



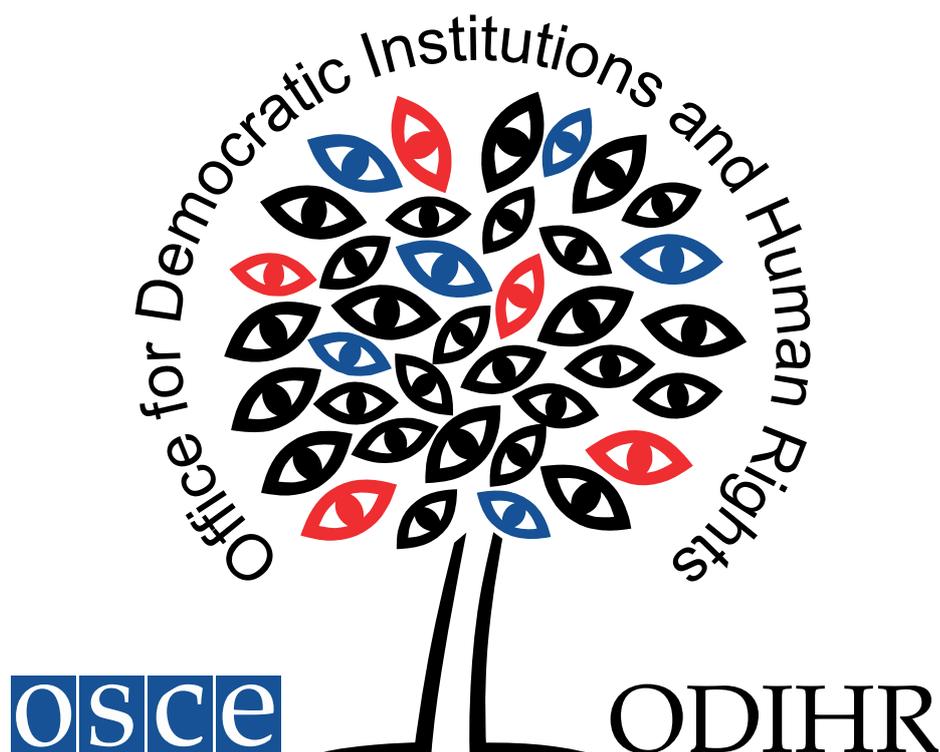
Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

23 avril et 7 mai 2017

Rapport final,
Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH



Varsovie
30 août 2017

TABLE DES MATIÈRES

I.	SYNTHÈSE.....	1
II.	INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS.....	2
III.	CONTEXTE GÉNÉRAL ET POLITIQUE.....	2
IV.	SYSTÈME ÉLECTORAL, CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATION DE L'ÉLECTION... 	3
V.	FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE ELECTORALE.....	4
	A. CADRE JURIDIQUE.....	4
	B. SOURCES DE FINANCEMENT.....	5
	C. DEPENSES DE CAMPAGNE.....	6
	D. RAPPORTS ET PUBLICATION.....	7
	E. CONTROLE.....	7
VI.	MEDIAS.....	8
	A. CADRE JURIDIQUE POUR LES MÉDIAS.....	8
	B. COUVERTURE MÉDIATIQUE DE L'ÉLECTION.....	9
VII.	RECOMMANDATIONS.....	12
	ANNEXE : RESULTATS OFFICIELS.....	14
	À PROPOS DE L'OSCE/BIDDH.....	15

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Rapport final de l'Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH¹

I. SYNTHÈSE

Répondant à l'invitation de la Représentation permanente de la France auprès de l'OSCE et sur la base des observations et conclusions de la Mission d'évaluation des besoins qui s'est déroulée du 13 au 15 mars 2017, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) a déployé une Équipe d'experts électoraux afin d'observer l'élection présidentielle du 23 avril, mission qui s'est prolongée en France pour permettre l'observation du second tour de l'élection le 7 mai. L'Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH s'est particulièrement intéressée au financement de la campagne électorale et au cadre juridique applicable à la couverture médiatique de l'élection. Trois experts venant de trois États participants de l'OSCE composaient l'Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH.

La France est une république présidentielle dotée d'un parlement bicaméral, composé d'une chambre basse, l'Assemblée nationale, dont les députés sont élus au suffrage universel direct, et d'une chambre haute, le Sénat, dont les membres sont élus au suffrage universel indirect. Le président est élu pour un mandat de cinq ans à l'issue d'un scrutin à deux tours et ne peut être réélu qu'une fois. La présente élection présidentielle s'est déroulée sur fond de timide rétablissement économique, de méfiance envers les élites, de taux de chômage élevé, particulièrement chez les jeunes, et d'une percée de l'extrême droite. La campagne électorale a été marquée par un débat approfondi autour de thèmes politiques et sujets d'intérêt national, tels que l'emploi, les prestations sociales, l'immigration, les dépenses publiques et l'environnement.

Le financement politique s'appuie sur un cadre normatif conséquent et exhaustif, qui s'est progressivement étayé au cours des décennies passées. Il s'enracine dans la Constitution et comprend un corpus législatif distinct pour le financement des partis politiques et pour celui des campagnes électorales. Bien que fondamentalement robuste, certains aspects du système de financement pourraient être améliorés afin d'assurer que l'ensemble satisfasse au double objectif de limitation de l'importance de l'argent dans les élections et de régulation adéquate du financement des campagnes électorales. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est le principal organe de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales, mais sa mission et ses pouvoirs sont restreints par la Constitution et le cadre normatif.

Le paysage médiatique est pluraliste, vivant et offre un large éventail d'opinions diverses. La télévision est vue comme la source première d'information politique, suivie par l'Internet, la radio et la presse. L'accès aux médias est garanti à tous les candidats par le cadre juridique en vigueur. La couverture de l'élection par les médias audiovisuels est soumise à une autorité de régulation, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, chargé de la publication de règles spécifiques et du contrôle de leur application par les médias. La presse écrite et les services de presse en ligne n'ont pas fait l'objet à l'occasion de cette élection de règlement spécifique, à l'exception de l'interdiction qui leur est faite de vendre des emplacements publicitaires destinés à la diffusion de propagande électorale payante, interdiction qui s'applique à tous les types de médias. Le traitement de l'élection par les médias a été très complet et une information pluraliste a été mise à la disposition des citoyens, leur donnant les moyens d'un choix éclairé.

¹

Seule la version anglaise de ce rapport fait foi. Une version non officielle de ce rapport, en français, est disponible.

II. INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS

Répondant à l'invitation de la Représentation permanente de la France auprès de l'OSCE et sur la base des observations et conclusions de la Mission d'évaluation des besoins qui s'est déroulée du 13 au 15 mars 2017, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, le BIDDH, a déployé une Équipe d'experts électoraux aux fins d'observation de l'élection présidentielle du 23 avril, mission qui s'est prolongée en France pour permettre l'observation du second tour de l'élection le 7 mai. Trois experts venant de trois États participants de l'OSCE composaient l'Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH.

L'Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH s'est particulièrement intéressée au financement de la campagne électorale et au cadre juridique régissant la couverture médiatique de l'élection. De ce fait, le présent rapport se veut non exhaustif et ne propose pas une évaluation de l'ensemble du processus électoral. Pour ce qui est des domaines retenus, ils ont été évalués sur la base de leur conformité avec les engagements de l'OSCE, avec d'autres obligations et normes internationales en matière d'élections démocratiques ainsi qu'avec la législation nationale. Conformément à la méthodologie de l'OSCE/BIDDH, la mission n'a pas observé les opérations électorales de manière systématique et exhaustive.. Ce rapport final doit être lu conjointement avec le rapport de la Mission d'évaluation des besoins de 2017 de l'OSCE/BIDDH, ainsi qu'avec les précédents rapports de l'OSCE qui fournissent des informations complémentaires sur le processus électoral en France.²

L'Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH tient à remercier le ministère des Affaires étrangères et du développement international, le ministère de l'Intérieur, le Conseil constitutionnel, ainsi que les représentants des partis politiques, des médias, de la société civile et tous les autres interlocuteurs, pour leur coopération et leur soutien.

III. CONTEXTE GÉNÉRAL ET POLITIQUE

La France est une république présidentielle dotée d'un parlement bicaméral, composé d'une chambre basse, l'Assemblée nationale, dont les députés sont élus au suffrage universel direct, et d'une chambre haute, le Sénat, dont les membres sont élus au suffrage universel indirect. Depuis 2002, l'élection présidentielle est organisée la même année que celle des députés à l'Assemblée nationale.

L'élection présidentielle 2017 s'est déroulée sur fond de timide rétablissement économique, de méfiance envers les élites, de taux de chômage élevé, particulièrement chez les jeunes, et d'une percée de l'extrême droite. Un paysage politique frappé par l'incertitude et des scandales de corruption impliquant plusieurs candidats à l'élection présidentielle ont marqué l'environnement pré-électoral.

Pour la première fois, la désignation des candidats à l'élection présidentielle des deux principaux partis – Les Républicains et le Parti socialiste, qui ont dominé la scène politique française des dernières décennies et se sont succédé à tour de rôle à la tête du pays – s'est faite au moyen de l'organisation de primaires ouvertes à deux tours. La liste de candidats arrêtée par le Conseil constitutionnel comprenait onze candidats, dont deux femmes. Le président sortant, François Hollande, n'était pas candidat à sa succession alors même qu'il pouvait briguer un second mandat.

² Voir [tous les rapports antérieurs en ligne de l'OSCE/BIDDH sur les élections françaises.](#)

La tenue de l'élection présidentielle a eu lieu sous le régime de l'état d'urgence, prolongé cinq fois depuis son adoption en novembre 2015 au lendemain d'une attaque terroriste d'une extrême gravité à Paris. Celui-ci n'a toutefois pas eu d'effet sur le déroulement de la campagne électorale ou l'organisation du scrutin. La campagne présidentielle a fortement mobilisé le public et s'est déroulée dans un cadre ouvert au débat public et à la discussion. Elle a été caractérisée par une attention portée à des discussions de fond autour de thèmes politiques et de sujets d'intérêt national, tels que l'emploi, les prestations sociales, l'immigration, les dépenses publiques et l'environnement.

À l'issue du premier tour, qui s'est déroulé le 23 avril, Emmanuel Macron, candidat de *En Marche!* et Marine Le Pen, candidate du Front National, se sont qualifiés pour le second tour qui a eu lieu le 7 mai. Pour la première fois dans l'histoire de la Cinquième République, les candidats des deux partis principaux, à gauche comme à droite, étaient absents du second tour.

L'OSCE/BIDDH a, depuis 2002, évalué trois élections en France, la plus récente de ces évaluations datant de 2012, lors d'une Mission d'évaluation électorale (MEE) déployée par le Bureau à l'occasion des élections législatives. La Mission a conclu que l'administration de l'élection avait été efficace et transparente et que les électeurs avaient pu bénéficier d'un large choix d'options politiques diverses. Entre autres points d'attention, la MEE a recommandé que soient améliorés certains éléments du cadre juridique, que le vote par procuration fasse l'objet d'une révision, que la transparence du financement de campagne électorale continue d'être renforcée et que le processus sous-tendant le vote par Internet soit rendu plus transparent, en particulier pour ce qui est de la certification et de l'audit.

IV. SYSTÈME ÉLECTORAL, CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATION DE L'ÉLECTION

Le président est élu pour un mandat de cinq ans à l'issue d'un scrutin à deux tours et ne peut être réélu qu'une fois. Pour être élu dès le premier tour, un candidat doit remporter plus de 50 pour cent des votes exprimés. À défaut, un second tour se tient deux semaines plus tard pour départager les deux candidats arrivés en tête du premier tour. Celui ou celle qui reçoit le plus grand nombre de suffrages au second tour remporte l'élection présidentielle.

Le cadre juridique propre à l'élection présidentielle est complexe. Il inclut la Constitution de 1958 (les dernières révisions datant de 2008), l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, le code électoral (modifié en dernier lieu en 2017) et la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (modifiée en dernier lieu en 2016). Des aspects particuliers relèvent en outre d'autres lois et règles. Ainsi, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, la loi sur la liberté de réunion, les lois relatives à la transparence de la vie publique, le droit de l'audiovisuel et le code pénal s'appliquent-ils aux élections. Au niveau des règlements et actes administratifs, on trouve décrets, décisions de justice, délibérations et instructions relatifs à divers aspects du processus électoral, comme par exemple l'inscription sur les listes électorales ou l'enregistrement des candidatures, les activités de campagne électorale et leur financement ou encore le traitement médiatique. Dans l'ensemble, ce cadre juridique constitue une base solide pour l'organisation d'élections démocratiques.

L'administration des élections est décentralisée et la responsabilité du bon déroulement du processus électoral incombe à diverses institutions et autorités. Les préparations techniques relèvent du Ministère de l'Intérieur, qui adresse aux préfetures (représentant l'État à l'échelon

du département) des instructions relatives aux aspects juridique et logistique de l'élection.³ Les préfetures coordonnent l'action des quelque 36 000 administrations communales gérant environ 68 000 bureaux de vote sur l'ensemble du territoire national. La supervision générale de l'élection est confiée au Conseil constitutionnel qui exerce une fonction d'examen, de conseil et de validation de la législation relative aux élections, ainsi que de juge du contentieux électoral en cas de saisine et en appel.⁴

V. FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE ELECTORALE

A. CADRE JURIDIQUE

Le système de financement de la vie politique s'appuie sur un cadre normatif exhaustif et vaste, qui s'est progressivement constitué au cours des décennies passées. Il s'enracine dans la Constitution et comprend un corpus législatif distinct pour le financement des partis politiques et pour celui des campagnes électorales.⁵ Par ailleurs, divers organes juridictionnels contribuent à l'étoffer en enrichissant la jurisprudence et en émettant des avis consultatifs.⁶ Même si ce cadre juridique peut être qualifié de robuste pour l'essentiel, certains domaines pourraient faire l'objet d'améliorations dans le but d'assurer que soit atteint le double objectif de limitation de l'importance de l'argent dans les élections et de régulation adéquate du financement des campagnes électorales. En effet, des lacunes subsistent qui sont susceptibles de favoriser un contournement des règles s'appliquant aux dépenses de campagne. (Cf. *Dépenses de campagne*, ci-dessous.)

Il semblerait opportun d'envisager une simplification, une modernisation et une refonte du cadre normatif en s'attachant plus particulièrement à remédier à toute possibilité de contournement des règles.

Dans son rapport de 2015, le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a conclu qu'un certain nombre de ses recommandations visant à améliorer la transparence du financement de la vie politique n'avaient pas été prises en compte.⁷ En France même, des évaluations ont été faites, telles que le Rapport d'information déposé par la Commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire à l'Assemblée nationale. Ces travaux n'ont pas manqué d'examiner eux aussi certains aspects du système de financement de la vie politique ni de formuler des recommandations visant à en renforcer la transparence.⁸ S'il est vrai que, depuis les dernières élections, quelques modifications ont été apportées dans le but de remédier à certaines insuffisances, notamment celles affectant les fonctions de contrôle des obligations comptables et financières des partis politiques par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), un

³ Les départements correspondent à un découpage du territoire national en circonscriptions administratives. Au total, il y en a 101 (96 en métropole et 5 en outre-mer).

⁴ Le Conseil constitutionnel est composé de neuf membres nommés pour un mandat non renouvelable de neuf ans. Le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat nomment chacun trois membres du Conseil.

⁵ L'article 4 de la Constitution dispose que « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage » et qu'ils « se forment et exercent leur activité librement ».

⁶ Les décisions du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel se distinguent par leur importance.

⁷ Cf. GRECO, [Troisième Rapport de Conformité Intérimaire sur la France](#).

⁸ Cf. « [Renouer la confiance publique](#) », Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, et le [Rapport](#) de la Commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire « sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques ». Cf. aussi Transparency International France et son rapport sur [Le financement des campagnes électorales et des partis politiques en France](#).

certain nombre de problèmes relatifs à la transparence du financement des campagnes électorales et des partis politiques demeure. Parmi ceux-ci, on trouve la définition d'un seuil adéquat au-dessus duquel l'identité des donateurs doit être rendue publique, la publication des comptes de campagne notamment à intervalles réguliers au cours de la campagne électorale, le raccourcissement du délai de dépôt desdits comptes ainsi que l'octroi à la CNCCFP de pouvoirs d'investigation lui permettant de procéder à des vérifications sur place et d'assurer en temps réel le suivi de campagne.

B. SOURCES DE FINANCEMENT

Les candidats à l'élection présidentielle peuvent financer leur campagne au moyen de dons de personnes physiques, de contributions de leur formation politique et de leurs propres fonds. Pour ce qui est des dons des personnes physiques, ressortissants français et étrangers peuvent donner jusqu'à 4 600 euros par élection à un candidat ou en répartissant cette somme entre plusieurs d'entre eux.⁹ Les dons de personnes morales de droit français ou étranger sont prohibés. Les dons faits au nom d'un tiers ne sont nulle part explicitement prohibés dans les textes de loi. Les dons en espèces sont autorisés, mais plafonnés à 150 euros par donateur et à un total de 20 pour cent du plafond de dépenses autorisé.¹⁰ Pour cette élection présidentielle les plafonds pour les dons en espèces étaient de 3,3 millions pour le premier tour et de 4,5 millions d'euros pour le second. Les contributions des partis politiques ne sont pas plafonnées, pas plus que ne l'est l'apport personnel du candidat. Celui-ci peut être en partie constitué d'emprunts souscrits par le candidat.

Afin d'améliorer la transparence et l'identification des sources de financement de campagnes électorales, il conviendrait d'interdire explicitement les contributions faites au nom de tierces personnes. Il conviendrait également, pour ce qui est des dons en espèces, d'en abaisser le plafond, tant au niveau de la limite individuelle que du montant agrégé. .

Le financement public de la campagne présidentielle est à la fois direct et indirect. L'État finance les dépenses liées à la campagne officielle, comprenant débats et émissions diffusées à la radio et à la télévision, envoi de la propagande électorale ainsi qu'impression et affichage des affiches officielles de campagne électorale.¹¹ La réduction d'impôt de 66 pour cent du montant des dons dont peuvent bénéficier les donateurs est un autre exemple de financement public indirect. Le financement public direct s'effectue principalement sous la forme d'un remboursement des dépenses électorales, bien que dans le cadre de l'élection présidentielle, chaque candidat reçoive une avance de 153 000 euros. Seul un candidat ayant satisfait à toutes ses obligations peut être remboursé.¹² Le plafond de remboursement pour des candidats au premier tour ayant remporté moins de 5 pour cent des suffrages exprimés est de 4,75 pour cent du plafond des dépenses autorisées (soit un maximum de 800 000 euros). Au-delà du seuil de 5 pour cent le

⁹ La loi autorise les dons de personnes physiques à des partis politiques dans la limite de 7 500 euros par an, ce qui veut donc dire qu'en 2017, le plafond cumulé pour les dons de personnes physiques s'élevait à 16 700 euros par donateur (4 600 euros en dons aux candidats à l'élection présidentielle, 4 600 euros pour les élections législatives et 7 500 euros en dons à un ou plusieurs partis). Le cadre juridique actuel n'oblige à rendre publique ni l'identité des donateurs ni le montant de leurs dons, alors même que le plafond cumulé des dons autorisés équivaut à plus de sept fois le salaire mensuel net moyen en France, qui est de 2 157 euros.

¹⁰ Pour le premier tour de l'élection présidentielle, le plafond des dépenses de campagne, inscrit dans la loi, était de 16,8 millions d'euros pour chaque candidat, somme portée à 22,5 millions d'euros en tout pour chacun des deux candidats présents au second tour.

¹¹ Par ailleurs, la loi interdit toute publicité politique payante à la télévision et à la radio.

¹² Font partie de ces obligations la désignation d'un mandataire financier, le respect des règles de l'élection, le recours à un expert-comptable pour la présentation du compte de campagne et le respect du délai de dépôt d'un compte de campagne sincère et exhaustif soumis à l'approbation de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la CNCCFP.

remboursement auquel les candidats ont droit peut atteindre jusqu'à 47,5% du plafond (soit 8 millions d'euros). Pour le second tour, le remboursement a été plafonné à 10,7 millions d'euros.

C. DEPENSES DE CAMPAGNE

Le code électoral ne définit pas les dépenses pouvant être considérées comme électorales, mais selon l'interprétation qu'en donne la jurisprudence, il s'agit des dépenses « dont la finalité est l'obtention des suffrages ». ¹³ À cette définition s'ajoutent les critères établis par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en vue d'apprécier le caractère électoral d'une dépense. ¹⁴ La jurisprudence consacrée à la question du caractère électoral des dépenses de campagne est abondante et de nouvelles difficultés ont d'ailleurs surgi à la suite de récents changements apportés au processus électoral et aux méthodes pour faire campagne, comme l'organisation de primaires ouvertes entraînant des dépenses de pré-candidature. Pour cette élection, les dépenses de campagne ont été plafonnées à 16,8 millions d'euros par candidat pour le premier tour et à 22,5 millions d'euros pour le second. La période de prise en compte des dépenses pour l'édition 2017 a débuté le 1^{er} avril 2016 et s'est terminée la veille du tour de scrutin auquel parvenait le candidat.

La loi est également muette en ce qui concerne les dépenses engagées par des tierces parties, intervenant dans la campagne sans affiliation, notamment partisane. Les interlocuteurs de l'Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH ont souligné qu'en France, les activités de ce type revêtent un caractère insignifiant. Il n'en demeure pas moins que dans un contexte de plafonnement des dons faits aux candidats et des dépenses électorales, l'engagement financier de tierces parties peut constituer un moyen de contourner le plafonnement des dons et des dépenses.

La notion de dépense électorale devrait faire l'objet d'une définition proprement légale qui, en clarifiant et en codifiant ce qui constitue une telle dépense, permettrait d'indiquer clairement aux candidats quelles activités sont considérées comme interdites pendant la campagne préélectorale. Afin d'améliorer la transparence du financement des campagnes électorales, il pourrait être envisagé de modifier la loi afin d'obliger les tierces parties à rendre compte de leurs dépenses engagées en lien avec les élections.

Toutes les dépenses doivent avoir été réglées au moment du dépôt du compte de campagne d'un candidat pour examen par la CNCCFP. Cela signifie que tout déficit éventuel doit être couvert par la mobilisation de ressources supplémentaires provenant soit de dons autorisés par la loi soit d'un emprunt du candidat lui-même. Dans le cas d'une campagne présidentielle, les prêts par des personnes physiques sont prohibés, alors que les prêts de personnes morales de droit français ou étranger sont autorisés. ¹⁵ Ainsi, l'absence de remboursement d'un tel prêt constituerait un don prohibé. Si la loi exige désormais que les emprunts figurent dans le compte de campagne accompagnés des conditions générales y afférant, le suivi du remboursement est quant à lui limité à une période de six mois à compter du dépôt du compte de campagne.

Afin d'apporter une réponse au problème d'un possible contournement de l'interdiction de dons émanant de personnes morales, les autorités pourraient envisager de restreindre la durée des prêts pour que celle-ci n'excède pas la durée pendant laquelle les comptes de campagne peuvent faire l'objet d'un contrôle.

¹³ Cf. Conseil d'État, Arrêt Gourlot n° 272551 du 27 juin 2005.

¹⁴ Cf. [Guide du candidat et du mandataire](#), CNCCFP, pages 46 – 47.

¹⁵ Cf. Conseil d'État, Avis n° 392602.

D. RAPPORTS ET PUBLICATION

Avant la tenue du scrutin, il n'existe aucune obligation quant au dépôt ou à la publication relatives au financement de la campagne électorale. Tout candidat doit nommer un mandataire financier personne physique ou créer une association de financement électorale avant toute collecte de fonds. Le mandataire financier est responsable de l'ensemble des transactions financières. Le compte de campagne est présenté et certifié par un expert-comptable avant d'être déposé à la CNCCFP au plus tard le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin. Ce délai est excessif au regard des bonnes pratiques internationales.¹⁶ Après examen de tous les comptes de campagne par la Commission, celle-ci publie une synthèse des données financières de la campagne, sans toutefois rendre publiques les données propres à tel ou tel compte, notamment l'identité des donateurs, des fournisseurs et des créiteurs.¹⁷

Ce manque de transparence a été systématiquement mis en exergue dans les rapports consacrés par l'OSCE/BIDDH et le GRECO au système français de financement de la vie politique. Les recommandations formulées en vue de pallier ces lacunes se sont vu opposer une interprétation stricte de la liberté d'organisation des partis politiques garantie par la Constitution, le respect absolu du secret du vote et le souhait de protéger l'anonymat des dons.

La transparence du financement des campagnes électorales pourrait être améliorée grâce à une modification législative qui rendrait obligatoires la divulgation de l'identité des grands donateurs et la publication de rapports post-électorales détaillés ainsi que de tous documents justificatifs.

E. CONTROLE

Le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales incombe principalement à la CNCCFP, dont le rôle et les pouvoirs sont toutefois limités par la Constitution et le cadre normatif. Les recettes des partis politiques sont ainsi soumises à son autorité, sans qu'elle puisse contrôler leurs dépenses en raison de l'interprétation qui est faite de l'article 4 de la Constitution.

La CNCCFP approuve, rejette ou réforme les comptes de campagne pour l'élection présidentielle dans un délai de six mois à compter du dépôt et arrête le montant du remboursement dû. Il revient à la Commission de vérifier la sincérité, la véracité et l'exhaustivité des comptes qui lui sont présentés.¹⁸ Il ne lui est néanmoins pas possible de contrôler les opérations de campagne en temps réel ou encore d'obtenir des informations relatives aux donateurs et aux prestataires de services. Si la CNCCFP est privée de pouvoirs d'investigation et ne peut infliger d'amendes quand elle constate des irrégularités, elle peut toutefois décider de réduire le montant du remboursement dû à un candidat. La Commission est désormais en mesure d'exiger d'un parti politique qu'il produise des documents relatifs au soutien apporté à son candidat à l'élection présidentielle, mais elle est dénuée de l'autorité qui lui permettrait d'obliger les partis à satisfaire à cette demande.

¹⁶ Le paragraphe 200 des *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées en 2010, fait la recommandation suivante : « [I]es rapports relatifs aux dépenses engagées pendant la campagne devraient être remis aux autorités compétentes dans un délai de 30 jours à compter de la date du scrutin. »

¹⁷ La publication simplifiée des comptes de campagne pour l'élection présidentielle 2007 a eu lieu en mai 2008, celle pour l'élection présidentielle 2012 en septembre 2013.

¹⁸ En cas de constat d'irrégularités contrevenant aux dispositions législatives relatives aux financements électoraux et susceptibles de recevoir une qualification pénale, la CNCCFP peut saisir le parquet.

Afin d'améliorer l'efficacité du contrôle relatif au financement des partis politiques et des campagnes électorales, les autorités pourraient envisager de modifier la loi pour que la CNCCFP soit dotée de ressources supplémentaires et de pouvoirs adéquats. L'octroi à la CNCCFP d'un pouvoir de sanction accru renforcerait par ailleurs encore davantage sa capacité à mener à bien ses missions.

Un certain nombre d'interlocuteurs de l'Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH ont évoqué la nécessité pour la CNCCFP d'être dotée non seulement de pouvoirs suffisants, mais aussi de ressources et d'outils adaptés pour lui permettre de jouer son rôle avec efficacité. L'utilisation des nouvelles technologies, telles que le dépôt de documents par voie électronique et la création d'une base de données consultable par exemple, pourrait faciliter la communication d'information sous une forme standardisée..

Afin d'améliorer la capacité et d'accélérer le processus de contrôle opéré la CNCCFP, il pourrait être envisagé de mettre en place un système de dépôt des comptes de campagne par voie électronique et d'archivage sous forme de base de données.

VI. MEDIAS

A. CADRE JURIDIQUE POUR LES MÉDIAS

Les médias constituent un environnement pluraliste et vivant, reflétant un large éventail d'opinions diverses. La télévision est vue comme la source première d'information politique, suivie par l'Internet, la radio et la presse.¹⁹ Alors que les médias traditionnels font l'objet d'une méfiance de plus en plus marquée de la part des citoyens, services de presse en ligne et médias sociaux connaissent une popularité croissante. Certains interlocuteurs de l'Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH se sont montré préoccupés par cette tendance, susceptible d'aggraver le risque d'une éventuelle désinformation.

La liberté d'expression est garantie par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, celle de la presse étant garantie par la loi du 29 juillet 1881 modifiée sur la liberté de la presse. Plusieurs limites existent pourtant, comme la diffamation et l'injure publique notamment, qui continuent d'être considérées comme des délits. En outre, la loi sur liberté de la presse accorde une protection spéciale à un certain nombre de personnalités et entités publiques et limite les possibilités du défendeur d'établir la vérité dans certains cas de diffamation.²⁰

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

¹⁹ « Internet » comprend aussi les contenus de médias traditionnels publiés en ligne et sur les réseaux sociaux (presse, télévision et radio), ceux-ci constituant une partie considérable des sources en ligne.

²⁰ Le paragraphe 47 de l'Observation générale n° 34 (2011) – sur l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966 – du Comité des droits de l'homme des Nations Unies déclare que « [I]es lois sur la diffamation doivent être conçues avec soin de façon à garantir qu'elles [...] ne servent pas, dans la pratique, à étouffer la liberté d'expression. [...] Les États parties devraient envisager de dépénaliser la diffamation et, dans tous les cas, l'application de la loi pénale devrait être circonscrite aux cas les plus graves et l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée [...] À tout le moins dans le cas des commentaires au sujet de figures publiques, il faudrait veiller à éviter de considérer comme une infraction pénale ou de rendre d'une autre manière contraignantes à la loi les déclarations fausses qui ont été publiées à tort, mais sans malveillance. Dans tous les cas, un intérêt public dans la question objet de la critique devrait être reconnu comme un argument en défense ». Le paragraphe 38 indique que « le simple fait que des formes d'expression soient considérées comme insultantes pour une personnalité publique n'est pas suffisant pour justifier une condamnation pénale ».

Les journalistes jouissent en général d'une grande liberté dans l'exercice de leur profession. En cas de changement d'actionnaire majoritaire ou de modification avérée de la ligne éditoriale du titre auquel ils collaborent, ils peuvent invoquer la clause de cession dans le premier cas et la clause de conscience dans le second, ce qui leur permet de mettre fin à leur contrat tout en bénéficiant d'indemnités de licenciement.²¹ Cependant, la concentration des médias, susceptible de porter atteinte à l'indépendance éditoriale des organes de presse, a suscité des inquiétudes chez des interlocuteurs de l'Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH.²² L'Assemblée nationale, à cet effet, a adopté en novembre 2016 une loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. Celle-ci impose aux médias l'adoption d'une charte déontologique et l'établissement d'un comité d'éthique, dans le but de faciliter la résolution de controverses internes ainsi que des conflits entre rédactions et propriétaires de médias.

Les dispositions législatives en vigueur relatives à la protection des sources, autorisant qu'y soit dérogé dans le cas d'un « impératif prépondérant d'intérêt public », sont un autre motif de préoccupation pour des interlocuteurs de l'Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH, une application arbitraire ne pouvant être exclue.²³ Par le passé, des professionnels des médias ont demandé aux autorités de modifier la loi en vue de limiter davantage encore les dérogations possibles ; mais tout récemment, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition de la nouvelle loi approuvée par l'Assemblée nationale visant à renforcer la protection du secret des sources, jugeant cette disposition inconstitutionnelle.²⁴ Il convient, en revanche, de saluer l'abrogation par l'Assemblée nationale, à l'occasion de la prorogation de l'état d'urgence déclaré par le Conseil des Ministres en novembre 2015, d'une disposition de la loi de 1955 relative à l'état d'urgence qui permettait le contrôle de la presse ainsi que des perquisitions administratives des locaux affectés à l'activité professionnelle des journalistes.²⁵

B. COUVERTURE MÉDIATIQUE DE L'ÉLECTION

Les divers médias – télévision, Internet, radio et presse – ont traité l'élection de manière très complète sous différents formats, fournissant ainsi aux citoyens les moyens de faire un choix éclairé à partir de l'information pluraliste qui leur était proposée. Ainsi les chaînes de télévision n'ont-elles pas seulement organisé le traditionnel débat de l'entre-deux-tours, mais aussi, pour la première fois, des débats en amont du premier tour.²⁶ Les efforts engagés par des organes de presse pour réduire la portée d'informations fausses ou erronées relatives à l'élection ont débouché sur une autre nouveauté positive : *CrossCheck*, un projet de journalisme collaboratif

²¹ Cf. [Code du travail](#), article L. 7112-5.

²² En octobre 2016, l'embauche d'un animateur par le nouvel actionnaire principal de la chaîne télévisée d'information en continu *i-Télé* a suscité de vives critiques de la part de la rédaction. Le conflit entre les journalistes et le propriétaire de la chaîne a mené à une grève qui a duré 31 jours. En fin de compte, cette situation s'est soldée par le départ volontaire, à différents moments, des deux-tiers des journalistes employés par *i-Télé*.

²³ Loi du 4 janvier 2010 relative à la protection des sources des journalistes.

²⁴ [Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-738 DC](#) du 10 novembre 2016.

²⁵ [Loi n° 2015-1501](#) du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

²⁶ Le 20 mars, un premier débat télévisé réunissant cinq candidats a été organisé par *TF1*, la principale chaîne privée française, et le 4 avril, un second débat réunissant tous les candidats, donc onze participants, a eu lieu à l'initiative de *BFM TV* et *CNews*, deux chaînes privées d'information en continu. La télévision publique souhaitait avoir un débat le 20 avril, soit trois jours avant la tenue du scrutin, mais, en raison du refus de certains candidats, ce projet a été abandonné en faveur d'un format différent, à savoir une série d'entretiens individuels de 15 minutes avec chaque candidat. Pour ce qui est de l'entre-deux-tours, un débat entre les deux candidats a été organisé par *TF1* et *France 2* pour une diffusion simultanée par ces deux chaînes de télévision, ainsi que plusieurs autres.

qui a rassemblé 37 médias nationaux et internationaux pour procéder à la vérification des faits et à la réfutation d'informations douteuses relatives à l'élection.²⁷ Par ailleurs, certains éditeurs de presse étaient dotés d'outils de vérification permanente de l'information.²⁸

Les médias grand public traditionnels font l'objet d'une méfiance de plus en plus marquée de la part des citoyens.²⁹ Certains candidats en ont fait le fondement de leur stratégie de campagne, ciblant les organes de presse qui les décrivaient comme appartenant au système contre lequel ils se présentaient. Par ailleurs, l'un des candidats a tenu des propos indignés à l'encontre de médias traitant d'une enquête en cours le visant dans une affaire d'emplois fictifs. Enfin, outre les attaques verbales dont ils ont fait l'objet, dans certains cas des journalistes se sont également vu refuser l'accès à des événements de la campagne électorale.³⁰

La couverture des élections par les médias audiovisuels est régie par la loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, qui détermine le cadre réglementaire – également d'application pour l'expression du pluralisme politique – en période électorale et hors période électorale. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), autorité de régulation, conformément au rôle qui lui est conféré par la loi, publie une « recommandation » précisant les règles propres à chaque élection et contrôle l'application qui en est faite par les médias. Quant à la presse écrite et aux éditeurs de presse en ligne, ils n'étaient pas tenus de respecter un règlement spécifique à cette élection, mais étaient seulement soumis à l'interdiction de la vente et de la diffusion de publicités politiques payantes, règle qui s'applique d'ailleurs à l'ensemble des médias.

Des modifications récentes de la loi relative à l'élection du Président de la République ont réduit la période d'application du principe d'égalité stricte du temps de parole et du temps d'antenne de cinq semaines avant la tenue du scrutin aux deux dernières semaines le précédant, le principe d'équité de temps de parole et de temps d'antenne dans des conditions de programmation comparables s'appliquant désormais à une deuxième phase de la période électorale. Sur la base de ces nouvelles dispositions législatives, le CSA a établi une nouvelle règle qui découpe la période électorale en trois phases caractérisées par des exigences strictes et respectant une progression quant au temps de parole et au temps d'antenne accordés par les médias audiovisuels aux candidats.³¹ Le principe que devaient respecter les médias pendant la première période était celui de l'équité dans le traitement des candidats, celui de l'équité dans des conditions de programmation comparables pendant la deuxième période et enfin celui de l'égalité stricte pendant la campagne officielle pour le premier tour et pour le second.³² Selon les constats du CSA, la réduction de la période d'application du principe d'égalité stricte a eu pour effet d'augmenter le volume d'informations électorales proposées par les médias audiovisuels par

²⁷ [Le projet CrossCheck](#) a été lancé par le réseau international *First Draft News* avec le soutien du *Google News Lab* et la participation de *Facebook*.

²⁸ [Les décodeurs](#), la rubrique de vérification des informations du quotidien *Le Monde*, en constitue un exemple remarquable. On lui doit notamment la vérification en direct des affirmations des candidats pendant le débat télévisé de l'entre-deux-tours, qui a permis d'identifier plusieurs contrevérités parmi les propos tenus.

²⁹ Cf. [Baromètre 2017](#) (Kantar).

³⁰ Le 27 avril 2017, les sociétés de journalistes de 36 médias ont signé et publié [une lettre ouverte](#) pour dénoncer l'entrave à la liberté d'informer résultant de l'impossibilité d'assister librement aux événements de campagne du Front national.

³¹ Le *temps de parole* comprend toutes les interventions d'un candidat, ainsi que les interventions de soutien à sa candidature. Le *temps d'antenne* cumule le *temps de parole* et l'ensemble des séquences consacrées par une chaîne de télévision ou de radio à un candidat. Les séquences explicitement défavorables à un candidat n'ont pas été prises en compte et n'ont pas été incorporées au décompte du temps global/*temps d'antenne*.

³² La première période s'est étalée du 1^{er} février au 19 mars, la deuxième du 20 mars au 9 avril et les deux périodes de la campagne officielle se sont étalées du 10 au 21 avril pour le premier tour de l'élection et du 24 avril au 5 mai pour le second.

rapport à la même période pendant la campagne présidentielle de 2012, contribuant ainsi de manière positive au renforcement de la capacité des électeurs à faire un choix éclairé.

Le CSA a demandé à vingt-quatre des principaux médias audiovisuels de procéder eux-mêmes à un relevé des temps de parole et d'antenne et d'en transmettre un décompte hebdomadaire.³³ Le CSA a ensuite vérifié les résultats transmis de manière aléatoire avant validation et publication régulière dans un format ouvert sur son site internet. Les médias audiovisuels ont respecté leurs obligations et, dans une large mesure, veillé à la bonne application des règles du CSA en proposant un traitement équilibré de l'élection et en s'interdisant de diffuser des messages électoraux pendant la période de silence électoral. Des interlocuteurs de l'Équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH, dont des journalistes, ont néanmoins fait part de leur préoccupation face à la complexité réglementaire et aux difficultés générées par l'application du principe d'égalité stricte pendant la période de campagne officielle. Sur l'ensemble de la période électorale, le CSA n'a été saisi que d'un faible nombre de plaintes ; de même, le nombre de mises en garde officielles émises par le CSA après vérification des relevés de temps de parole et d'antenne transmis par les chaînes de télévision et de radio est resté très limité. Il convient de souligner toutefois que le CSA ne divulgue pas les manquements imputés à certains médias, alors même qu'il annonce sur son site internet l'envoi d'une mise en garde officielle.³⁴

Afin d'améliorer la transparence du contrôle exercé par le CSA, la divulgation du manquement constaté chez un média en complément de sa mise en garde officielle pourrait être envisagée.

Pendant la période de campagne officielle, conformément à la loi, tous les candidats à l'élection ont bénéficié d'un temps d'antenne gratuit leur permettant la communication de leurs messages sur les chaînes de télévision et de radio publiques. Avant le premier tour de l'élection, le temps total d'antenne par chaîne de télévision ou station de radio publique a été de 43 minutes pour chacun des onze candidats. Lors de la dernière semaine de la campagne officielle précédant le second tour, chacun des deux vainqueurs du premier tour s'est vu octroyer un temps d'antenne gratuit d'une heure.³⁵

La période de silence électoral définie par le législateur commence 24 heures avant le jour du scrutin et se termine avec la fermeture de tous les bureaux de vote. Pendant cette période, interdiction est faite à tous les médias de diffuser tout message ayant le caractère de propagande électorale ainsi que de publier tout sondage d'opinion. La Commission des sondages, de même que le CSA, n'ont relevé aucune infraction de la part des principaux instituts de sondage ou médias audiovisuels. Cependant, les règles qui s'appliquent pendant la période de silence électoral n'ont pas été respectées par l'ensemble des médias en ligne, en particulier en ce qui concerne la diffusion de données piratées rendues publiques trois jours avant le second tour dans le but de nuire à l'un des deux candidats. Le 31 mai 2017, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle a par conséquent saisi le procureur de la République d'un certain nombre de violations de la période de silence électoral dont se sont

³³ Pendant les cinq derniers jours des deux phases de campagne officielle (premier et second tours) les éditeurs avaient l'obligation de transmettre au CSA un relevé quotidien.

³⁴ Du 1^{er} février au 9 avril le CSA a adressé deux mises en garde, du 20 au 21 avril trois mises en garde et une mise en demeure pour non-respect de la période de silence électoral des 22 et 23 avril.

³⁵ Les émissions de la campagne audiovisuelle officielle ont été diffusées par six chaînes de télévision nationales et internationales et trois stations de radio publiques, les candidats ayant ainsi un accès gratuit à la diffusion audiovisuelle (chaînes de télévision : *France 2, France 3, France Ô, France Info, France 24 et Outre-mer 1^{ère}* ; stations de radio : *France Inter, Radio France Internationale et Outre-mer 1^{ère}*).

rendus coupables des médias en ligne et des utilisateurs de réseaux sociaux.³⁶

Par ailleurs, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a mis en place un observatoire propre à l'élection afin de contrôler d'éventuelles violations en matière de protection des données personnelles liées à la campagne électorale sur Internet ou par d'autres moyens de télécommunication par de l'un ou l'autre des candidats. Un certain nombre de plaintes informelles ont été adressées à la CNIL, mais mis à part l'abus constitué par des messages diffusés par robots d'appels, aucune violation majeure de la protection des données personnelles n'a été constatée.

VII. RECOMMANDATIONS

Les recommandations, telles que contenues dans le rapport, sont proposées en vue de renforcer davantage le déroulement des élections en France et de soutenir les efforts pour les mettre pleinement en conformité avec les engagements de l'OSCE et avec les autres obligations et normes internationales des élections démocratiques. Ces recommandations doivent être lues en liaison avec les anciennes recommandations de l'OSCE/BIDDH qui restent d'actualité.. L'OSCE/BIDDH se tient à la disposition des autorités françaises pour les aider à poursuivre l'amélioration du processus électoral et à mettre en œuvre les recommandations contenues dans ce rapport d'évaluation ainsi que dans les rapports précédents.³⁷

1. Il semblerait opportun d'envisager une simplification, une modernisation et une refonte du cadre normatif en s'attachant plus particulièrement à remédier à toute possibilité de contournement des règles.
2. Afin d'améliorer la transparence et l'identification des sources de financement de campagnes électorales, il conviendrait d'interdire explicitement les contributions faites au nom de tierces personnes. Il conviendrait également, pour ce qui est des dons en espèces, d'en abaisser le plafond, tant au niveau de la limite individuelle que du montant agrégé aussi bien individuel que cumulatif.
3. La notion de dépense de campagne devrait faire l'objet d'une définition proprement légale qui, en clarifiant et en codifiant ce qui constitue une telle dépense, permettrait d'indiquer clairement aux candidats quelles activités doivent être considérées comme interdites pendant la campagne préélectorale. Afin d'améliorer la transparence du financement des campagnes électorales, il pourrait être envisagé de modifier la loi *afin d'obliger les tierces parties à rendre compte de leurs dépenses engagées* en lien avec les élections.

³⁶ Le candidat Emmanuel Macron a été victime vendredi 5 mai 2017 d'un piratage informatique. Des comptes de messagerie électronique de son équipe de campagne ont été piratés et leur contenu a été diffusé sur Internet en même temps que des allégations apparemment fausses. La Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle a publié le 6 mai [un communiqué de presse](#) demandant en particulier à la presse en ligne de s'abstenir de publier les données piratées. Le 31 mai, la Commission a [annoncé](#) avoir saisi le procureur de la République d'un certain nombre de violations des règles s'appliquant pendant la période de silence électoral. Aucune information spécifique quant aux infractions constatées n'a été rendue publique.

³⁷ Dans le paragraphe 25 de la Charte de sécurité européenne adoptée par l'OSCE lors du Sommet d'Istanbul en 1999, les États participants se sont engagés à « donner suite sans tarder aux rapports d'évaluation des élections présentés par le BIDDH et à ses recommandations ».

4. Afin d'apporter une réponse au problème d'un possible contournement de l'interdiction de dons émanant de personnes morales, les autorités pourraient envisager de restreindre la durée des prêts pour que celle-ci n'excède pas la durée pendant laquelle les comptes de campagne peuvent faire l'objet d'un contrôle.
5. La transparence du financement des campagnes électorales pourrait être améliorée grâce à une modification législative qui rendrait obligatoires la divulgation de l'identité des grands donateurs et la publication de rapports post-électorales détaillés ainsi que de tous documents justificatifs.
6. Afin d'améliorer l'efficacité du contrôle relatif au financement des partis politiques et des campagnes électorales, les autorités pourraient envisager de modifier la loi pour que la CNCCFP soit dotée de ressources supplémentaires et de pouvoirs adéquats. L'octroi à la CNCCFP d'un pouvoir de sanction accru renforcerait par ailleurs encore davantage sa capacité à mener à bien ses missions.
7. Afin d'améliorer la capacité et d'accélérer le processus de contrôle opéré la CNCCFP, il pourrait être envisagé de mettre en place un système de dépôt par voie électronique et d'archivage sous forme de base de données.
8. Les autorités pourraient envisager de dépenaliser la diffamation et de revoir la loi sur la presse afin de l'harmoniser avec les bonnes pratiques internationales sur la liberté d'expression.
9. Afin d'améliorer la transparence du contrôle exercé par le CSA, la divulgation du manquement constaté chez un média en complément de sa mise en garde officielle pourrait être envisagée.

ANNEXE : RESULTATS OFFICIELS

Premier tour

Candidats	Pourcentage des votes exprimés	Votes exprimés
Nathalie Arthaud	0,64	232 384
François Asselineau	0,92	332 547
Jacques Cheminade	0,18	65 586
Nicolas Dupont-Aignan	4,70	1 695 000
François Fillon	20,01	7 212 995
Benoît Hamon	6,36	2 291 288
Jean Lassalle	1,21	435 301
Marine Le Pen	21,30	7 678 491
Emmanuel Macron	24,01	8 656 346
Jean-Luc Mélenchon	19,58	7 059 951
Philippe Poutou	1,09	394 505
Données relatives au scrutin		
Inscrits		47 582 183
Votants / participation en %		37 003 728 / 77,77
Total des votes exprimés		36 054 394
Blancs		659 997
Nuls		289 337
Abstentions		10 578 455

Second tour

Candidats	Pourcentage des votes exprimés	Votes exprimés
Emmanuel Macron	66,10	20 743 128
Marine Le Pen	33,90	10 638 475
Données relatives au scrutin		
Inscrits		47 568 693
Votants / participation en %		35 467 327 / 74,56
Total des votes exprimés		31 381 603
Blancs		3 021 499
Nuls		1 064 225
Abstentions		12 101 366

À PROPOS DE L'OSCE/BIDDH

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

Basé à Varsovie en Pologne, le BIDDH a tout d'abord porté le nom de Bureau des élections libres. Créé lors du Sommet de Paris en 1990, il a débuté ses activités en mai 1991. Le Bureau a changé de nom au bout d'un an pour prendre en compte l'extension de son mandat aux questions relatives aux droits de l'homme et à la démocratisation. Le personnel du Bureau compte aujourd'hui plus de 130 personnes.

Le BIDDH est la principale agence en Europe dans le domaine de l'**observation électorale**. Il coordonne et organise le déploiement de milliers d'observateurs au sein de missions d'observation qui évaluent chaque année la conformité des élections dans la région de l'OSCE avec les Engagements OSCE en la matière, avec d'autres obligations et normes internationales d'application pour des élections démocratiques ainsi qu'avec la législation nationale. La méthodologie du Bureau, exceptionnelle par sa qualité, permet une évaluation approfondie de toutes les étapes du processus électoral. Par le biais de projets d'assistance, le BIDDH aide les États participants à améliorer leur législation électorale.

Les activités de **démocratisation** du Bureau comprennent des projets relatifs à l'état de droit, à l'amélioration de la législation, à la gouvernance démocratique, aux migrations et la liberté de circulation ainsi qu'à l'égalité de genre. Chaque année, le BIDDH met en œuvre un certain nombre de programmes d'aide ciblée pour soutenir le développement des institutions démocratiques.

Le BIDDH a également pour objectif d'aider les États participants à appliquer leurs engagements en matière de promotion et de défense des **droits de l'homme** et des libertés fondamentales, conformément aux Engagements OSCE relatifs à la dimension humaine. A cet effet, le BIDDH travaille en étroite coopération avec une grande diversité de partenaires afin de renforcer leurs capacités institutionnelles. Le bureau apporte également son expertise dans des domaines tels que la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, l'amélioration du respect des droits de l'homme dans le cadre de la protection des victimes de la traite des êtres humains, l'apprentissage, l'enseignement et le contrôle du respect des droits de l'homme ainsi que la sensibilisation aux droits des femmes et à leur sécurité.

Le programme de **tolérance** et de **non-discrimination** du BIDDH aide les États participants à renforcer l'efficacité de leur lutte contre les crimes et incidents motivés par la haine, le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et les autres formes d'intolérance. Les activités du BIDDH liées à la tolérance et la non-discrimination sont axées sur les domaines suivants : législation, formation des forces de l'ordre, surveillance et suivi des réponses apportées aux crimes et incidents motivés par la haine. Le Bureau s'engage également en faveur d'activités éducatives visant à promouvoir les principes de tolérance, de respect et de compréhension mutuelle.

Le BIDDH conseille les États participants quant à leurs politiques à l'égard des **Roms et Sintî**. Il s'attache également à promouvoir les activités de renforcement des capacités institutionnelles et de développement de réseaux d'information entre communautés de Roms et Sintî, de même qu'il œuvre à l'implication de représentants de ces communautés au sein d'instances d'élaboration de politiques publiques.

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

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site internet du BIDDH (www.osce.org/fr/institutions-and-structures#bureau-institutions-democratiques-droits-homme).