des seconds pour la Chambre des représentants et 8,3 % des voix pour les assemblées de district. Les petits partis n'ont remporté aucun siège à la Chambre et seuls le Parti de la protection des animaux, avec huit sièges (moins un), et le PARTI, avec deux (inchangé), sont représentés dans les assemblées de district. Alors qu'ils ont généralement plus de mal à se présenter aux élections que leurs homologues plus importants, ils ont été confrontés à des difficultés encore plus importantes en 2023 en raison de leurs moyens financiers limités. Presque tous les petits partis ont perdu des voix par rapport aux élections de 2021, et trois partis - VOLT, Team Todenhöfer et la Base - sont même passés sous le seuil des 1 % pour bénéficier du remboursement public, perdant ainsi des fonds cruciaux pour les prochaines élections.

107 Voir le rapport sur les résultats préliminaires du directeur électoral du *Land*, *Op.cit*.

108 Voir les résultats des élections de 2021 à l'adresse <https://www.wahlen-berlin.de/wahlen/BE2021/AFSPRAES/bvv/index.html>

109 Voir l'aperçu des résultats des élections pour les élections de 2023 pour la Chambre des représentants à l'adresse <https://www.wahlen-berlin.de/wahlen/BE2021/AFSPRAES/index.html>

110 Données extraites de la liste des élus à la Chambre des représentants, *Ibid*. Aucune donnée ventilée par genre n'était disponible sur les assemblées de district.

111 Voir les résultats de 2023 pour les élections des assemblées de district à l'adresse : <https://wahlen-berlin.de/wahlen/Be2023/AFSPRAES/bvv/index.html>.

112 *Ibid*. Cela pourrait conduire à une situation où les maires et les conseillers de district resteraient en fonction alors qu'ils n'ont pas la majorité dans l'assemblée de district ou auraient simplement perdu leurs soutiens politiques. Si un/une maire de district décide de démissionner en raison du nouvel environnement politique, il/elle perd également les avantages financiers liés à son poste.

En revanche, le Parti de la protection des animaux s'est distingué comme l'exception des élections de 2023, en acquérant plus de voix qu'en 2021 avec un total de 2,4 %¹¹³.

106. Les résultats des élections répétées montrent un remaniement majeur du paysage politique à Berlin, tant au niveau de la Chambre des représentants de Berlin que des assemblées de district. Après avoir gouverné Berlin pendant 22 ans, le SPD a perdu une part importante du soutien de l'électorat lors des élections répétées, mais la coalition sortante a conservé une majorité au sein de la Chambre des représentants. Des pourparlers et des négociations de coalition ont été entamés au lendemain du scrutin, afin de déterminer à quel parti les postes de maire en exercice et de sénateurs devraient être attribués¹¹⁴.

16. CONCLUSIONS

107. Dans l'ensemble, la délégation du Congrès a observé une gestion efficace et transparente des élections du conseil régional et des assemblées de district à Berlin. Elle s'est félicitée de la large acceptation de la décision de la Cour constitutionnelle de Berlin de répéter les élections de 2021 et a salué l'effet vraisemblablement limité de la décision de la Cour sur le niveau de confiance des électeurs et des candidats dans le processus électoral. Les observateurs du Congrès ont salué les diverses améliorations mises en œuvre par une administration électorale hautement décentralisée pour garantir l'intégrité du processus électoral, notamment la fourniture de matériel de vote supplémentaire, l'augmentation des incitations pour les membres des comités électoraux et la mise à jour d'offres de formation. Toutefois, il est nécessaire de clarifier davantage la répartition des tâches et des responsabilités entre les administrations électorales du *Land* et des districts afin de garantir des procédures homogènes.

108. Bien que les élections de 2023 présentent une répétition des élections ordinaires de 2021, la campagne a été animée, compétitive et axée sur les questions pertinentes au niveau du *Land* et des districts. Une couverture médiatique étendue a été assurée par les médias publics et privés à Berlin. Cependant, les observateurs du Congrès ont noté que des efforts supplémentaires pourraient être faits pour renforcer le cadre réglementaire sur le financement des campagnes et des partis, pour assurer la transparence et des conditions de concurrence équitables par la publication en temps voulu de rapports de campagne et la divulgation des dons privés. En outre, des mesures devraient être mises en œuvre pour augmenter le nombre de femmes qui se présentent aux élections, en particulier pour la Chambre des représentants, dont l'introduction d'un quota de 40% sur les listes des partis.

109. En outre, une présence accrue d'observateurs nationaux ou internationaux professionnels et indépendants renforcerait encore la confiance du public et la transparence. Il serait donc bénéfique d'introduire une réglementation sur le statut et les droits des observateurs afin de clarifier les modalités de leurs missions.

110. La délégation a observé un jour d'élection paisible, calme et bien organisé, de l'ouverture au dépouillement. Le grand professionnalisme et l'engagement des présidents des comités électoraux et de leur personnel ont également été soulignés par les équipes du Congrès, en particulier lors des procédures de dépouillement qui ont été traitées avec diligence, rigueur et rapidité.

111. Malgré une évaluation généralement positive des élections de 2023, la conduite des élections pourrait être améliorée par l'introduction de normes et d'instructions plus uniformes dans tous les districts, notamment en ce qui concerne le scellement inviolable des urnes ainsi que le modèle de ces urnes, la remise du matériel électoral et le processus d'identification et de signature des électeurs. En outre, l'accessibilité des bureaux de vote doit être assurée pour tous les électeurs.

113 Pour une analyse des élections répétées de 2023 du point de vue des petits partis, voir RBB 24, Dans l'anonymat de la barre grise (15/02/2023), *Op.cit.*

114 Bien que, dans l'ensemble, les partis de la coalition sortante aient conservé une majorité réduite à la Chambre des représentants, la CDU, en tant que vainqueur incontesté de l'ensemble des élections répétées, a exigé de nommer le nouveau/la nouvelle maire de Berlin. En outre, certains membres des Verts ont également exprimé leur espoir de reprendre la mairie dans le cadre d'un maintien de la coalition. Cependant, malgré ces revendications de l'opposition et des Verts, la maire en exercice, Franziska GIFFEY a affirmé son intention de rester en fonction. Au moment de la rédaction de ce rapport, les négociations sur la nouvelle coalition de gouvernement à Berlin étaient toujours en cours. Voir par exemple, Deutsche Welle, Berlin : Conservatives win vote but unclear who will rule (13/02/2023) disponible sur <https://www.dw.com/en/berlin-conservatives-win-vote-but-unclear-who-will-rule-city/a-64680065>

ANNEXE I

MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE DU CONGRÈS
Election répétée du conseil régional et des assemblées de district à Berlin
12 février 2023
PROGRAMME FINAL
(11-13 février 2023)
Réunions en ligne le 2 février 2023
Observation sur place le jour du scrutin

Jeudi 2 février 2023

- 09h00 – 09h30 Briefing interne de la délégation par **Mme Stéphanie POIREL**, Cheffe de la division des activités statutaires
- 09h30 – 10h45 Rencontre avec **M. Sören SCHUMACHER**, Chef de la délégation de l'Allemagne au Congrès, **Mme Melanie KUHNEMANN-GRUNOW**, membre de la délégation et du conseil régional de Berlin et **M. Heiner KLEMP**, membre de la délégation et du conseil régionale de Brandebourg
- 11h00 – 11h45 Rencontre avec des représentants d'ONG nationales
- **Mme Nicola SCHMIDT**, Directrice exécutive, Democracy Reporting International
 - **Mme Kira MÖSSINGER**, Chargée de projet et **M. Andrei BUZIN**, expert en droit électoral, European Exchange (secrétariat de la plateforme européenne pour des élections démocratiques EPDE)
 - **M. David SPITZL**, Chargé des relations publiques et des médias, Landesjugendring Berlin e.V. – Union des associations de jeunesse de Berlin
 - **M. Christian KÖNIG**, membre du conseil d'administration pour Berlin-Brandebourg, Mehr Demokratie e.V. – Plus de démocratie
 - **M. Carlo GRESS**, chargé de projet, démocratie et cohésion, Bertelsmann Stiftung
- 11h45 – 12h30 Rencontre avec **M. Stephan BRÖCHLER**, Directeur électoral du Land (*Landeswahlleiter*) et des représentants des commissions électorales régionale et d'arrondissement (*Bezirkswahlämter*)
- **M. Roland BRUMBERG**, Directeur électoral-adjoint du Land
 - **M. Guido KLEINERT**, Chef de bureau, Commission électorale du Land
 - **M. Timon RICHTER**, Commission électorale du Land
 - **Mme Heike SCHÜTTE**, Directrice de la Commission électorale du district de Steglitz-Zehlendorf
 - **M. Joachim STÜRZBECHER**, Directeur électoral pour le district de Steglitz-Zehlendorf
 - **Mme Ute HEINRICH**, Directrice de la Commission électorale du district de Treptow-Köpenick
 - **Mme Katja HANNEBAUER**, Directeur électoral pour le district de Marzahn-Hellersdorf
- 12h30 – 14h45 *Pause-déjeuner*
- 14h45 – 15h15 Rencontre avec **M. Reinhard FISCHER** (événements et coopération) et **M. Ilja KOSCHEMBAR** (communication et relations publiques) du Bureau de l'éducation politique pour la région de Berlin (*Berliner Landeszentrale für politische Bildung*)
- 15h15 – 15h55 Rencontre avec des représentants des médias
- **M. Jan CASPER**, Correspondant pour *Die Welt*
 - **M. Sebastian ENGELBRECHT**, Correspondant pour *Deutschlandfunk* à Berlin

- **M. André ZANTOW**, Correspondant pour *Deutschlandfunk Kultur*
- **M. Stephan MERSEBURGER**, Directeur de *ZDF Landesstudio Berlin*

16h00 – 16h30 Rencontre avec **Mme Iris SPRANGER**, Sénatrice, **M. Christian OESTMANN**, Chef du bureau du droit administratif et régional, Sénat de Berlin pour l'intérieur, la digitalisation et le sport (*Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport*) et **M. Tobias KIRCHNER**, Conseiller spécial du Directeur du scrutin régional pour Berlin.

Vendredi 10 février 2023

Divers horaires Arrivée de la délégation du Congrès à Berlin

Samedi 11 février 2023

09h45 – 10h45 Briefing interne de la délégation du Congrès par le secrétariat

11h15 – 12h00 Rencontre avec **M. Werner GRAF**, Président du groupe Alliance 90 / les Verts (*Bündnis 90 / Die Grünen*) au conseil régional de Berlin, parti de la coalition sortante

12h00 – 14h00 *Pause-déjeuner*

14h00 – 14h45 Rencontre avec **Mme Hildegard BENTELE**, parlementaire européenne et membre de l'Union chrétienne démocrate (*Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU*), parti de l'opposition

14:50 – 15:35 Rencontre avec **Mme Viviana Fischer**, Secrétaire générale du parti La Base (*dieBasis*), **M. Sören JAGLA**, porte-parole du parti, **M. Dietmar LUCAS**, candidat, **Mme Annette BECKER**, candidate, **Mme Heike Franziska BARTSCH**, candidate et **M. Robert WIEDERHOEFT**, équipe de l'organisation des élections

16h40 – 17h25 Rencontre avec des représentants et candidates d'autres partis politiques participant aux élections et ayant atteint le seuil de 1% des voix lors des élections de 2021

Lieu: Hôtel Abba Berlin, Salle Pamplona, Lietzenburger Straße 89, Berlin

- **Mme Vux GEISLER**, Co-présidente du parti au niveau régional, Le PARTI (*Die PARTEI*)
- **Mme Cara SEEBERG**, Co-présidente et **M. Steffen MEYER**, tête de liste, Volt

17h30 – 18h15 Briefing technique du Congrès avec les membres de la délégation

18h15 – 18h45 Briefing technique du Congrès avec les chauffeurs et interprètes

Dimanche 12 février 2022 – Jour du scrutin

07h15 – 18h00 Déploiement de six équipes du Congrès dans les bureaux de vote (Voir "Plan de déploiement")

13h30 – 14h30 *Pause-déjeuner à l'hôtel (incl. un court débriefing de la matinée)*

14h30 – end Déploiement de six équipes du Congrès dans les bureaux de vote, y compris pour le dépouillement (Voir "Plan de déploiement")

22h00 Débriefing de fin de soirée

Lundi 13 février 2023

Divers horaires	Départ d'une partie des membres de la délégation du Congrès
11h00 – 12h00	Conférence de presse du Chef de délégation, M. Vladimir PREBILIC , pour présenter les conclusions préliminaires de la mission d'observation du Congrès

DÉLÉGATION

Membres du Congrès

M. Vladimir PREBILIC (L, SOC/V/DP), Slovénie, Chef de délégation

Mme Kirsten Morid Vincent ANDERSEN (R, SOC/V/DP), Danemark

M. Jean-Paul BASTIN (L, PPE/CCE), Belgique

M. Stewart DICKSON (R, GILD), Royaume-Uni

M. David ERAY (R, PPE/CCE), Suisse

Mme Jana FISCHEROVA (L, CRE), République tchèque

Mme Cecilia FRIDERICS (L, CRE), Hongrie

M. Matija KOVAC (R, PPE/CCE), Serbie

Mme Natia SHELEGIA (R, PPE/CCE), Géorgie

Expert

Mme Christina BINDER, membre du Groupe des experts indépendants du Congrès (Autriche)

Secrétariat du Congrès

Mme Stéphanie POIREL, Cheffe de division des activités statutaires

Mme Mathilde GIRARDI, Chargée de l'observation électorale

Mme Marie THOMET, Chargée de l'observation électorale

Mme Martine ROUDOLFF, Assistante, Observation des élections locales et régionales

Point de contact du Congrès

M. Robert NEUMEIER, Chargé de l'observation électorale

ANNEXE II

MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE DU CONGRÈS
Election répétée du conseil régional et des assemblées de district à Berlin
PLAN DE DÉPLOIEMENT

Equipes du Congrès	Composition des équipes du Congrès	Interprètes	Chauffeurs	Zones de déploiement
Equipe 1	M. Vladimir PREBILIC Mme Christina BINDER Mme Stéphanie POIREL	Matin : Vivi BENTIN Après-midi : Annette ABBAS	Adnan BALDAS B-JE 9999 Mercedes-Benz V-Class	Mitte (district 1) Reinickendorf (district 12)
Equipe 2	M. Stewart DICKSON Mme Kirsten ANDERSEN	Matin : Catherine JOHNSON Après-midi : Susanna BARTILLA	Osman KURU B-KI 9999 Mercedes-Benz V-Class	Steglitz- Zehlendorf (district 6) Tempelhof – Schöneberg (district 7)
Equipe 3	Mme Natia SHELEGIA Mme Mathilde GIRARDI Mme Marie THOMET	Matin : Sabrina BEILFUSS Après-midi : Ingrid BEHRMANN	Ahmet METIN B-TQ 9999 Mercedes-Benz V-Class	Pankow (district 3) Lichtenberg (district 11)
Equipe 4	M. Jean-Paul BASTIN M. David ERAY	Matin : Matthias JANSEN Après-midi : Barbara CHISHOLM	Mazlum AKDOGAN B-CZ 9999 Mercedes-Benz V-Class	Friedrichshain- Kreuzberg (district 2) Neukölln (district 8)
Equipe 5	Mme Jana FISCHEROVA Mme Martine ROUDOFF	Matin : Jan KLINGHAMMER Après-midi : Veronika GRUBER	Berkhan COSKUN B-ND 9999 Mercedes-Benz V-Class	Charlottenburg – Wilmersdorf (district 4) Spandau (district 5)
Equipe 6	Mme Cecilia FRIDERICS M. Matija KOVAC	Matin : Jana ZWEYROHN Après-midi : Sylvia SCHREIBER	Serhat GÜRDAL B-DG 9990 Mercedes-Benz E-Class	Treptow Köpenick (district 9) Marzahn- Hellersdorf (district 10)

ANNEXE III

Actualités 2023

ELECTIONS BERLIN, ALLEMAGNE 13 FÉVRIER 2023

Répétition des élections à Berlin : la délégation du Congrès salue un scrutin ordonné, mais appelle à une clarification de la répartition des responsabilités entre les principaux acteurs des élections locales et régionales

Une délégation du Congrès du Conseil de l'Europe a observé les élections locales et régionales à la Chambre des représentants de Berlin ainsi qu'aux conseils de district de Berlin, en Allemagne, le 12 février 2023. Ces élections représentaient une répétition des élections du 26 septembre 2021, qui ont été invalidées par la Cour constitutionnelle de Berlin le 16 novembre 2022. Le jour du scrutin, six équipes du Congrès comprenant 14 participants de 12 pays ont été déployées dans les douze districts de Berlin et ont visité plus de 80 bureaux de vote, observant les procédures électorales de l'ouverture à la clôture, y compris le dépouillement des votes ordinaires et par correspondance dans 6 bureaux de vote.

"Les élections répétées d'hier ont constitué une étape importante contribuant à garantir la confiance des citoyens dans l'acte de voter à Berlin", a déclaré le chef de la délégation Vladimir Prebilic (Slovénie, SOC/G/PD) lors d'un point de presse aujourd'hui à Berlin. Dans l'ensemble, la délégation a observé une journée électorale calme et ordonnée, sans incidents ni anomalies majeurs. « La situation qui a conduit à un certain nombre d'irrégularités lors des élections de septembre 2021 ne semble pas avoir ébranlé la confiance des Berlinois, comme en témoigne la bonne participation », a indiqué le chef de délégation soulignant les efforts importants déployés pour mener à bien ces élections.

Cependant, les conclusions préliminaires appellent à clarifier la répartition des responsabilités entre les principaux acteurs des élections locales et régionales à Berlin. Par ailleurs, des améliorations pourraient être apportées notamment concernant les urnes afin qu'elles soient scellées de manière unifiée pour sécuriser les votes, et en utilisant des urnes transparentes. Les conditions d'envoi du matériel de vote aux présidents des bureaux de vote pourraient être améliorées car le système actuel impose une charge excessive et peut présenter un risque pour l'intégrité du matériel électoral. La délégation du Congrès recommande également des procédures uniformes et standardisées dans toutes les circonscriptions concernant l'organisation de l'administration du vote, ainsi que le renforcement des compétences du niveau régional, afin d'en améliorer la qualité et l'efficacité. Enfin, des garanties supplémentaires pourraient être apportées pendant la période pré-électorale, notamment concernant le financement des campagnes et des partis, et il serait judicieux d'introduire une réglementation pour les observateurs afin de clarifier les modalités de leur mission le jour du scrutin.

La mission d'observation a été effectuée suite à une invitation du responsable des élections du *Land* de Berlin, M. Stephan Bröchler. Avant le jour du scrutin, la délégation du Congrès a tenu des réunions d'information en ligne, le 2 février 2023, avec des représentants des administrations électorales régionales et de district, des ONG nationales et internationales et des médias, ainsi qu'avec des membres de la délégation allemande auprès du Congrès. En outre, le 11 février, la délégation a eu des échanges avec des représentants de partis politiques en personne à Berlin.