

Globethics Repository



Le droit électoral

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository.
More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Book
Authors	Commission de Venise
Publisher	Conseil de l'Europe
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-09-22 14:33:34
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/223864



Strasbourg, le 27 août 2013

CDL-EL(2008)029

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

LE DROIT ELECTORAL

Version anglaise:

Electoral law

ISBN 978-92-871-6424-7

Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Edité par les Editions du Conseil de l'Europe

<http://book.coe.int>

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 978-92-871-6423-0

© Conseil de l'Europe, juin 2008

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

Introduction générale

Partie 1 – Elections

Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et rapport explicatif

Introduction

Lignes directrices

- I. Les principes du patrimoine électoral européen**
 - 1. Le suffrage universel
 - 2. Le suffrage égal
 - 3. Le suffrage libre
 - 4. Le suffrage secret
 - 5. Le suffrage direct
 - 6. La périodicité des élections
- II. Les conditions de la mise en œuvre des principes**
 - 1. Le respect des droits fondamentaux
 - 2. Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral
 - 3. Les garanties procédurales
 - 4. Le système électoral

Rapport explicatif

- I. Les principes du patrimoine électoral européen**
 - 1. Le suffrage universel
 - 2. Le suffrage égal
 - 3. Le suffrage libre
 - 4. Le suffrage secret
 - 5. Le suffrage direct
 - 6. La périodicité des élections
- II. Les conditions de la mise en œuvre des principes**
 - 1. Le respect des droits fondamentaux
 - 2. Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral
 - 3. Les garanties procédurales
- Conclusion

Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral

Déclaration relative à la participation des femmes aux élections

Etude sur le droit électoral et les minorités nationales

Introduction

- I. Les règles spécifiques concernant la représentation des minorités**
 - A. La représentation des minorités en tant que telles
 - B. Les règles facilitant la représentation des minorités
 - C. Le système belge
- II. L'influence des systèmes électoraux sur la représentation des groupes politiques: quelles règles générales?**
- III. Effets du système électoral sur la représentation des minorités**
 - A. Les partis politiques des minorités nationales, facteur de la représentation des minorités
 - B. La situation en l'absence de partis des minorités
- IV. Circonscription et représentation des minorités**
- V. Débat sur le système électoral et minorités nationales**

Conclusion

Questionnaire sur la participation à la vie publique des personnes appartenant à des minorités

Tableau synoptique des réponses au questionnaire

Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens

Introduction

- I. Action positive**
- II. Action positive et règles électorales**

Conclusion

Annexe: Droit électoral et minorités nationales – Conclusion

Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe – Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents

Introduction

- I. Remarques générales**
 - II. Structure de l'administration électorale**
 - III. Droit de vote et inscription des électeurs**
 - IV. Droit de se porter candidat et enregistrement des candidats**
 - V. Campagne électorale**
 - VI. Rôle des médias dans les campagnes électorales**
 - VII. Observation des élections**
 - VIII. Jour du scrutin – bureaux de vote**
 - IX. Identification des électeurs et procédures de vote**
 - X. Décompte des voix et proclamation des résultats provisoires**
 - XI. Recours en matière d'élections et responsabilité au titre des violations du droit électoral**
 - XII. Résultats définitifs et système électoral**
- Conclusions**

Annexe I: Avis et recommandations de la Commission de Venise

Annexe II: Rapports et autres documents de la Commission de Venise

Annexe III: Rapports du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Annexe IV: Documents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Annexe V: Rapports de l'OSCE/BIDDH

Annexe VI: Autres publications

Rapport sur les systèmes électoraux – tableau de l'offre et critères de choix

Introduction

Première partie – l'offre de modes de scrutin

1. Principes directeurs et procédures régissant l'expression des voix
2. Comptabilisation des voix et répartition des sièges
3. Le «recall»

Deuxième partie – critères et enjeux du choix d'un mode de scrutin

1. Les trois grandes fonctions d'un mode de scrutin
2. Les trois modèles historiques de la fonctionnalité des systèmes électoraux
3. Les avantages et les difficultés des systèmes mixtes
4. Quelques considérations sur la situation spécifique des démocraties émergentes

Conclusion

Tableau récapitulatif des trois modèles historiques

Partie 2 – Référendums

Code de bonne conduite en matière référendaire

Introduction

Lignes directrices sur la tenue des référendums

I. Référendum et patrimoine électoral européen

1. Le suffrage universel
2. Le suffrage égal
3. Le suffrage libre
4. Le suffrage secret

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

1. Le respect des droits fondamentaux
2. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire
3. Les garanties procédurales

III. Règles spécifiques

1. La prééminence du droit
2. La validité formelle des textes soumis au référendum
3. La validité matérielle des textes soumis au référendum
4. Règles particulières applicables au référendum
5. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum
6. Avis du parlement
7. Quorum
8. Effets du référendum

Note explicative

Remarques générales

- I. Référendum et patrimoine électoral européen**
 - 1. Le suffrage universel
 - 2. Le suffrage égal
 - 3. Le suffrage libre
- II. Les conditions de la mise en œuvre des principes**
 - 1. Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral
 - 2. Les garanties procédurales
- III. Règles spécifiques**
 - 1. La prééminence du droit
 - 2. La validité formelle des textes soumis au référendum
 - 3. La validité matérielle des textes soumis au référendum
 - 4. Règles particulières applicables au référendum
 - 5. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum
 - 6. Avis du parlement
 - 7. Quorum
 - 8. Effets du référendum

Le référendum en Europe – analyse des règles juridiques des Etats européens

Introduction

Remarques générales

I. Référendums nationaux

- A. Le fondement juridique du référendum
- B. Les types de référendum – l'organe compétent pour recourir au référendum
- C. Contenu
- D. La forme du texte soumis au référendum (la validité formelle)
- E. Limites matérielles du référendum (la validité matérielle)
- F. Campagne/propagande/financement et votation
- G. Les effets du référendum
- H. Parallélisme des formes et normes prévoyant le référendum
- I. Règles particulières relatives à l'initiative populaire et au référendum facultatif ordinaire
- J. Contrôle juridictionnel
- K. Les expériences de référendum

II. Référendums régionaux et locaux

- A. Le fondement juridique du référendum
- B. Les types de référendum – l'organe compétent pour recourir au référendum
- C. Contenu
- D. La forme du texte soumis au référendum (la validité formelle)
- E. Limites matérielles du référendum (la validité matérielle)
- F. Campagne/propagande/financement et votation
- G. Les effets du référendum
- H. Parallélisme des formes et normes prévoyant le référendum
- I. Règles particulières relatives à l'initiative populaire et au référendum facultatif ordinaire
- J. Contrôle juridictionnel
- K. Les expériences de référendum

III. Avenir du référendum

Conclusion

Introduction générale

Dans le cadre de sa mission de promotion de la démocratie par le droit, la Commission de Venise s'est vue confrontée dès sa création à la question première de la démocratie: la tenue d'élections libres et équitables.

Organe d'expertise en matière constitutionnelle, elle a ainsi étudié la législation électorale de nombreux Etats, en intervenant de préférence au stade du projet afin de rendre plus facile la prise en compte de ses recommandations.

La commission se base dans ses avis sur le patrimoine électoral européen, c'est-à-dire sur les normes reconnues sur notre continent. Chargée d'élaborer des lignes directrices et des études¹, elle a ainsi défini de manière toujours plus précise le patrimoine électoral européen et examiné de manière comparative les questions d'actualité, parfois brûlantes, qui se posent dans le domaine du droit électoral dans les différents Etats.

Le présent ouvrage rend plus accessibles les principales lignes directrices et études de la commission en matière électorale en les réunissant en un seul volume.

Le texte de référence est le Code de bonne conduite en matière électorale, qui contient les normes du patrimoine électoral européen, telles qu'approuvées non seulement par la Commission de Venise, mais aussi et surtout par l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans une déclaration solennelle adoptée au niveau ministériel. Le Code de bonne conduite en matière électorale définit de manière précise les principes constitutionnels classiques du droit électoral – le suffrage universel, égal, libre, secret et direct, ainsi que la périodicité des élections – de même que les conditions-cadres nécessaires à leur mise en œuvre, comme le respect des droits fondamentaux, la stabilité du droit électoral et les garanties procédurales telles que l'organisation du scrutin par un organe impartial et l'existence d'un système de recours et d'observation efficace. Il est accompagné de deux déclarations interprétatives sur des points qui ont fait l'objet d'intenses discussions (stabilité du droit électoral et participation des femmes aux élections).

L'une des questions constitutionnelles les plus actuelles dans l'Europe d'aujourd'hui est la protection des minorités. C'est aussi un thème auquel la Commission de Venise s'est consacrée dès sa création. A plusieurs reprises, la question de la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux élections lui a été posée. Elle l'a examinée de manière générale dans l'étude sur le droit électoral et les minorités nationales, qui vise à montrer toutes les solutions apportées à cette question, dont la plupart ne résultent pas de règles spécifiques aux minorités. Par contre, dans son rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens, la commission a mis l'accent sur ces règles spécifiques.

La conformité d'un processus électoral aux principes du patrimoine électoral européen ne saurait se juger sur la seule base de la législation. C'est la mise en œuvre des règles qui permet de déterminer si des élections sont libres et équitables. Toutefois, certains problèmes pratiques ont leur origine dans le texte de la loi, même si celle-ci ne semblait pas problématique *prima facie*. Le rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe – étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents a ainsi identifié les

1. Article 3, paragraphe 1, du statut révisé de la commission.

problèmes récurrents résultant à la fois de la législation et de la pratique à travers le continent européen, et formulé des recommandations pour y mettre fin.

Le choix d'un système électoral ne pose en principe pas de problème de conformité au patrimoine électoral européen. Toutefois, il s'agit d'une question d'une grande importance politique et pratique qui est souvent soulevée lorsque la Commission de Venise est impliquée dans une discussion sur la législation nationale. Dès lors, celle-ci a élaboré un rapport sur les systèmes électoraux visant, d'une part, à présenter les modes de scrutin de manière systématique et, d'autre part, à clarifier les critères et enjeux du choix d'un mode de scrutin.

La démocratie et même le vote ne se limitent pas aux élections. Dans bon nombre d'Etats, il est recouru au référendum, de manière plus ou moins fréquente. Un tel vote populaire peut avoir une importance plus cruciale que les élections pour les institutions, voire pour la vie quotidienne des citoyens. C'est pourquoi il est essentiel d'établir clairement les normes européennes dans ce domaine. La Commission de Venise l'a fait en élaborant le Code de bonne conduite en matière référendaire, qui est, *mutatis mutandis*, le pendant du Code de bonne conduite en matière électorale, tout en mettant l'accent sur les règles spécifiques relatives au référendum.

La notion de référendum correspond à une réalité disparate, non seulement quant à sa fréquence, mais aussi quant à son contenu, à ses effets ou à l'organe qui décide d'y recourir. Il n'existe en effet que peu de points communs entre un recours au peuple par le chef de l'Etat et un vote sur un projet émanant d'une initiative populaire élaborée par un groupement issu de la société civile. L'étude comparative sur le référendum en Europe met en lumière les éléments fondamentaux du référendum tel que pratiqué dans les Etats européens, les points communs et les divergences entre les traditions nationales.

Partie 1 – Elections

Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et rapport explicatif²

Introduction

Le 8 novembre 2001, la Commission permanente de l'Assemblée parlementaire, agissant au nom de l'Assemblée, a adopté la Résolution 1264 (2001), par laquelle elle a invité la Commission de Venise³:

- i. à créer en son sein un groupe de travail auquel participeraient des représentants de l'Assemblée parlementaire, du CPLRE et, éventuellement, d'autres organisations ayant une expérience en la matière, dans le but de réfléchir de façon régulière aux questions électorales;
- ii. à élaborer un code de bonne conduite en matière électorale, qui pourrait, entre autres, s'inspirer des lignes directrices qui se trouvent dans l'annexe à l'exposé des motifs du rapport ayant servi de base à la présente résolution (Doc. 9267), étant entendu qu'un tel code devrait comprendre des règles couvrant à la fois les périodes préélectorale et électorale, et la période qui suit immédiatement le vote;
- iii. à recenser, dans la mesure de ses moyens, les principes du patrimoine électoral européen en coordonnant, systématisant et développant les observations et les activités en cours et en projet. A moyen terme, les données collectées concernant les élections en Europe devraient être réunies dans une base de données, analysées et diffusées par une unité spécialisée.

Les lignes directrices qui suivent concrétisent les trois aspects de cette résolution. Elles ont été adoptées par le Conseil des élections démocratiques – groupe de travail conjoint prévu par la résolution de l'Assemblée parlementaire – lors de sa 2^e réunion (3 juillet 2002), puis par la Commission de Venise lors de sa 51^e session (5-6 juillet 2002); elles sont basées sur les principes du patrimoine électoral européen; enfin et surtout, elles constituent le noyau du code de bonne conduite en matière électorale.

Le rapport explicatif développe les principes énoncés dans les lignes directrices. Il définit et précise ceux-ci, en intégrant au besoin des recommandations sur des points de détail. Il a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 3^e réunion (16 octobre 2002), puis par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (18-19 octobre 2002).

Le Code de bonne conduite en matière électorale a été approuvé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lors de sa session de 2003 – première partie et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe lors de sa session de printemps 2003.

Comme demandé dans la résolution de l'Assemblée parlementaire, le présent document s'inspire des lignes directrices qui se trouvent dans l'annexe à l'exposé des motifs du rapport ayant servi de base à la résolution de l'Assemblée (Doc. 9267). Il s'inspire aussi des travaux

2. Avis n° 190/2002, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002) (document CDL-AD (2002) 23 rév.).

3. Point 6; voir Doc. 9267, rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Clerfayt.

menés par la Commission de Venise dans le domaine électoral, tels que résumés dans le document CDL (2002) 7.

Lignes directrices⁴

I. Les principes du patrimoine électoral européen

Dans le cadre du patrimoine électoral européen, le suffrage obéit à cinq principes: il doit être universel, égal, libre, secret et direct. En outre, les élections doivent être périodiques.

1. Le suffrage universel

1.1. Règle et exceptions

Le suffrage universel implique en principe que tout être humain ait le droit de vote et soit éligible. Toutefois, un certain nombre de conditions peuvent ou doivent être prévues:

- a. condition d'âge:
 - i. la capacité civique doit être soumise à un âge minimal;
 - ii. le droit de vote doit être acquis au plus tard avec la majorité civile;
 - iii. l'éligibilité devrait de préférence être acquise au même âge que le droit de vote, mais au plus tard à 25 ans, sous réserve de fonctions particulières (sénateur, chef de l'Etat).
- b. condition de nationalité:
 - i. la condition de nationalité peut être prévue;
 - ii. il est toutefois souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local.
- c. condition de résidence:
 - i. une condition de résidence peut être imposée;
 - ii. la résidence est comprise comme la résidence habituelle;
 - iii. une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales;
 - iv. cette durée ne devrait pas dépasser six mois; une durée plus longue peut être prévue uniquement en vue d'assurer la protection des minorités nationales;
 - v. le droit de vote et d'éligibilité peut être accordé aux citoyens résidant à l'étranger.
- d. exclusion du droit de vote et de l'éligibilité:

4. Adoptées par la Commission de Venise lors de sa 51^e session plénière (Venise, 5-6 juillet 2002).

- i. une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes:
- ii. elle doit être prévue par la loi;
- iii. elle doit respecter le principe de la proportionnalité; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote;
- iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou à des condamnations pénales pour des délits graves;
- v. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.

1.2. Les listes électorales

Les conditions suivantes doivent impérativement être remplies pour que les listes électorales soient fiables:

- i. il faut des listes électorales permanentes;
- ii. il faut des mises à jour régulières, qui doivent être au moins annuelles. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long;
- iii. les listes électorales doivent être publiées;
- iv. il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire –, ou une procédure judiciaire, permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire; l'inscription ne doit pas avoir lieu au bureau de vote le jour de l'élection;
- v. une procédure analogue devrait permettre à l'électeur de faire corriger les inscriptions erronées;
- vi. une liste supplémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile, ou ayant atteint l'âge légal du droit de vote depuis la publication définitive de la liste, de voter.

1.3. La présentation des candidatures

- i. la présentation de candidatures individuelles ou de listes de candidats peut être soumise à l'obtention d'un certain nombre de signatures;
- ii. la loi ne devrait pas exiger la signature de plus de 1 % des électeurs de la circonscription;
- iii. la procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires, notamment en ce qui concerne les délais;

- iv. la vérification doit porter en principe sur l'ensemble des signatures; toutefois, lorsqu'il est certain qu'un nombre suffisant de signatures a été atteint, il peut être renoncé à la vérification des signatures restantes;
- v. la validation des candidatures doit être terminée au début de la campagne électorale;
- vi. si une caution est demandée, elle doit être remboursée si le candidat ou le parti dépasse un certain nombre de suffrages; son montant et le nombre de suffrages requis pour le remboursement ne doivent pas être excessifs.

2. *Le suffrage égal*

Le suffrage égal comprend:

- 2.1. *L'égalité de décompte*: chaque électeur a normalement une voix; dans le cas où le système électoral accorde aux électeurs plus d'une voix, chaque électeur a le même nombre de voix.
- 2.2. *L'égalité de la force électorale*: les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions;
 - i. L'égalité de la force électorale doit s'appliquer en tout cas aux premières chambres, aux élections régionales et locales.
 - ii. Cela implique une répartition égale et claire des sièges selon l'un des critères de répartition suivants: population, nombre de résidents ressortissants (y compris les mineurs), nombre d'électeurs inscrits, éventuellement nombre de votants; une combinaison appropriée de ces critères de répartition est envisageable.
 - iii. Le critère géographique et les délimitations administratives, voire historiques, peuvent être pris en considération.
 - iv. L'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population).
 - v. Afin d'assurer l'égalité de la force électorale, une nouvelle répartition des sièges doit avoir lieu au moins tous les dix ans et de préférence hors des périodes électorales.
 - vi. En présence de circonscriptions plurinominales, la nouvelle répartition se fera de préférence sans redécoupage des circonscriptions, et les circonscriptions correspondront si possible à des entités administratives.
 - vii. Lorsqu'un nouveau découpage est prévu – ce qui s'impose dans un système uninominal –, il doit:
 - ne pas être partisan;
 - ne pas défavoriser les minorités nationales;
 - tenir compte d'un avis exprimé par une commission, comprenant en majorité des membres indépendants, et de préférence un géographe, un sociologue, une

représentation équilibrée des partis et, le cas échéant, des représentants des minorités nationales.

2.3. *L'égalité des chances*

a. L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques, en particulier relativement:

- i. à la campagne électorale;
- ii. à la couverture par les médias, notamment les médias publics;
- iii. au financement public des partis et campagnes.

b. Selon les matières, l'égalité peut être stricte ou proportionnelle. Si elle est stricte, les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Si elle est proportionnelle, les partis politiques doivent être traités en fonction de leurs résultats électoraux. L'égalité des chances porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien.

c. Dans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité.

d. Le financement des partis, des candidats et des campagnes électorales doit être transparent.

e. Le principe de l'égalité des chances peut, dans certains cas, conduire à limiter les dépenses des partis, notamment dans le domaine de la publicité.

2.4. *Egalité et minorités nationales*

a. Les partis de minorités nationales doivent être autorisés.

b. N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales.

c. Les candidats et les électeurs ne doivent pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale.

2.5. *Egalité et parité des sexes*

Les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle.

3. *Le suffrage libre*

3.1. *La libre formation de la volonté de l'électeur*

a. Les autorités publiques ont un devoir de neutralité. Celui-ci porte notamment sur:

- i. les médias;
 - ii. l’affichage;
 - iii. le droit de manifester sur la voie publique;
 - iv. le financement des partis et des candidats.
- b. Les autorités publiques ont des obligations positives et doivent notamment:
- i. soumettre les candidatures déposées aux électeurs;
 - ii. permettre à l’électeur de connaître les listes et les candidats qui se présentent aux élections, par exemple par un affichage adéquat;
 - iii. L’information mentionnée aux points précédents doit être accessible aussi dans les langues des minorités nationales.
- c. Les violations du devoir de neutralité et de la libre formation de la volonté de l’électeur doivent être sanctionnées.

3.2. La libre expression de la volonté de l’électeur et la lutte contre la fraude électorale

- i. la procédure de vote doit être simple;
- ii. dans tous les cas, le vote dans un bureau de vote doit être possible; d’autres modalités de vote sont admissibles aux conditions suivantes:
- iii. le vote par correspondance ne doit être admis que si le service postal est sûr et fiable; il peut être limité aux personnes hospitalisées, aux détenus, aux personnes à mobilité réduite et aux électeurs résidant à l’étranger; la fraude et l’intimidation ne doivent pas être possibles;
- iv. le vote électronique ne doit être admis que s’il est sûr et fiable; en particulier, l’électeur doit pouvoir obtenir confirmation de son vote et le corriger, si nécessaire, dans le respect du secret du vote; la transparence du système doit être garantie;
- v. le vote par procuration ne peut être autorisé que s’il est soumis à des règles très strictes; le nombre de procurations détenues par un électeur doit être limité;
- vi. le recours à l’urne mobile ne doit être admis qu’à des conditions strictes, permettant d’éviter la fraude;
- vii. deux paramètres au moins doivent être utilisés pour juger de la justesse du vote: le nombre d’électeurs qui ont participé au vote et le nombre de bulletins introduits dans l’urne;
- viii. les bulletins ne doivent pas être manipulés ou annotés par les membres du bureau de vote;
- ix. les bulletins non utilisés doivent rester en permanence dans le bureau de vote;
- x. le bureau de vote doit compter des membres représentant plusieurs partis et les observateurs désignés par les candidats doivent pouvoir assister aux élections;

- xi. les militaires doivent voter à leur lieu de résidence lorsque cela est possible; sinon, il est souhaitable qu'ils soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne;
- xii. le décompte devrait avoir lieu de préférence dans les bureaux de vote;
- xiii. le décompte doit être transparent; la présence des observateurs, des représentants des candidats et des médias doit être admise; les procès-verbaux doivent être accessibles à ces personnes;
- xiv. la transmission des résultats au niveau supérieur doit avoir lieu de manière transparente;
- xv. l'Etat doit punir toute fraude électorale.

4. *Le suffrage secret*

- a. Le secret du vote est non seulement un droit, mais aussi une obligation pour l'électeur, qui doit être sanctionnée par la nullité des bulletins dont le contenu a été révélé.
- b. Le vote doit être individuel. Le vote familial et toute autre forme de contrôle d'un électeur sur le vote d'un autre doivent être interdits.
- c. La liste des votants ne devrait pas être rendue publique.
- d. La violation du secret du vote doit être sanctionnée.

5. *Le suffrage direct*

Doivent être élus au suffrage direct:

- i. au moins une chambre du parlement national;
- ii. les organes législatifs infranationaux;
- iii. les assemblées locales.

6. *La périodicité des élections*

Les élections doivent avoir un caractère périodique; le mandat des assemblées législatives ne doit pas dépasser cinq ans.

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

1. *Le respect des droits fondamentaux*

- a. Les élections démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques.
- b. Les restrictions à ces libertés doivent respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité.

2. *Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral*

a. A l'exception des règles techniques et de détail – qui peuvent avoir un caractère réglementaire –, les règles du droit électoral doivent avoir au moins rang législatif.

b. Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire.

3. *Les garanties procédurales*

3.1. *L'organisation du scrutin par un organe impartial*

a. Un organe impartial doit être compétent pour l'application du droit électoral.

b. En l'absence d'une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau du bureau de vote.

c. La Commission électorale centrale doit être permanente.

d. La Commission électorale centrale devrait comprendre:

i. au moins un magistrat;

ii. des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain nombre de suffrages; ces personnes doivent avoir des compétences en matière électorale.

Elle peut comprendre:

iii. un représentant du ministère de l'Intérieur;

iv. des représentants des minorités nationales.

e. Les partis politiques doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales ou doivent pouvoir observer le travail de l'organe impartial. L'égalité peut se comprendre de manière stricte ou proportionnelle (voir point I.2.3.b).

f. Les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés.

g. Une formation standardisée doit être assurée aux membres des commissions électorales.

h. Il est souhaitable que les décisions des commissions électorales se prennent à la majorité qualifiée ou par consensus.

3.2. *L'observation des élections*

a. La possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, en ce qui concerne aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux.

b. L'observation ne doit pas se limiter au jour de l'élection, mais comprendre la période d'enregistrement des candidats et, le cas échéant, des électeurs, ainsi que la campagne électorale. Elle doit permettre d'établir si des irrégularités se sont produites aussi bien avant l'élection que pendant celle-ci et après celle-ci. Elle doit en particulier être possible pendant le dépouillement.

c. La loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre.

d. L'observation doit porter sur le respect par les autorités de leur obligation de neutralité.

3.3. *L'existence d'un système de recours efficace*

a. L'instance de recours en matière électorale doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Un recours devant le parlement peut être prévu en première instance en ce qui concerne les élections du parlement. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance.

b. La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours.

c. Les dispositions en matière de recours, et notamment de compétences et de responsabilités des diverses instances, doivent être clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours.

d. L'instance de recours doit être compétente notamment en ce qui concerne le droit de vote – y compris les listes électorales – et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et le résultat du scrutin.

e. L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble de l'élection qu'au niveau d'une circonscription ou au niveau d'un bureau de vote. En cas d'annulation, un nouveau scrutin a lieu sur le territoire où l'élection a été annulée.

f. Tout candidat et tout électeur de la circonscription a qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections.

g. Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance).

h. Le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé.

i. Lorsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, elles doivent pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions inférieures.

4. *Le système électoral*

Le choix du système électoral est libre, sous réserve du respect des principes mentionnés ci-dessus.

Rapport explicatif⁵

La démocratie est, avec les droits de l'homme et la primauté du droit, l'un des trois piliers du patrimoine constitutionnel européen, aussi bien que du Conseil de l'Europe. Elle ne se conçoit pas sans des élections respectant un certain nombre de principes permettant de les considérer comme démocratiques.

Ces principes constituent un aspect spécifique du patrimoine constitutionnel européen, qu'il est légitime de dénommer patrimoine électoral européen. Le patrimoine électoral européen comprend deux aspects. D'une part, il s'agit du noyau dur du patrimoine électoral européen, à savoir les principes constitutionnels du droit électoral, tels que le suffrage universel, égal, libre, secret et direct. D'autre part, des élections véritablement démocratiques ne peuvent se tenir sans que soit respecté un certain nombre de conditions-cadres d'un Etat démocratique fondé sur la primauté du droit, telles que les droits fondamentaux, la stabilité du droit électoral et des garanties procédurales effectives. Le texte qui suit – tout comme les lignes directrices qui précèdent – comprend dès lors deux parties, consacrées à la définition et aux implications concrètes des principes du patrimoine électoral européen, respectivement aux conditions de leur mise en œuvre.

I. Les principes du patrimoine électoral européen

Introduction: les principes et leur fondement juridique

Les élections conformes aux principes communs du patrimoine constitutionnel européen, qui sont le fondement d'une société véritablement démocratique, impliquent le respect des règles fondamentales suivantes: le suffrage doit être universel, égal, libre, secret et direct. En outre, les élections doivent être périodiques. L'ensemble de ces principes constitue le patrimoine électoral européen.

Bien que ces principes présentent un caractère classique, leur mise en œuvre pose bon nombre de questions qui imposent de les examiner attentivement. Il convient d'en identifier le noyau dur, dont les Etats européens ne devraient pas s'écarter.

Le noyau dur du patrimoine électoral européen est constitué avant tout de normes internationales. Au niveau universel, il s'agit de l'article 25 let. *b* du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui prévoit expressément l'ensemble des principes, sauf le suffrage direct qui en résulte implicitement⁶. Au niveau européen, la norme commune est l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui proclame expressément le droit à des élections périodiques au suffrage libre et secret⁷; les autres principes ont été reconnus comme en découlant par la jurisprudence⁸. Le droit aux élections directes a également été admis par la Cour de Strasbourg, du moins de manière

5. Adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002).

6. Voir l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

7. Article 3, Droit à des élections libres: «Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»

8. Pour l'universalité, voir par exemple CEDH, n° 9267/81, arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23; arrêt *Gitonas et autres c. Grèce* du 1^{er} juillet 1997, n°s 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 et 27755/95, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV, p. 1233; pour l'égalité, voir par exemple l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt* précité, p. 23.

implicite⁹. Les principes constitutionnels communs au continent ne figurent cependant pas seulement dans les textes internationaux, mais sont au contraire souvent mentionnés de manière plus détaillée dans les Constitutions nationales¹⁰. L'existence de législations et pratiques nationales convergentes permet d'en déterminer plus précisément le contenu.

1. Le suffrage universel

1.1. Règle et exceptions

Le suffrage universel comprend à la fois la capacité civique active (droit de vote), et la capacité civique passive (éligibilité). Le droit de vote et l'éligibilité peuvent être soumis à un certain nombre de conditions, qui sont énumérées ci-dessous de manière limitative. Les plus classiques sont les conditions d'âge et de nationalité.

a. Un âge minimal s'impose pour le droit de vote et l'éligibilité; toutefois, l'obtention de la majorité civile, entraînant non seulement des droits, mais aussi des obligations dans le domaine civil, doit au moins conférer le droit de vote. Quant à l'éligibilité, il est concevable de prévoir un âge plus élevé; sous réserve de fonctions particulières considérées comme liées à un certain âge (sénateur, chef de l'Etat), l'âge de 25 ans ne devrait pas être dépassé.

b. La plupart des législations prévoient la condition de nationalité. Toutefois, une certaine évolution se dessine en direction de l'octroi des droits politiques sur le plan local aux étrangers établis, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local¹¹. C'est pourquoi il est recommandé d'octroyer le droit de vote sur le plan local après une certaine durée de résidence. En outre, l'intégration européenne a conduit à l'octroi aux citoyens européens du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen dans l'Etat membre où ils résident¹². Le critère de la nationalité peut par ailleurs poser des problèmes dans le cas où un Etat refuse sa citoyenneté à des personnes établies depuis plusieurs générations, en se basant par exemple sur des considérations linguistiques. Par ailleurs, les doubles nationaux doivent, d'après la Convention européenne sur la nationalité¹³, disposer des mêmes droits électoraux que les autres nationaux¹⁴.

c. En troisième lieu, des conditions de résidence peuvent être imposées aussi bien en matière de droit de vote que d'éligibilité¹⁵; la résidence est comprise comme la résidence habituelle. Pour les élections locales et régionales, l'exigence d'une certaine durée de résidence n'apparaît pas incompatible avec le principe du suffrage universel, si elle ne dépasse pas quelques mois; un délai plus long ne peut être admis que pour la protection des minorités nationales¹⁶. A l'inverse, un bon nombre d'Etats octroient le droit de vote, voire l'éligibilité, à leurs ressortissants résidant à l'étranger. Cette pratique peut s'avérer abusive dans certaines situations particulières, lorsque la nationalité est accordée sur une base

9. CEDH, n° 24833/94, arrêt *Matthews c. Royaume-Uni* du 18 février 1999, Recueil des arrêts et décisions 1999-I, point 64.

10. Voir par exemple l'article 38.1 de la Constitution allemande; les articles 68.1 et 69.2 de la Constitution espagnole; l'article 59.1 de la Constitution roumaine.

11. STE n° 144.

12. Article 19 du Traité instituant la Communauté européenne.

13. STE n° 166, article 17.

14. La CEDH va moins loin: Com. eur. DH, n° 28858/95, déc. 25.11.96, *Gantchev c. Bulgarie*, D.R. 87 p. 130.

15. Voir, en dernier lieu, CEDH, n° 31981/96, déc. 7.9.99, *Hilbe c. Liechtenstein*.

16. Voir Com. eur. DH, n° 23450/94, déc. 15.9.97, *Polacco et Garofalo c. Italie* (sur le Trentin-Haut-Adige).

ethnique par exemple. Il est envisageable de prévoir une inscription au lieu où l'électeur a une résidence secondaire, si celle-ci est régulière et apparaît, par exemple, par le paiement d'une contribution fiscale locale; l'électeur ne doit alors bien évidemment pas être inscrit au lieu de sa résidence principale.

La liberté de circulation des citoyens à l'intérieur du pays et le droit d'y rentrer en tout temps sont des droits fondamentaux nécessaires à de véritables élections démocratiques¹⁷. Dans le cas exceptionnel où des personnes auraient été déplacées contre leur gré, il convient de leur laisser à titre transitoire la possibilité d'être considérées comme résidant à leur ancien lieu de résidence.

d. Enfin, certaines clauses d'exclusion des droits politiques peuvent être prévues. Elles doivent toutefois répondre aux conditions usuelles de restriction des droits fondamentaux, et plus précisément¹⁸:

- être prévues par la loi;
- respecter le principe de la proportionnalité;
- être motivées par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou à des condamnations pénales pour des délits graves.

En outre, l'exclusion des droits politiques doit être prononcée par un tribunal dans une décision spécifique. En cas d'interdiction pour motifs liés à la santé mentale toutefois, une telle décision spécifique peut porter sur l'interdiction et entraîner *ipso jure* la privation des droits civiques.

L'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote, car l'exercice d'une fonction publique est en cause et il peut être légitime d'en écarter les personnes dont l'activité dans cette charge contreviendrait à un intérêt public prépondérant.

1.2. Les listes électorales

La tenue correcte des listes électorales présente un caractère essentiel dans la garantie du suffrage universel. Il est toutefois admissible que l'électeur ne soit pas inscrit d'office, mais uniquement à sa demande. Dans la pratique, l'inexactitude des listes électorales est souvent constatée, ce qui entraîne des contestations. Le manque d'habitude de l'administration, les mouvements de population, et le peu d'intérêt de la majorité des citoyens de vérifier les listes électorales lorsqu'elles sont mises à leur disposition rendent difficiles l'élaboration des listes. Un certain nombre de conditions doivent être remplies pour que les listes soient fiables:

- i. Il faut des listes électorales permanentes.
- ii. Il faut des mises à jour régulières, qui doivent être au moins annuelles, cela de façon que l'administration municipale (locale) s'habitue tous les ans à la même époque à accomplir les différentes tâches liées à la mise à jour. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long.

17. Voir *infra* chap. II.1.

18. Voir par exemple CEDH, n° 26772/95, arrêt *Labita c. Italie* du 6 avril 2002, points 201 ss.

iii. Les listes électorales doivent être publiées. La mise à jour définitive doit être transmise à une administration supérieure sous contrôle de l'organe impartial compétent pour l'application du droit électoral.

iv. Il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire – ou une procédure judiciaire, permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire. Dans certains pays, la date d'inscription sur la liste supplémentaire peut être, par exemple, de 15 jours avant l'élection ou le jour même de l'élection. Cette dernière possibilité dénote un esprit très libéral, mais implique la décision d'un tribunal obligé de siéger le jour de l'élection et ne correspond pas aux nécessités d'organisation sur lesquelles reposent les démocraties. Il faut en tout cas exclure la possibilité laissée à chaque bureau de vote d'inscrire des électeurs le jour même des élections.

v. En outre, les inexactitudes dans les listes électorales consistent aussi bien en des inscriptions indues qu'en l'absence d'inscription de certains électeurs. Une procédure analogue à celle mentionnée à l'alinéa précédent devrait permettre aux électeurs de faire corriger les inscriptions erronées. La qualité pour demander une telle rectification peut être réservée aux électeurs de la même circonscription ou du même bureau de vote.

vi. Une liste supplémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile, ou ayant atteint l'âge légal du vote depuis la publication définitive de la liste, de voter.

1.3. *La présentation des candidatures*

L'exigence de collecte d'un certain nombre de signatures, pour la présentation d'une candidature, n'est en principe pas contraire au principe du suffrage universel. Dans la pratique, il s'avère que tous les partis, autres que les formations fantômes, obtiennent assez facilement le nombre de signatures requises, quand les règlements pertinents ne sont pas utilisés pour empêcher des candidats de se présenter. Pour éviter de telles manipulations, il est préférable que la loi n'exige pas la signature de plus de 1 % des électeurs¹⁹. La procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires, notamment en ce qui concerne les autorités responsables et les délais, et porter sur l'ensemble des signatures plutôt que sur un échantillon²⁰; toutefois, lorsque la vérification permet de considérer comme certain qu'un nombre suffisant de signatures a été atteint, il peut être renoncé à la vérification des signatures restantes. Dans tous les cas, il faut que la validation des candidatures soit terminée au début de la campagne électorale, car des validations tardives créent des inégalités entre partis et candidats quant aux possibilités de faire campagne.

Une autre procédure consiste à demander une caution qui est remboursée seulement si le candidat ou le parti dépasse un certain pourcentage des suffrages. Cette méthode paraît plus efficace que la collecte de signatures. Cependant, le montant de la caution et le nombre de suffrages requis pour le remboursement ne doivent pas être excessifs.

2. *Le suffrage égal*

L'égalité en matière électorale comprend divers aspects. Certains relèvent de l'égalité de suffrage, valeur commune au continent, d'autres vont plus loin et ne peuvent pas être considérés comme la traduction d'une norme générale. Les principes qui doivent être

19. CDL (99) 66, p. 9.

20. CDL-INF (2000) 17, pp. 4-5; CDL (99) 67, pp. 7-8.

respectés dans tous les cas sont l'égalité de décompte, l'égalité de la force électorale et l'égalité des chances. Par contre, l'égalité des résultats, par la représentation proportionnelle des partis ou des sexes, par exemple, ne peut être imposée.

2.1. *L'égalité de décompte*

L'égalité de décompte implique que chaque électeur a normalement droit à une voix, et à une seule. Le vote multiple, qui est une irrégularité encore souvent constatée dans les nouvelles démocraties, est évidemment exclu – aussi bien s'il conduit à ce que l'électeur vote plusieurs fois au même endroit que s'il lui permet de voter simultanément à plusieurs endroits différents, par exemple le lieu de sa résidence et celui de son ancienne résidence.

Dans certains systèmes électoraux, l'électeur a toutefois plus d'une voix. Il peut s'agir par exemple, dans un système permettant le panachage, d'une voix par siège à pourvoir; il peut aussi s'agir d'une voix à exercer dans une circonscription de taille limitée, et d'une autre voix à exercer dans une circonscription plus grande, comme cela est souvent prévu dans les systèmes combinant un système majoritaire uninominal et la représentation proportionnelle au niveau national ou régional²¹. Dans ce cas, l'égalité de décompte implique que chaque électeur ait le même nombre de voix.

2.2. *L'égalité de la force électorale*

L'égalité de la force électorale implique que, dès lors que l'élection ne se déroule pas dans une circonscription unitaire, le découpage du territoire doit être organisé de telle manière que les sièges des premières chambres, qui représentent le peuple, soient répartis de manière égale entre ces circonscriptions, selon un critère de répartition déterminé, qui peut être le nombre de résidents de la circonscription, le nombre de résidents ressortissants (y compris les mineurs), le nombre d'électeurs inscrits, éventuellement celui des votants. Une combinaison appropriée de ces critères de répartition est envisageable. Les mêmes règles s'appliquent aux élections régionales et locales. Lorsque ce principe n'est pas respecté, il est question de géométrie électorale. La géométrie électorale est active lorsque la répartition des sièges entraîne des inégalités de représentation dès sa première application; elle est passive lorsque l'inégalité résulte du maintien pendant une longue période d'une répartition territoriale des sièges inchangée. En outre, un autre type de manipulation, appelé charcutage électoral (*gerrymandering*), peut avoir lieu dans les systèmes qui ne sont pas parfaitement proportionnels, notamment les systèmes de scrutin majoritaire; il consiste à découper les circonscriptions électorales de façon artificielle, au profit d'un parti donné.

Le découpage des circonscriptions peut encore prendre en considération le critère géographique et les délimitations administratives, voire historiques, qui sont souvent fonction de la géographie.

L'écart maximal admissible par rapport au critère de répartition dépend de chaque situation; il ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (unité administrative faiblement peuplée mais de même niveau que d'autres qui sont représentées par au moins un député, présence d'une minorité nationale concentrée)²².

21. Voir par exemple l'article 64 de la Constitution albanaise, l'article 1 de la loi fédérale électorale allemande.

22. Voir CDL (98) 45, p. 3; CDL (99) 51, p. 8; CDL (2000) 2, p. 5; CDL-AD (2002) 9, paragraphe 22.

Afin d'éviter la géométrie électorale passive, une nouvelle répartition devrait avoir lieu au moins tous les dix ans, et de préférence hors des périodes électorales, ce qui limite les risques de manipulations politiques²³.

En présence de circonscriptions plurinominales, la géométrie électorale peut être facilement évitée, par l'attribution régulière des sièges aux circonscriptions de manière conforme au critère de répartition. Les circonscriptions devraient alors correspondre à des entités administratives, et un redécoupage n'est pas souhaitable. Lorsqu'un système majoritaire uninominal est appliqué, chaque nouvelle répartition des sièges implique un redécoupage des circonscriptions. Les incidences politiques du découpage des circonscriptions sont très importantes et il est donc essentiel qu'il ne soit pas partisan et ne défavorise pas les minorités nationales. Les anciennes démocraties abordent ce problème de façons très différentes et travaillent sur des bases non moins différentes. Il convient que les nouvelles démocraties adoptent des critères simples et des procédures faciles à mettre en œuvre. La meilleure solution serait de soumettre d'abord la question à une commission, comprenant en majorité des membres indépendants, et de préférence un géographe, un sociologue, une représentation équilibrée des partis et, le cas échéant, des représentants des minorités nationales. Ensuite, le parlement statuerait sur la base des propositions de la commission, avec une possibilité de recours unique.

2.3. *L'égalité des chances*

L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats, et conduire l'Etat à se montrer impartial envers ceux-ci et à leur appliquer la même loi de manière égale. En particulier, l'exigence de neutralité s'applique à la campagne électorale et à la couverture par les médias, notamment les médias publics, ainsi qu'au financement public des partis et des campagnes. L'égalité peut alors être comprise de deux manières: égalité «stricte» et égalité «proportionnelle». L'égalité «stricte» signifie que les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Elle doit s'appliquer à l'utilisation des infrastructures à des fins de propagande (par exemple à l'affichage, aux services postaux et analogues, aux manifestations sur la voie publique, à la mise à disposition de salles de réunion publiques). L'égalité «proportionnelle» implique que les partis politiques soient traités en fonction de leur nombre de voix. L'égalité des chances (stricte ou proportionnelle) porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien. Certaines mesures de soutien peuvent être pour partie soumises à une égalité stricte et pour partie à une égalité proportionnelle.

Le but essentiel est que les principales forces politiques puissent se faire entendre sur les grands médias du pays, et que toutes les forces politiques puissent organiser des réunions, y compris sur la voie publique, distribuer des documents, et disposer d'un droit d'affichage. Dans le respect de la liberté d'expression, tous ces droits doivent être clairement réglementés et leur non-respect, autant par les autorités que par les participants à la campagne, doit faire l'objet de sanctions appropriées. Des voies de recours rapides doivent permettre de remédier à ces violations avant les élections. Or, l'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents lors d'élections. La question la plus importante est de faire pour chaque pays le bilan des médias, et de veiller à ce que les candidats ou partis bénéficient de temps de parole ou

23. CDL-AD (2002) 9, paragraphe 23.

d'espaces publicitaires suffisamment équilibrés, y compris au sein des radios et télévisions d'Etat.

Dans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité.

La question du financement, et en particulier de la nécessité de sa transparence, sera reprise plus loin²⁴. Quant aux dépenses des partis politiques, elles peuvent également être limitées, notamment dans le domaine de la publicité, afin de garantir l'égalité des chances.

2.4. *Egalité et minorités nationales*

Conformément aux principes reconnus en droit international, le droit électoral doit garantir l'égalité envers les personnes appartenant à des minorités nationales, ce qui implique notamment l'interdiction de toute discrimination à leur égard²⁵. En particulier, les partis politiques des minorités nationales doivent être autorisés²⁶. Le découpage des circonscriptions ou les règles sur le quorum ne doivent pas conduire à rendre plus difficile la présence de personnes appartenant à des minorités dans l'organe élu.

Certaines mesures prises de façon à assurer une représentation minimale des minorités, soit en leur garantissant des sièges réservés²⁷, soit en prévoyant des exceptions aux règles normales d'attribution des sièges, par exemple en supprimant le quorum pour les partis de minorités nationales²⁸, ne sont pas contraires au principe d'égalité. Il peut également être prévu que les personnes appartenant à des minorités nationales aient le droit de voter à la fois pour des listes générales et des listes de minorités nationales. Les candidats et les électeurs ne doivent toutefois pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale^{29,30}.

2.5. *Egalité et parité des sexes*

S'il existe une base constitutionnelle spécifique³¹, il est envisageable d'adopter des règles garantissant un certain équilibre des deux sexes dans les organes élus, voire une représentation paritaire. En l'absence d'une telle base constitutionnelle, ces dispositions pourraient être considérées comme contraires au principe d'égalité et à la liberté d'association.

La portée de ces règles dépend par ailleurs du système électoral. Dans un système de listes bloquées, la parité est imposée si le nombre d'hommes et de femmes en position éligible est le même. Par contre, si le vote de préférence ou le panachage sont possibles, il n'est pas

24. Voir *infra* chap. II.3.5.

25. Article 4.1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157).

26. Sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues, voir CDL-INF (2000) 1.

27. Comme prévu en Slovénie et en Croatie.

28. Comme prévu en Allemagne et en Pologne. Le droit roumain prévoit même la représentation des organisations de minorités qui ont recueilli un nombre de suffrages égal à 5 % du nombre moyen de suffrages valablement exprimés dans le pays entier pour l'élection d'un député.

29. Article 3 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

30. Sur le droit électoral et les minorités nationales, voir CDL-INF (2000) 4.

31. Voir par exemple l'article 3.2 de la Constitution française; voir l'arrêt du 18 novembre 1982, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1982, pp. 66 ss.

certain que l'électeur fera le choix de candidats des deux sexes, et on peut au contraire se retrouver avec une composition déséquilibrée de l'organe élu, voulue par l'électeur.

3. *Le suffrage libre*

Le suffrage libre comporte deux aspects: la libre formation de la volonté de l'électeur; la libre expression de cette volonté, soit le caractère libre de la procédure de vote et la réalité des résultats proclamés.

3.1. *La libre formation de la volonté de l'électeur*

a. La libre formation de la volonté de l'électeur se confond pour une part avec l'égalité des chances. Elle implique que l'Etat – et les autorités publiques en général – respectent leur devoir de neutralité, notamment en ce qui concerne l'usage des *mass media*, l'affichage, le droit de manifester sur la voie publique ou le financement des partis et des candidats.

b. Les autorités publiques ont également certaines obligations positives. Elles doivent soumettre les candidatures présentées régulièrement aux suffrages des citoyens. Le dépôt de certaines d'entre elles ne peut être interdit qu'exceptionnellement, si un intérêt public prépondérant l'exige. Les autorités publiques doivent aussi permettre à l'électeur de connaître les listes et les candidats qui se présentent aux élections, par exemple par un affichage adéquat. L'information en question doit être accessible aussi dans les langues des minorités nationales, du moins lorsqu'elles représentent un certain pourcentage de la population.

La libre formation de la volonté de l'électeur peut aussi être violée par l'action de particuliers, notamment par l'achat de voix, que l'Etat a l'obligation de prévenir ou de réprimer efficacement.

c. Afin d'assurer l'effectivité des règles relatives à la libre formation de la volonté de l'électeur, les violations des règles qui précèdent doivent être sanctionnées.

3.2. *La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude électorale*

3.2.1. *En général*

La libre expression de la volonté de l'électeur implique en premier lieu que la procédure de vote prévue par la loi soit respectée. L'électeur doit, en pratique, pouvoir émettre son vote pour les listes ou les candidats enregistrés, ce qui implique notamment qu'il dispose de bulletins portant leurs noms et que lesdits bulletins peuvent être déposés dans une urne. L'Etat doit mettre à disposition les locaux nécessaires pour les opérations électorales. L'électeur ne doit pas être soumis à des menaces ou des contraintes l'empêchant d'exercer son suffrage ou de l'exercer comme il l'entend, qu'elles émanent d'autorités ou de particuliers; l'Etat a l'obligation de prévenir et de sanctionner de telles pratiques.

En outre, l'électeur a droit à la réalité des résultats proclamés; l'Etat doit punir toute fraude éventuelle.

3.2.2. *Les procédures de vote*

Les procédures de vote jouent un rôle primordial dans l'ensemble du processus électoral car c'est lors du vote qu'une éventuelle fraude est la plus probable.

La mise en œuvre de pratiques démocratiques nécessite, dans certains Etats, un changement de mentalité radical. Il appartient aux autorités de promouvoir un tel changement et de prendre des mesures pour mettre un terme à certains réflexes ou habitudes qui ont une influence négative sur les élections. A l'instar du «vote familial»³², la plupart de ces irrégularités ont lieu lors de la procédure de vote.

Toutes ces observations amènent à la conclusion suivante: la procédure de vote doit être simple. Il est dès lors recommandé de se conformer aux critères définis dans les paragraphes suivants.

Si les différentes sensibilités politiques sont équitablement représentées au sein du bureau de vote, on peut admettre que la fraude matérielle est difficile; dès lors, seuls deux paramètres principaux devraient être utilisés pour juger de la justesse du vote: le nombre d'électeurs qui ont participé au vote, comparé avec le nombre de bulletins introduits dans l'urne. Le premier paramètre peut être déterminé par le nombre de signatures portées sur le registre électoral. La nature humaine étant ce qu'elle est (et indépendamment de toute volonté de fraude), il est difficile de parvenir à une parfaite égalité entre ces deux paramètres; un contrôle supplémentaire, comme celui des souches de bulletins numérotées ou encore une comparaison entre le total des bulletins retrouvés, des bulletins annulés et des bulletins non utilisés par rapport au nombre de bulletins à disposition du bureau de vote, peut avoir une valeur indicative, mais il ne faut pas se faire d'illusions sur la coïncidence parfaite des différents paramètres. Le risque est plutôt, en cas de multiplication de ceux-ci, que les différences de totaux, et finalement les véritables irrégularités, ne soient pas prises au sérieux. Mieux vaut un contrôle strict de deux paramètres qu'un contrôle lâche, et donc inefficace, d'un plus grand nombre de variables.

Les bulletins non utilisés doivent rester en permanence dans le bureau de vote et ne doivent pas être déposés ou conservés dans un autre local. Dès l'ouverture des bureaux de vote, tous les bulletins non encore utilisés doivent être placés en évidence, sur la table du président par exemple. Aucun bulletin ne peut être stocké dans une armoire ou dans un autre local.

Les bulletins de vote ne doivent pas être signés ou tamponnés au moment où ils sont remis à l'électeur car la personne chargée de signer ou de tamponner les bulletins pourrait y mettre une marque permettant d'identifier l'électeur lors du décompte des suffrages, ce qui va à l'encontre du secret du vote.

A partir du moment où l'électeur prend son bulletin de vote, personne ne doit plus y toucher.

Il est important que le bureau de vote compte en son sein des membres représentant plusieurs partis et que des observateurs désignés par les candidats assistent aux élections.

Dans tous les cas, le vote dans un bureau de vote doit être possible; d'autres modalités de vote sont cependant admissibles à certaines conditions, comme indiqué ci-dessous.

3.2.2.1. Le vote par correspondance ou par procuration dans certaines circonstances

32. Voir *infra* chap. I.4.

Dans les pays occidentaux, il est souvent possible de voter par correspondance et par procuration, bien que les modalités diffèrent largement d'un pays à l'autre. Ainsi, le vote par correspondance peut être très répandu dans un pays et interdit dans un autre, en raison des risques de fraude. Il ne doit être admis que si le service postal est sûr – c'est-à-dire à l'abri des manipulations volontaires – et fiable, en ce sens qu'il fonctionne correctement. Le vote par procuration ne peut être autorisé que s'il est soumis à des règles très strictes, là aussi pour éviter la fraude; le nombre de procurations détenues par un électeur doit être limité.

Ces pratiques ne doivent pas être encouragées si des problèmes d'organisation des services postaux s'ajoutent aux difficultés inhérentes à ce type de vote, notamment le risque accru de «vote familial». Le vote par correspondance peut toutefois être utilisé, avec certaines précautions, pour permettre de voter aux personnes hospitalisées, aux détenus, aux personnes à mobilité réduite et aux électeurs résidant à l'étranger, dans la mesure où les risques de fraude et d'intimidation sont éliminés. Cette solution éviterait d'avoir à transporter des urnes, avec les problèmes et les risques de fraude que cela comporte. Le vote par correspondance aurait lieu selon une procédure spéciale quelques jours avant les élections.

Le recours à l'urne mobile n'est en effet pas souhaitable, compte tenu des grands risques de fraude qu'il comporte. S'il est néanmoins retenu, il doit être soumis à des conditions strictes, permettant d'éviter la fraude, notamment par la présence auprès de l'urne mobile de plusieurs membres de la commission électorale du bureau de vote, représentant différentes tendances politiques.

3.2.2.2. Le vote des militaires

Lorsqu'ils n'ont pas la possibilité de rentrer à leur domicile le jour du vote, il est souhaitable que les militaires soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne. Le commandement local communique l'identité des militaires présents aux autorités municipales, qui procèdent à leur inscription sur les listes électorales. Il peut être fait exception à cette règle lorsque la caserne est trop éloignée du bureau de vote le plus proche. Des commissions spéciales devraient être constituées au sein des unités militaires pour superviser la période préélectorale, afin d'éviter que les supérieurs imposent ou ordonnent des choix politiques.

3.2.2.3. Le vote mécanique et électronique

Plusieurs pays utilisent déjà les techniques de vote mécanique et électronique ou sont sur le point de le faire. Ces techniques présentent un avantage manifeste lorsque plusieurs élections ont lieu simultanément, même si certaines précautions doivent être prises pour limiter les risques de fraude, ce qui peut notamment se faire en permettant à l'électeur de contrôler immédiatement l'enregistrement de son vote. Il est bien sûr important de s'assurer que les bulletins de vote sont conçus de manière à éviter toute confusion. Pour permettre vérifications et recomptages en cas de réclamation, on peut aussi prévoir que la machine imprime automatiquement un bulletin comprenant le vote exprimé et range automatiquement les bulletins dans une boîte fermée, afin qu'ils soient soustraits aux regards. Tous les moyens utilisés doivent permettre d'assurer la confidentialité du vote.

Le vote électronique doit être sûr et fiable. Il est sûr si le système peut résister aux attaques délibérées; il est fiable si, par lui-même, il fonctionne, quelles que soient les déficiences du matériel ou du logiciel. En outre, l'électeur doit pouvoir obtenir confirmation de son vote et le corriger, si nécessaire, dans le respect du secret du vote.

Par ailleurs, la transparence du système doit être garantie, en ce sens que son fonctionnement correct doit pouvoir être vérifié.

3.2.2.4. Le décompte

Il paraît préférable que les suffrages soient décomptés directement dans les bureaux de vote plutôt que dans des centres spéciaux. Les membres des bureaux de vote sont tout à fait capables de procéder au décompte et l'on évite ainsi d'avoir à transporter les urnes et les documents annexés, ce qui limite les risques de substitution.

Le décompte des suffrages doit être transparent. Il est admissible que les électeurs inscrits dans le bureau de vote puissent y assister; la présence d'observateurs nationaux ou internationaux doit être autorisée. Les procès-verbaux doivent être dressés en un nombre d'exemplaires suffisant pour qu'une copie puisse en être remise à chacun d'entre eux; un exemplaire doit être immédiatement affiché, un autre conservé au bureau de vote et un autre transmis à la commission ou à l'organe compétent supérieur.

Certaines précautions pratiques doivent figurer dans les règlements. Par exemple, les procès-verbaux doivent être rédigés au stylo à bille et non pas au crayon, car ce qui est inscrit au crayon peut être effacé.

En pratique, le temps nécessaire au décompte des suffrages dépend de l'efficacité du président du bureau de vote. Il peut varier considérablement d'un bureau à l'autre. C'est pourquoi la législation ou le règlement figurant dans le livret de formation des membres des bureaux de vote doit prévoir une procédure simple et éprouvée.

Il faut éviter de déclarer un trop grand nombre de bulletins nuls ou invalides. En cas de doute, il faut s'efforcer de savoir quelle était l'intention de l'électeur.

3.2.2.5. Le transfert des résultats

Il y a deux sortes de résultats: les résultats provisoires et les résultats définitifs (avant épuisement de toutes les voies de recours existantes). Les médias, tout comme l'ensemble du pays, attendent avec impatience les premiers résultats provisoires. La vitesse à laquelle ces résultats provisoires sont rendus publics dépend du système de communication du pays concerné. Les résultats du bureau de vote peuvent, par exemple, être remis à la circonscription par le président du bureau de vote, accompagné de deux membres du bureau représentant les partis d'opposition, parfois sous la surveillance des forces de sécurité, qui portent les procès-verbaux, l'urne, etc.

Quelle que soit la rigueur avec laquelle se sont déroulées les opérations de vote et de décompte des suffrages, la transmission des résultats est d'une importance capitale, bien que souvent négligée. Elle doit donc avoir lieu de manière transparente. La transmission des résultats de la circonscription à la Commission électorale supérieure et à la Commission électorale centrale – ou aux autres organes supérieurs compétents – peut se faire par fax. Dans ce cas, le procès-verbal sera scanné et les résultats seront affichés à mesure qu'ils arrivent. Ils pourront être diffusés par la télévision mais, là encore, un excès de transparence peut être dangereux si l'opinion n'est pas habituée à recevoir des informations parcellaires. En effet, les premiers résultats proviennent habituellement des villes, dont le vote diffère généralement de celui des zones rurales. Le public doit donc être clairement informé que le

résultat final peut être très différent des résultats provisoires et qu'un renversement total de tendance est même possible, sans qu'il n'y ait aucune manipulation.

4. *Le suffrage secret*

Le secret du vote est un aspect de la liberté de vote, qui vise à soustraire l'électeur à toutes les pressions qui pourraient résulter de la connaissance de son choix par des tiers. Il s'impose à toutes les étapes de la procédure, et spécialement lors du scrutin proprement dit et du dépouillement. Il s'agit non seulement d'un droit, mais aussi d'une obligation pour l'électeur, qui doit être sanctionnée par la nullité des bulletins dont le contenu a été révélé³³.

Le vote doit être individuel. Le vote familial – qui permet à l'un des membres de la famille de contrôler le vote des autres – est contraire au secret du vote; c'est une violation du droit électoral fréquemment constatée. Toute autre forme de contrôle d'un électeur sur le vote d'un autre doit également être interdit. Est réservé le vote par procuration, qui est soumis à des conditions strictes³⁴.

En outre, comme l'abstention peut impliquer un choix politique, la liste des votants ne devrait pas être rendue publique.

Tout comme la violation des autres aspects de la liberté de vote, la violation du secret du vote doit être sanctionnée.

5. *Le suffrage direct*

L'élection populaire directe d'une des chambres du parlement national par le peuple est un élément du patrimoine constitutionnel commun à tout le continent. Sous réserve des règles spéciales applicables à l'éventuelle autre chambre, l'élection directe devrait concerner les autres organes législatifs, auxquels s'applique l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, comme les parlements des Etats fédérés³⁵. L'autonomie locale, élément essentiel de la démocratie, ne se conçoit pas non plus sans organes élus au niveau local³⁶. Les assemblées locales sont ici comprises comme incluant en principe l'ensemble des organes délibérants infranationaux³⁷. Par contre, l'élection directe du Président de la République, bien que fréquente, relève du choix constitutionnel de chaque Etat.

6. *La périodicité des élections*

Aussi bien le Pacte international relatif aux droits civils et politiques³⁸ que le Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme³⁹ prévoient le caractère périodique des élections. Les élections législatives ont en général lieu à un intervalle de quatre ou cinq ans; un mandat plus long peut être prévu pour les élections présidentielles, mais le septennat ne devrait pas être dépassé.

33. CDL (2000) 2, p. 9.

34. Voir *supra* chap. I.3.2.2.1.

35. Voir Cour eur. DH, n° 9267/81, arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23; Com. eur. DH, n° 27311/95, 11.9.97, *Timke c. Allemagne*, D.R. 82, p. 15; n° 7008/75, 12.7.76, *X. c. Autriche*, D.R. 6, p. 120.

36. Article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122).

37. Article 13 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

38. Article 25.b.

39. Article 3.

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

La garantie des principes du patrimoine électoral européen n'est possible que si certaines conditions-cadres sont remplies.

- La première condition, qui est d'ordre général, est le respect des droits fondamentaux de l'homme, et notamment des libertés d'expression, de réunion et d'association, sans lequel une véritable démocratie n'est pas concevable;
- En deuxième lieu, le droit électoral doit bénéficier d'une certaine stabilité, afin de ne pas apparaître comme l'objet de manipulations partisans;
- Enfin et surtout, un certain nombre de garanties procédurales, relatives notamment à l'organisation du scrutin, doivent être remplies.

En outre, l'élection ne se déroule pas dans l'abstrait, mais dans un système électoral et un système de partis donnés. Cette deuxième partie se conclura par quelques réflexions à ce propos, et notamment sur les relations entre système électoral et système de partis.

1. Le respect des droits fondamentaux

La tenue d'élections démocratiques et donc l'existence même de la démocratie ne sont pas possibles sans le respect des droits de l'homme, et tout particulièrement de la liberté d'expression et de la presse, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques. Le respect de ces libertés est notamment indispensable pendant les campagnes électorales. Les restrictions à ces droits fondamentaux doivent être conformes à la Convention européenne des droits de l'homme et, plus généralement, aux conditions de base légale, d'intérêt public et de proportionnalité.

Or, les législations nationales contiennent souvent des normes restreignant la liberté d'expression, qui, interprétées de manière restrictive, pourraient être à la rigueur admissibles, mais qui risquent d'entraîner des abus dans des Etats dépourvus de tradition libérale et démocratique. Ces normes visent censément à prévenir les «abus» de la liberté d'expression et, par exemple, à protéger l'honneur des candidats et des autorités, voire l'ordre constitutionnel. En réalité, elles peuvent conduire à censurer le discours critique envers les autorités ou visant à modifier la Constitution, alors que cela constitue l'essence même du débat démocratique. Ainsi, une loi électorale n'est pas conforme aux standards européens, dans la mesure où elle interdit que les documents de campagne contiennent des termes insultants ou diffamatoires en rapport avec des personnalités officielles et d'autres candidats, permet de poursuivre la diffusion d'informations fausses diffamant un candidat et rend les candidats responsables de certaines violations de la loi commises par leurs partisans. L'obligation de soumettre le matériel destiné à la campagne électorale aux commissions électorales, en indiquant l'organisation qui en a demandé la production et celle qui l'a produit, le nombre d'exemplaires et la date de publication, est une forme de censure qui ne peut être admise, surtout si les commissions électorales devaient prendre des mesures contre les publications contraires à la loi ou fausses. Cela est d'autant plus vrai si les normes interdisant l'abus des *mass media* pendant la campagne électorale sont assez vagues.

Un autre droit fondamental très important dans une démocratie est la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que le droit pour les nationaux de revenir dans leur pays en tout temps.

2. *Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral*

La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie⁴⁰. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin.

La nécessité de garantir la stabilité ne concerne pas, en pratique, les principes fondamentaux, dont la mise en cause formelle est difficilement envisageable, ni certaines règles plus précises du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions. Ces trois éléments apparaissent souvent – à tort ou à raison – comme déterminants pour le résultat du scrutin, et il convient d'éviter non seulement les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations.

Ce qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels.

Un des moyens d'éviter les manipulations est de définir dans la Constitution ou dans un texte supérieur à la loi ordinaire les éléments les plus sensibles (système électoral proprement dit, composition des commissions électorales, circonscriptions ou règles sur le découpage des circonscriptions). Une autre solution, moins rigide, consiste à prévoir dans la Constitution que, en cas de changement de la loi électorale, l'ancien système reste applicable à la prochaine élection – du moins si elle a lieu dans l'année à venir –, et que le nouveau n'interviendra que pour les scrutins ultérieurs.

Pour le reste, le droit électoral devrait avoir en principe rang législatif. Les normes d'exécution, notamment les règles techniques et de détail, peuvent néanmoins être de nature réglementaire.

3. *Les garanties procédurales*

3.1. *L'organisation du scrutin par un organe impartial*

Seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation politique assureront la bonne administration du processus électoral, de la période précédant les élections jusqu'à la fin du traitement des résultats.

Dans les Etats où existe une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, la fonction publique applique le droit électoral indépendamment des pressions du pouvoir politique. Il est dès lors d'usage, et admissible, que les opérations électorales soient organisées par l'administration, et notamment qu'elles soient supervisées par le ministère de l'Intérieur.

40. Sur l'importance de la crédibilité du processus électoral, voir par exemple CDL (99) 67, p. 11; sur la nécessaire stabilité du droit, CDL (99) 41, p. 1.

Par contre, là où l'expérience de l'organisation d'élections pluralistes est récente, le risque est trop grand que le pouvoir en place influence l'administration afin qu'elle agisse dans le sens qui lui convient. Cela vaut d'ailleurs non seulement pour le pouvoir central, mais aussi pour les pouvoirs locaux, y compris lorsqu'ils sont dirigés par l'opposition nationale.

Dès lors, la création de commissions électorales indépendantes et impartiales, du niveau national au niveau du bureau de vote, est indispensable pour garantir des élections régulières ou du moins pour éviter que de lourds soupçons d'irrégularités ne pèsent sur le processus électoral.

Dans les rapports du Bureau de l'Assemblée sur l'observation d'élections, les insuffisances suivantes concernant les commissions électorales ont été relevées dans un certain nombre d'Etats membres: manque de transparence dans les activités de la Commission électorale centrale, variations dans l'interprétation de la procédure de comptage; administration électorale politiquement polarisée; controverses sur la désignation des membres de la Commission électorale centrale; nomination de membres de cette dernière par une institution d'Etat; position dominante du parti au pouvoir dans l'administration des élections.

Une commission électorale centrale doit être permanente en tant que structure administrative chargée de maintenir la liaison avec les autorités locales et les autres commissions inférieures, par exemple pour ce qui concerne l'établissement et la tenue à jour des listes électorales.

La composition d'une commission électorale centrale peut donner lieu à discussion et devenir l'enjeu politique essentiel dans l'élaboration d'une loi électorale. Le respect des lignes directrices suivantes devrait permettre d'assurer autant que possible l'impartialité et la compétence de la commission.

En règle générale, la commission devrait comprendre:

- un magistrat: dans le cas où un organe judiciaire est chargé d'administrer les élections, son indépendance doit être assurée par la transparence de la procédure; les magistrats désignés ne doivent pas dépendre des candidats qui se présentent;
- des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain pourcentage des suffrages. Les partis politiques doivent être représentés de manière égale dans la Commission électorale centrale; l'égalité peut être comprise de manière stricte ou proportionnelle, c'est-à-dire tenir compte ou non de l'importance électorale relative des partis⁴¹. En outre, les délégués des partis doivent avoir des compétences en matière électorale et il doit leur être interdit de faire campagne.

En outre, la Commission électorale centrale peut comprendre:

- des représentants des minorités nationales; la présence de ceux-ci est souhaitable lorsque la minorité nationale a une certaine importance sur le territoire concerné;
- un représentant du ministère de l'Intérieur. Toutefois, la présence d'un représentant du ministère de l'Intérieur au sein de la commission n'est pas toujours souhaitable pour des raisons propres à l'histoire du pays. Au cours de ses missions d'observation des élections, l'Assemblée s'est déclarée préoccupée, à plusieurs reprises, par

41. Voir *supra* chap. I.2.3.

le transfert des responsabilités précédemment attribuées à des commissions électorales multipartites et de plein droit à une institution qui relevait du pouvoir exécutif. Néanmoins, la coopération entre la Commission électorale centrale et le ministère de l'Intérieur est possible, ne serait-ce que pour des raisons pratiques, telles que le transport et le stockage des bulletins de vote et autres matériels. Pour le reste, l'exécutif ne doit pas pouvoir influencer sur la composition des commissions électorales⁴².

De manière générale, la révocation des membres des commissions électorales par les organes qui les ont nommés doit être évitée, car elle met en cause leur indépendance. Contrairement à la révocation discrétionnaire, une révocation pour faute disciplinaire, voire pour incompétence, est admissible, mais les motifs de révocation doivent alors être formulés clairement et restrictivement dans la loi (la référence vague à des «actions discréditant la commission» n'est par exemple pas admissible).

Dans les anciennes démocraties où il n'existe pas de commissions électorales, mais où un autre organe impartial est compétent en matière électorale, les partis politiques doivent pouvoir observer le travail de cet organe.

La composition de la Commission électorale centrale a, certes, de l'importance, mais pas plus que son fonctionnement. Le règlement intérieur doit être précis car les présidents ont généralement tendance à laisser parler les membres et ceux-ci ne s'en privent pas. Le règlement intérieur devrait prévoir un ordre du jour et un temps de parole limité pour chaque membre, par exemple un quart d'heure; autrement, des discussions interminables peuvent masquer les points essentiels.

La façon de prendre des décisions est multiple. Il est souhaitable que les décisions se prennent à la majorité qualifiée (par exemple, des deux tiers), de façon à encourager le débat entre une majorité et au moins l'un ou l'autre parti de la minorité. Le recours au consensus est préférable.

Les réunions de la Commission électorale centrale doivent être ouvertes à tous, y compris aux médias (c'est aussi pour cela que le temps de parole doit être limité). Les salles informatiques, liaisons téléphoniques, fax et scanners doivent être accessibles.

Les autres commissions, régionales ou de circonscription, doivent avoir une composition analogue à celle de la Commission électorale centrale. Dans le cas d'un scrutin majoritaire uninominal, les commissions de circonscription jouent un rôle important car elles déterminent le vainqueur lors des élections législatives. Les commissions de région jouent un rôle non moins important dans la transmission des résultats à la Commission électorale centrale.

La tenue d'élections nécessite un personnel adéquat, doté de compétences spéciales⁴³. Les membres de la Commission électorale centrale devraient être des juristes, des politologues, des mathématiciens ou d'autres personnes connaissant bien les questions électorales.

Les membres des commissions électorales, à tous les niveaux de l'administration électorale, doivent recevoir une formation standardisée. Cette formation doit être ouverte aux membres des commissions désignés par les partis politiques. On a pu remarquer l'absence de personnel formé et qualifié dans plusieurs cas.

42. Voir CDL-AD (2002) 7, paragraphes 5, 7 ss, 54.

43. Voir, par exemple, CDL (98) 10, p. 5.

La loi électorale doit comprendre un article disposant qu'il incombe aux autorités (à tous les niveaux) de satisfaire aux demandes et aux besoins de la commission électorale. Des instructions peuvent être données à différents ministères, à d'autres organes de l'administration publique, aux maires et au personnel municipal pour qu'ils aident l'administration électorale en se chargeant des opérations administratives et logistiques de préparation et de tenue des élections. Ils peuvent assumer l'établissement et la distribution des registres électoraux, des bulletins de vote, des urnes, des tampons officiels et de tout autre matériel nécessaire, et prendre les dispositions requises en matière d'entreposage, de distribution et de sécurité.

3.2. *L'observation des élections*

L'observation des élections joue un rôle important et permet de constater si le processus électoral s'est déroulé ou non dans les règles.

Trois types d'observateurs peuvent être distingués: les observateurs nationaux partisans, les observateurs nationaux non partisans, les observateurs internationaux (non partisans). Dans la réalité, la distinction entre les deux premières catégories ne va pas toujours de soi. C'est pourquoi il est préférable que l'observation soit ouverte le plus largement possible, à la fois sur le plan national et sur le plan international.

L'observation ne concerne pas seulement le jour même de l'élection, mais vise au contraire à déterminer si des irrégularités se sont produites avant l'élection (par exemple par une tenue incorrecte des listes électORALES, des entraves à l'enregistrement des candidats, des restrictions à la liberté d'expression, des violations des règles relatives à l'accès aux médias ou au financement public des campagnes électORALES), pendant l'élection (par des pressions exercées sur les électeurs, le vote multiple, la violation du secret du vote, etc.) ou après celle-ci (en particulier lors du dépouillement et de la proclamation des résultats). L'observation doit notamment porter sur le respect par les autorités de leur devoir de neutralité.

L'observation internationale est nécessaire là où une tradition de contrôle impartial de la régularité des élections n'est pas établie.

De manière générale, possibilité doit être donnée à des observateurs nationaux aussi bien qu'internationaux d'interroger toutes les personnes présentes, de consigner leurs observations et de faire rapport à leur organisation; ils doivent toutefois s'abstenir de tout commentaire.

La loi doit indiquer très clairement les lieux dans lesquels les observateurs ne sont pas autorisés à se rendre, afin que leur action ne soit pas excessivement entravée. Ainsi, une loi autorisant les observateurs à se rendre uniquement dans les lieux où se déroule l'élection (ou le vote) pourrait être interprétée par certains bureaux de vote de manière indûment restrictive⁴⁴.

3.3. *L'existence d'un système de recours efficace*

Afin que les règles du droit électoral ne restent pas lettre morte, leur non-respect doit pouvoir être contesté devant un organe de recours. Cela vaut en particulier pour le résultat de l'élection, dont la contestation permet d'invoquer les irrégularités dans la procédure de vote; cela vaut aussi pour des actes pris avant l'élection, en particulier en ce qui concerne le droit

44. Sur l'observation des élections, voir le «Manuel à l'usage des observateurs d'élections», Conseil de l'Europe, 1996.

de vote, les listes électorales et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et l'accès aux médias ou le financement des partis.

Deux solutions sont envisageables:

- les recours sont traités par des tribunaux – ordinaires, spéciaux ou constitutionnels;
- les instances compétentes sont des commissions électorales. Ce système présente de réels avantages du fait que ces commissions sont très spécialisées et, donc, plus au fait des questions électorales que les tribunaux. Il est néanmoins souhaitable, à titre de précaution, de mettre en place une forme de contrôle juridictionnel. Dès lors, le premier degré de recours sera la commission électorale supérieure, et le deuxième le tribunal compétent.

Le recours devant le parlement, comme juge de sa propre élection, est parfois prévu, mais risque d'entraîner des décisions politiques. Il est admissible en première instance là où il est connu de longue date, mais un recours judiciaire doit alors être possible.

La procédure de recours devrait être la plus brève possible, en tout cas en ce qui concerne les décisions à prendre avant l'élection. Sur ce point, il faut éviter deux écueils: d'une part, que la procédure de recours retarde le processus électoral; d'autre part, que, faute d'effet suspensif, les décisions sur recours qui pouvaient être prises avant ne soient prises après les élections. En outre, les décisions relatives aux résultats de l'élection ne doivent pas tarder, surtout si le climat politique est tendu. Cela implique à la fois des délais de recours très courts et que l'instance de recours soit tenue de statuer aussitôt que possible. Les délais doivent cependant être assez longs pour permettre un recours, pour garantir l'exercice des droits de la défense et une décision réfléchie. Un délai de trois à cinq jours en première instance (aussi bien pour recourir que pour statuer) paraît raisonnable pour les décisions à prendre avant les élections. Il est toutefois admissible que les instances supérieures (Cours suprêmes, Cours constitutionnelles) se voient accorder un peu plus de temps pour statuer.

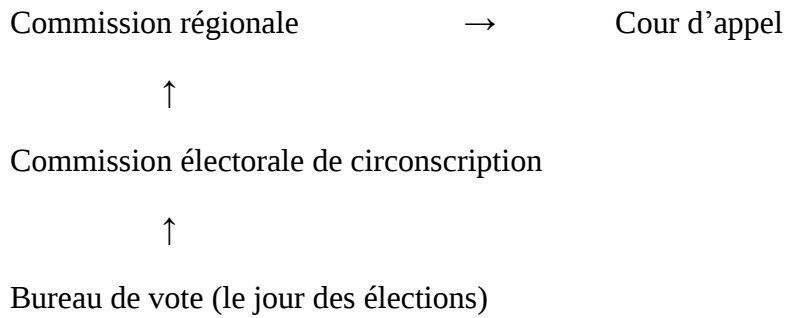
Par ailleurs, la procédure doit être simple. La mise à la disposition des électeurs désirant former un recours de formulaires spéciaux contribue à la simplification de la procédure⁴⁵. Il est nécessaire d'écarter tout formalisme, afin d'éviter des décisions d'irrecevabilité, notamment dans les affaires politiquement délicates.

En outre, il faut absolument que les dispositions en matière de recours, et notamment de compétence et de responsabilités des diverses instances, soient clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours. Le risque de déni de justice est en effet accru s'il est possible de recourir alternativement auprès des tribunaux et des commissions électorales ou en l'absence de délimitation claire des compétences entre plusieurs tribunaux – par exemple les tribunaux ordinaires et la Cour constitutionnelle.

Exemple:



45. Voir CDL (98) 45, p. 11.



Les litiges liés aux listes électorales, qui relèvent par exemple de la compétence de l'administration locale agissant sous contrôle des commissions électorales ou en collaboration avec elles, peuvent être traités par des tribunaux de première instance.

La qualité pour recourir doit être reconnue très largement. Le recours doit être ouvert à tout électeur de la circonscription et à tout candidat qui se présente dans celle-ci. Un quorum raisonnable peut toutefois être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections.

La procédure doit avoir un caractère judiciaire, en ce sens que le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé.

Les pouvoirs de l'instance de recours sont également importants. Il doit lui être possible d'annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat, c'est-à-dire modifier la répartition des sièges. Ce principe général doit être affiné, en ce sens que le contentieux de l'annulation ne doit pas forcément porter sur l'ensemble du territoire, voire l'ensemble de la circonscription; au contraire, l'annulation doit être possible par bureau de vote. Cela permettra à la fois d'éviter deux situations extrêmes: l'annulation de la totalité d'un scrutin alors que les irrégularités sont limitées géographiquement; le refus d'annuler le scrutin si l'étendue géographique des irrégularités est insuffisante. L'annulation du scrutin doit entraîner la répétition de l'élection sur le territoire où l'élection a été annulée.

Lorsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, elles doivent pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions électorales supérieures.

Quelques points méritent encore d'être développés.

3.4. *L'organisation et l'activité des bureaux de vote*

De l'organisation et de l'activité des bureaux de vote dépendent la qualité du système de vote et de dépouillement ainsi que le respect des procédures électorales. Les rapports du Bureau de l'Assemblée sur l'observation d'élections dans différents pays font apparaître un certain nombre d'irrégularités d'ordre logistique. Des différences importantes ont ainsi été mises en évidence entre les bureaux de vote de différentes régions d'un même Etat.

Les missions d'observation de l'Assemblée ont également relevé, dans plusieurs cas, des irrégularités techniques telles que des urnes mal tamponnées ou portant des indications erronées, la complexité de certains bulletins de vote, des urnes non scellées, l'inadéquation des bulletins de vote ou des urnes, la mauvaise utilisation des urnes, l'insuffisante identification des votants, ou l'absence d'observateurs locaux.

L'ensemble de ces irrégularités et insuffisances, auxquelles il faut ajouter la propagande politique dans l'enceinte des bureaux de vote ainsi que le harcèlement policier, peuvent entacher gravement la validité du processus électoral, voire en compromettre l'intégrité.

3.5. *Le financement*

La réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales est également un élément important de la régularité du processus électoral.

En premier lieu, la transparence financière doit être garantie. Elle est nécessaire quel que soit le développement politique et économique d'un Etat.

La transparence se situe à deux niveaux. Le premier concerne les comptes des campagnes, qui doivent figurer dans une comptabilité spéciale et soigneusement tenue. Un dépassement substantiel des normes, ou un écart par rapport aux plafonds de dépenses figurant dans la loi, peuvent donner lieu à l'annulation d'une élection. Le deuxième niveau consiste à surveiller la situation financière de l'élu avant et après son mandat. Une commission pour la transparence financière prend acte des déclarations des élus. Celles-ci sont confidentielles, mais le dossier peut, le cas échéant, être transmis au parquet.

Dans les Etats unitaires, les frais subis par les autorités locales et liés au déroulement d'une élection nationale, au paiement des membres des commissions électorales, à l'impression des bulletins, etc., doivent en principe être assumés par l'Etat central.

Rappelons que, dans le domaine du financement public des partis ou des campagnes, il convient de respecter le principe de l'égalité des chances (égalité «stricte» ou «proportionnelle»)⁴⁶. En tout cas, le financement public doit viser tous les partis représentés au parlement. Cependant, afin d'assurer l'égalité des chances des différentes forces politiques, le financement public pourrait être également étendu à des formations politiques représentant une partie significative du corps électoral et présentant des candidats aux élections. Le financement des partis par les fonds publics doit être conditionné par un contrôle de la comptabilité des partis politiques par les organismes publics spécifiques (par exemple, les Cours des comptes). Les Etats devraient favoriser une politique de transparence financière des partis politiques bénéficiant d'un financement public⁴⁷.

3.6. *La sécurité*

Toute loi électorale doit envisager l'intervention des forces de sécurité en cas d'incident. Le cas échéant, le président du bureau de vote (ou son représentant) doit avoir toute compétence pour appeler la police. Il est important que ce droit ne s'étende pas à l'ensemble des membres de la commission du bureau de vote, car ce type de situation nécessite une décision immédiate, sans aucune discussion.

Dans certains Etats, la présence de policiers dans les bureaux de vote est une tradition qui, d'après les rapports d'observation, n'entraîne pas nécessairement des troubles ni des pressions sur les électeurs. Notons que la présence de la police dans les bureaux de vote est prévue par les lois électorales de certains Etats occidentaux, même si le temps en a modifié la pratique.

46. Voir *supra* chap. I.2.3.

47. Sur le financement des partis politiques, voir CDL-INF (2001) 8.

Conclusion

Le respect des cinq principes du patrimoine électoral européen (suffrage universel, égal, libre, secret et direct) est essentiel à la démocratie. Dans ce cadre, la démocratie peut s'exprimer sous des formes diverses, mais dans certaines limites. Ces limites relèvent d'abord de l'interprétation donnée aux principes; le présent texte indique les règles minimales qui doivent être suivies pour qu'ils soient respectés. En second lieu, il ne suffit pas que le droit électoral au sens strict contienne des règles conformes au patrimoine électoral européen, mais celles-ci doivent être placées dans leur contexte: la crédibilité du processus électoral doit être assurée. D'abord, les droits fondamentaux doivent être respectés. Ensuite, la stabilité des règles doit écarter les soupçons de manipulations. Enfin, le cadre procédural doit permettre que les règles proclamées soient effectivement appliquées.

Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral⁴⁸

I. Le code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rév., point II.2.b) dispose que:

«Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire.»

II. La Commission de Venise interprète ce texte comme suit:

1. Le principe selon lequel les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ne prime pas les autres principes du code de bonne conduite en matière électorale.

2. Il ne peut dès lors être invoqué pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine électoral européen ni faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales.

3. Ce principe ne concerne que les règles fondamentales du droit électoral lorsqu'elles figurent dans la loi ordinaire.

4. Sont des règles fondamentales, notamment:

– le système électoral proprement dit, c'est-à-dire les règles relatives à la transformation des voix en sièges;

– les règles relatives à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin;

– le découpage des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions.

5. De manière plus générale, toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable.

48. Etude n° 348/2005, adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2005); (document CDL-AD (2005) 043).

Déclaration relative à la participation des femmes aux élections⁴⁹

Le point I.2.5 du Code de bonne conduite en matière électorale dispose ce qui suit:

«Les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle.»

Ce principe est complété par les considérations suivantes:

- a. l'application du principe de parité peut conduire à admettre:
 1. Elections au scrutin de liste
 - L'obligation d'une composition alternée entre les hommes et les femmes dans les listes de candidats.
 - Le refus d'enregistrement des listes qui ne respectent pas cette alternance
 2. Elections au scrutin uninominal
 - L'obligation de prévoir un pourcentage équilibré de femmes et d'hommes parmi les candidats d'un même parti (par exemple, dans l'ensemble du territoire sur lequel l'élection a lieu).
 - Des sanctions dissuasives en cas de non-respect de cette obligation.
- b. Le suffrage doit être individuel et secret, ce qui exclut toute forme de «vote familial», qu'il ait lieu de façon groupée (lorsqu'un membre [masculin] de la famille accompagne un[e] ou plusieurs parent[e]s dans l'isoloir); de façon publique (lorsque des groupes familiaux votent ensemble au vu et au su de tous); ou par procuration (lorsqu'un membre [masculin] de la famille prend les bulletins de vote appartenant à un[e] ou plusieurs parent[e]s et les remplit à sa guise).

49. Etude n° 324/2004, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 67^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006) sur la base des contributions de M. François Luchaire (membre, Andorre) et M^{me} Hanna Suchocka (membre, Pologne); CDL-AD(2006)020.

Etude sur droit électoral et minorités nationales⁵⁰

Introduction⁵¹

Depuis une dizaine d'années et les bouleversements intervenus en Europe, la protection des minorités est redevenue l'une des préoccupations majeures des publicistes européens. Loin d'être un sujet académique réservé aux spécialistes du droit constitutionnel et de la science politique, elle est un élément central du débat politique et de la réalisation des trois principes fondamentaux du patrimoine constitutionnel européen sur lesquels est basé le Conseil de l'Europe: la démocratie, les droits de l'homme et la primauté du droit.

La participation des personnes appartenant à des minorités aux divers aspects de la vie en société est un élément important de leur intégration et de la prévention des conflits. Cela vaut tout particulièrement pour ce qu'il est convenu d'appeler la vie publique, c'est-à-dire la participation aux organes de l'Etat.

Le présent rapport concerne l'élément central de la vie publique, la participation aux organes élus de l'Etat, et tout particulièrement au parlement national. Cette participation est examinée au travers du droit électoral, et des possibilités qu'il offre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'être présentes dans les organes élus.

1. Les règles du droit électoral relatives à une représentation spéciale des minorités sont l'exception. Elles seront brièvement présentées dans une première partie.

2. Le plus souvent, la représentation des minorités dans l'organe élu est au contraire assurée par l'application des règles générales du droit électoral, qui traitent de la même manière les personnes appartenant à des minorités nationales et les autres.

Parmi ces règles générales, il n'est pas toujours facile d'identifier celles qui favorisent ou, à l'inverse, rendent plus difficile la représentation des minorités, et cela pour plusieurs raisons:

a. en premier lieu, la corrélation entre système électoral et composition des organes élus, en dehors des aspects purement mathématiques, est l'une des questions les plus controversées en science politique. La diversité des situations des différents Etats ne permet en effet pas de dégager des règles détaillées qui puissent s'appliquer de manière universelle. En outre, la portée des comparaisons internationales doit être relativisée par l'intervention d'autres éléments que la formule mathématique de conversion des voix en mandats, tels que la possibilité pour l'électeur d'opérer des choix parmi les candidats d'une ou de plusieurs listes. Le nombre de sièges par circonscription, bien que ne relevant pas du système électoral au sens étroit, joue également un rôle déterminant;

b. en deuxième lieu, dans la plupart des Etats qui ont répondu au questionnaire, il n'existe pas de données précises sur la présence de personnes appartenant à des minorités

50. Document CDL-INF (2000) 4.

51. Ce rapport est basé sur les réponses à la première partie du questionnaire sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique (CDL-MIN (96)1, voir *infra* p. 60), en provenance des Etats suivants: Albanie, Argentine, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Canada, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Japon, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie, Ukraine (voir les documents CDL-MIN (97) 1, CDL-MIN (97) 2 et CDL-MIN (99) 2).

dans les organes élus. En l'absence de telles données, il est très difficile de savoir si le système électoral tend à conduire à une sous-représentation ou, au contraire, à une surreprésentation de la minorité dans l'organe élu;

c. en troisième lieu, il n'est souvent pas facile d'établir si une règle a ou non pour but d'assurer ou de renforcer la représentation des minorités (ou, au contraire, de l'affaiblir). D'abord, un tel objectif n'est pas forcément explicite. Ensuite, la représentation des minorités nationales, même si elle est voulue, n'est pas forcément l'objectif principal d'une législation, en particulier dans les Etats où il n'existe pas de minorités importantes. Ainsi, un système électoral fortement proportionnel, qui vise à garantir la représentation des groupes politiques peu importants, peut avoir pour objectif accessoire la représentation des minorités nationales. Enfin, même si cela peut paraître paradoxal, lorsqu'un système électoral assure la représentation des minorités de manière satisfaisante pour celles-ci, la question n'est pas brûlante, et il n'est donc pas indispensable de se demander si la législation tend à assurer la représentation des minorités. Par conséquent, le présent rapport ne distinguera pas, parmi les règles générales du droit électoral, celles qui ont simplement pour effet et celles qui ont pour objet d'assurer la protection des minorités;

d. les règles sur la conversion des voix en sièges, et notamment les règles de caractère mathématique, dont la portée est la plus universelle, s'appliquent avant tout aux partis politiques. Elles ne concernent jamais directement une minorité nationale. Leur portée pour la représentation des minorités nationales dépend donc grandement de la corrélation entre les minorités nationales et les partis politiques ou, du moins, les groupements politiques. Ces règles concernent les minorités nationales avant tout lorsqu'il existe des partis ou d'autres organisations spécifiques aux minorités, qui présentent leurs propres listes; cela ne préjuge évidemment pas de la question de savoir dans quelle mesure les électeurs de la minorité, voire de la majorité, votent pour ces partis. En l'absence de telles listes, il peut exister un lien entre le système électoral et la représentation des minorités lorsque l'appartenance à une minorité est un critère décisif dans le vote des citoyens.

Par conséquent, la présente étude ne pourra se contenter de présenter les règles du droit électoral en rapport avec la protection des minorités. Au contraire, elle devra aborder les systèmes électoraux et leurs effets de manière générale, avant d'examiner leur application aux minorités nationales. Ainsi, la deuxième partie du rapport visera à dégager des règles générales en matière d'influence des systèmes électoraux sur la représentation des groupes politiques. Sur cette base, une troisième partie traitera des effets du système électoral sur la représentation des minorités, en distinguant les cas où existent des partis propres à la minorité et les autres cas. Dans une quatrième partie, il sera question des conséquences de la répartition des sièges entre les circonscriptions et du découpage de celles-ci. Enfin, une dernière partie analysera les débats en cours sur la révision du droit électoral et leur incidence sur la représentation des minorités nationales.

I. Les règles spécifiques sur la représentation des minorités

A. La représentation des minorités en tant que telles

Parmi les Etats qui ont répondu au questionnaire, trois seulement prévoient l'élection de députés destinés à représenter les minorités nationales. Il s'agit de la Croatie, de la Roumanie et de la Slovaquie.

1. La forme la plus explicite de représentation spécifique des minorités nationales résulte de la création de cercles personnels, dont l'électorat n'est pas composé des citoyens résidant sur un territoire déterminé, mais de ceux qui appartiennent à un groupe ethnique.

Ainsi, lors des élections à la Chambre basse croate, les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent choisir de voter pour une liste nationale générale – comme les membres de la majorité –, mais peuvent aussi voter pour des listes spécifiques des minorités (les minorités hongroise, serbe et italienne disposent chacune d'un député, tandis que des minorités peu nombreuses sont réunies pour l'élection d'un député). En Slovénie, un siège de député est réservé à la minorité italienne et un autre à la minorité hongroise.

2. Le régime des élections locales slovènes est différent, dans la mesure où il ne crée pas de circonscriptions personnelles; il prévoit néanmoins un mécanisme garantissant la représentation des membres de la minorité italienne dans les régions ethniquement mixtes. Le système roumain assure quant à lui une représentation minimale des organisations de citoyens appartenant à une minorité nationale, légalement constituées. Si elles n'ont pas obtenu un siège de député ou de sénateur par le biais des mécanismes électoraux ordinaires, mais ont recueilli un nombre de suffrages égal à (seulement) 5 % au moins du nombre moyen de suffrages valablement exprimés dans le pays entier pour l'élection d'un député, ces organisations ont droit à un siège de député. Par exemple, en 1992, treize organisations ont bénéficié de cette clause.

B. Les règles facilitant la représentation des minorités

Sans forcément garantir la présence de personnes appartenant à des minorités nationales dans les organes élus, d'autres systèmes facilitent la représentation des organisations de minorités. En Pologne et en Allemagne, les règles en matière de quorum ne s'appliquent en effet pas à de telles organisations.

C. Le système belge

Le système belge est spécifique. L'ensemble des institutions est conçu de manière à établir un équilibre entre les divers groupes linguistiques (plutôt qu'entre des minorités proprement dites). En outre, dans certains territoires mixtes du point de vue linguistique, des aménagements ont été opérés afin que les électeurs des différentes communautés linguistiques soient représentés dans l'organe élu. Ainsi, une circonscription mixte de grande taille a été créée au centre du pays (circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde). Elle recouvre à la fois la région bilingue de Bruxelles-Capitale et deux arrondissements flamands où sont implantés de nombreux francophones. Les électeurs de cette circonscription peuvent voter avec des chances de succès pour des candidats de listes flamandes ou francophones, aussi bien pour le Sénat que pour la Chambre des représentants.

En ce qui concerne l'élection du Sénat, pour laquelle les électeurs de l'ensemble du pays se répartissent en deux collèges, le collège électoral français et le collège électoral néerlandais, chargés d'élire respectivement 15 et 25 sénateurs, les électeurs de Bruxelles-Hal-Vilvorde peuvent donner leur voix à une liste flamande ou à une liste francophone et appartenir ainsi, selon le choix fait, à l'un ou l'autre collège. Enfin, pour les deux Chambres, les électeurs des deux communes à facilités linguistiques de Fouron et de Comines-Warneton ont le droit de voter dans une commune située de l'autre côté de la frontière linguistique.

II. L'influence des systèmes électoraux sur la représentation des groupes politiques: quelles règles générales?

Le choix des électeurs est assurément, dans une démocratie, le facteur primordial qui détermine le résultat – en voix, mais aussi en sièges – de l'élection. Le système électoral joue un rôle moins important. Cela n'empêche qu'il influence le résultat, directement et indirectement. En premier lieu, le système électoral est un mécanisme de conversion des voix en sièges: il reproduit, fidèlement ou non, la structure du corps électoral dans l'organe élu. En deuxième lieu, de manière indirecte, il influence le comportement même de l'électeur.

Le débat sur les effets comparés des différents modes de scrutin, ouvert avec la naissance de la démocratie moderne, a encore de beaux jours devant lui. Il ne sera pas tranché par le présent rapport. Les paragraphes qui suivent visent simplement à montrer quels sont les effets les plus généralement admis des systèmes électoraux, qui puissent être pris en considération en matière de représentation des minorités.

1. L'effet d'un système électoral sur la conversion des voix en sièges se mesure par la différence entre le fractionnement des voix et celui des sièges. Le fractionnement des voix est défini comme étant la chance que deux votants ne choisissent pas le même parti, tandis que le fractionnement des sièges est la chance que deux sièges n'appartiennent pas au même parti⁵². Lorsqu'il n'existe pas d'écart entre le fractionnement des voix et celui des sièges, le système électoral peut être qualifié de «neutre»: la répartition des sièges est proportionnelle à celle des voix; à l'inverse, plus le système est «défractionnant», moins le résultat auquel il conduit est proportionnel. Entre un mode de scrutin parfaitement neutre – ou système proportionnel intégral – et le plus défractionnant, il existe un grand nombre de situations intermédiaires: les deux extrêmes sont reliés par une ligne continue.

L'effet d'un système électoral sur la conversion des voix en sièges dépend pour une bonne part d'éléments de caractère mathématique (ou mécanique); cependant, il n'est pas possible de prévoir scientifiquement l'effet d'un système électoral dans chaque cas particulier, tant les données à prendre en considération sont complexes; tout au plus peut-on dégager un certain nombre de normes générales.

L'une des règles essentielles est que, plus un système est défractionnant, plus il rend difficile la représentation des tendances politiques minoritaires et favorise les grandes formations, en particulier la plus grande, du moins au niveau de la circonscription. Si l'on prend en considération l'ensemble du territoire dans lequel se déroule l'élection, cette norme connaît des exceptions, lorsque la représentation des groupes politiques est inégale sur le territoire. A l'inverse, plus un système est neutre dans la conversion des voix en sièges, plus il permet la représentation des tendances politiques minoritaires. C'est toutefois à tort que les systèmes neutres sont considérés comme favorisant les petites formations politiques; en réalité, ils accordent à leurs électeurs une représentation égale – et non supérieure – à celle des autres formations.

La *summa divisio* entre modes de scrutin majoritaires et proportionnels joue évidemment un rôle important dans la détermination de leurs effets plus ou moins défractionnants. Cependant, elle ne permet qu'une première distinction, qui mérite d'être affinée, surtout en ce qui concerne les Etats utilisant le système proportionnel.

52. La notion de fractionnement a été développée par Rae Douglas W., *The political consequences of electoral laws*, 2^e éd., New Haven/Londres, 1971, p. 53 ss.

La plupart des Etats considérés emploient un système proportionnel ou à dominante proportionnelle. Cela ne signifie évidemment pas que ces systèmes présentent tous le même degré de proportionnalité. Sans entrer dans un examen détaillé des innombrables variantes des systèmes électoraux, il est utile de rappeler ce qui suit: si les systèmes proportionnels donnent un résultat plus proportionnel que les systèmes majoritaires, l'existence d'un système proportionnel, ou plus précisément d'une méthode proportionnelle de traduction des voix en mandats, ne garantit pas en soi que la composition de l'organe élu soit le fidèle reflet de celle du corps électoral. En effet, plusieurs facteurs peuvent réduire la proportionnalité du résultat:

a. Le plus visible est le seuil ou quorum, qui exclut de la répartition des sièges les partis qui n'ont pas obtenu un certain pourcentage des voix. La portée du quorum dépend évidemment du pourcentage de voix auquel il correspond; un quorum qui s'applique au niveau national écartera en outre davantage de partis qu'un quorum au niveau de la circonscription. La Turquie est l'exemple d'un quorum particulièrement sévère, puisque le seuil est fixé à 10 % sur le plan national, tandis que la Pologne prévoit un seuil de 7 %. En Allemagne, le seuil est également fixé au niveau national, mais est de 5 % seulement (ou trois mandats directs), ce qui permet à cinq partis (ou coalitions) de siéger au Bundestag, alors qu'un quorum de 10 % n'en ferait entrer que deux au parlement. Au Danemark, comme le quorum n'est que de 2 %, il n'a guère de portée. En Arménie, le quorum est en principe de 5 %; toutefois, si un seul parti politique réussit à l'excéder, les deux premiers partis qui le suivent (en nombre de votes) obtiennent également des sièges en proportion de leur résultat. Rappelons qu'en Pologne – tout comme en Allemagne –, les règles en matière de quorum ne s'appliquent pas aux listes des minorités; la minorité allemande de Silésie est ainsi représentée au parlement.

b. La formule électorale elle-même peut avoir pour effet de réduire la proportionnalité du résultat, mais dans une mesure bien moindre (par exemple, les systèmes à la plus forte moyenne donnent un résultat moins proportionnel que les systèmes aux plus forts restes).

c. En outre et surtout, la taille des circonscriptions, ou plus précisément le nombre de sièges de celles-ci, joue un rôle essentiel dans la proportionnalité du résultat: moins la circonscription compte de sièges, plus le quotient électoral est élevé et plus il est difficile pour un parti d'obtenir un siège.

d. Par ailleurs, entre les systèmes majoritaires et proportionnels, il existe des systèmes mixtes, qui combinent des aspects des deux grands modes de scrutin. Cette notion recouvre des réalités bien différentes. Le caractère plus ou moins proportionnel de tels systèmes découle pour partie des critères mentionnés ci-dessus, mais, surtout, la part du principe proportionnel dans la détermination du résultat est variable.

Lorsque les sièges sont attribués séparément au système majoritaire et au système proportionnel, la proportionnalité du résultat dépend pour l'essentiel de la part des sièges pourvus au système proportionnel. Par exemple, en Italie, il s'agit seulement de 25 % des sièges. Du fait du caractère concentré des minorités, l'importance de la part des sièges pourvus au système majoritaire ne leur nuit pas. Par contre, le quorum de 4 % au niveau national nécessaire pour obtenir un siège au système proportionnel leur est défavorable. En Albanie, la minorité grecque, du fait de son caractère concentré, n'est pas défavorisée par le système électoral, bien que seulement un peu plus d'un quart des sièges soit pourvu au système proportionnel.

Dans d'autres Etats, une péréquation est effectuée, en ce sens que, lors de l'attribution des sièges au système proportionnel, les sièges déjà obtenus au système majoritaire sont déduits. Ainsi, en Allemagne, le résultat est essentiellement proportionnel. Il est procédé en trois étapes: la moitié des sièges est d'abord attribuée au système majoritaire uninominal à un tour; l'ensemble des mandats est ensuite réparti entre les partis au système proportionnel; enfin, les sièges obtenus au scrutin majoritaire sont déduits. En Hongrie, 176 sièges sont attribués au scrutin majoritaire uninominal, 152 au système proportionnel dans des circonscriptions régionales et 58 sur la base des listes nationales de partis, qui servent à la péréquation. Dans ces deux Etats, le nombre restreint de personnes appartenant à des minorités n'a toutefois pas conduit à la constitution de listes de minorités, du moins sur le plan national.

2. Jusqu'à présent, il a été question de l'influence du système électoral sur la transformation des voix en sièges, c'est-à-dire d'éléments de nature mathématique. Cependant, les systèmes électoraux influencent aussi le choix de l'électeur. En premier lieu, ses possibilités de choix varient selon le type de système retenu – ce point sera repris par la suite⁵³. Ensuite et surtout, l'électeur conscient de la mécanique électorale adapte son vote au système électoral, en particulier en votant «utile», c'est-à-dire en évitant de donner des voix à un parti ou à un candidat qui n'ont aucune chance. Ce comportement influe à son tour sur les partis, et donc sur les candidatures elles-mêmes. Cette question, qui relève de la science politique, fait l'objet de controverses qui ne seront pas développées ici. Il est néanmoins admis généralement que le comportement de l'électeur tend à accentuer les effets du système électoral: le vote utile augmente les chances des grandes listes et réduit celles des petites; l'effet mécanique du système électoral est ainsi accentué.

En résumé, à l'exception des systèmes proportionnels intégraux, qui sont neutres mais n'existent à l'état pur dans aucun des Etats considérés, l'ensemble des modes de scrutin favorise les grands groupes politiques et est défavorable aux petits. Au niveau de la circonscription, cela découle de l'application mécanique du système de conversion des voix en sièges et a donc une portée universelle. Par contre, si l'on prend en considération l'ensemble du territoire dans lequel se déroule l'élection, une telle norme ne s'applique qu'en cas de répartition relativement uniforme des différentes tendances. Une tendance majoritaire dans une zone géographique limitée, qui n'est pas représentée sur le reste du territoire, pourra ainsi, malgré son caractère minoritaire sur le plan national, bénéficier d'un système fortement défractionnant.

III. Effets du système électoral sur la représentation des minorités

A. *Les partis politiques des minorités nationales, facteur de la représentation des minorités*

Les développements qui précèdent s'appliquent aux «partis politiques des minorités nationales», c'est-à-dire aux partis qui ont pour but de représenter les minorités nationales et de défendre leurs intérêts, comme à tous les autres partis. Quelle est l'importance de ces partis? Les réponses au questionnaire permettent de dessiner le panorama suivant de la situation des partis politiques des minorités nationales:

a. Seuls quelques-uns des Etats qui ont répondu au questionnaire interdisent les partis représentant les minorités. Il s'agit de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Géorgie et de la

53. Point III.B.2.b.

Turquie. La prohibition, par la Constitution portugaise, des partis qui ont un caractère ou une dimension régionaux ne vise par contre pas les partis des minorités.

b. Dans la plupart des Etats qui prévoient l'interdiction des partis des minorités, il semble toutefois que cette interdiction ne soit pas effective. En Albanie, le parti intitulé Union pour les droits de l'homme comprend avant tout l'organisation politique de la minorité grecque, OMONIA. En Bulgarie, le Mouvement pour les droits et libertés est le parti politique de l'ethnie turque. Ces deux partis ont des députés au parlement. La Cour constitutionnelle turque a par contre interdit plusieurs partis sur la base d'une loi qui prohibe notamment les partis qui ont pour but de changer le caractère unitaire de l'Etat, d'affirmer qu'il existe des minorités en Turquie sur la base de différences de culture nationale ou religieuse, d'appartenance religieuse, de race ou de langue, ou encore de créer des minorités sur le territoire de la République de Turquie en protégeant, en développant ou en diffusant des langues et des cultures non turques. Il faut toutefois noter que la constitutionnalité de telles dispositions législatives est douteuse. Par ailleurs, un parti politique qui affirme représenter l'identité kurde est actuellement toléré. Il n'est toutefois pas représenté au parlement, car il n'a pas atteint le quorum de 10 % des voix sur le plan national. Ce quorum rend extrêmement difficile, hors toute interdiction légale, la représentation au parlement de listes de minorités. Enfin, il ne ressort pas du questionnaire que la norme du droit géorgien prohibant les associations de citoyens visant à une représentation ethnique, religieuse ou nationale ait fait l'objet de cas d'application à l'égard des partis politiques; en outre, il existe de nombreuses associations des minorités résidant en Géorgie.

En conclusion, l'interdiction des partis politiques des minorités nationales est, en pratique, exceptionnelle. S'agissant d'une restriction à la liberté d'association, élément fondamental du patrimoine constitutionnel commun au continent, elle ne peut se justifier que dans des circonstances exceptionnelles et au cas par cas, et non de manière générale; le principe de la proportionnalité doit toujours être pleinement respecté⁵⁴. Il faut noter que l'interdiction d'invoquer des arguments «minoritaires» dans une campagne électorale peut conduire, en fait, à une interdiction de participer à la vie parlementaire, même si le parti de la minorité, comme tel, n'est pas formellement interdit⁵⁵.

c. Le seul fait que les partis des minorités sont autorisés n'implique évidemment pas leur existence; ils ne sont présents que dans un certain nombre d'Etats.

Leur absence est souvent liée au nombre restreint de personnes appartenant à des minorités (Japon) ou au caractère dispersé de celles-ci (Hongrie). En Suisse, où il n'existe pas de partis de minorités proprement dit, la racine des partis politiques est largement cantonale; par conséquent, les sections cantonales, du moins dans les cantons unilingues, sont formées de membres du même groupe linguistique. Lorsque des minorités concentrées sont peu nombreuses, les partis de minorités n'existent parfois que sur le plan régional et local (Autriche; Norvège et Suède pour les Sami; Danemark pour la minorité allemande). Sinon, même présents au législatif national, les partis des minorités concentrées sont naturellement localisés dans les régions où ces minorités sont majoritaires (Italie, Slovaquie, Espagne), ou du moins relativement nombreuses: en effet, une organisation représentative d'une minorité, lorsqu'elle est fortement structurée, peut obtenir des sièges au parlement national même si la

54. Voir le document CDL-INF (98) 14, «L'interdiction des partis politiques et les mesures analogues», rapport adopté par la commission à sa 35^e réunion plénière, Venise, 12-13 juin 1998.

55. Voir le rapport de la Commission européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Ahmet Sadik*: Cour eur. DH, arrêt *Ahmet Sadik c. Grèce* du 15 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V.

minorité n'est majoritaire nulle part ou seulement sur un territoire très restreint. La Roumanie est le pays où le plus grand nombre de partis ou organisations de minorités – assimilées aux partis politiques en matière électorale – ont participé aux élections et ont des députés et des sénateurs au parlement⁵⁶. En Slovaquie et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», les partis des minorités sont nombreux. L'un d'eux a même accédé au gouvernement dans le premier pays et trois y ont trouvé place dans le second. Les réponses de la Croatie et de la Lituanie font également état de l'existence de partis de minorités.

L'existence de partis des minorités nationales augmente l'influence du système électoral sur la représentation des minorités nationales dans les organes élus. En effet, quelle que soit la portée du système électoral dans la détermination du résultat en sièges d'une élection, le choix de l'électeur reste toujours l'élément déterminant. Comme ce choix s'exerce sur la base des candidatures présentées, la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales dans les organes élus varie selon le nombre de candidats issus de ces minorités ou du moins de candidats présentés par des organisations disposant d'une chance d'obtenir des sièges: l'existence de partis spécifiques aux minorités nationales facilite la candidature des personnes appartenant à des minorités, et donc leur présence dans l'organe élu.

B. La situation en l'absence de partis des minorités

1. La représentation des minorités par la proportionnalité des résultats

Les règles générales sur l'influence des systèmes électoraux sur la représentation des groupes politiques ne peuvent être transposées telles quelles aux minorités nationales elles-mêmes, pour les motifs suivants:

a. Les partis politiques des minorités nationales ne sont pas le reflet fidèle de ces minorités. Les personnes appartenant aux minorités nationales votent aussi pour d'autres partis, en particulier lorsque ceux-ci incluent dans leurs listes des candidats appartenant à la minorité et se déclarant ouvertement comme tels. D'autre part, il n'est pas exclu que le parti d'une minorité recueille des voix en dehors de celle-ci.

b. En outre et surtout, la représentation des minorités par des partis politiques qui leurs sont propres n'est pas la règle; s'ils sont très généralement autorisés, de tels partis n'existent que dans certains Etats. En général, lorsqu'ils existent, ils sont limités à la région où la majeure partie de la minorité réside.

c. En l'absence de partis de la minorité, la corrélation entre système électoral et représentation de la minorité est très difficile à définir, même à supposer que l'appartenance des candidats à la minorité soit déterminante pour le choix de l'électeur. Certaines lignes générales peuvent toutefois être dégagées, comme le montreront les paragraphes qui suivent.

Il se peut qu'une minorité ne soit majoritaire sur aucune partie du territoire. Si elle est dispersée ou simplement peu nombreuse, elle a très peu de chances d'être représentée dans un système défractionnant, et en particulier dans un système majoritaire. Lorsqu'une minorité peu nombreuse est concentrée, elle a intérêt au découpage du territoire national en circonscriptions plutôt qu'à une répartition des sièges au niveau national avec quorum.

56. Rappelons que ce pays connaît des dispositions législatives spéciales favorisant la représentation de tels groupements, voir *supra* point I.A.2.

Plus le système électoral est proportionnel, plus il permet aux minorités, même dispersées, d'être représentées dans l'organe élu, du moins lorsque le nombre de personnes appartenant à la minorité qui participent à une élection atteint le quotient électoral – et, le cas échéant, le quorum – dans la circonscription en cause. La minorité est alors en mesure de présenter sa propre liste, mais aussi d'y renoncer si elle obtient des partis politiques classiques qu'ils intègrent ses candidats. Ainsi, la minorité suédoise de Finlande, qui n'est majoritaire que dans les îles Åland, peut, grâce au système proportionnel, être représentée par sa propre liste dans trois autres circonscriptions; dans une cinquième circonscription, elle peut bénéficier d'un siège en s'alliant à d'autres partis.

2. *Scrutin plurinominal et élection de personnes appartenant à des minorités*

a. En général

L'existence de circonscriptions plurinominales, même au scrutin majoritaire, peut faciliter l'élection de personnes appartenant à des minorités dans les circonscriptions où la minorité n'est pas majoritaire. En effet, dans un arrondissement uninominal, l'électeur de la majorité tendra à élire un candidat de la majorité, tandis que, dans un scrutin plurinominal, il n'hésitera pas à voter pour une liste qui comprend à la fois des candidats de la majorité et des candidats de la minorité. Ainsi, en Grèce, les partis incluent dans leurs listes des candidats musulmans, et, en règle générale, au moins deux d'entre eux sont élus. Les réponses d'un bon nombre d'autres Etats qui pratiquent le système proportionnel (ou, pour la Chambre haute, un système majoritaire plurinominal, comme la Pologne ou la Suisse) indiquent que les partis tendent à équilibrer leurs listes de candidats de façon à assurer une représentation équitable des minorités. Cela vaut aussi bien dans des Etats où est pratiqué un système proportionnel avec liste bloquée (Bulgarie), même combiné avec un système majoritaire uninominal à un tour (Albanie, Azerbaïdjan, Italie), que pour ceux qui admettent le vote de préférence (Autriche, Finlande, Lettonie, Pologne, Slovaquie) ou le panachage (Suisse). Il est à noter que, même dans des systèmes purement uninominaux (Canada, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» jusqu'en juin 1998 – ces Etats comprennent des minorités concentrées), les partis équilibrent parfois les candidatures entre majorité et minorité(s).

b. La liberté de choix de l'électeur et ses incidences sur la représentation des minorités

Les systèmes électoraux ne se distinguent pas seulement par les mécanismes de conversion des voix en sièges, mais aussi par les possibilités de choix accordées aux électeurs entre les candidats d'une même liste ou d'un même parti. Ainsi, de manière schématique, lorsqu'un mode de scrutin plurinominal est employé, quatre situations peuvent se présenter:

- Les listes sont bloquées: l'électeur vote uniquement pour une liste, les candidats sont élus dans l'ordre de la liste. Ce système est pratiqué dans de nombreux Etats, tels que l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Croatie, l'Espagne, le Portugal et la Roumanie, ou encore l'Allemagne, l'Albanie, l'Arménie et «l'ex-République yougoslave de Macédoine» pour les députés élus au scrutin proportionnel.
- Il existe une possibilité de vote de préférence à l'intérieur de la liste: l'électeur peut voter non seulement pour une liste mais aussi pour des candidats de cette liste. C'est le cas, notamment, en République tchèque et en Slovaquie (l'électeur a quatre votes de préférence), en Autriche, en Estonie, en Finlande et en Pologne (l'électeur a une voix, qui vaut pour le candidat et pour la liste), ainsi qu'en

Lettonie (l'électeur peut soutenir un ou plusieurs candidats ou, au contraire, biffer leurs noms). Lorsque le vote de préférence est admis, l'attribution des sièges aux candidats d'une liste se fait le plus souvent selon l'ordre décroissant des suffrages obtenus.

- Les électeurs ont le droit de voter pour des candidats de plusieurs listes (panachage). Ce système est pratiqué en Suisse à tous les échelons.
- L'électeur vote uniquement pour des candidats, qu'il classe par ordre de préférence, et non pour des listes. L'attribution des sièges aux candidats se fait conformément au principe de la proportionnalité. Ce mode de scrutin, dit «vote unique transférable», n'est pas pratiqué dans les Etats qui ont répondu au questionnaire, mais l'est par exemple en Irlande et à Malte.

Les Etats qui ne pratiquent pas la liste bloquée facilitent à l'électeur la prise en compte de l'appartenance à une minorité nationale lorsqu'il opère son choix. Il n'est pas possible d'établir si, de manière générale, cette liberté de choix tend à favoriser ou à défavoriser les candidatures de personnes appartenant à des minorités. Par analogie avec ce qui a été dit auparavant à propos des effets des différents systèmes électoraux, l'attribution de sièges aux candidats de la liste qui ont obtenu le plus de voix – c'est-à-dire l'application d'un système majoritaire à l'intérieur de la liste – devrait être favorable aux minorités qui sont majoritaires dans la circonscription, et plutôt défavorable aux autres; le vote unique transférable et tout autre système d'attribution proportionnelle des sièges aux candidats d'un même parti devraient assurer la représentation des minorités dont la proportion dans l'électorat est supérieure au quotient électoral.

IV. Circonscriptions et représentation des minorités

La répartition des sièges entre les circonscriptions et le découpage de celles-ci sont un élément important du droit électoral. En effet, ils peuvent influencer fortement le résultat global de l'élection.

1. Le principe de l'égalité de la force électorale impose de répartir les sièges de façon égale entre les circonscriptions, selon une clé de répartition déterminée (nombre d'habitants, de nationaux – y compris les mineurs –, d'électeurs inscrits ou de votants). Lorsqu'il n'est pas respecté, il est question de géométrie électorale. La géométrie électorale est active lorsque la répartition des sièges entraîne des inégalités de représentation dès sa première application; elle est passive lorsque l'inégalité résulte du maintien pendant une longue période d'une répartition territoriale des sièges inchangée. Une redistribution régulière des sièges entre les circonscriptions ou un redécoupage régulier de celles-ci – qui s'impose dans un système uninominal – permet d'éviter la géométrie électorale passive.

L'égalité de la force électorale s'impose strictement aux premières chambres, mais pas aux deuxièmes. Elle est alors remplacée par l'égalité entre Etats fédérés, voire entre collectivités territoriales d'Etats non fédéraux.

2. L'existence d'inégalités de représentation peut exercer une influence sur la représentation des minorités concentrées, lorsque le territoire où elles sont majoritaires est surreprésenté, ou au contraire sous-représenté, dans l'organe élu. Certaines inégalités de représentation ont été relevées dans les réponses au questionnaire en ce qui concerne les premières chambres. En outre, en particulier dans les systèmes fédéraux, les sièges de la

deuxième chambre ne sont le plus souvent pas attribués en – seule – fonction de la population (exemple: en Suisse, chaque canton a droit à deux sièges au Conseil des Etats, quel que soit son nombre d’habitants; le Sénat espagnol, sous réserve d’exceptions pour les provinces insulaires, comprend quatre sénateurs par province). Cependant, sur la base des réponses au questionnaire, des inégalités de représentation ou la représentation des entités territoriales dans une deuxième chambre ne semblent pas exercer d’influence, positive ou négative, sur la participation des minorités aux organes élus.

3. *a.* Lorsqu’une minorité est majoritaire sur une partie donnée du territoire, un moyen très efficace d’assurer sa représentation dans les organes élus consiste à reconnaître à ce territoire le statut de circonscription électorale ou à le diviser en plusieurs circonscriptions. Au contraire, un découpage des circonscriptions qui ferait en sorte que la minorité ne soit majoritaire nulle part nuirait à sa représentation, surtout si un système majoritaire est appliqué.

De telles manipulations, dénommées *gerrymandering*, ne ressortent pas des réponses au questionnaire. Au contraire, une telle représentation territoriale des minorités existe dans tous les Etats qui connaissent des minorités concentrées d’une certaine importance. Dans certains, elle résulte des effets d’un système électoral qui n’a en principe pas pour but d’assurer une représentation spécifique des minorités. Dans d’autres, par contre, elle est expressément souhaitée. Comme la distinction entre les deux cas de figure est souvent difficile à faire, le rapport fera référence à des exemples de représentation territoriale des minorités, sans établir si celle-ci a été ou non recherchée par les auteurs de la législation électorale.

b. Il est à noter qu’une minorité concentrée sera très bien représentée, dans les circonscriptions où elle est majoritaire, si un système électoral majoritaire est appliqué, tout particulièrement dans des circonscriptions uninominales. En effet, les chances qu’un membre de cette minorité soit élu sont alors très élevées – qu’il soit membre d’un parti de la minorité ou d’un autre parti. Il en va ainsi dans la plupart des Etats qui ont répondu au questionnaire et appliquent un système majoritaire uninominal ou un système mixte comportant des circonscriptions uninominales, où des minorités concentrées sont majoritaires dans certaines circonscriptions. Tel est par exemple le cas en Albanie avec la minorité grecque dans le sud du pays, au Canada avec les francophones du Québec et les autochtones dans le nord, ou encore en Italie avec la minorité francophone du val d’Aoste et la minorité germanophone de la province de Bolzano.

En présence de sous-minorités (groupes majoritaires sur le plan national mais minoritaires localement), une telle minorité concentrée aura intérêt à un système défractionnant, c’est-à-dire, concrètement, à un système majoritaire, et tout particulièrement à un système majoritaire uninominal (dans un tel système, comme les partis présentent un seul candidat, ce sera le plus souvent un candidat de la minorité, tandis que, dans un système plurinominal, pour s’attirer le maximum d’électeurs, ils ajouteront probablement des candidats de la sous-minorité). Le système proportionnel peut par contre réduire la représentation de ces minorités en permettant à une sous-minorité d’obtenir des sièges dans des territoires où un scrutin uninominal ne le lui permettrait pas.

Un tel système, appliqué dans des circonscriptions où une minorité concentrée est majoritaire, sans lui être autant favorable que le système majoritaire uninominal, permet une bonne représentation de celle-ci. La seule existence d’une circonscription spécifique assure la représentation de la minorité. Il en va ainsi au Danemark, où les Féroïsiens et les Groenlandais, minoritaires sur le plan national, sont majoritaires dans les circonscriptions des

Féroé et du Groenland, qui élisent chacune deux députés, représentant ainsi la minorité, et aussi en Suisse, dans quatre des six cantons où la minorité francophone est majoritaire et dans le canton où la minorité italophone est majoritaire. Par contre, dans les deux cantons majoritairement francophones où il existe une importante sous-minorité germanophone, celle-ci est traditionnellement bien représentée dans les deux chambres du parlement (au Conseil national, élu au système proportionnel, et au Conseil des Etats, élu au système majoritaire dans des circonscriptions à deux sièges).

En Espagne (où les circonscriptions correspondent aux provinces), dans certaines zones des communautés autonomes ayant une plus forte conscience nationaliste, les partis des minorités sont majoritaires. En Roumanie, la minorité hongroise est majoritaire dans deux circonscriptions (départements). Dans un cas comme dans l'autre, malgré l'application du système proportionnel et la présence de sous-minorités, la minorité, et même son parti, sont bien représentés.

Le découpage des circonscriptions et la répartition des sièges entre celles-ci peuvent donc jouer un rôle important dans la représentation des minorités concentrées. Les effets du découpage sont surtout sensibles au système majoritaire, mais ils sont d'autant moins négligeables dans les systèmes proportionnels que ceux-ci s'éloignent de la proportionnalité intégrale. Les réponses au questionnaire ne relèvent en général pas que les règles sur le découpage des circonscriptions aient un effet favorable ou, au contraire, défavorable, sur la représentation des minorités. Toutefois, la Constitution finlandaise prévoit que les circonscriptions doivent être si possible unilingues, ou que, pour le moins, leurs minorités linguistiques soient aussi réduites que possible. En outre, le statut des îles Åland, qui a valeur constitutionnelle, garantit la qualité de circonscription à ce territoire de langue suédoise. En Italie, le découpage des circonscriptions pour l'élection des députés doit respecter le principe de concentration, et donc réunir les minorités homogènes.

4. Le questionnaire a posé la question de l'organe compétent pour décider du découpage des circonscriptions et de la répartition des sièges entre celles-ci, ainsi que de l'existence d'un recours judiciaire en la matière. L'intervention d'un organe judiciaire ou, en première instance, d'une commission électorale composée impartialement devrait permettre d'éviter un découpage orienté politiquement. La prise de décision d'une instance politique en instance unique fournit par contre une garantie moindre. Néanmoins, parmi les Etats qui ont répondu à la question, seule la moitié connaît un contrôle judiciaire en la matière (exemples: Autriche, Azerbaïdjan, Italie, Slovaquie – Cour constitutionnelle, Japon – tribunaux ordinaires –, Lituanie – tribunal de district de Vilnius), et nombreux sont ceux où le parlement (exemples: Géorgie, Norvège, Pologne, Roumanie, Suède) ou le Président de la République (Albanie, Bulgarie) décide seul. Il ne ressort cependant pas des réponses que cela entraîne des problèmes pour la représentation des minorités.

V. Débat sur le système électoral et minorités nationales

Dans tout Etat, la question du système électoral fait l'objet de débats plus ou moins récurrents. Si, parfois, ce thème n'intéresse qu'un cercle restreint de politiciens ou de spécialistes, la question sur l'existence d'un débat sur le système électoral visant un plus large public a entraîné davantage de réponses positives que de réponses négatives.

Ce débat porte le plus souvent sur le caractère plus ou moins proportionnel (ou, au contraire, majoritaire) du mode de scrutin. Si le choix entre un système purement proportionnel et un système purement majoritaire ne semble pas d'actualité dans les Etats concernés, la

discussion peut porter, par exemple, dans des systèmes mixtes, sur l'importance respective de la partie majoritaire et de la partie proportionnelle du mode de scrutin (Albanie, Arménie), sur le passage d'un système mixte à dominante majoritaire à un système purement majoritaire (Italie); dans des systèmes de représentation proportionnelle approchée, les propositions de changement peuvent viser une plus grande proportionnalité (Portugal, Espagne, Turquie) ou, au contraire, afin de limiter le morcellement du parlement, une réduction de la proportionnalité du résultat par la fixation d'un quorum plus élevé qu'auparavant (Roumanie).

Parfois, une plus grande liberté de choix de l'électeur est recherchée, par la suppression du système des listes bloquées (Espagne), ou par l'accroissement de ses possibilités de choix dans un système où l'expression d'un seul vote de préférence est autorisée (Suède).

Parmi les Etats qui ont répondu au questionnaire, seule la Hongrie semble connaître un débat sur la représentation des minorités nationales au parlement. La loi sur les droits des minorités nationales et ethniques se réfère à une loi spécifique qui doit être adoptée sur la représentation des minorités nationales et ethniques au parlement. Le débat en la matière se fonde sur le fait qu'aucun parti fondé sur l'appartenance à une minorité nationale ou ethnique n'a pu atteindre le seuil de 5 % nécessaire pour devenir un parti parlementaire. Cela signifie que les représentants des minorités nationales et ethniques pourraient obtenir des sièges au parlement seulement si des règles différentes s'appliquaient à leur élection, c'est-à-dire si moins de voix suffisaient pour qu'un représentant d'une minorité nationale ou ethnique devienne député. Une telle proposition a toutefois posé la difficile question de savoir si une telle règle ne serait pas en contradiction avec l'égalité du droit de vote garantie par l'article 71.1 de la Constitution.

En général, si le degré de proportionnalité préoccupe au premier chef les partis politiques minoritaires, surtout lorsque leur électorat est dispersé, il n'influe pas forcément sur la représentation des minorités. Il se peut tout d'abord qu'il n'existe pas de minorités significatives (Portugal). Les minorités peuvent être suffisamment concentrées pour n'être pas sensibles à la modification de la proportionnalité des résultats (Espagne). Enfin, les modifications proposées peuvent être suffisamment limitées pour ne pas avoir d'incidence sur la représentation des minorités: ainsi, en Finlande, l'application d'un système majoritaire serait défavorable à la minorité suédoise et à son parti, qui ne sont majoritaires nulle part si ce n'est dans les îles Åland; par contre, l'accroissement de la proportionnalité par l'augmentation de la taille des circonscriptions n'influerait guère sur la représentation de cette minorité, vu son caractère concentré.

Par conséquent, la réforme du système électoral au sens étroit, et notamment l'accroissement de sa proportionnalité, n'apparaît pas forcément comme le meilleur moyen de parvenir à une plus grande participation des personnes appartenant à des minorités aux organes élus. Souvent, en effet, les minorités sous-représentées ou non représentées sont les moins nombreuses (par exemple en Pologne ou dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine»), et, quel que soit le système électoral appliqué, elles ne pourraient être assurées d'obtenir des sièges.

En conclusion, aucun lien direct entre le débat sur la réforme électorale et la représentation des minorités ne peut être établi, à ce jour, dans les Etats qui ont répondu au questionnaire, sauf en Hongrie.

Conclusion

Les très nombreuses variantes des systèmes électoraux ont alimenté et continueront d'alimenter des générations de juristes, de politologues et de mathématiciens. Certes, elles ne conduisent pas sans exception à garantir une représentation équitable des minorités nationales, mais la principale conclusion qui peut être tirée des développements qui précèdent est qu'il n'existe pas de règle absolue en la matière. En effet, le système électoral n'est qu'un des facteurs de la présence des personnes appartenant à des minorités dans l'organe élu. Celle-ci est influencée par d'autres éléments, tels que les choix des candidats opérés par les partis politiques et, évidemment, les choix des électeurs, qui ne dépendent que partiellement du système électoral. Le caractère concentré ou dispersé de la minorité peut également jouer un rôle, tout comme sa plus ou moins grande intégration dans la société, et surtout son importance numérique.

Cela dit, le système électoral n'est tout de même pas sans effet sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique. D'une part, certains Etats – mais ils sont peu nombreux – prévoient des règles spécifiques destinées à assurer une telle participation. D'autre part, il arrive que des règles neutres – par exemple en matière de découpage des circonscriptions – soient appliquées dans le but de faciliter la représentation des minorités. Le plus souvent cependant, la représentation des minorités n'est pas un élément déterminant des choix opérés lors de l'adoption d'un système électoral ou même de sa mise en œuvre concrète. En ce qui concerne la présence des personnes appartenant à des minorités dans les organes élus, il est toutefois possible de faire les remarques générales suivantes:

- L'effet d'un système électoral sur la représentation des minorités se fait le plus clairement sentir lorsqu'il existe des partis spécifiques aux minorités nationales.
- L'interdiction des partis politiques des minorités nationales est peu fréquente *de jure*, et exceptionnelle *de facto*. Ce n'est que dans de très rares cas qu'elle constitue une restriction de la liberté d'association proportionnée, conforme au patrimoine constitutionnel européen.
- Si les partis des minorités nationales sont très généralement autorisés, leur existence n'est pas la règle, ni n'est indispensable à la présence des personnes appartenant à des minorités dans les organes élus.
- Plus le système électoral est proportionnel, plus les minorités dispersées ou peu nombreuses ont de chances d'être représentées dans l'organe élu; le nombre de sièges par circonscription est un élément déterminant de la proportionnalité du système.
- Lorsque les listes ne sont pas bloquées, le choix de l'électeur peut prendre en considération l'appartenance des candidats à des minorités nationales. Savoir si une telle liberté de choix favorise ou défavorise les minorités dépend de nombreux facteurs, dont l'importance numérique des minorités.
- L'existence d'inégalités de représentation peut exercer une influence (positive ou négative) sur la représentation des minorités concentrées, mais aucun cas concret ne ressort des réponses au questionnaire.
- La reconnaissance du statut de circonscription à un territoire où une minorité est majoritaire facilite sa représentation dans les organes élus, surtout si un système majoritaire est appliqué.

En résumé, la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie publique au travers de fonctions électives résulte moins de l'application de règles spécifiques aux minorités que de la mise en œuvre de règles générales du droit électoral, aménagées au besoin pour accroître les chances de succès des candidats issus de ces minorités.

Questionnaire sur la participation à la vie publique des personnes appartenant à des minorités⁵⁷

I. Systèmes électoraux

A. Systèmes électoraux en général

1. Quel est le système électoral en général, système à la majorité relative, à la majorité absolue/à deux tours, représentation proportionnelle, système mixte?

B. Circonscriptions

2.
 - a.* Existe-t-il des minorités concentrées qui sont majoritaires sur une partie du territoire?
 - b.* Si oui, est-ce que cette partie du territoire est représentée comme telle dans un organe représentatif?
3.
 - a.* Y a-t-il plusieurs niveaux de circonscriptions (par exemple locales et régionales)?
 - b.* Quelle est la taille moyenne des circonscriptions (c.-à.-d. le nombre de députés à élire dans chaque circonscription)?
4.
 - a.* Dans quelle mesure le principe «une personne – une voix» est-il consacré? Y a-t-il des éléments de géométrie électorale (surreprésentation de certaines circonscriptions et sous-représentation d'autres circonscriptions); si oui, en faveur de quel type de circonscriptions?
 - b.* Est-ce qu'une telle géométrie électorale est favorable/défavorable aux minorités, ou a-t-elle été critiquée comme telle?
 - c.* Existe-t-il un système allouant les sièges sans prendre (complètement) en considération la population de la circonscription (par exemple dans les Etats fédéraux)?
 - d.* Si oui, est-il considéré comme favorable/défavorable à la représentation des minorités?
5.
 - a.* Existe-t-il des règles sur le découpage des circonscriptions, qui présentent un caractère favorable, ou défavorable, à la représentation des minorités concentrées?
 - b.* Qui décide en dernier lieu du découpage des circonscriptions?
 - c.* Existe-t-il un contrôle judiciaire de telles décisions?
 - d.* Le découpage des circonscriptions a-t-il été critiqué comme favorable/défavorable à la représentation des minorités?

C. Attribution des sièges

57. De M. Ergun Özbudun (Turquie).

6.
 - a. Si le système électoral est la représentation proportionnelle, quelle est la «formule électorale» utilisée pour transformer les voix en sièges (par exemple plus fort reste, *D'Hondt*, *Sainte-Laguë*, *Imperiali*, *Hare*, etc.)? Expliquez le fonctionnement de cette formule.
 - b. Si le système majoritaire est appliqué, comment les sièges sont-ils attribués?
7. Si le système électoral est la représentation proportionnelle, existe-t-il des mécanismes de redistribution régionale ou nationale des sièges (système des restes régionaux ou nationaux)?
8. Dans les circonscriptions plurinominales:
 - a. Est-ce que le vote préférentiel est permis, ou existe-t-il d'autres mécanismes (comme le vote unique transférable irlandais) qui permettent aux électeurs d'exprimer leurs préférences pour des candidats individuels plutôt que de voter pour une liste bloquée?
 - b. Si oui, les sièges sont-ils attribués aux individus sur une base proportionnelle?
 - c. Est-il possible, pour un électeur, de donner plusieurs voix au même candidat (cumul)?
9. Est-ce que le système électoral applicable à l'élection des autorités locales et régionales diffère du système applicable à l'élection du parlement national? Si oui, quelles sont les différences fondamentales? Ces différences rendent-elles le système plus ou moins favorable à la représentation des minorités?

D. Autres

10.
 - a. Est-ce que les partis représentant les minorités sont interdits en tant que tels?
 - b. Sinon, de tels partis existent-ils?
11. Existe-t-il des règles spécifiques garantissant une représentation minimale des minorités dans les organes élus (vote dans des collèges séparés par les personnes appartenant aux minorités nationales, obligation de présenter un certain nombre de candidats appartenant à la minorité sur les listes, etc.)?
12. Même s'il n'existe pas une telle obligation légale, est-ce que les partis politiques tendent en général à équilibrer leurs listes en incluant un certain nombre de candidats des minorités?
13. Existe-t-il des données statistiques sur la surreprésentation ou la sous-représentation des minorités?
14. Est-ce que la sous-représentation, voire la surreprésentation des minorités, est un objet de préoccupation?
15. Un débat sur le système électoral est-il en cours?

16. *a.* En général, dans quelle mesure le système électoral garantit-il la représentation des tendances politiques minoritaires?
- b.* Est-ce que la sous-représentation de telles tendances politiques est un objet de préoccupation?

Tableau synoptique des réponses au questionnaire sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique

Partie I: Systèmes électoraux

Ce tableau présente de manière synthétique les réponses à la première partie du Questionnaire sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique (CDL-MIN (96) 1), à l'exception de la question 13, relative aux données statistiques sur la surreprésentation ou la sous-représentation des minorités, pour laquelle les données disponibles sont insuffisantes. Il les reprend comme suit:

Colonne du tableau	Question
A	1
B	6
C	3 + 7
D	4 + 5a + 5d
E	5b
F	5c
G	8
H	2a
I	2b + 11
J	10
K	12
L	14
M	16
N	15
O	9

Lexique

Le lexique qui suit explique brièvement les expressions les moins courantes qui figurent dans le tableau.

Circonscription unitaire: circonscription dans laquelle l'organe élu est désigné, en tout ou en partie, sans subdivision territoriale ou personnelle.

Cumul: octroi de plusieurs voix au même candidat.

Latoisage: action de biffer un candidat sur une liste.

Panachage: action de porter sur un bulletin des candidats de plusieurs listes.

Système:

– **de division par une suite de nombres:** attribue les sièges dans l'ordre décroissant des nombres résultant de la division du nombre de voix de chaque liste par:

- **(système d'Hondt):** 1; 2; 3; 4...

- **(système Sainte-Laguë):** 1; 3; 5; 7...

- **(système Sainte-Laguë modifié):** 1,4; 3; 5; 7...

– **des plus forts restes:** implique, après division du nombre de voix de chaque liste par le quotient électoral, l'attribution des sièges restants aux listes qui ont les plus forts restes (ou les plus fortes fractions).

– **Hagenbach-Bischoff:** système D'Hondt présenté d'une autre manière.

Vote:

– **de préférence:** vote émis spécifiquement pour un candidat d'une liste;

– **limité:** système – majoritaire plurinominal – dans lequel le nombre de voix de l'électeur est inférieur au nombre de sièges à pourvoir;

– **unique sans transfert:** système – majoritaire plurinominal – dans lequel l'électeur ne peut voter que pour un seul candidat (variante extrême du vote limité);

– **unique transférable:** système proportionnel dans lequel l'électeur vote non pour des listes, mais pour des candidats, par ordre de préférence; les voix – de première préférence – excédant le quotient électoral accordées à des candidats élus, ainsi que les voix accordées aux candidats les plus mal placés, sont reportées sur les candidats figurant en deuxième préférence, et ainsi de suite.

	A	B	C	D	E
	Système électoral: principe (élections législatives)	Système électoral: détails	Circonscriptions	Découpage et répartition des sièges: particularités	Découpage et répartition des sièges: compétence
Albanie	Mixte	115 sièges majorité absolue; 40 proportionnel (+ forts restes; quorum 2 %)	Majoritaire: uninominales Proportionnel: unitaire	Non	Président de la République
Argentine	Proportionnel (Chambre des députés) Mixte (Sénat)	D'Hondt (Chambre des députés) Deux représentants du premier parti et deux du deuxième (Sénat)	Provinces	Non	Parlement
Arménie	Mixte	75 sièges majorité relative; 56 proportionnel (plus forts restes; quorum 5 %)	Majoritaire: uninominales Proportionnel: unitaire	Non (la différence du nombre d'habitants par circonscription ne peut excéder 15 %; une circonscription donnée ne peut pas inclure des zones géographiques non limitrophes)	Commission électorale centrale
Autriche	Proportionnel	D'Hondt, quorum 4 %, avec répartition des restes aux niveaux régional et national	Trois niveaux: district, région et unitaire	Non (sous réserve des élections régionales au Burgenland et en Carinthie)	Parlement (loi)
Azerbaïdjan	Mixte (majorité absolue/ proportionnel)	100 sièges majoritaire 2 tours, 50 % des voix + 50 % de participation au 1 ^{er} tour); 25 sièges proportionnel (+ forts restes)	Majoritaire: uninominal Proportionnel: unitaire	Non	Commission électorale centrale
Bélarus	Majorité absolue	En principe 2 tours, plus si participation < 50 %	Uninominales	Non	Commission électorale centrale

	A	B	C	D	E
	Système électoral: principe (élections législatives)	Système électoral: détails	Circonscriptions	Découpage et répartition des sièges: particularités	Découpage et répartition des sièges: compétence
Belgique	Proportionnel	D'Hondt	Chambre des représentants: 20 circonscriptions; répartition des sièges à un niveau supérieur (en principe province) en cas d'apparementement; Sénat (pour les élus directs): 3 circonscriptions	Non	Parlement (loi)
Bulgarie	Proportionnel	D'Hondt, quorum de 5 %; redistribution au niveau régional	Subdivisions des régions (de 4 à 13 sièges)	Non	Président de la République
Canada	Majorité relative		Uninominales	Non	Commissions électorales provinciales + Contrôle parlementaire
Croatie	Proportionnel	D'Hondt, quorum de 5 % au niveau de la circonscription	Chambre des représentants: 10 circonscriptions à 14 sièges + 1 circonscription pour les Croates de l'étranger + 5 sièges pour les représentants des minorités; Chambre des comtés: 3 sièges par comté = circonscription	Non	Parlement (loi)
République tchèque	Proportionnel (Chambre des députés) Majorité absolue (Sénat)	Chambre des députés: quorum de 5 %. Allocation des restes d'après les résultats au niveau national	Chambre des députés: 7 circonscriptions – de 10 à 40 députés Sénat: uninominales	Non	Parlement (loi)
Danemark	Proportionnel	Sainte-Laguë modifié (niveau local) Allocation des restes au niveau national: + forts restes	Locales: de 2 à 6 sièges; Unitaire	Surreprésentation de circonscriptions peu peuplées – sans effet sur les minorités	Parlement (loi)

	A	B	C	D	E
	Système électoral: principe (élections législatives)	Système électoral: détails	Circonscriptions	Découpage et répartition des sièges: particularités	Découpage et répartition des sièges: compétence
Estonie	Proportionnel	D'Hondt modifié, quorum de 5 %	11 circonscriptions	Aucune	Parlement (loi)
Finlande	Proportionnel	D'Hondt	Régionales: de 2 à 16 députés	La Constitution prévoit des circonscriptions unilingues ou avec des minorités aussi réduites que possible	Parlement (loi); détails: Gouvernement
Allemagne	Mixte (proportionnel/ majorité relative)	50 % des sièges au système majoritaire (mandats directs); allocation de tous les sièges au niveau national au système proportionnel (+ forts restes, quorum de 5 % ou 3 mandats directs) et soustraction des sièges obtenus au système majoritaire	Uninominales (majoritaire); Unitaire (proportionnel)	Non	Parlement (loi), sur proposition d'une commission permanente nommée par le Président fédéral
Géorgie	Mixte (proportionnel/ majorité absolue)	150 sièges: proportionnel, quorum de 5 %; 85 sièges: Majoritaire à 2 tours	Majoritaire: uninominales Proportionnel: unitaire	Les critiques sur le découpage des circonscriptions ne portent pas sur la représentation des minorités	Parlement (loi)
Grèce	Proportionnel		Nombre de députés variable	Non	
Hongrie	Mixte (proportionnel et majorité absolue)	176 sièges: majoritaire; 210 sièges: proportionnel (d'Hondt) (152 dans circonscriptions et 58 sièges de compensation nationaux)	Majoritaire: uninominales Proportionnel: unitaire + départements/capit ale	Non	Parlement (loi)

	A	B	C	D	E
	Système électoral: principe (élections législatives)	Système électoral: détails	Circonscriptions	Découpage et répartition des sièges: particularités	Découpage et répartition des sièges: compétence
Italie	Mixte (majorité relative et proportionnel)	75 % des sièges: majoritaire; 25 %: mandats de compensation (nationaux avec quorum de 4 % au niveau national pour la Chambre des députés, régionaux pour le Sénat)	Majoritaire: uninominales Proportionnel: unitaire (d'Hondt) (Chambre des députés); régionales (Sénat) (avec attribution des sièges au niveau local)	Le découpage doit permettre la représentation des minorités concentrées	Gouvernement
Japon	Mixte (majorité relative et proportionnel)	Chambre des représentants: 300 sièges: majorité relative; 200 sièges: proportionnel (d'Hondt); Chambre des conseillers: 152 sièges: vote unique sans transfert; 100 sièges: proportionnel (d'Hondt)	Majoritaire: uninominales (Chambres des représentants); préfectures (de 2 à 8 sièges) (Chambre des conseillers). Proportionnel: 11 circonscriptions (de 7 à 33 sièges) (Chambre des représentants); unitaire (Chambre des conseillers)	Chambre des représentants: le nombre d'électeurs par représentant peut varier de 1 à 2; Chambre des conseillers: représente les préfectures, inégalités de représentation admisses	Parlement
Kirghizistan	Majorité absolue		Uninominales	Non	Commission électorale
Lettonie	Proportionnel	Sainte-Laguë	5 circonscriptions	Non	Commission électorale centrale

	A	B	C	D	E
	Système électoral: principe (élections législatives)	Système électoral: détails	Circonscriptions	Découpage et répartition des sièges: particularités	Découpage et répartition des sièges: compétence
Lituanie	Mixte (majorité absolue et proportionnel)	71 sièges: majoritaire 2 tours (2 ^e tour: les deux candidats qui ont le plus de voix au 1 ^{er}); plus de tours si participation < 40 %; 70 sièges: proportionnel (plus forts restes)	Majoritaire: uninominales proportionnel: unitaire	Les représentants des minorités suggèrent la création de circonscriptions «purement nationales»	Commission électorale centrale
Norvège	Proportionnel	Sainte-Laguë modifié	De 4 à 15 députés (+ 8 députés au niveau national)	Une certaine surreprésentation des zones rurales	Parlement
Pologne	Proportionnel (Sejm) Majorité relative (Sénat)	Sejm: D'Hondt: 391 sièges au niveau des circonscriptions et 69 au niveau national (listes > 7 %)	Wojewodztwo: Sejm: de 3 à 17 sièges; Sénat: 2 ou 3 sièges	Sénat: même nombre de sièges de toutes les circonscriptions (sauf 2)	Loi du parlement (coïncidence avec wojewodztwos)
Portugal	Proportionnel	D'Hondt	Districts: de 3 à 50 sièges	Non	Circonscriptions = districts (loi du parlement); répartition: Commission nationale des élections
Roumanie	Proportionnel	D'Hondt, quorum de 3 % et répartition des restes au niveau national	Départements: de 4 à 29 sièges (Chambre des députés); de 2 à 13 sièges (Sénat) + unitaire	Non	Parlement (loi)
Slovaquie	Proportionnel	Hagenbach- Bischoff, quorum (en principe de 5, 7 ou 10 % selon le nombre de partis de la liste)	Circonscription unitaire	Non	Parlement (loi)

	A	B	C	D	E
	Système électoral: principe (élections législatives)	Système électoral: détails	Circonscriptions	Découpage et répartition des sièges: particularités	Découpage et répartition des sièges: compétence
Slovénie	Proportionnel	Quotient simple, répartition des restes au niveau national (quorum d'environ 3 %)	8 circonscriptions + unitaire	Représentation spécifique des minorités	Parlement (loi)
Espagne	Proportionnel (Congrès des députés) Majorité relative (Sénat)	D'Hondt (Congrès des députés); vote limité (Sénat)	Provinces: Congrès des députés: 2 sièges par province, répartition des autres sièges proportionnellemen t à la population; Sénat: 4 sénateurs par province (exceptions pour Ceuta, Melilla et les îles)	Non	Constitution
Suède	Proportionnel	Sainte-Laguë modifié, 310 sièges de circonscription et 39 sièges nationaux; quorum de 4 %	29 circonscriptions: de 2 à 33 sièges; unitaire	Non	Parlement (loi)
Suisse	Proportionnel (Conseil national) Majoritaire (Conseil des Etats, sauf un canton)	Hagenbach- Bischoff (Conseil national); Droit cantonal (Conseil des Etats), en général majorité absolue	Cantons: de 1 à 35 députés (Conseil national); 2 députés (20 cantons), 1 député (6 anciens demi-cantons) (Conseil des Etats)	Minorités concentrées plutôt avantagées	Constitution
«L'ex- République yougoslave de Macédoine»	Mixte (majorité absolue et proportionnel)	Majoritaire: 85 sièges, 2 tours Proportionnel: 35 sièges, D'Hondt, quorum de 5 %	Majoritaire: uninominales Proportionnel: unitaire	Non	Parlement (loi)
Turquie	Proportionnel	D'Hondt, quorum national de 10 %	Provinces ou leurs subdivisions: de 2 à 18 députés	1 député de base par province	Bureau suprême des élections = organe judiciaire

	A	B	C	D	E
	Système électoral: principe (élections législatives)	Système électoral: détails	Circonscriptions	Découpage et répartition des sièges: particularités	Découpage et répartition des sièges: compétence
Ukraine	Mixte (majoritaire et proportionnel)	450 sièges en tout Majoritaire: 225 sièges (majorité relative) Proportionnel: 225 sièges (quorum de 4 % au niveau national pour les partis et les blocs de partis)	Majoritaire: uninominales Proportionnel: unitaire	Prise en considération de la structure administrative et territoriale et des minorités concentrées dans le découpage des circonscriptions	Commission électorale centrale; pour le découpage, prend en considération les propositions de la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée, des conseils régionaux et des conseils de l’administration locale des villes de Kiev et de Sébastopol

	F	G	H	I	J
	Découpage et répartition des sièges: contrôle judiciaire	Vote de préférence	Minorités concentrées en majorité sur une partie du territoire	Minorités: représentation spécifique	Partis des minorités
Albanie	Non	Non	Oui	Oui (territoriale)	Interdits, mais un parti représente de fait avant tout la minorité grecque
Argentine	Oui (justice fédérale électorale)	Non	Non	Non	Autorisés
Arménie	Non	Non	Non	Non	Autorisés; un parti politique représentant la minorité yézidi existe depuis 1997
Autriche	Oui (Cour constitutionnelle)	Oui (1 préférence)	Dans une seule commune de la Carinthie	Non	Autorisés; quelques groupements pour les élections régionales et communales
Azerbaïdjan	Oui (Cour constitutionnelle)	Non	Oui	Question en suspens (problème du Nagorny-Karabakh)	Autorisés

	F	G	H	I	J
	Découpage et répartition des sièges: contrôle judiciaire	Vote de préférence	Minorités concentrées en majorité sur une partie du territoire	Minorités: représentation spécifique	Partis des minorités
Bélarus	Oui	Sans objet	Oui	Non	Autorisés
Belgique	Oui (Cour d'arbitrage)	Oui (vote en case de tête ou vote de préférence)	Oui	Oui (territoriale; personnelle: possible dans deux communes limitrophes de la frontière linguistique, et, pour le Sénat, pour les électeurs de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde)	Autorisés
Bulgarie	Non	Non	Oui	Non	Interdits selon le texte de la Constitution mais non selon la pratique; parti de la communauté turque
Canada	Non	Sans objet	Oui	Oui (territoriale)	Autorisés
Croatie	Oui	Non	Italiens et Hongrois dans une certaine mesure, Serbes aussi (surtout avant le conflit armé), autres plutôt dispersés	Oui (personnelle; territoriale: suspendue)	Autorisés; 2 partis serbes
République tchèque	Oui	Oui (4 préférences)	Non	Non	Autorisés

	F	G	H	I	J
	Découpage et répartition des sièges: contrôle judiciaire	Vote de préférence	Minorités concentrées en majorité sur une partie du territoire	Minorités: représentation spécifique	Partis des minorités
Danemark	Oui	Oui (1 préférence)	Oui	Oui (territoriale, Féroé et Groenland)	Autorisés; partis de la minorité allemande (niveau local); partis spécifiques groenlandais et féroïsiens
Estonie	Oui	Oui (1 préférence)	Oui	Non	Autorisés; 3 partis russes
Finlande	Non, sauf pour les détails (Conseil d'Etat)	Oui (1 préférence)	Oui	Oui (territoriale, îles Åland)	Autorisés; Parti populaire suédois
Allemagne	Oui (Cour constitutionnelle)	Non	Non	Non, mais les règles en matière de quorum ne s'appliquent pas	Autorisés
Géorgie	Non		Oui	Oui (territoriale)	Interdits
Grèce			Oui au niveau municipal	Non	Autorisés; de tels partis ont existé récemment
Hongrie	Oui (Cour constitutionnelle)	Non	Non	Non	Autorisés

	F	G	H	I	J
	Découpage et répartition des sièges: contrôle judiciaire	Vote de préférence	Minorités concentrées en majorité sur une partie du territoire	Minorités: représentation spécifique	Partis des minorités
Italie	Oui	Non	Oui	Oui (territoriale)	Autorisés; existent dans les trois régions où se trouvent les minorités linguistiques
Japon	Oui, dans le cadre du contrôle de la validité des résultats	Non, sauf vote unique sans transfert	Non	Non	Autorisés
Kirghizistan	Non	Sans objet	Oui	Non	Autorisés
Lettonie	Oui	Oui, vote de préférence et latoisage	Non	Non	Autorisés; il existe un parti de la minorité russe
Lituanie	Oui (tribunal de district de Vilnius)	Oui, sauf demande préalable des partis	Oui	Non	Autorisés; trois partis de minorités existent
Norvège	Non	Oui, latoisage et cumul	Oui au niveau municipal	Non	Autorisés, existent sur le plan local
Pologne	Non	Oui (1 préférence)	Non	Non <i>de jure</i> , mais oui <i>de facto</i> par la non-application des règles en matière de quorum	Autorisés; des associations de minorités participent aux élections
Portugal	Oui (Cour constitutionnelle, contre les décisions de la Commission nationale des élections)	Non	Non	Non	Les partis régionaux sont interdits

	F	G	H	I	J
	Découpage et répartition des sièges: contrôle judiciaire	Vote de préférence	Minorités concentrées en majorité sur une partie du territoire	Minorités: représentation spécifique	Partis des minorités
Roumanie	Non	Non	Oui	Oui (territoriale et personnelle)	Autorisés; des associations de minorités sont assimilées aux partis politiques en matière électorale
Slovaquie	Oui (Cour constitutionnelle)	Oui (4 préférences)	Oui	Non	Autorisés; partis des minorités hongroise (4), rom (5), ruthénienne-ukrainienne (1)
Slovénie	Oui (Cour constitutionnelle)	Non	Non	Oui (personnelle)	Autorisés
Espagne	Non	Non pour le Congrès des députés; panachage pour le Sénat	Oui	Oui (territoriale)	Autorisés; des partis «nationalistes» (basque, catalan) existent
Suède	Non	Oui (1 préférence)	Non	Non	Autorisés; un parti local
Suisse	Non	Oui, panachage; cumul pour le Conseil national	Oui	Oui (territoriale)	Autorisés; la racine des partis politiques est cantonale
«L'ex-République yougoslave de Macédoine»	Oui (Cour constitutionnelle)	Non	Oui	Oui (territoriale)	Autorisés; nombreux partis de minorités

	F	G	H	I	J
	Découpage et répartition des sièges: contrôle judiciaire	Vote de préférence	Minorités concentrées en majorité sur une partie du territoire	Minorités: représentation spécifique	Partis des minorités
Turquie	Non, mais voir colonne E	Non	Oui	Oui (territoriale)	Interdits; actuellement, il existe toutefois un parti kurde
Ukraine	Oui (Cour suprême)	Non	Oui	Oui (territoriale)	Autorisés

	K	L	M	N	O
	Tendance à équilibrer les listes des partis	Préoccupations concernant la représentation des minorités	Débat sur la représentation des tendances politiques minoritaires	Débat sur le système électoral	Système électoral des élections locales et régionales
Albanie	Oui	Non	Non	Oui	Proportionnel pour assemblées, majoritaire pour exécutifs
Argentine	Sans objet (pas de minorités)	Non	Non	Oui (surtout au niveau local)	Droit des provinces
Arménie	Non	Non	Non	Oui	Majoritaire

	K	L	M	N	O
	Tendance à équilibrer les listes des partis	Préoccupations concernant la représentation des minorités	Débat sur la représentation des tendances politiques minoritaires	Débat sur le système électoral	Système électoral des élections locales et régionales
Autriche	Oui	Non	Non	Non	Voir Elections nationales (le parlement régional est compétent pour le découpage des circonscriptions pour les élections régionales)
Azerbaïdjan	Oui	Non	Non	Non	Majoritaire
Bélarus	Non	Non	Oui	Non	Voir Elections nationales
Belgique	Oui (la question se pose essentiellement pour la minorité germanophone)	Non	Non	Oui	Système d'Hondt, voir Elections nationales
Bulgarie	Oui	Non	Non	Non	Proche du système des élections nationales
Canada	Oui	Oui, d'où tendance à augmenter le nombre de candidats des minorités	Sous-représentation due au système majoritaire	Non	Voir Elections nationales
Croatie	Oui (certains partis)	Oui (dans les deux sens)	Oui, dans certains milieux politiques	Oui (surtout au niveau local)	Voir Elections nationales
République tchèque	Non	Non	Non	Non	La commune est la circonscription au niveau local

	K	L	M	N	O
	Tendance à équilibrer les listes des partis	Préoccupations concernant la représentation des minorités	Débat sur la représentation des tendances politiques minoritaires	Débat sur le système électoral	Système électoral des élections locales et régionales
Danemark	Non	Non	Non	Non	Proportionnel, d'Hondt dans circonscriptions unitaires
Estonie	Non	Non	Non	Oui	Voir Elections nationales
Finlande	Oui	Non	Oui (pour petites circonscriptions)	Non	Voir Elections nationales
Allemagne	Partiellement	Oui	Oui	Oui, parfois	Proportionnel (dépend des Länder)
Géorgie	Oui	Non			
Grèce	Oui				
Hongrie	Non	Non	Oui	Oui	Majorité relative, mixte ou proportionnel (selon population)

	K	L	M	N	O
	Tendance à équilibrer les listes des partis	Préoccupations concernant la représentation des minorités	Débat sur la représentation des tendances politiques minoritaires	Débat sur le système électoral	Système électoral des élections locales et régionales
Italie	Oui, surtout au Frioul-Vénétie julienne	Non	Oui	Oui	En général systèmes mixtes (régions: prime à la majorité)
Japon	Non	Non	Non	Oui	Majorité simple pour exécutifs. Vote unique sans transfert pour les assemblées
Kirghizistan		Oui			
Lettonie	Oui	Non	Non	Non	Proportionnel
Lituanie	Oui	Les partis et organisations politiques de minorités souhaitent augmenter leur représentation	Non	Oui	Proportionnel
Norvège	Oui, au niveau local	Non	Non	Non	
Pologne	Oui	Oui (sauf pour la minorité allemande)	Non	Non	Voir Elections au Sejm

	K	L	M	N	O
	Tendance à équilibrer les listes des partis	Préoccupations concernant la représentation des minorités	Débat sur la représentation des tendances politiques minoritaires	Débat sur le système électoral	Système électoral des élections locales et régionales
Portugal	Non, pas de minorités significatives	Non	Oui	Oui	Voir Elections nationales
Roumanie	Non	Non	Non	Oui	Voir Elections nationales (assemblées); majoritaire 2 tours (maires)
Slovaquie	Oui	Non	Non (sauf partis de la minorité hongroise)	Oui (surtout au niveau municipal)	Majorité relative
Slovénie	Non, du fait des règles spéciales concernant la représentation des minorités	Il y a une surreprésentation du fait des règles spéciales concernant la représentation des minorités; le droit des représentants de la minorité de participer aux débats parlementaires ne concernant pas les droits des minorités est contesté	Non (sauf sur les compétences des députés représentant les minorités nationales)	Oui	Majorité relative ou système d'Hondt avec votes de préférence
Espagne	Non	Oui, d'où représentation équitable des minorités	Oui	Oui	Voir Congrès des députés
Suède	Non	Non	Non	Oui	Voir Elections nationales, mais quorum de 3 % pour les élections régionales et pas de quorum pour les élections locales

	K	L	M	N	O
	Tendance à équilibrer les listes des partis	Préoccupations concernant la représentation des minorités	Débat sur la représentation des tendances politiques minoritaires	Débat sur le système électoral	Système électoral des élections locales et régionales
Suisse	Oui	Non	Non	Non	Droit cantonal: en général proportionnel pour les législatifs et majoritaire pour les exécutifs
«L'ex-République yougoslave de Macédoine»	Oui	Oui (surtout pour les petites minorités)	Oui	Oui	Conseils: proportionnel; maires: majoritaire
Turquie	Oui	Oui (surtout du fait du quorum de 10 %)	Oui	Oui	Voir Elections nationales (maires: majorité relative)
Ukraine	Non	Le projet de loi sur le statut du peuple des Tatars de Crimée prévoit la garantie de la représentation des Tatars de Crimée dans le Verkhovna Rada de l'Ukraine, le Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée et les organes de l'administration locale de la Crimée	Oui (au Mejlis du peuple des Tatars de Crimée)	Oui (au Mejlis du peuple des Tatars de Crimée)	Elections locales et régionales: majoritaire; Crimée (Verkhovna Rada): majoritaire

Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens⁵⁸

Introduction

1. Une proposition de résolution sur «les règles électorales et l'action positive en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens» a été présentée à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe par M. Frunda et plusieurs de ses collègues le 23 juin 2004. Cette proposition estime en particulier que les compétences reconnues de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) seraient précieuses pour procéder à une analyse approfondie et formuler des recommandations à ce sujet⁵⁹. Le 25 juin, le Bureau de l'Assemblée a envoyé cette proposition à la Commission de Venise pour consultation. Une demande officielle a été adressée à la Commission de Venise le 22 septembre 2004. Celle-ci a alors décidé d'effectuer tout d'abord une étude comparative sur cette question, en se fondant sur les pratiques des Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. L'objectif de ce rapport est d'examiner les règles électorales relevant de l'action positive dans les pays européens. Les membres de la Commission de Venise ont fourni des renseignements sur des dispositions y afférentes appliquées dans les pays suivants: Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Allemagne, Italie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Slovénie, Suisse et «l'ex-République yougoslave de Macédoine». De manière générale, les législations électorales sont très dynamiques et s'adaptent en continu aux nouveaux enjeux des politiques et des pratiques de l'action positive.

3. Les documents examinés sont présentés sous la forme d'études pays par pays suivies de conclusions générales. L'analyse des règles électorales nationales disponibles est fondée sur les cadres conceptuels et catégoriels développés dans les sciences sociales au cours des dernières décennies et présentés rapidement dans les paragraphes suivants. Le rapport renvoie également à des études, des documents et des recommandations du Conseil de l'Europe, de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe), des Nations Unies et d'autres organisations internationales pertinentes dans ce domaine. Toutefois il convient d'avoir conscience que la question de l'action positive prête à la controverse tant dans le domaine scientifique et juridique que dans celui de la politique et des programmes d'action. Dès lors, les définitions retenues ne doivent être prises que comme des outils de travail.

4. Ce rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 12^e réunion (Venise, 10 mars 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 62^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2005).

I. Action positive

58. Etude n° 307/2004, adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 12^e réunion (Venise, 10 mars 2005) et la Commission de Venise lors de sa 62^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2005) sur la base des observations de M^{me} Mirjana Lazarova Trajkovska («ex-République yougoslave de Macédoine», membre); document CDL-AD(2005)009.

59. Doc. 10227 révisé.

5. Le principe de l'action positive est très controversé. Des concepts et des définitions contestés sont en usage dans la politique et les sciences sociales. Même la terminologie n'est pas universellement et unanimement acceptée. On compte un grand nombre de termes différents pour exprimer cette notion. L'expression que nous utilisons ici, à savoir «action positive», est parfois synonyme et parfois différent d'autres expressions, telles que «traitement préférentiel», «discrimination positive» et parfois même «discrimination à rebours». On attribue parfois à l'action positive un caractère transitoire. A cet égard, il convient de souligner que le concept retenu ici couvre également la notion de mesures de protection en faveur des minorités dans le domaine du droit électoral, qui sont par essence permanentes et durables.

6. Consciente de cette controverse, la commission préfère une définition plus large de l'action positive en se fondant sur deux postulats généraux:

a. Dans le fonctionnement quotidien des systèmes sociaux (économie, éducation, législation, culture, etc.), il existe différents stéréotypes et inégalités historiques et structurels,

b. L'action positive est un mécanisme destiné à éliminer lesdites inégalités en instaurant des chances égales à celles dont bénéficient les groupes historiquement privilégiés.

7. Partant de ces postulats, l'action positive se définit comme un ensemble de programmes et de pratiques en faveur de certains groupes (essentiellement des groupes ethniques et les femmes) historiquement défavorisés⁶⁰. Cette définition ne néglige pas la pertinence de la fonction et notamment de l'objectif concret de la politique et des applications pratiques implicites. L'accent est plutôt mis sur les fondements politiques et juridiques sur lesquels les programmes d'action se développent et qui les justifient. Dès lors, la définition prévaut sur la distinction entre la notion étroite d'«action positive», *stricto sensu*, et celle de «mesures spéciales»⁶¹.

8. D'une certaine manière, les champs d'application traditionnels des programmes d'action et des pratiques de l'action positive sont l'éducation et l'emploi. Toutefois, au cours des deux dernières décennies, l'action positive a été introduite dans le domaine de la gestion des conflits et de leur prévention et notamment dans le domaine de la protection et du développement des minorités nationales. Parmi les efforts innovants à cet égard, il convient de souligner les avis du Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales relatifs à l'article 15 de la convention. Dans ce contexte, il faut mentionner la Recommandation 1623 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. L'Assemblée appelle «les Etats parties à porter une attention particulière (...) et assurer la représentation parlementaire des minorités»⁶².

60. Les éléments ci-dessus de la définition de l'action positive ont été empruntés au *Oxford Dictionary of Sociology*, Gordon Marshal, Oxford University Press, 1998. La définition retenue ici est commune à bien d'autres spécialistes des sciences sociales (Richard F. Tomasson, Faye J. Crosby et Sharon D. Hersberger, *Affirmative Action: The Pros and Cons*, American University Press, 1996; John D. Skrentny, *The Ironies of Affirmative Action*, The University of Chicago Press, 1996).

61. Le premier implique des politiques et des pratiques à caractère provisoire et transitoire, tandis que le second implique des mesures plus suivies et inscrites dans la durée. Cette clarification conceptuelle étant faite, on peut accepter que les mesures prises ou étudiées dans le présent rapport, en raison de leur caractère essentiellement continu (ni provisoire ni transitoire), entrent dans la catégorie des mesures spéciales. Cette opinion sur le rapport a été exprimée dans l'avis émis par le Bureau du haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE.

62. Adoptée par l'Assemblée parlementaire lors de sa 27^e session le 29 septembre 2003.

9. A cet égard, notre rapport s'attache principalement aux réalisations de l'un des derniers développements de l'action positive dans le domaine des règles électorales, à savoir les mécanismes en faveur de la participation des minorités nationales aux processus décisionnels. Cette participation ne s'applique pas uniquement à la réalisation des droits de l'homme en général, mais également à celle des droits propres aux minorités. Cela signifie que lorsque les membres de minorités nationales se présentent comme ressortissants d'un Etat dans la vie politique, ils sont parallèlement des citoyens ayant des besoins propres aux minorités⁶³.

10. L'action positive appliquée aux minorités nationales peut se définir comme le fait de conférer des avantages spéciaux à des individus en vertu de leur appartenance à un certain groupe minoritaire. Du point de vue individuel ou collectif, ce principe semble revêtir une importance capitale pour l'instauration d'une égalité *de facto* et non seulement *de jure*.

11. Toutefois, le principe de l'action positive est très souvent critiqué. Les arguments habituellement avancés sont que les mesures prises au titre d'une action positive aboutissent à une discrimination de la majorité. C'est la raison pour laquelle ces mesures doivent être proportionnelles aux besoins réels du groupe minoritaire concerné et viser à apporter les moyens de parvenir à l'égalité des chances. L'action positive doit être considérée comme un mécanisme qui n'instaure pas de privilèges en faveur des minorités mais qui leur attribue des droits effectifs dont les membres de la majorité bénéficient déjà.

II. Action positive et règles électorales

12. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, l'élargissement de l'intérêt porté à la protection des minorités nationales dans le domaine de leur participation aux processus décisionnels est un développement relativement tardif. Toutefois, son importance a d'ores et déjà attiré l'attention des institutions et des organisations internationales concernées. Parmi les plus importants, il convient de mentionner les efforts et les réalisations du haut-commissaire pour les minorités nationales (HCMN) de l'OSCE et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)⁶⁴. La Commission de Venise a également accepté de relever le défi et mené une étude sur le droit électoral et les minorités nationales⁶⁵.

13. Les deux études sont axées sur la question plus générale de l'importance du processus électoral pour faciliter la participation des minorités à la vie politique. A cet égard, la Recommandation de Lund n° 7 relative aux élections énonce que «les Etats doivent garantir le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de prendre part à la conduite des affaires publiques, notamment grâce au droit de voter ou de se porter candidat, sans discrimination»⁶⁶.

63. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales établit à l'article 15 que «les parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant.»

64. Le haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE a produit un certain nombre de documents dans ce domaine depuis 1998. Des lignes directrices pour favoriser la participation des minorités nationales au processus électoral ont été élaborées par le BIDDH en collaboration avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électoral (International IDEA) et le Bureau du HCMN. Le projet de lignes directrices a été en grande partie préparé par des experts internationaux.

65. Voir CDL-INF(2000)004.

66. Lignes directrices visant à favoriser la participation des minorités nationales au processus électoral, Varsovie, janvier 2001: 6.

14. L'étude de la Commission de Venise sur le droit électoral et les minorités nationales, qui contient d'importantes conclusions générales, offre une base solide pour déployer les efforts à venir en vue de développer la discussion sur l'action positive dans le domaine des règles électorales favorisant la participation des minorités nationales aux processus décisionnels. Sur la base de cette conclusion, la participation des membres des minorités nationales aux organes élus est davantage un résultat de la mise en œuvre et de l'adaptation des règles générales du droit électoral que de l'application de règles propres aux minorités. Le texte intégral de la conclusion de cette étude est présenté en annexe.

15. Sur cette base, le présent rapport vise à pousser la discussion un peu plus loin, en s'attachant aux règles spécifiques qui s'appliquent aux minorités nationales dans le domaine électoral. Suivant la définition retenue de l'action positive, nous pouvons parler de règles électorales relevant de l'action positive (mesures positives) si elles vont au-delà du principe de non-discrimination. Pour qu'une règle électorale (constitutionnelle ou législative) soit classée parmi les règles relevant de l'action positive, elle doit remplir les conditions suivantes:

- attribuer aux minorités nationales (individuellement ou collectivement) des droits effectifs dont les membres de la majorité bénéficient déjà;
- les préférences établies par les règles électorales doivent seulement se limiter à l'instauration de l'égalité des chances en vue de la participation des minorités nationales aux processus décisionnels.

16. En théorie, les règles électorales relevant de l'action positive peuvent toucher tous les aspects du système électoral et de la législation électorale. Dans la pratique, diverses mesures sont appliquées dans les différents pays européens. Les mesures positives en matière électorale les plus fréquentes se retrouvent dans les domaines suivants:

- le système électoral en général (système proportionnel ou mixte),
- le droit de vote (double droit de vote et listes électorales spéciales),
- le quorum,
- les circonscriptions électorales (leur taille, leur forme et leur importance),
- les sièges réservés,
- la représentation (surreprésentation),
- l'utilisation des langues des minorités nationales dans le processus électoral.

17. Ci-après nous présentons les conclusions relatives à l'existence des différentes mesures positives en matière électorale à deux niveaux nationaux: le droit constitutionnel et le droit électoral. Les pays présentés ont été choisis parce qu'ils ont déjà instauré quelques mesures positives en matière électorale. Quelques-unes sont encore présentées comme des mesures d'action positive, *stricto sensu*, tandis que d'autres mesures ou les mêmes mesures sont interprétées dans d'autres pays comme des mesures de protection en faveur des minorités.

18. Cette étude n'est pas censée donner une définition des minorités nationales. En réalité, son champ d'application ne se limite pas aux minorités telles qu'identifiées dans la législation nationale ou internationale, elle renvoie plus largement aux communautés ethniques, linguistiques ou religieuses lorsqu'elles bénéficient de règles spécifiques en droit électoral.

1. Belgique

19. La Constitution belge (1970)⁶⁷ ne fait pas appel à la notion de minorités nationales (ethniques ou linguistiques), et dès lors, il n'existe aucune disposition constitutionnelle particulière sur la participation électorale des communautés minoritaires. La notion de minorité n'apparaît qu'en termes de minorité idéologique et philosophique (article 11). Toutefois, un certain nombre de dispositions constitutionnelles et juridiques réglementant des relations constitutionnelles complexes sont intéressantes du point de vue de l'action positive.

20. La Constitution stipule que le découpage des circonscriptions électorales ou l'établissement des collèges électoraux est régi par la loi, et que les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine. S'agissant des élections au Sénat, pour lesquelles les électeurs de tout le pays sont divisés en deux collèges électoraux – le collège électoral d'expression française et le collège électoral d'expression néerlandaise, chargés respectivement de l'élection de 15 et de 25 sénateurs – les électeurs de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde peuvent voter pour une liste flamande ou française et ainsi font partie, selon leur choix, de l'un ou l'autre collège. Bruxelles-Hal-Vilvorde est également une circonscription électorale spéciale pour les élections à la Chambre des représentants et au Parlement européen. Chaque province correspond à une circonscription électorale pour la Chambre des représentants, à l'exception du Brabant flamand (qui inclut le district de Hal-Vilvorde); la Cour d'arbitrage belge a jugé cette situation discriminatoire dans son principe et demandé au législateur de la modifier⁶⁸. Enfin, pour les élections aux deux chambres, les électeurs des deux communes à facilités linguistiques de Fourons et de Comines-Warneton ont le droit de voter dans une commune située de l'autre côté de la frontière linguistique⁶⁹.

21. Parmi les différentes communautés linguistiques de Belgique, les communautés d'expression néerlandaise et française se trouvent en position de domination partagée à l'échelon fédéral, même si la communauté francophone est minoritaire numériquement. Pour protéger les intérêts des deux groupes, la Constitution établit un certain nombre de procédures telles que la soumission de certaines lois à des exigences de majorités qualifiées, dites de double majorité, c'est-à-dire qu'elles doivent recueillir une majorité générale au parlement ainsi qu'au sein de chaque groupe linguistique, la parité au Conseil des ministres (article 99), dans les organes judiciaires et dans les plus grandes administrations, et la procédure dite de «la sonnette d'alarme» (article 54). Les deux communautés sont considérées comme codominantes dans la région de Bruxelles-Capitale, où la communauté d'expression néerlandaise est minoritaire numériquement, et l'appareil exécutif est fondé sur la quasi-parité. Seule la communauté germanophone est généralement reconnue comme une minorité nationale.

22. Sur la base des articles 87, 87 *bis* et 89 *bis* du Code électoral, il est manifeste que les règles électorales établissent les fondements juridiques permettant la représentation des citoyens des différentes communautés linguistiques dans les assemblées élues (Sénat et Chambre des représentants).

67. Source: <http://www.uni-wuerzburg.de/law/be00000.html>.

68. Décision 73/2003.

69. Voir articles 87, 87 *bis* et 89 *bis* du Code électoral, dossier numéro 1928-08-12/30, publication: 19-08-1928 (modifiés en 1991, 1994, 1998).

2. *Bosnie-Herzégovine*

23. En Bosnie-Herzégovine, les différentes mesures positives en matière électorale sont établies à trois niveaux: local, des entités et fédéral. Les mécanismes choisis sont les sièges garantis, le scrutin proportionnel et une liste spéciale de candidats appartenant aux minorités nationales.

24. La loi électorale de la Bosnie-Herzégovine⁷⁰ n'utilise pas la notion de minorité nationale dans le contexte de l'élection des représentants aux assemblées élues, quel qu'en soit l'échelon. A l'article 10.10, la loi stipule que sur les 58 représentants à la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, 17 sont élus parmi les Bosniaques, 17 parmi les Serbes, 17 parmi les Croates et 7 parmi les «autres». Le terme «autres» peut être considéré comme se référant aux membres de minorités nationales. Considérant ce postulat, nous pouvons dire que la loi utilise bien le mécanisme des sièges garantis pour les membres des «autres» (communautés).

25. Un autre mécanisme prévu par cette loi est la représentation proportionnelle de la population du canton telle que dénombrée au dernier recensement de chaque peuple constituant et des autres groupes pour la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. L'article 10.12 de la loi prévoit que le nombre de représentants de chaque peuple constituant et des autres groupes devant être élus à la Chambre des peuples de la Fédération, issus de l'organe législatif de chaque canton, sera proportionnel à la population du canton telle que dénombrée au dernier recensement. La commission électorale détermine après chaque nouveau recensement le nombre de représentants de chaque peuple constituant et des autres groupes qui sera élu dans chaque organe législatif cantonal.

26. Toutefois, l'expression de minorité nationale apparaît dans le contexte des élections locales au chapitre 13.A – Participation des membres des minorités nationales aux élections à l'échelon municipal. Dans cette partie de la loi, les mesures positives en matière électorale sont davantage évidentes. Le législateur établit que les membres de toutes les minorités nationales de Bosnie-Herzégovine ont le droit d'élire leurs représentants aux conseils municipaux/assemblées municipales. A cette fin, l'article 13.14 stipule que les membres de toutes les minorités nationales qui atteignent 3 % de la population totale d'une municipalité auront au moins un siège garanti dans un conseil municipal/une assemblée municipale.

27. Les membres de toutes les minorités nationales qui dépassent 3 % de la population totale d'une municipalité se verront octroyer au moins deux (2) sièges dans un conseil municipal/une assemblée municipale. Cette loi prévoit qu'il appartient d'établir dans la réglementation municipale le nombre de membres des minorités nationales pouvant être élus dans un conseil municipal/une assemblée municipale. A cet effet, la représentation des minorités nationales est établie sur la base du dernier recensement effectué par l'Etat de Bosnie-Herzégovine.

28. Un autre mécanisme d'action positive mis en œuvre dans cette partie de la loi est la liste spéciale de candidats de la minorité. Les partis politiques, les coalitions, les listes de candidats indépendants, les candidats indépendants, les associations de minorités nationales et les groupes de citoyens composés d'au moins quarante (40) citoyens bénéficiant du droit

70. Loi électorale de la Bosnie-Herzégovine, Bulletin officiel de la Bosnie-Herzégovine n° 23/01.

de vote général ont le droit de désigner des candidats membres des minorités nationales aux conseils municipaux/assemblées municipales.

3. Croatie

29. En Croatie, les mesures positives en matière électorale figurent dans la Constitution, la Loi constitutionnelle et les lois électorales.

30. L'article 15 de la Constitution de la Croatie⁷¹ stipule qu'outre le droit de vote général, le droit spécial des membres des minorités nationales d'élire leurs représentants au Parlement croate peut être établi par la loi.

31. La Loi constitutionnelle de 2002 relative aux droits des minorités nationales⁷² stipule à l'article 19 que la République de Croatie garantit aux membres des minorités nationales le droit d'être représentés au Parlement croate.

32. Conformément à la loi sur les élections des représentants au Parlement croate⁷³, deux sortes de systèmes électoraux sont prévues pour les élections législatives en République de Croatie: le scrutin proportionnel (général) et le scrutin à la majorité relative (spécial) pour l'élection des représentants de la minorité.

33. La loi dispose que sur les 140 sièges, huit sièges sont garantis à l'avance aux membres des minorités nationales et distribués entre les minorités: la minorité nationale serbe élit trois représentants, la minorité nationale hongroise élit un représentant, la minorité nationale italienne élit un représentant, les minorités nationales tchèque et slovaque élisent conjointement un représentant, les minorités nationales autrichienne, bulgare, allemande, polonaise, rom, roumaine, ruthène, russe, turque, ukrainienne, valaque et juive élisent conjointement un représentant; les minorités nationales albanaise, bosniaque, monténégrine, macédonienne et slovène élisent conjointement un représentant.

34. La Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales prévoit aux articles 20 à 24 que la République de Croatie garantit aux membres des minorités nationales le droit d'être représentés dans les assemblées représentatives des collectivités locales et régionales autonomes. Sur la base de cette loi et de la loi portant modification de la loi sur l'élection des membres des assemblées représentatives des collectivités locales et régionales autonomes⁷⁴, un nouveau chapitre a été ajouté (VIII.a – Election des membres des conseils des minorités nationales dans les collectivités autonomes).

35. Aux termes de la législation ci-dessus, si une minorité nationale qui atteint plus de 5 % de la population d'une collectivité locale autonome, mais moins de 15 %, n'obtient pas au moins un siège à l'assemblée représentative de la collectivité autonome sur la base du suffrage universel, le nombre de membres de l'assemblée représentative de la collectivité autonome sera augmenté d'un siège. Si une minorité nationale qui atteint au moins 15 % de la

71. Ustav Republike Hrvatske (Constitution de la République de Croatie) «Narodne novine» n^{os} 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 41/01 – texte codifié, 55/01 – correction du texte codifié.

72. Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales, «Narodne novine» n^o 155/02.

73. Loi sur les élections des représentants au Parlement croate, «Narodne novine» n^{os} 116/99, 109/00, 53/03, 69/03 – texte codifié.

74. Loi portant amendement à la loi sur les élections des membres des assemblées représentatives des collectivités locales et régionales administrativement autonomes adoptée par le Parlement le 11 mars 2003, publiée dans «Narodne novine» et entrée en vigueur le 21 mars 2003.

population d'une collectivité autonome locale n'est pas représentée par un nombre de membres proportionnel au pourcentage qu'elle constitue dans ladite population, le nombre de membres de l'assemblée représentative de la collectivité autonome sera augmenté du nombre nécessaire à l'exercice de sa représentation. Ces membres appartenant à une minorité en particulier, qui n'avaient pas été élus sur la base de l'ordre des résultats obtenus par chaque liste aux élections, seront considérés comme élus. Le législateur dispose que dans des situations où même en adoptant une telle méthode le nombre de représentants des minorités nationales n'est pas atteint, il est possible d'organiser des élections partielles dans la collectivité autonome, conformément à la Loi constitutionnelle et à la loi réglementant l'élection des membres des assemblées représentatives des collectivités autonomes locales et régionales. C'est le suffrage proportionnel qui s'applique dans ce cas. Le résultat du recensement officiel détermine le nombre de membres d'une minorité nationale en vue de l'application de ce mécanisme.

36. Chaque groupe minoritaire qui constitue plus de 5 % de la population totale d'une collectivité autonome régionale a droit à la représentation proportionnelle. Si la représentation proportionnelle n'est pas obtenue par des élections régulières, le nombre de représentants dans l'organe régional doit être augmenté du nombre permettant d'y parvenir pour chaque groupe minoritaire concerné.

4. *Chypre*

37. Les membres des groupes religieux maronite, arménien et latin disposent des mêmes droits politiques que les autres citoyens chypriotes, et on a déjà vu une fois un Maronite élu à la Chambre des représentants. En outre, conformément aux lois sur les groupes religieux (Représentation) de 1970 à 1996 (articles 3 et 4), un représentant de chacun de ces groupes religieux est élu à la Chambre des représentants avec un statut consultatif. Chaque représentant a le droit de soumettre les opinions de son groupe sur des sujets relatifs à ce groupe ou de présenter des observations sur des sujets y afférents devant tout organe ou comité de la Chambre des représentants ou tout organe ou autorité de la République, s'agissant des sujets qui relevaient de la compétence de la chambre communale grecque avant sa dissolution et le transfert de ses attributions législatives à la Chambre des représentants en 1965, en vertu de la loi 12/65 de 1965⁷⁵.

5. *Allemagne*

38. Les minorités nationales sont constituées par des groupes de citoyens allemands qui sont résidents traditionnels en Allemagne, mais qui se distinguent de la majorité de la population par leur langue, leur culture et leur histoire et souhaitent préserver leur identité (la minorité danoise, le peuple sorabe, les Frisons d'Allemagne et le groupe ethnique des Sintis et des Roms allemands). Sauf ce dernier, ils ont leurs zones respectives d'établissement dans quelques Länder de la République fédérale d'Allemagne. Il s'agit du Land du Schleswig-Holstein, de l'Etat libre de Saxe, du Brandebourg et de la Basse-Saxe⁷⁶.

39. S'agissant de mesures positives en matière électorale, l'Allemagne a choisi de n'appliquer aucun quorum aux partis politiques représentant des minorités nationales. Alors

75. Information fournie par M. Panayotis Kallis, membre de la Commission de Venise pour Chypre.

76. Premier rapport présenté par la République fédérale d'Allemagne en vertu de l'article 25, paragraphe 1, de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (reçu le 24 février 2000) – ACFC/SR (99).

que pour les autres partis politiques le seuil est fixé à 5 %, les partis politiques représentant les minorités nationales ne sont pas soumis à ce seuil de 5 % établi par la loi électorale⁷⁷.

40. Dans la pratique, les minorités ne sont pas si importantes à l'échelon national que cette exemption du seuil leur permette d'obtenir des sièges aux assemblées fédérales. La situation n'est toutefois pas la même pour les élections aux parlements des Länder pour lesquelles les minorités ne sont pas non plus soumises à ce seuil de 5 % (Schleswig-Holstein, minorité danoise; Brandebourg, minorité sorabe).

41. De cette manière, les membres des minorités nationales sont encouragés à adhérer à des partis politiques qui représenteront leurs intérêts et leurs besoins. En dernier lieu, la participation définitive des minorités nationales dans les assemblées élues dépend aussi du système électoral et d'autres règles électorales.

6. Hongrie

42. La Hongrie met en œuvre des mesures positives dans ses lois électorales. Lesdites lois sont fondées sur la Constitution de la République de Hongrie⁷⁸. L'article 68 de la Constitution stipule que la République de Hongrie doit protéger ses minorités nationales et ethniques et assurer leur participation collective aux affaires publiques, favoriser leur culture, l'usage de leur langue maternelle, l'éducation dans leur langue maternelle et le droit d'utiliser leur nom dans leur langue maternelle. Les lois de la République de Hongrie doivent assurer la représentation des minorités nationales et ethniques vivant sur le territoire (paragraphe 4). A ce jour, les lois ou mesures législatives visant à assurer la représentation des minorités dans les assemblées élues n'ont pas encore été adoptées. Les minorités nationales et ethniques ont le droit de former des assemblées locales et nationales autonomes (paragraphe 4).

43. Sur cette base, la loi sur l'élection des maires et des conseillers municipaux (1990)⁷⁹ dispose au chapitre XI – Protection des droits des minorités nationales et ethniques – que les dispositions de la loi sur les minorités, avec les modifications et les amendements contenus dans cette partie de la loi, s'appliqueront à la nomination et à l'élection des représentants des minorités nationales et ethniques dans les collectivités autonomes. Si aucun candidat d'un même groupe n'obtient de mandat en raison d'un vote par liste, on calculera le nombre de voix égal à la moitié du nombre de suffrages validés en faveur du candidat ayant obtenu un mandat avec le plus petit nombre de voix. Tout candidat d'une minorité sans mandat en recevra un si le nombre de suffrages exprimés en sa faveur est plus élevé que le nombre déterminé de la manière ci-dessus décrite; s'il y a plus d'un candidat d'une minorité, c'est celui qui obtient le plus grand nombre de voix qui est élu. S'il y a au moins deux candidats ayant obtenu le même nombre de voix, le mandat sera attribué d'après le tirage au sort spécifié au paragraphe (4) de l'article 28 de cette même loi.

7. Italie

44. Une action positive en faveur des minorités est prévue par la loi italienne sur

77. Loi électorale fédérale d'Allemagne (1993, dernière modification en 1999). Source: <http://www.legislationline.org/view.php?document=54810>.

78. Constitution de la République de Hongrie (31 décembre 1990). Sources: CODICES, base de données de la Commission de Venise; la renaissance de la démocratie, 12 Constitutions de l'Europe centrale et orientale (publication du Conseil de l'Europe, 2^e édition).

79. Loi sur l'élection des maires et des conseillers municipaux (1990). Source: <http://www.legislationline.org/get.php?document=54349>.

l'élection des représentants italiens au Parlement européen. Une liste de candidats proposés par des partis ou des groupes politiques de la minorité d'expression française du val d'Aoste, de la minorité d'expression allemande de la province de Bolzano et de la minorité d'expression slovène de la région autonome du Frioul-Vénétie-Julienne (Friuli-Venezia-Giulia) est autorisée à rejoindre une autre liste de candidats de la même circonscription électorale afin de partager la distribution des sièges attribués à cette seconde liste. Tout électeur a le droit d'exprimer trois préférences individuelles – parmi lesquelles une préférence pour un candidat de la liste minoritaire. Après l'attribution des sièges aux listes, les candidats d'une liste ou de listes groupées sont élus en fonction du nombre de préférences. Néanmoins, lorsqu'aucun candidat de la liste minoritaire n'est élu, celui qui a réuni le plus de préférences est proclamé élu à la place d'un candidat de l'autre liste s'il obtient au moins 50 000 préférences⁸⁰.

8. Pologne

45. Des mesures positives en matière électorale figurent dans la loi sur les élections législatives sous la forme de certaines exemptions de seuil. S'agissant des règles spéciales relatives aux élections au Sejm (Diète), la loi sur les élections législatives⁸¹ stipule à l'article 134 que les listes des comités électoraux créés par des électeurs associés sous la forme d'organisations enregistrées de minorités nationales ne sont pas soumises au seuil minimal. Afin de bénéficier de cette dispense, il est demandé aux électeurs associés (organisations enregistrées) de minorités nationales de soumettre à la Commission électorale nationale une déclaration correspondante au plus tard cinq jours avant le scrutin.

46. Avec la déclaration, le comité est tenu de présenter un document établi par l'organe juridique compétent d'une organisation d'une minorité nationale attestant la création du comité par des électeurs – les membres de ladite organisation.

9. Roumanie

47. En Roumanie, les mesures positives en matière électorale figurent dans la Constitution et dans la loi électorale. Dans les deux cas, la solution choisie est celle de la représentation garantie.

48. Conformément à l'article 62 de la Constitution de la Roumanie⁸², les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales qui n'obtiennent pas le nombre de voix requis pour être représentées au parlement ont droit à un siège de député chacune aux termes de la loi électorale. Les citoyens appartenant à une minorité nationale ont le droit d'être représentés par une seule organisation. Le nombre de députés et de sénateurs est établi par la loi électorale, proportionnellement à la population de la Roumanie.

49. L'article 4 de la loi n° 68/1992 sur l'élection à la Chambre des députés et au Sénat stipule que les organisations légalement constituées de citoyens appartenant à chaque minorité nationale qui n'a pas obtenu au moins un mandat de député ou de sénateur aux élections auront le droit d'avoir un mandat de député si elles obtiennent à l'échelon national au moins 5 % du nombre moyen de voix exprimées pour l'élection d'un député. Les

80. Articles 12, 14 et 22 de la loi du 24 janvier 1979 n° 18.

81. Loi sur les élections législatives (2001).

Source: <http://www.legislationline.org/get.php?document=55898>.

82. Constitution de la République de Roumanie. Source: CODICES, base de données de la Commission de Venise.

organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales participant aux élections sont juridiquement assimilables aux partis politiques pour autant que cela concerne des opérations électorales.

50. S'appuyant sur ces fondements juridiques, le système roumain assure la représentation des organisations légalement constituées de citoyens appartenant à une minorité nationale. Si les organisations d'une minorité nationale n'obtiennent pas de siège dans l'une ou l'autre des chambres par les procédures électorales ordinaires, mais obtiennent au moins 5 % du nombre moyen de votes exprimés à l'échelon national pour l'élection d'un membre de la Chambre des députés, une organisation de cette minorité aura droit à un siège dans cette chambre.

51. La législation roumaine concernant les élections des collectivités locales prévoit que les candidatures à ces élections peuvent être proposées par les organisations de citoyens appartenant aux minorités nationales représentées au parlement. Les candidatures peuvent également être proposées par d'autres organisations, légalement établies, de citoyens appartenant à des minorités nationales, si le nombre de leurs membres n'est pas inférieur à 15 % du nombre total de citoyens qui, lors du dernier recensement, ont déclaré leur appartenance à cette minorité. Si le nombre de membres requis dépasse 25 000 personnes, la liste des membres inclura au moins 25 000 personnes résidant dans au moins 15 départements du pays et dans la municipalité de Bucarest, mais au minimum 300 personnes pour chacun des départements et pour la municipalité de Bucarest. En résumé, les candidatures des organisations de citoyens appartenant aux minorités nationales représentées au parlement sont rendues plus faciles, mais la procédure est plutôt lourde pour les autres organisations de ce type. Aucun siège n'est garanti aux minorités nationales à l'échelon local⁸³.

10. *Fédération de Russie*

52. Dans son principe, la législation fédérale octroie aux minorités nationales la possibilité d'exercer leurs droits électoraux aux élections et aux référendums.

53. Plus précisément, les dispositions de certains sujets de la Fédération de Russie aident les minorités nationales à être représentées dans les assemblées élues par des dérogations à la règle de l'égalité de représentation de la population dans les organes législatifs. Dans les Républiques de Carélie et du Daghestan, l'écart par rapport à la norme moyenne pour la représentation des députés dans des circonscriptions électorales créées dans des zones à forte densité de population de peuples autochtones peu nombreux peut dépasser l'écart normal, mais pas de plus de 40 %⁸⁴.

11. *Slovénie*

54. Les mesures positives en matière électorale se trouvent dans la Constitution et la législation. Les mécanismes mis en œuvre sont divers: représentation garantie et sièges garantis, double droit de vote, liste électorale spéciale, district spécial et scrutin proportionnel.

55. L'Assemblée nationale slovène comprend 90 députés élus par un système

83. Pour une analyse plus détaillée de cette loi, voir le document CDL-AD(2004)040.

84. Article 9 de la loi sur l'élection des députés aux assemblées représentatives et des chefs des autonomies locales en République de Carélie, dans sa version au 25.12.2003, et loi sur l'élection des députés à l'assemblée des peuples de la République du Daghestan, dans sa version au 12.05.2004.

électoral à la proportionnelle. Aux termes de l'article 64 de la Constitution de la République de Slovénie, les communautés ethniques italienne et hongroise sont directement représentées à l'échelon local et sont également représentées à l'Assemblée nationale. Cette garantie octroyée aux membres des deux minorités nationales est développée à l'article 80 de la Constitution, qui dispose que «les communautés ethniques italienne et hongroise ont toujours le droit d'élire chacune un député à l'Assemblée nationale». Les membres de ces deux minorités nationales ont un double droit de vote, de sorte que les députés appartenant aux communautés italienne et hongroise sont élus par tous les membres de ces minorités nationales ayant le droit de vote, mais les électeurs des minorités nationales peuvent voter en même temps pour les candidats ordinaires.

56. Aux termes de la loi sur les élections à l'Assemblée nationale, des commissions électorales pour des circonscriptions spéciales sont instituées pour l'élection des députés des minorités nationales italienne et hongroise.

57. L'article 39 de la loi sur l'autonomie locale dispose que les minorités nationales italienne et hongroise vivant dans des zones ethniquement mixtes habitées par des membres des deux minorités nationales ont au moins un représentant au conseil municipal. La loi sur la formation des municipalités et la détermination de leur territoire (1994) établit en détail le nombre de membres des minorités nationales italienne, hongroise et rom dans le premier conseil municipal. Les élections des membres des conseils municipaux appartenant à des minorités sont organisées conformément au principe majoritaire dans une circonscription électorale spéciale comprenant le territoire de la municipalité. Les candidats aux conseils municipaux – représentants des minorités nationales italienne et hongroise – sont choisis par les électeurs membres de la communauté ethnique au sein de la municipalité, avec la signature d'au moins 15 électeurs.

12. Suisse

58. En Suisse, un certain nombre de dispositions garantissent une représentation des groupes ou régions linguistiques. A l'échelon fédéral, les diverses régions et communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral (gouvernement)⁸⁵. Une disposition analogue s'applique au Tribunal fédéral⁸⁶.

59. A l'échelon cantonal, dans le canton de Berne essentiellement d'expression allemande, un siège sur les sept que compte le gouvernement est réservé à un citoyen d'expression française résidant dans l'un des trois districts francophones (Jura bernois)⁸⁷. Un minimum de 12 sièges sur les 160 du parlement cantonal est réservé au Jura bernois. Une représentation équitable doit être garantie à la minorité d'expression française de la circonscription de Bienne-Seeland⁸⁸.

13. «L'ex-République yougoslave de Macédoine»

60. Dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», l'action positive a des fondements traditionnels et constitutionnels. Toutefois, les lois électorales, à l'instar des autres lois, ne contiennent pas de mécanismes spécifiques en faveur de l'action positive.

85. Article 175.4 de la Constitution fédérale.

86. Article 1.2 de la loi sur l'organisation judiciaire.

87. Article 84 de la Constitution cantonale.

88. Article 73 de la Constitution cantonale.

61. Les fondements constitutionnels sont établis par l'amendement n°6 à la Constitution. Cet amendement instaure la notion de participation appropriée et équitable des communautés (c'est-à-dire des minorités nationales) dans les organes de l'Etat et les institutions publiques à tous les échelons comme l'une des valeurs fondamentales de l'ordre constitutionnel de la République.

62. Il existe un certain nombre de partis politiques créés par des membres des minorités nationales, qui les représentent aux élections législatives et locales. Si l'on ajoute cela à la mise en place du scrutin proportionnel, les minorités ont la chance d'être mieux représentées.

63. Un autre mécanisme assez volontariste a été mis en œuvre dans le découpage des circonscriptions électorales. Quelques-unes des circonscriptions électorales ont été établies pour favoriser la représentation des minorités. C'est le cas par exemple de la municipalité de Suto Orizari, dans la capitale Skopje. Ce district a été créé pour permettre l'élection d'un représentant de la communauté rom⁸⁹.

64. L'utilisation préférentielle de la langue des minorités dans les documents électoraux est régie par la loi sur l'élection des membres du parlement (article 71)⁹⁰.

Conclusion

65. Les études pays par pays montrent qu'il existe déjà des règles électorales intéressantes ayant des objectifs d'action positive, dans le sens le plus large de la définition retenue ici. Il ne s'agit évidemment pas des seules règles de droit électoral permettant la représentation des minorités (voir l'annexe). Dans la majorité des pays, lesdites règles sont établies de manière isolée tandis que dans quelques pays elles font partie d'un processus plus systématique. Dans le premier cas, les mesures positives en matière électorale sont incorporées directement dans la législation. Dans le second cas, lesdites règles découlent de dispositions constitutionnelles plus générales. Le second modèle est le plus fréquent dans les pays récemment démocratisés.

66. De manière générale, les règles électorales qui favorisent l'action positive ont une portée limitée. Le nombre de bénéficiaires desdites règles électorales est clairement et précisément déterminé par la Constitution, par la législation ou par des dispositions d'application. Par exemple, le nombre de sièges parlementaires garanti aux minorités est presque toujours inférieur au nombre de minorités présentes dans le pays. L'action positive peut ne s'appliquer qu'à l'échelon national, régional, local ou même européen, ou dans une partie du pays. Cela signifie que l'inspiration originale desdites règles électorales n'est pas purement juridique, mais probablement politique et l'objet d'un arbitrage. Les législateurs sont contraints de recourir à un arbitrage pour classer et traiter un certain nombre de minorités nationales comme un groupe afin d'élire un représentant commun. Les grandes différences numériques entre certaines minorités réduisent les chances électorales de quelques-unes d'entre elles, car les sièges vont au candidat de la minorité qui obtient le plus grand nombre de voix. Il s'agit là d'un problème particulièrement sérieux de l'action positive si l'on considère que les définitions des minorités nationales appliquées dans chaque pays sont ad hoc et imprécises, et qu'elles diffèrent très sensiblement.

89. OSCE BIDDH, lignes directrices en vue de favoriser la participation des minorités nationales au processus électoral, Varsovie, janvier 2001.

90. Loi sur l'élection des membres du parlement, Bulletin officiel de la République de Macédoine n° 42/2002. Source: <http://www.dik.mk>.

67. Une autre question tant juridique que politique concernant les mesures positives en matière électorale est celle de la nature et de la signification de la représentation. Le mécanisme de mandats garantis aux membres des minorités nationales au parlement ou à l'échelon local ou régional, par exemple, pose la question de la nature de la représentation et du mandat de ces députés. Leur mandat est-il strictement et uniquement en rapport avec des sujets touchant aux minorités et aux droits des minorités (mandat impératif) ou est-ce un mandat ordinaire (ouvert ou politique)?

68. Les mesures positives en matière électorale posent d'autres questions juridiques. Cela prouve une nouvelle fois le caractère controversé de l'action positive en général. Toutefois, son fondement est sérieux et, s'appuyant sur cette base, des pays vont développer une grande diversité de mécanismes en fonction de leur tradition historique et juridique et de leur régime politique. C'est dans ce sens que le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise apporte quelques principes fondamentaux en vue de développer des mesures positives en matière électorale conformes à l'héritage électoral européen. Voici les principes que nous soulignons:

a. Les partis de minorités nationales doivent être autorisés. Toutefois, la participation des minorités nationales dans les partis politiques n'est pas et ne doit pas être limitée aux partis dits ethniques⁹¹.

b. N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales.

c. Les candidats et les électeurs ne doivent pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale.

d. Les seuils électoraux (quorums) ne devraient pas affecter les chances des minorités nationales d'être représentées.

e. Les circonscriptions électorales (leur nombre, leur taille et leur forme, leur nombre de sièges) peuvent être établies en vue de favoriser la participation des minorités aux processus décisionnels.

69. Les mesures positives en matière électorale, comme le montre l'expérience du haut-commissaire de l'OSCE, sont particulièrement efficaces lorsqu'elles sont appliquées aux élections locales; en outre, sur les territoires où les minorités nationales représentent une partie importante de la population, la délimitation des entités territoriales (circonscriptions électorales, municipalités) visant à empêcher la dispersion des membres d'une minorité nationale peut favoriser la représentation de minorités dans les assemblées élues, comme le souligne la Recommandation 43 sur l'autonomie territoriale et les minorités nationales du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

70. Les principes ci-dessus énoncés peuvent être la base du développement de cadres européens communs, sinon de normes relatives à l'action positive, en vue de la participation des minorités nationales aux processus décisionnels.

91. Le haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE défend l'approche fondée sur la liberté d'association, en adressant une recommandation à tous les partis politiques visant à intégrer des membres de minorités avec leurs intérêts spécifiques.

Annexe

Droit électoral et minorités nationales (Document CDL-INF(2000)004) – Conclusion

Les très nombreuses variantes des systèmes électoraux ont alimenté et continueront d'alimenter des générations de juristes, de politologues et de mathématiciens. Certes, elles ne conduisent pas sans exception à garantir une représentation équitable des minorités nationales, mais la principale conclusion qui peut être tirée des développements qui précèdent est qu'il n'existe pas de règle absolue en la matière. En effet, le système électoral n'est qu'un des facteurs de la présence des personnes appartenant à des minorités dans l'organe élu. Celle-ci est influencée par d'autres éléments, tels que les choix des candidats opérés par les partis politiques et, évidemment, les choix des électeurs, qui ne dépendent que partiellement du système électoral. Le caractère concentré ou dispersé de la minorité peut également jouer un rôle, tout comme sa plus ou moins grande intégration dans la société, et surtout son importance numérique.

Cela dit, le système électoral n'est tout de même pas sans effet sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique. D'une part, certains Etats – mais ils sont peu nombreux – prévoient des règles spécifiques destinées à assurer une telle participation. D'autre part, il arrive que des règles neutres – par exemple en matière de découpage des circonscriptions – soient appliquées dans le but de faciliter la représentation des minorités. Le plus souvent, cependant, la représentation des minorités n'est pas un élément déterminant des choix opérés lors de l'adoption d'un système électoral ou même de sa mise en œuvre concrète. En ce qui concerne la présence des personnes appartenant à des minorités dans les organes élus, il est toutefois possible de faire les remarques générales suivantes:

- L'effet d'un système électoral sur la représentation des minorités se fait le plus clairement sentir lorsqu'il existe des partis spécifiques aux minorités nationales.
- L'interdiction des partis politiques des minorités nationales est peu fréquente *de jure*, et exceptionnelle *de facto*. Ce n'est que dans de très rares cas qu'elle constitue une restriction de la liberté d'association proportionnée, conforme au patrimoine constitutionnel européen.
- Si les partis des minorités nationales sont très généralement autorisés, leur existence n'est pas la règle, ni n'est indispensable à la présence des personnes appartenant à des minorités dans les organes élus.
- Plus le système électoral est proportionnel, plus les minorités dispersées ou peu nombreuses ont de chances d'être représentées dans l'organe élu; le nombre de sièges par circonscription est un élément déterminant de la proportionnalité du système.
- Lorsque les listes ne sont pas bloquées, le choix de l'électeur peut prendre en considération l'appartenance des candidats à des minorités nationales. Savoir si une telle liberté de choix favorise ou défavorise les minorités dépend de nombreux facteurs, dont l'importance numérique des minorités.

– L'existence d'inégalités de représentation peut exercer une influence (positive ou négative) sur la représentation des minorités concentrées, mais aucun cas concret ne ressort des réponses au questionnaire.

– La reconnaissance du statut de circonscription à un territoire où une minorité est majoritaire facilite sa représentation dans les organes élus, surtout si un système majoritaire est appliqué.

En résumé, la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie publique au travers de fonctions électives résulte moins de l'application de règles spécifiques aux minorités que de la mise en œuvre de règles générales du droit électoral, aménagées au besoin pour accroître les chances de succès des candidats issus de ces minorités.

Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe⁹² – Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents

Introduction

1. Le principal objectif de la présente étude est d'identifier les défis et les faiblesses récurrents associés à la législation et à l'administration électorales en Europe par référence aux normes et aux bonnes pratiques internationaux pertinents. L'étude aborde la question des scrutins nationaux et infranationaux. Quant aux problèmes inhérents aux référendums, ils ne sont en principe pas examinés⁹³.

2. L'étude se concentre sur les Etats auxquels le Conseil de l'Europe a adressé des recommandations en matière électorale ou dans lesquels il a récemment envoyé des missions d'observation des élections. Il s'agit des pays suivants: Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, (Bélarus), Bosnie-Herzégovine, Croatie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», (y compris les élections en République tchétchène), Géorgie, Moldova, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie-Monténégro (y compris des élections en Serbie, au Monténégro et au Kosovo) et Ukraine. Il a cependant aussi été tenu compte dans cette analyse de l'expérience tirée des élections organisées dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

3. En passant systématiquement au crible le processus électoral, le rapport tente d'identifier des problèmes et défis associés à la législation et à l'administration électorales, en se fondant sur l'avis d'experts et d'observateurs internationaux. Les exemples empruntés à tel ou tel pays ont essentiellement une valeur illustrative.

4. L'étude se fonde sur:

- le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18 et 19 octobre 2002, CDL-AD(2002)023rév.);
- les avis et recommandations de la Commission de Venise (voir l'annexe I);
- les rapports et autres documents de la Commission de Venise (voir l'annexe II);
- les rapports du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (voir l'annexe III);
- les documents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (voir l'annexe IV);
- les rapports de l'OSCE/BIDDH (voir l'annexe V);
- d'autres publications (voir l'annexe VI).

92. Etude n° 352/2006, adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 17^e réunion (Venise, 8-9 juin 2006) et la Commission de Venise lors de sa 67^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006) sur la base d'une contribution de M. Michael Krennerich (expert, Allemagne); document CDL-AD(2006)018.

93. Pour une analyse détaillée des règles juridiques applicables aux référendums en Europe, voir CDL-AD(2005)034. Voir aussi la Recommandation 1704 (2005) et l'avis CDL-AD(2005)028 y relatif.

5. Cette étude a été adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 17^e réunion (Venise, 8-9 juin 2006) et la Commission de Venise lors de sa 67^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006) sur la base d'une contribution de M. Michael Krennerich (expert, Allemagne).

I. Remarques générales

Engagement à respecter les normes internationales

6. Il convient de préciser d'emblée que le droit électoral de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe constitue en règle générale une base adéquate pour organiser des élections et des référendums démocratiques. Fait remarquable: les lois électorales de plusieurs nouvelles démocraties d'Europe centrale et de l'Est contiennent des dispositions extrêmement progressistes concernant, par exemple, l'établissement de commissions électorales formellement indépendantes ou la représentation politique des femmes et des minorités, ainsi que des garanties complètes contre les fraudes et les manipulations.

7. L'amélioration du droit électoral résulte d'efforts nationaux et internationaux incessants visant à renforcer la législation pertinente dans les démocraties nouvelles ou émergentes du continent européen. Nombre de recommandations du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH ont été reprises dans des amendements aux codes électoraux de la région. Les réformes et les amendements électoraux servent le plus souvent à surmonter certaines difficultés pratiques liées à l'organisation d'élections démocratiques.

8. Malgré des améliorations notables, le droit électoral comporte encore des lacunes et certaines de ses dispositions suscitent toujours des préoccupations. Dans nombre de domaines, il y a encore de la place pour des améliorations ou du moins un débat. Concernant certaines dispositions, ce droit gagnerait à être révisé.

9. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que le droit électoral à lui seul ne peut pas garantir des élections démocratiques. Le caractère démocratique d'un scrutin dépend largement de la manière dont les autorités appliquent la législation et de l'engagement de toutes les autres parties prenantes (électeurs, candidats, partis politiques, médias, etc.) à conduire des élections démocratiques, de sorte que l'ampleur de l'impact positif d'améliorations potentielles de la législation sur le processus électoral dépend essentiellement de la volonté et de la capacité des autorités électorales et autres parties intéressées à respecter et à appliquer la loi de manière efficace et non partisane.

10. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, les scrutins (et les référendums) nationaux et infranationaux sont conduits de manière satisfaisante, conformément aux lois pertinentes et aux normes démocratiques internationales. Les seuls problèmes identifiés sont mineurs et essentiellement techniques. Néanmoins, dans un petit nombre d'Etats, les scrutins récemment organisés ont dénoté – selon les rapports des observateurs – des manquements graves à des engagements essentiels et un non-respect des normes internationales. Malgré des améliorations importantes, divers aspects de l'administration électorale suscitent de graves inquiétudes.

Harmonisation du droit électoral

11. Les lois électorales sont les principaux instruments de réglementation du processus électoral. On observe une tendance en Europe à regrouper les principaux aspects de la législation électorale en un seul code électoral.

12. Toutefois, on dénombre encore plusieurs Etats où différentes lois électorales sont appliquées sur le même territoire selon l'organe à désigner. En Ukraine, par exemple, une pléthore de lois réglemeute séparément les élections présidentielles, législatives et locales, ainsi que des aspects spécifiques du processus d'administration électorale (par exemple la Commission électorale centrale ou le projet de loi sur le registre électoral d'Etat). Pour réduire le nombre de dispositions redondantes et améliorer l'uniformité et la clarté de la législation électorale, il serait peut-être techniquement préférable de promulguer un code électoral unique décrivant les aspects généraux de toute élection et – dans des parties différentes du même instrument ou dans des instruments différents – les particularités de chaque élection (voir aussi CDL-AD(2006)002, paragraphe 11). L'adoption d'un code électoral unique en Ukraine a été recommandée, «... car il permettrait aux ressortissants de ce pays de comprendre plus facilement les questions électorales, aux acteurs politiques de mieux appréhender ces questions et aux commissions et juridictions électorales de mieux les régler» (CDL-AD(2006)003, paragraphe 10). Des recommandations similaires ont été formulées, par exemple, concernant «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et la Slovénie.

13. En outre, on constate parfois certaines incohérences entre la loi ou le Code électoral et les dispositions relatives aux élections contenues dans d'autres lois visant, par exemple, les partis politiques, les médias, les référendums ou les collectivités locales, ou bien dans les Codes civil et pénal. Une approche holistique semble donc s'imposer pour harmoniser les élections et la législation pertinente.

Simplification du droit électoral

14. Qu'elles aient été unifiées ou pas, plusieurs lois électorales semblent de toute façon exagérément détaillées et parfois confinent même à la surréglementation. Dans un certain nombre de pays, lesdites lois font l'objet de critiques tenant à leur longueur exceptionnelle, leur complexité et leur redondance, qui entraînent parfois certaines incohérences internes. Or, une loi électorale doit être précise, claire et facilement compréhensible aussi bien par le personnel chargé des élections que par les candidats et par les électeurs. Compte tenu de ces critiques, toute réforme supplémentaire doit veiller à ne pas introduire de dispositions excessivement détaillées. Il convient au contraire de revoir la législation en vue de clarifier et de simplifier les dispositions complexes tout en supprimant les incohérences et les répétitions superflues. Cet exercice permettrait de générer une législation électorale plus compréhensible pour le grand public. Il faciliterait en outre l'éducation des électeurs et la formation du personnel chargé des élections. En augmentant le professionnalisme de l'administration électorale et en réduisant la méfiance des parties prenantes, il devient possible de conférer à des commissions électorales indépendantes une certaine marge d'appréciation en matière d'adaptation et d'interprétation de la loi électorale.

Stabilisation du droit électoral

15. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que la stabilité du droit est déterminante pour la crédibilité du processus électoral (voir CDL-AD(2002)023rév., point II.2.d et paragraphes 63 à 65). Il convient donc d'éviter que les règles relatives à des

questions politiquement sensibles – telles que la composition des commissions électorales, le système électoral ou le découpage des circonscriptions – considérées comme des facteurs décisifs dans le résultat des élections soient changées fréquemment ou juste avant un scrutin. «De manière plus générale, toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable.» (CDL-AD(2005)043, paragraphe 5).

16. Alors que dans nombre de pays des amendements importants ont été adoptés bien avant les élections subséquentes, dans d'autres des amendements tardifs à la législation ou des décisions prises à la dernière minute par les commissions électorales ont compliqué l'application correcte et uniforme de la législation électorale pendant les élections. Par exemple, selon les observateurs internationaux, l'adoption tardive des amendements de 2005 au droit électoral bulgare, 10 semaines seulement avant le jour du scrutin, combinée à la clarification en fin de campagne de certains points clés – par le biais d'instructions émanant de la Commission électorale centrale –, pourrait avoir semé la confusion dans l'esprit des électeurs et des membres des bureaux de vote⁹⁴.

17. En revanche, certains délais d'amendement du droit électoral semblent trop restrictifs. Par exemple, le délai de 240 jours devant séparer toute adoption d'un amendement à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine du jour des prochaines élections législatives – tel qu'il est fixé par ladite loi – peut sembler excessif (voir CDL-AD(2006)002, paragraphe 13). En vertu du Code de bonne conduite en matière électorale, seuls les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection.

Traduction du droit électoral

18. Pour rendre le droit et le matériel électoraux accessibles à tous les citoyens, il est important de publier ces documents publics dans toutes les langues minoritaires officielles et protégées⁹⁵. Ce n'est pas toujours le cas.

II. Structure de l'administration électorale

Souveraineté de l'administration électorale

19. Compte tenu de l'importance cruciale des élections démocratiques pour une nation, le processus électoral est généralement administré par des autorités nationales souveraines. Toutefois, dans le contexte unique des situations d'après-guerre – tel que celui prévalant en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo – la communauté internationale peut s'impliquer dans l'organisation ou la surveillance des élections. Cette intervention peut s'avérer particulièrement utile pour conduire des élections juste après un conflit. Néanmoins, le rôle déclinant des représentants internationaux – notamment au sein de la Commission électorale de Bosnie-Herzégovine – correspond à une évolution positive sur la voie de la construction d'institutions étatiques durables et pleinement souveraines (voir CG/CP (11) 13).

Commissions électorales indépendantes

94. Voir l'avis des observateurs internationaux sur <http://www.hri.org/news/balkans/bta/1996/96-10-30.bta.html>.

95. Voir CDL-AD(2002)023rév., I.3.1.b.

20. Dans nombre de démocraties solidement établies d'Europe de l'Ouest où les autorités administratives jouissent traditionnellement d'une grande impartialité, les élections (de même que les référendums) sont organisées par une branche spéciale de l'exécutif: généralement le ministère de l'Intérieur ou celui de la Justice. Cette pratique est acceptable tant que, dans les pays concernés, le gouvernement en place n'intervient pas dans le processus d'administration électorale.

21. Toutefois, dans les Etats disposant d'une expérience limitée en matière d'organisation d'élections démocratiques, l'impartialité de l'administration électorale à l'égard de l'exécutif ne saurait être considérée comme acquise d'avance⁹⁶. C'est pourquoi le Code de bonne conduite en matière électorale insiste sur la nécessité d'établir dans les pays concernés des commissions électorales indépendantes. En fait, des commissions électorales autonomes et indépendantes à l'égard des autres institutions gouvernementales sont de plus en plus perçues, dans le monde entier, comme la base d'une administration électorale impartiale dans les démocraties nouvelles ou émergentes.

22. Il convient donc de saluer la multiplication de commissions électorales formellement indépendantes en Europe centrale et de l'Est. L'établissement d'organes de ce type peut être considéré comme un pas important vers le renforcement de l'impartialité et de la neutralité du processus d'administration électorale. Toutefois, il convient de noter que les garanties légales d'indépendance ne sont pas toujours intégralement respectées en pratique.

23. De plus, ce statut indépendant ne se traduit pas nécessairement par une indépendance budgétaire. Des budgets ad hoc incertains et un manque chronique de ressources peuvent sérieusement gêner le fonctionnement efficace des organes d'administration électorale. Dans certains pays, l'administration d'élections précédentes ou récentes a été marquée par des problèmes financiers. Cela a notamment été le cas pour les élections organisées au Monténégro en 2003, ce qui n'a cependant pas affecté la transparence et l'efficacité de ce scrutin.

Commissions électorales permanentes

24. Il convient de noter une autre évolution positive: en règle générale, les commissions électorales nationales respectives des pays d'Europe centrale et de l'Est ont été établies comme des organes permanents. Les commissions électorales nationales non permanentes, établies quelques mois seulement avant les élections, sont considérées de nos jours comme incapables de gérer correctement le processus d'administration électorale, à la fois dans les vieilles démocraties et dans les démocraties émergentes. Par conséquent, le Code de bonne conduite en matière électorale exige que toute commission électorale centrale revête un caractère permanent (CDL-AD(2002)023rév., II.3.1.c).

25. Dans certains pays où le droit électoral a établi une commission électorale centrale provisoire, la loi a été modifiée afin de mettre sur pied un organe permanent. En Croatie, par exemple, l'absence d'une administration électorale permanente a été critiquée par les observateurs des élections législatives de 2003 et présidentielles de 2005. Le projet de loi sur la Commission électorale nationale de la République de Croatie (2005) prévoit une commission électorale permanente. Cette réforme a été saluée par les experts internationaux, dans la mesure où la fréquence des élections implique une action continue de la part de l'organe suprême en matière de conduite des opérations électorales (CDL-EL(2005)053).

96. Voir CDL-AD(2002)023rév., II.3.1.b.

26. La question reste cependant ouverte de savoir si des commissions électorales permanentes sont requises au niveau infranational. D'aucuns prétendent que le caractère permanent de ces organes est moins important et ne s'impose vraiment que s'ils assument certaines responsabilités. Au niveau le plus bas, cependant, aucune structure permanente n'est requise.

27. En tout cas, il est souhaitable que la Commission électorale centrale dispose de son propre secrétariat chargé d'expédier la plupart des préparatifs administratifs des différents scrutins. L'importance d'un tel secrétariat technique a été soulignée par les observateurs internationaux, notamment ceux ayant surveillé les élections locales tenues en Bosnie-Herzégovine en 2004 (CG/CP (11) 13). Par contre, les observateurs du référendum tenu en 2004 dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» ont critiqué le fait que le secrétariat permanent, bien que prévu par la loi, n'avait pas encore été établi⁹⁷.

28. Enfin, il convient de rappeler qu'une administration électorale permanente n'est pas en soi une garantie de gestion professionnelle des élections. Sur le plan du professionnalisme, plusieurs pays semblent avoir encore des progrès à faire.

Structure à plusieurs échelons des commissions

29. Dans la plupart des pays, le droit électoral prévoit des commissions à trois échelons: une commission électorale nationale, des commissions électorales régionales ou de district et des commissions électorales locales. Certains pays, par exemple la République de Croatie et la Fédération de Russie, se sont même dotés d'une structure à quatre échelons. Les structures à trois échelons – ou, en cas de nécessité, à quatre échelons – semblent propices à une administration efficace des élections et des référendums.

30. Il convient de noter les structures des commissions en Serbie-Monténégro où deux échelons coexistent: l'un au niveau central et l'autre au niveau local (bureau de vote). L'absence d'un niveau intermédiaire d'administration électorale peut compliquer l'organisation des scrutins. Selon les observateurs de l'OSCE/BIDDH, elle a provoqué des problèmes techniques et logistiques lors des élections législatives tenues en 2003 en Serbie. Malgré ces critiques, la loi sur les élections a maintenu la structure à deux échelons (voir CD-AD(2006)013, paragraphe 18). Les observateurs internationaux n'ont cependant pas émis les mêmes critiques concernant le Monténégro.

31. Le droit électoral doit impérativement déterminer clairement les devoirs et responsabilités de chaque organe. Parfois, cependant, les dispositions relatives aux commissions électorales sont vagues et les relations entre les différents échelons définis de manière imprécise. Citons à ce propos la loi de 2004 sur les élections locales dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Les observateurs de l'OSCE/BIDDH et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ont recommandé le renforcement du contrôle conféré à la Commission électorale nationale sur l'action des organes électoraux subordonnés (CG/BUR (11) 122 rév, page 14). De même, concernant les élections législatives tenues en 2002 en Hongrie, le fait que la Commission électorale nationale ne disposait pas d'une autorité contraignante sur les décisions et les actions des commissions

97. Voir le rapport de la mission d'observation internationale sur <http://unpanl.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN019016.pdf>.

d'échelon inférieur a été critiqué comme susceptible de mener à une mise en œuvre incohérente et à des abus.

32. De plus, il est indispensable d'instaurer un flot continu d'informations au sein de la structure d'administration électorale. En pratique, les instructions et les clarifications visant les dispositions légales ne sont pas toujours communiquées intégralement et en temps utile par les commissions supérieures aux commissions inférieures, ce qui contribue à générer des procédures électorales non uniformes dans plusieurs pays.

Composition des commissions électorales

33. Même en présence de commissions électorales formellement indépendantes, la méthode de composition de ces organes peut fortement favoriser le gouvernement ou ses partisans. Il n'est donc pas surprenant que cette question demeure l'une des plus controversées relevant du cadre juridique des élections dans de nombreuses démocraties nouvelles ou émergentes de la région.

34. Bien que, dans la plupart des pays, l'influence de l'exécutif sur la composition des commissions électorales ait été, en règle générale, sensiblement réduite, un nombre important de membres de ces organes sont encore désignés et nommés par l'exécutif en la personne du Président de la République ou du ministre de l'Intérieur ou de la Justice. La Géorgie constitue un bon exemple de ce point de vue, puisque 5 des 15 membres de la Commission électorale centrale sont nommés par le président, sans compter les membres nommés par les partis de la majorité au parlement. Pour éviter le risque d'une ingérence gouvernementale dans le travail de la commission, il est généralement préférable que l'exécutif ne nomme aucun de ses membres ou alors un nombre très limité d'entre eux.

35. Même si des institutions n'étant pas rattachées à l'exécutif désignent et nomment les membres des commissions, ces dernières peuvent se retrouver *de facto* sous le contrôle du gouvernement. Pour éviter ce risque, il convient de prendre trois types de précautions.

a. Il est important que tous les membres des commissions ne soient pas nommés par une seule et même institution. Un «mélange» d'institutions impliquées dans le processus de nomination des membres des commissions est désormais la règle dans les démocraties nouvelles ou émergentes d'Europe.

b. On considère comme utile de faire nommer au moins une partie des membres des commissions par des institutions non politiques perçues comme neutres. Dans plusieurs pays, des organes spécifiques relevant du pouvoir judiciaire sont considérés comme particulièrement appropriés pour remplir cette tâche. Fait significatif, la Commission de Venise a encouragé l'implication du judiciaire dans le processus de nomination des commissions électorales, notamment en Arménie (voir CDL-AD(2005)027, paragraphe 9). Toutefois, force est de constater que le niveau de confiance dont jouissent les institutions varie d'un pays à l'autre, de sorte qu'il convient de rechercher des solutions spécifiques à chaque Etat.

c. Lorsque l'ensemble ou une partie des membres des commissions sont nommés par le parlement ou les partis politiques, il convient d'établir un juste équilibre entre les formations soutenant le gouvernement et l'opposition. Dans certains pays, toutefois, les partis progouvernementaux jouissent (encore) d'un avantage dans ce domaine. Parmi les lacunes subsistant dans le Code électoral de l'Azerbaïdjan, par exemple, les observateurs

internationaux dénoncent la méthode de désignation des commissions électorales qui continue à privilégier fortement le gouvernement et, partant, à saper la confiance du public dans l'indépendance de l'administration électorale. Dans nombre de pays, le défi inhérent à un équilibre adéquat et à une formule politique acceptable en matière de répartition des membres des commissions entre les partis n'a toujours pas été relevé. Enfin, au sein des organes partisans, il convient de peser soigneusement les règles de désignation du président et du vice-président ainsi que le rôle dévolu aux autres membres.

36. La présence de représentants des partis politiques – dans la composition ordinaire ou élargie des commissions électorales – est souvent considérée comme un moyen efficace pour doter le processus électoral d'un système de freins et de contrepoids. L'idée sous-jacente est que les partis peuvent ainsi se surveiller mutuellement. Les partis de la majorité et de l'opposition sont représentés au sein des commissions électorales et peuvent donc se contrôler l'un l'autre. Cette méthode a cependant l'inconvénient de provoquer un risque de politisation excessive du travail des commissions, les membres de ces organes agissant dans l'intérêt de leur parti et non dans celui des électeurs. Les conséquences d'une telle attitude peuvent être graves: dans certains pays, le travail des commissions a sérieusement pâti des conflits entre partis et de l'ingérence des formations politiques. Dans ce cas, l'intégration de membres non partisans peut contribuer à dépolitiser les commissions et à renforcer le caractère professionnel de leur travail.

37. Considérons à titre d'exemple le cas de l'Albanie: le Code électoral adopté en 2003 a notamment été critiqué parce qu'il encourage la politisation de l'administration électorale par les deux principaux partis, qui exercent une influence négative sur le processus d'organisation des élections. Il a donc été recommandé de mettre en place des commissions électorales indépendantes, professionnelles, efficaces et non partisans en permettant à ces organes de s'ouvrir, avant une élection, à des membres représentant les partis politiques en leur accordant ou non le droit de vote (voir CDL-AD (2004)017, paragraphe 14).

38. Un autre exemple concerne «l'ex-République yougoslave de Macédoine» où la loi accorde des privilèges exorbitants aux quatre principaux partis politiques dans le mode de désignation de l'administration électorale. Des observateurs de l'OSCE/BIDDH et du Conseil de l'Europe chargés de contrôler les élections municipales de 2005 ont notamment déploré que les membres de la commission électorale protègent fréquemment les intérêts de leur parti au lieu d'assumer leur obligation de garantie d'un scrutin régulier et légal⁹⁸.

39. En tout état de cause, la loi électorale devrait prévoir une procédure claire et transparente de désignation et de nomination des membres des commissions électorales. Le manque de transparence du processus de désignation a été critiqué par les observateurs du Conseil de l'Europe dépêchés en Azerbaïdjan et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (voir CDL-AD(2004)016rév., paragraphe 12.ii; CG/BUR (11) 122rév.).

40. En outre, il conviendrait d'envisager l'adoption d'une législation garantissant la participation des femmes aux commissions électorales dans la mesure où, dans de nombreux pays, le sexe faible est largement sous-représenté au sein de ces organes.

41. Afin de garantir l'indépendance des commissions électorales, il est d'habitude préférable de respecter les incompatibilités les plus courantes applicables aux membres. Les personnes susceptibles d'être impliquées dans un conflit d'intérêts inconciliable avec

98. Voir, par exemple, CG/BUR (11) 122rév.

l'exigence d'impartialité ne devraient pas être autorisées à siéger dans ces organes. Par exemple, il est logique d'interdire explicitement aux candidats enregistrés de siéger au sein d'une commission. Les observateurs internationaux ont notamment soulevé cette question dans le cadre des élections législatives tenues en 2003 au Monténégro⁹⁹ ou des élections municipales tenues en 2005 dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine»¹⁰⁰.

42. De plus, le fait de nommer des membres pour une période fixe et suffisamment longue et d'interdire leur révocation sans motifs raisonnables peut accroître l'indépendance des commissions. En vertu du Code de bonne conduite en matière électorale, les organes nommant les membres des commissions électorales ne jouissent généralement pas du pouvoir de les révoquer, dans la mesure où une telle prérogative jetterait un doute sur l'indépendance des personnes concernées. «Contrairement à la révocation discrétionnaire, une révocation pour faute disciplinaire, voire pour incompétence, est admissible, mais les motifs de révocation doivent alors être formulés clairement et restrictivement dans la loi» (CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 77).

43. Alors que certains pays ont aligné les dispositions pertinentes de leur droit électoral sur le Code de bonne conduite en matière électorale, d'autres autorisent toujours la révocation des membres des commissions électorales pour de vagues motifs, ce qui peut conduire à des abus. Dans plusieurs cas, le problème a été signalé par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (voir par exemple CDL-AD (2004) 027, paragraphe 41). Cette question doit être sérieusement examinée face aux tentatives répétées de certains gouvernements ou partis politiques de retirer «leurs» candidats quand ces derniers ne se montrent pas suffisamment dociles.

Mode de fonctionnement des commissions électorales

44. Plusieurs aspects des activités des commissions électorales doivent être réglementés selon l'une ou l'autre méthode. En dehors de toute une série de détails techniques, certains principes sous-jacents s'appliquent. Les règles de procédure doivent être claires. Les activités et les décisions des commissions doivent être transparentes, globales et consensuelles, sans pour autant provoquer des débats interminables, voire des impasses de nature à nuire à son efficacité. Il convient de trouver un moyen permettant de combiner transparence, globalité et efficacité. Les recommandations pertinentes peuvent porter sur des aspects différents, voire diamétralement opposés, en fonction des problèmes d'administration électorale spécifiques à chaque pays.

45. Concernant les élections (efficacement administrées) en Fédération de Russie, par exemple, les observateurs internationaux ont recommandé d'accroître la transparence du travail des commissions en garantissant – aux candidats ou à leurs mandataires financiers et délégués, ainsi qu'aux journalistes – l'accès à leurs sessions de travail, même informelles. De même, dans d'autres pays, le manque de transparence du travail des commissions a suscité de graves préoccupations.

46. Concernant la réforme adoptée par l'Ukraine en 2005, par contre, d'aucuns ont souligné que l'extension du droit d'assister aux réunions des commissions à de nombreuses personnes (les candidats, les représentants des partis et des médias, les observateurs étrangers

99. Voir le rapport des observateurs internationaux, http://www.osce.org/documents/odihr/2002/11/1350_fr.pdf.

100. Voir le rapport des observateurs internationaux, http://www.osce.org/documents/odihr/2005/06/15001_fr.pdf.

et internationaux), conjuguée au «nombre excessif» des membres de ces commissions, peut rendre très difficile l'exercice de leurs fonctions, qui reposent sur le débat et la prise de décisions (voir CDL-AD(2006)002, paragraphe 34). Il convient donc d'élaborer dans ce domaine une solution qui assure la meilleure transparence possible sans pour autant compliquer outre mesure – voire rendre impossible – le travail des commissions.

47. Un problème analogue affecte le processus de décision. D'une façon raisonnable, le Code de bonne conduite en matière électorale souligne qu'il serait peut-être bon d'exiger une majorité qualifiée (par exemple des deux tiers) pour adopter les décisions, cela afin d'encourager un débat entre les partis de la majorité et ceux de l'opposition. Un consensus entre tous les membres est jugé encore préférable (CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 80). A plusieurs occasions, la Commission de Venise a recommandé l'institution d'un quorum plus élevé et/ou de majorités qualifiées pour que les décisions des commissions remportent encore plus d'adhésion (voir, par exemple, CDL-AD(2003)021, paragraphe 12; CDL-AD(2004)016rév., paragraphe 12).

48. Toutefois, les règles relatives à une majorité qualifiée peuvent parfois conduire à des abus et paralyser le processus de décision, surtout en présence d'une administration électorale fortement politisée. Ce type d'obstructions a notamment été dénoncé à propos de l'Albanie (voir CDL-AD(2004)017rév.2, paragraphe 13). Généralement parlant, il convient d'instaurer un juste équilibre entre l'élargissement et la représentativité du processus de décision, d'une part, et l'efficacité, d'autre part. Les mesures institutionnelles (comme les majorités qualifiées) visant à conférer un caractère consensuel aux décisions de l'administration électorale doivent se conjuguer avec des solutions conçues pour éviter les impasses.

Formation des membres des commissions électorales

49. Il est indispensable d'inculquer aux membres des commissions électorales les compétences requises par leur tâche. Pour répondre à ce besoin, la Commission de Venise préconise des cours de formation à l'intention des membres des commissions et plus particulièrement des organes de niveau inférieur. «Les membres des commissions électorales, à tous les niveaux de l'administration électorale, doivent recevoir une formation standardisée. Cette formation doit être ouverte aux membres des commissions désignés par les partis politiques» (CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 84). Cette action est notamment cruciale en cas d'adoption d'une nouvelle législation/réglementation ou d'introduction de nouvelles technologies.

50. Les programmes de formation à l'intention du personnel chargé des élections sont d'ailleurs monnaie courante dans les démocraties nouvelles ou émergentes d'Europe. Dans de nombreux cas, la communauté internationale a accordé son aide à l'organisation et à la tenue de sessions de formation, ainsi qu'à la rédaction de guides à l'usage du personnel chargé des élections. Toutefois, les programmes varient sous l'angle du contenu, de la qualité et de la portée. Malgré des améliorations notables, les observateurs internationaux perçoivent toujours le besoin de programmes plus systématiques et plus complets, surtout pour le personnel local. Il est fréquemment recommandé d'intensifier la formation et de la proposer à l'ensemble du personnel, quel que soit son niveau. Un vaste consensus se dégage en faveur d'une formation précoce et minutieuse, considérée comme un moyen sûr d'accroître le professionnalisme de l'administration électorale et la confiance dont elle jouit. Il a même été recommandé de transformer la participation à cette formation en obligation légale (voir par exemple CG/BUR (11) 122 rév.). Des propositions ambitieuses exigent que seules des

personnes dont la formation a été sanctionnée par un examen et une mise à l'épreuve puissent être désignées comme membres d'une commission électorale.

Formation des électeurs

51. La formation des électeurs, bien que souvent négligée, fait partie intégrante du processus électoral. Ce terme recouvre la fourniture de renseignements de base sur les élections (par exemple, la date et le type) et d'explications sur les procédures électorales (inscription des électeurs, mode de scrutin, etc.); il englobe aussi en général les initiatives visant à motiver et à préparer les électeurs pour qu'ils puissent pleinement participer aux élections. La formation des électeurs est particulièrement importante dans les démocraties nouvelles ou émergentes et dans les cas où une nouvelle loi électorale ou bien une nouvelle technologie est appliquée pour la première fois. Concernant les référendums, les électeurs doivent être objectivement et complètement informés de la proposition soumise et de ses conséquences.

52. Les observateurs des élections, en mettant le doigt dans leurs rapports sur des irrégularités, soulignent le besoin d'améliorer la formation des électeurs dans un certain nombre de pays. Les organes relevant de l'administration électorale jouent généralement un rôle crucial dans ce domaine. Ils doivent non seulement communiquer des renseignements de base aux électeurs, mais aussi gérer des programmes éducatifs complets avec l'aide éventuelle des partis politiques, des organisations non gouvernementales et des médias. Il est parfois nécessaire également d'affecter des ressources supplémentaires à la formation des électeurs.

53. Il convient de mettre particulièrement l'accent sur les programmes éducatifs conçus spécialement à l'intention des minorités nationales et souvent rédigés dans leur langue. Dans le cadre des élections législatives tenues en 2003 en Estonie, par exemple, les observateurs internationaux ont déploré que l'information et l'éducation des électeurs aient été intégralement organisées en estonien, à l'exclusion des autres langues – comme le russe – parlées par une partie de l'électorat¹⁰¹.

III. Droit de vote et inscription des électeurs

Remarques générales

54. Le suffrage universel étant un élément clé des démocraties modernes, il convient de ne pas restreindre exagérément le droit de vote et le processus d'inscription des électeurs sur la base de la race, du sexe, de la religion, de l'origine ethnique, de l'appartenance politique (présente ou passée), de la langue, du degré d'alphabétisation, de l'état de fortune ou de la capacité d'acquitter des frais d'enregistrement. Toutefois, le droit de vote peut être assujéti à des conditions raisonnables tenant le plus souvent à l'âge, à la citoyenneté et au lieu de résidence. De plus, on peut aussi envisager des dispositions suspendant les droits politiques des personnes légalement détenues, condamnées ou déclarées incapables majeurs¹⁰². Concernant ces conditions, le droit constitutionnel et électoral des pays d'Europe

101. Voir CDL-AD(2002)023rév., I.3.1.b.

102. Voir CDL-AD(2002)023rév., I.1.1, CDL-AD(2005)011, 012 et 031. Dans l'arrêt *Hirst (2) c. Royaume-Uni* du 30 juin 2004, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que l'article 3 du Protocole additionnel

respecte en règle générale les normes internationales. Néanmoins, plusieurs points méritent d'être abordés dans ce contexte.

Octroi aux non-ressortissants du droit de voter aux élections locales et aux référendums

55. Si, en règle générale, la plupart des pays n'accordent le droit de voter aux élections nationales et aux référendums qu'à leurs ressortissants, on observe une tendance croissante à accorder aux résidents étrangers (séjournant depuis longtemps dans un pays) le droit de voter aux élections locales. En vertu du droit communautaire, tous les ressortissants des divers Etats membres de l'Union européenne se sont déjà vu accorder le droit de voter (et de se présenter) aux élections locales et européennes dans l'un quelconque des pays membres de l'Union européenne. En vertu de la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local¹⁰³, le droit de voter peut être étendu aux ressortissants n'étant pas des nationaux d'un pays membre de l'Union européenne ou aux Etats ne faisant pas partie de ladite Union européenne.

56. La Commission de Venise recommande, dans son Code de bonne conduite en matière électorale, d'accorder le droit de voter aux élections locales aux non-ressortissants séjournant depuis un certain temps¹⁰⁴ et encourage des pays – comme la Roumanie, par exemple – à adopter cette pratique (voir CDL-AD(2004)040, paragraphe 9). Une recommandation de l'Assemblée parlementaire vise aussi, dans le même ordre d'idées, la participation des étrangers aux référendums locaux (voir la Recommandation 1704 (2005) de l'Assemblée parlementaire, paragraphe 13.vi.c). Toutefois, un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas encore suivi la recommandation générale, qui, bien entendu, impose des efforts supplémentaires à l'administration.

Droits de vote octroyés aux ressortissants vivant à l'étranger

57. Le droit de voter depuis l'étranger est un phénomène relativement nouveau. Même dans les démocraties bien établies, les ressortissants vivant à l'étranger ont dû attendre les années 1980 (par exemple en République fédérale allemande ou au Royaume-Uni) ou 1990 (par exemple au Canada et au Japon) pour se voir accorder ce droit. Entre-temps, cependant, nombre de démocraties nouvelles ou émergentes en Europe ont introduit des dispositions juridiques instituant ce droit de voter hors du pays. Bien que n'étant pas encore très répandu sur le continent, ledit droit mérite qu'on s'y attache et doit notamment être entouré de certaines garanties en matière d'intégrité du suffrage (voir le chapitre X).

58. Les pays accordant le droit de vote à leurs ressortissants résidant à l'étranger doivent veiller à assurer l'égalité des votes. S'il paraît acceptable de limiter ce droit à certains types d'élections – comme les législatives ou les présidentielles –, il semble plus difficile d'interdire aux ressortissants résidant à l'étranger de participer intégralement auxdits scrutins. Dans le cadre des élections législatives arméniennes, qui conjuguent deux modes de scrutin, par exemple, le droit de vote accordé aux intéressés vise uniquement le scrutin proportionnel, qui se déroule dans une «circonscription» correspondant à l'ensemble du territoire national. Afin d'assurer l'égalité des votes, il pourrait être envisagé d'autoriser les citoyens vivant ou séjournant à l'étranger à participer aussi aux élections législatives se déroulant au scrutin majoritaire (voir CDL-AD(2003)021, paragraphe 30). Une solution de ce type exigerait, bien

à la Convention ne permet pas que le seul fait de purger une peine de prison entraîne la privation du droit de vote.

103. Série des traités européens (STE n° 144).

104. Voir CDL-AD(2002)023rév., I.1.1.b.ii.

entendu, que chacun desdits électeurs soit rattaché à une circonscription à l'intérieur du pays, comme le prévoient notamment – bien que selon des modalités différentes – les systèmes à deux bulletins utilisés pour élire le Bundestag allemand et, jusqu'en 2005, la Douma russe.

Privation de fait du droit de vote

59. Bien que les ressortissants vivant à l'intérieur du pays jouissent en principe du droit de vote, la législation électorale peut priver *de facto* une bonne part de l'électorat de ce droit en omettant de prévoir des dispositions spéciales applicables aux électeurs hospitalisés, cloués chez eux, emprisonnés ou temporairement éloignés de leur domicile. Si nombre de lois électorales prévoient des formes de vote des absents, ce type de vote n'est pas reconnu dans tous les pays. Dans certains cas, comme en Serbie, cette carence a d'ailleurs été critiquée par les observateurs électoraux internationaux.

60. Le cas de l'Arménie est similaire. Les amendements de 2005 n'intègrent toujours pas les recommandations antérieures (CDL-AD(2002)029, CDL-AD(2003)021, etc.) selon lesquelles des dispositions devraient être prises pour permettre la participation au scrutin d'électeurs se trouvant dans l'impossibilité de se rendre dans leur bureau de vote. (Dans le cas de l'Arménie, paradoxalement, les ressortissants vivant à l'étranger peuvent voter, mais pas les ressortissants vivant dans le pays et incapables de se rendre au bureau de vote.) Les procédures spéciales correspondantes ont en effet été omises dans le Code électoral original de 1999 afin de réduire les fraudes. Toutefois, la Commission de Venise a clairement déclaré que l'argument des «fraudes impossibles à empêcher» ne suffit plus à justifier le refus du droit de vote à ces citoyens (voir CDL-AD(2005)027, paragraphe 19). Le droit de vote est un droit tellement fondamental que toutes les mesures possibles doivent être prises pour le faire respecter. Toutefois, il doit être clair que la reconnaissance du droit de vote des absents doit être assortie de conditions strictes visant à déjouer les fraudes.

61. Le plus important, cependant, est le fait qu'un enregistrement insuffisant des électeurs et des listes électorales imprécises peuvent empêcher une part importante de l'électorat d'user de son droit de vote et la priver ainsi *de facto* dudit droit.

Importance de l'inscription des électeurs pour la mise en œuvre du suffrage universel

62. L'établissement et la mise à jour appropriés des listes électorales sont vitaux pour la mise en œuvre et la garantie du suffrage universel. En pratique, ces deux actions sont un préalable indispensable à l'exercice de leur droit par les électeurs. L'inscription des électeurs constitue cependant l'un des aspects les plus complexes, les plus controversés et souvent les moins couronnés de succès de l'administration électorale dans les démocraties nouvelles ou émergentes, surtout dans les périodes d'après-guerre avec leurs cohortes de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Bien que la plupart des pays aient déployé de gros efforts pour mettre en place un système d'inscription approprié, les listes électorales font indéniablement partie des questions appelant des progrès dans plus d'un Etat. Les problèmes typiques incluent le caractère incomplet des listes (qui, par exemple, ne reprennent pas l'ensemble des personnes ayant le droit de voter) ou leur imprécision (présence, notamment, de données erronées, de noms de personnes décédées, etc.). Les observateurs se sont déclarés préoccupés par l'imprécision des listes électorales dans un nombre important de pays.

Variété des modèles envisageables en matière d'inscription des électeurs

63. Plusieurs méthodes permettent de produire une liste électorale. Dans nombre de pays, ces listes sont directement extraites de bases de données démographiques nationales, régionales et/ou locales utilisées à d'autres fins administratives. Il est également admissible que l'électeur ne soit pas inscrit d'office, mais uniquement à sa demande (voir CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 7). Adopter un système qui fait appel à la participation active des électeurs en ce qu'ils prennent eux-mêmes l'initiative de leur inscription constituerait cependant une approche entièrement nouvelle dans la plupart des pays européens (alors qu'elle est plus couramment employée dans d'autres régions du monde). La proposition de loi relative au registre électoral d'Etat de l'Ukraine semble s'en inspirer (voir CDL-AD(2006)003).

64. Dans la plupart des pays européens, cependant, les citoyens ne doivent généralement poser aucun acte pour être inscrits. Les listes électorales sont en effet compilées par les autorités publiques sur la base des données officielles, souvent sous la supervision ou la responsabilité des organes composant l'administration électorale. Cette méthode convient, dans la mesure où elle repose sur des données fiables et uniformes se prêtant à des fins électorales.

Création d'une liste électorale centralisée

65. Toutefois, dans plusieurs pays, les listes électorales sont élaborées uniquement au niveau des collectivités locales et il n'existe aucune liste consolidée au niveau central. En l'absence toutefois d'une liste nationale, il risque de s'avérer difficile d'éviter les entrées multiples d'un même électeur dans plusieurs listes locales à la fois. Ainsi, dans plusieurs cas – et notamment en Arménie – il a été recommandé de créer un registre électoral centralisé (voir CDL-AD(2003)021, paragraphe 34). De même, les observateurs internationaux des élections législatives et présidentielles tenues en 2003 et 2004 en Serbie ont exigé à plusieurs reprises la création d'une liste centralisée, conformément à la loi électorale.

Etablissement de listes électorales permanentes

66. En tout cas, il est important que les listes électorales revêtent un caractère permanent et soient régulièrement mises à jour. Dans des pays comme l'Ukraine, les listes sont traditionnellement provisoires et créées pour chaque élection selon un calendrier et une méthodologie spécifiques. La proposition de loi relative au registre électoral d'Etat de l'Ukraine constitue une tentative d'établissement d'une liste électorale permanente, informatisée et constamment mise à jour (voir CDL-AD(2006)003). Concernant divers autres pays, les observateurs internationaux ont recommandé la mise à jour constante des listes afin de maintenir et de renforcer leur qualité et leur caractère complet. De plus, il conviendrait de déployer des efforts en vue de corriger les défauts subsistants. En particulier, il faudrait effectuer continuellement des contrôles visant à dépister les doubles entrées, les personnes décédées et les entrées comportant des données incomplètes ou incorrectes.

Examen public des listes électorales

67. Le Code de bonne conduite en matière électorale préconise la publication des listes électorales et une procédure administrative (sujette à contrôle judiciaire) ou une procédure judiciaire, permettant à tout électeur non mentionné de se faire inscrire ou d'obtenir la correction des données erronées le concernant (voir CDL-AD(2002)023rév., I.1.2). Dans plusieurs pays, des amendements à la loi électorale ont été adoptés ou réclamés en vue d'exiger un accès public aux listes électorales avant les élections. Cette mesure peut

s'analyser comme un pas important vers une plus grande transparence et une précision accrue des listes.

68. Il convient cependant de noter que même certaines démocraties bien établies d'Europe de l'Ouest – comme le Danemark – possèdent une liste électorale n'étant pas publiée pour inspection et n'étant accessible ni au grand public, ni aux formations politiques. Cette pratique n'est certainement pas un exemple à suivre pour les démocraties nouvelles ou émergentes de la région. Compte tenu de l'inexactitude des listes électorales dans de nombreux pays, l'accès public est crucial pour renforcer la qualité et la légitimité du processus d'inscription de chaque électeur. Il est intéressant de noter que, selon le rapport de la commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire sur l'observation des élections législatives de 2002 au Monténégro (Doc. 9621), grâce à l'inspection publique des listes électorales, la question de la transparence de l'inscription des électeurs a suscité beaucoup moins de luttes politiques que lors des scrutins précédents. De plus, les électeurs devraient bénéficier d'un délai suffisant pour examiner les listes préliminaires, ce qui n'est pas toujours le cas (voir par exemple CDL-AD(2004)027, paragraphe 18).

69. Toutefois, des garanties sont parfois introduites pour défendre le droit des citoyens à la vie privée. Afin de protéger les données à caractère personnel, certains pays ont introduit des restrictions concernant l'accès public aux listes électorales. En vertu d'une réforme introduite en 2001, par exemple, les électeurs allemands peuvent uniquement vérifier l'exactitude et le caractère complet des données personnelles les concernant dans la liste électorale de leur municipalité (l'inspection des données relatives à d'autres électeurs doit être justifiée par des motifs spécifiques). Avant 2001, l'intégralité de la liste électorale était ouverte à tous. Il convient absolument de trouver un équilibre entre la transparence du processus d'inscription des électeurs et la protection des données à caractère personnel.

70. L'absence de toute protection des données à caractère personnel, telle qu'elle est notamment constatée au Royaume-Uni, soulève sans aucun doute des objections. La loi contraint en effet les autorités locales à rendre la liste électorale locale accessible à quiconque en fait la demande, même aux sociétés commerciales. Une réforme récente confère au moins aux électeurs britanniques la possibilité d'opter pour l'inclusion dans une version spéciale de la liste n'étant pas accessible à des fins commerciales et utilisée «uniquement» dans le cadre des élections, de la répression de la criminalité et de l'évaluation des demandes de crédit. Il serait préférable que les listes électorales soient exclusivement utilisées à des fins électorales.

71. De plus, la sécurité peut être invoquée pour apporter des restrictions à la transparence des listes électorales. Dans plusieurs pays (comme l'Allemagne), des dispositions spécifiques permettent l'enregistrement anonyme de personnes dont la vie ou la santé serait menacée si leurs nom et adresse étaient publiés sur la liste électorale. L'*Electoral Administration Bill* [projet de loi sur l'administration électorale], présenté à la Chambre des communes en janvier 2006, introduit la possibilité d'une inscription anonyme du même type au Royaume-Uni.

Listes électorales complémentaires

72. Une liste complémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du vote depuis la publication de la liste définitive de voter (CDL-AD(2002)023rév., I.1.2.vi). Toutefois, dans plusieurs démocraties nouvelles ou émergentes, ces listes sont surtout utilisées pour compenser les inexactitudes des listes ordinaires. Les électeurs qui ne retrouvent pas leur nom sur la liste le jour du scrutin peuvent, dans certaines

conditions, être inscrits sur une liste complémentaire, comme c'est notamment le cas en Moldova. Dans ce dernier pays, la proportion d'électeurs inscrits sur une liste complémentaire est passée de 6 % en 1998 à 10 % en 2001 et 12,3 % en 2003 selon l'OSCE/BIDDH. Afin d'éviter un recours intensif aux listes complémentaires, la procédure de compilation et de vérification des listes électorales ordinaires doit être améliorée. Tant que l'exactitude de ces dernières ne sera pas assurée, toutefois, il semble que les listes complémentaires resteront nécessaires pour permettre aux électeurs d'exercer leur droit de vote.

73. Néanmoins, il convient de noter que l'utilisation de listes complémentaires augmente le risque de votes multiples et celui d'électeurs s'exprimant dans une autre commune que la leur. L'un des principaux problèmes affectant les élections en Moldova tient au fait que le nombre de personnes ajoutées aux listes électorales complémentaires a effectivement augmenté le risque de votes multiples et celui d'électeurs s'exprimant dans une autre commune que la leur. Ainsi, les experts de la Commission de Venise ont fait remarquer que, lorsqu'un système de listes électorales complémentaires demeure nécessaire, il ne peut être toléré que si les mécanismes de dépistage des votes multiples sont améliorés (CDL-AD(2004)027, paragraphe 17). En règle générale, il convient d'éviter autant que possible d'effectuer une inscription le jour du scrutin, qui ne doit en tout cas pas avoir lieu au bureau de vote¹⁰⁵.

IV. Droit de se porter candidat et enregistrement des candidats

Remarques générales

74. Comme le droit de voter, le droit de se porter candidat à une élection est universel et ne saurait être limité pour des raisons tenant à la race, au sexe, à la langue, à la religion, à l'origine ethnique, à l'affiliation politique ou à l'état de fortune. Les restrictions internationalement acceptées peuvent inclure un âge minimal supérieur à celui requis pour voter, la nationalité et la résidence pendant une certaine période avant l'élection. De plus, l'obligation de collecter un certain nombre de signatures ou d'acquitter une somme modeste est généralement considérée comme compatible avec le droit universel de se porter candidat. Certaines dispositions peuvent aussi restreindre ce droit en cas de suspension des droits politiques (détention légale, incapacité mentale, etc.). En général, le droit électoral des Etats membres du Conseil de l'Europe respecte ces normes. Il convient néanmoins d'analyser certaines restrictions en détail.

75. Avant de procéder à cette analyse, notons que l'enregistrement et la radiation d'un candidat peuvent se prêter à des manipulations politiques et provoquer des «batailles juridiques absurdes», comme cela a notamment été le cas lors des élections municipales tenues en 2004 à Mukachevo (Ukraine) (CG/BUR (10) 125). En règle générale, les restrictions (ou les dispositions appliquées restrictivement) en matière d'enregistrement d'un candidat ou d'un parti peuvent, *de facto*, empêcher un nombre important d'électeurs d'exercer leur droit de se présenter à des élections. La législation électorale devrait limiter et clarifier les raisons pouvant être invoquées pour refuser d'enregistrer un candidat. Les décisions de refus devraient être en outre motivées de manière à ce que les intéressés puissent les contester devant les tribunaux. Le droit électoral de plusieurs pays pourrait être amélioré de ce point de vue.

105. Voir CDL-AD(2002)023rév., I.1.2.iv.

Octroi aux non-ressortissants du droit de se porter candidat à des élections locales

76. Pour les mêmes raisons que celles invoquées en faveur de l'octroi aux non-ressortissants du droit de voter aux élections locales, il est recommandé d'accorder si possible aux résidents étrangers habitant depuis longtemps dans un pays d'accueil le droit de se porter aussi candidats aux élections de ce type.

Exigence minimale en matière de résidence

77. Bien que l'exigence minimale en matière de résidence ne soit pas incompatible a priori avec le principe du suffrage universel¹⁰⁶, il est inacceptable de réserver le droit d'être élu aux citoyens résidant dans un pays, une région ou une circonscription depuis un temps extrêmement long. Concernant la Géorgie et l'Ukraine, par exemple, la période minimale de résidence a été critiquée comme trop longue (voir CDL-AD(2005)042 et CDL-AD(2006)002). Par contre, l'absence de toute obligation de résidence a, elle aussi, été critiquée par l'expert de la Commission de Venise concernant notamment le projet de loi relative aux élections au Parlement de la République tchétchène; en effet, ce texte énonçait une exigence minimale en matière de résidence concernant uniquement les droits au suffrage actif, à l'exclusion des droits au suffrage passif (CDL(2003)021fin)¹⁰⁷.

Suspension du droit de se porter candidat en raison d'une condamnation pénale

78. Il n'est pas rare de voir des personnes privées de leur droit de se porter candidat en raison d'une condamnation pénale pour infraction grave. Toutefois, cette privation devient problématique dès lors que le droit au suffrage passif est dénié en raison d'une condamnation quelconque sans tenir compte de la nature de l'infraction sous-jacente. Une mesure aussi générale risquerait en effet de violer la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Concernant la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, par exemple, la Commission de Venise recommande d'insérer dans ce texte des dispositions conférant une meilleure protection aux droits des candidats, y compris la suppression de l'interdiction générale et systématique pour les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale de se porter candidat (voir CDL-AD(2006)002, paragraphes 16 et 100). La recommandation de l'OSCE/BIDDH visant à restaurer le droit de se porter candidat des personnes condamnées puis amnistiées après la période de troubles ayant suivi les élections de 2003 en Azerbaïdjan va dans le même sens.

79. Par ailleurs, il pourrait être inopportun de ne prévoir (ou de n'appliquer) aucune restriction à l'éligibilité des criminels. Par exemple, la délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe s'est déclarée extrêmement préoccupée par la question de la validité des candidatures telle qu'elle a fait l'objet d'un débat dans le cadre des élections locales tenues en 2005 dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Un maire est notamment parvenu à se faire réélire au cours de ce scrutin alors qu'il avait été condamné par un tribunal à quatre ans de prison pour vol à grande échelle (voir CG/BUR (11) 122rév.).

Soumission de signatures

80. L'obligation de recueillir un nombre spécifique de signatures est généralement compatible avec les normes internationales. Toutefois, on admet communément que le

106. Voir I.1.1.b du Code de bonne conduite en matière électorale.

107. L'«Initiative and Referendum Institute Europe» (IRI Europe) définit le droit de vote passif comme l'«éligibilité».

nombre de signatures exigé ne doit pas être trop élevé. Afin de prévenir les manipulations, le Code de bonne conduite en matière électorale stipule que la loi ne devrait pas exiger la collecte des signatures de plus de 1 % des électeurs de la circonscription concernée, mais que l'on n'est pas tenu d'utiliser la limite supérieure. Dans le cadre de plusieurs élections, le nombre de signatures exigé était excessif et dépassait même parfois la limite maximale des 1 %. Il en a été notamment ainsi pendant les élections législatives tenues en 2003 en Arménie (voir CDL-AD(2003)021, paragraphe 20). Dans l'intervalle, les amendements apportés en 2005 au Code électoral de ce pays ont totalement aboli l'obligation de recueillir des signatures appuyant la désignation d'un candidat, tout en maintenant l'obligation de verser une caution électorale (voir CDL-AD(2005)027, paragraphe 17). Par contre, des recommandations similaires visant la réduction du nombre de signatures n'ont pas été suivies d'effet, notamment en Azerbaïdjan et en Géorgie.

81. Dans certains cas, la question de savoir si un électeur peut signer des pétitions en faveur de plus d'un candidat soulève des controverses. Dans la mesure où soutenir le droit d'un candidat de briguer les suffrages ne revient pas automatiquement à voter pour l'intéressé, les observateurs internationaux ont recommandé – notamment dans le cadre des élections présidentielles tenues en 2003 au Monténégro – la suppression des dispositions interdisant à un citoyen de signer plusieurs demandes. De même, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont conjointement souligné que le Code électoral de l'Azerbaïdjan devrait permettre aux électeurs de signer des demandes en faveur de plus d'un candidat aux élections présidentielles, comme c'est déjà le cas pour les élections législatives (CDL-AD(2004)016rév., paragraphe 13). Toutefois, l'autorisation de signer plusieurs listes de candidats peut conduire à des abus lorsqu'elle vise à générer la confusion chez les électeurs.

82. L'obligation de recueillir des signatures va de pair avec l'obligation de vérifier lesdites signatures: un processus à la fois long et ouvert aux abus. Il en est particulièrement ainsi lorsque la loi prévoit uniquement le contrôle aléatoire et irrégulier d'un échantillon des signatures (comme c'est notamment le cas en Géorgie et en Russie). Lorsqu'un certain pourcentage des signatures composant l'échantillon est estimé nul et non avenu, la liste est invalidée dans sa totalité et la demande de présentation du candidat est rejetée. La procédure de vérification pratiquée en Géorgie a été explicitement critiquée comme inadéquate (CDL-AD(2004)005, paragraphe 30). Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, toutes les signatures devraient être en principe vérifiées, du moins jusqu'à ce que le nombre minimal requis soit atteint¹⁰⁸. Toutefois, la disposition en cause n'a pas encore été retirée du Code électoral géorgien (voir la loi, CDL-EL(2006)009, article 42).

83. En outre, les erreurs formelles mineures ne devraient pas automatiquement provoquer l'invalidation des listes de signatures, et il convient de prévoir la possibilité de corriger les erreurs de ce type affectant les processus de désignation et d'enregistrement. Ce point a notamment fait l'objet d'une recommandation formulée par les observateurs internationaux dans le cadre des élections présidentielles tenues en 2004 en Russie. Parallèlement, cependant, la falsification des signatures figurant sur une demande en faveur d'un candidat devrait être traitée comme une infraction pénale, ce qui n'est pas toujours le cas.

84. Enfin, les restrictions pesant sur l'enregistrement des partis peuvent aussi limiter le droit de se porter candidat. Par exemple, la règle ukrainienne qui veut que les partis soient enregistrés un an avant le scrutin s'ils veulent présenter des candidats est perçue comme un

108. Voir I.1.3.iv du Code de bonne conduite en matière électorale.

défaut de la législation électorale (CDL-AD(2006)002). En Moldova aussi, l'enregistrement des partis est soumis à certaines restrictions telles qu'un nombre minimal de membres. En outre, exiger qu'il y ait des membres originaires de l'ensemble de ce pays peut occasionner des difficultés pour les partis à caractère régional (CDL-AD(2004)027, paragraphes 20 et 21, 48 à 56). D'autres restrictions en matière d'enregistrement des partis sont également appliquées dans divers pays – comme la Russie – afin d'«organiser» la concurrence entre les formations politiques.

Cautions

85. Une autre restriction consiste à obliger les candidats ou les partis à verser une caution qui ne leur sera rendue que s'ils remportent un pourcentage minimal des suffrages. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, cette pratique semble plus efficace que la collecte de signatures¹⁰⁹. En fait, les systèmes reposant sur une caution évitent certains inconvénients inhérents aux systèmes reposant sur des signatures (et permettent notamment de faire l'économie des longs processus de collecte et de vérification des signatures, ainsi que des problèmes liés au caractère non secret desdites signatures). Toutefois, ils présentent un inconvénient majeur: comparés aux systèmes de signature, ils font dépendre le droit de se porter candidat à l'argent au lieu du soutien politique.

86. Lorsqu'une obligation de dépôt d'une caution prévaut, le montant de ladite caution et le nombre de suffrages requis pour son remboursement ne doivent pas être excessifs (CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 9). En général, les dispositions en vigueur en Europe semblent considérées comme raisonnables (voir par exemple CDL-AD(2005)027, paragraphe 17).

Radiation d'un candidat

87. La radiation des candidats pose un problème particulier. Même lorsque l'enregistrement initial d'un candidat est approuvé, la commission électorale est souvent habilitée à radier l'intéressé, notamment en cas de violation grave du droit électorale. Toutefois, il convient d'éviter les radiations incohérentes et inappropriées de dernière minute pour des raisons techniques souvent mineures. Il faut en outre éviter que la procédure de radiation soit abusivement utilisée à des fins politiques.

88. Les dispositions pertinentes peuvent en effet être appliquées de façon arbitraire. Lors des élections législatives non démocratiques tenues en 2004 au Bélarus, par exemple, de nombreux candidats potentiels ont été disqualifiés au motif qu'ils avaient recueilli un nombre excessif de signatures invalides ou fait des déclarations incorrectes d'impôt sur le revenu ou de patrimoine. En outre, plusieurs «organisations primaires» (à savoir des bureaux de parti implantés dans une circonscription et indispensables à la désignation d'un candidat dans ladite circonscription) ont été radiées. Qui plus est, selon l'OSCE/BIDDH, un certain nombre de candidats enregistrés ont été radiés – peu de temps avant le jour du scrutin – sous prétexte de violations alléguées des règles relatives à la campagne électorale et d'achat d'électeurs.

Retrait d'une candidature

89. Plusieurs pays sont confrontés au problème du retrait de dernière minute de candidats ou de partis des élections. La seule possibilité de retirer sa candidature devrait être

109. Voir I.1.3.iv du Code de bonne conduite en matière électorale et paragraphe 9 du rapport explicatif.

exclue afin d'empêcher les pressions. Lorsqu'un retrait est possible, il est recommandé de le soumettre à des conditions strictes. Dans certains pays, aucun délai réaliste ou critère explicite ne s'applique au retrait des candidats et le droit électoral ne définit pas toujours de manière précise les conditions dans lesquelles un parti politique ou une alliance électorale peut retirer un candidat déjà enregistré. Cela peut causer une sérieuse confusion parmi les électeurs, spécialement si les bulletins de vote sont déjà imprimés. En outre, la législation n'est pas toujours claire sur la question de savoir dans quelles conditions les partis politiques ou alliances électorales peuvent retirer des candidats d'une liste déjà enregistrée.

V. Campagne électorale

Remarques générales

90. Concernant la période préélectorale, l'idée fondamentale peut se résumer comme suit: tous les partis politiques et les candidats doivent observer des «règles du jeu équitables». Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, l'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats – du moins autant que faire se peut – et conduire l'Etat à se montrer impartial envers ceux-ci et à leur appliquer la même loi de manière égale. Cette exigence de neutralité s'applique à la campagne électorale et à la couverture par les médias, notamment les médias publics, ainsi qu'au financement public éventuel des partis et des campagnes. En outre, il est capital que la campagne politique se déroule dans un environnement garantissant la liberté de circulation, d'expression, d'association et de réunion. Ces libertés doivent être préservées de manière à permettre l'organisation et la campagne politiques, ainsi que la communication aux citoyens d'informations relatives aux partis, aux candidats et aux enjeux du scrutin. Les partis et les candidats doivent être libres de communiquer leur programme et leurs positions politiques aux électeurs dans l'ensemble du pays.

91. Grâce à des efforts nationaux et internationaux, le droit électoral de plusieurs pays a été amendé de manière à introduire diverses améliorations en matière d'égalité des conditions de campagne entre les candidats. Toutefois, plusieurs carences législatives subsistent dans ce domaine et la mise en œuvre des amendements pose aussi de nombreux problèmes.

Restrictions aux droits politiques

92. Dans la plupart des Etats européens, la liberté d'expression, d'association et de réunion est généralement respectée. Toutefois, ce constat souffre quelques exceptions: en Europe, les plus graves atteintes à ces libertés fondamentales sont le fait du Bélarus, qui n'est pas – faut-il le préciser – membre du Conseil de l'Europe. Le régime autoritaire en place dans ce pays n'est toujours pas désireux de respecter le concept de lutte politique libre et équitable et de créer des conditions fondant la légitimité du gouvernement sur la volonté du peuple. Il n'est donc pas surprenant que les dernières élections législatives (2004), comme les précédentes, aient été caractérisées – selon l'OSCE/BIDDH – par de graves violations des normes internationales. Pendant la course aux élections présidentielles de 2006, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a appelé le régime en place à s'abstenir d'entraver le déroulement libre et équitable de la campagne électorale (Résolution 1482 (2006)).

93. Mais dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe non plus – comme la Russie et les Etats du Caucase – les droits politiques n'ont pas toujours été respectés avant et

après les récentes élections. En Azerbaïdjan, par exemple, la période précédant le scrutin a été dominée par des intimidations et une grave limitation de la capacité des candidats de l'opposition à faire passer effectivement leurs messages. Il a notamment été recommandé d'amender la loi électorale afin de restreindre le pouvoir illimité des autorités locales de refuser la permission d'organiser des réunions et également de garantir le respect des libertés politiques pendant les périodes électorales (voir par exemple CDL-AD(2004)016rév. et CG/BUR(11) 95). Toujours pendant les élections de 2005, on a enregistré de graves ingérences dans la campagne des partis d'opposition et des violations des droits politiques, ce qui a éclipsé les mesures prises par le gouvernement pour assainir l'environnement électoral.

94. Les élections tenues en 2005 en République tchétchène (qui fait partie de la Fédération de Russie) méritent une place à part. Elles se sont en effet déroulées dans un contexte politique global où l'exercice des libertés fondamentales était miné par un climat de peur et des violations incessantes des droits de l'homme (concernant la situation des droits de l'homme, voir la Résolution 1479 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe).

Ingérences du gouvernement dans la campagne électorale

95. Un problème plus courant a trait cependant aux influences indues exercées par des fonctionnaires du gouvernement sur la campagne. Au cours de plusieurs élections tenues récemment, la ligne de partage entre les activités de l'Etat et la campagne politique s'est quelque peu estompée, le gouvernement ayant affecté abusivement des facilités et des ressources à la campagne. L'abus de pouvoir généralisé des autorités pendant la campagne électorale a suscité, pour mentionner un exemple, de vives préoccupations pendant les élections locales tenues en 2003 en Moldova. Certains rapports crédibles font également état de coercitions et de pressions sur des agents publics afin qu'ils soutiennent les sortants, ainsi que des cas d'affectation abusive de ressources publiques à la campagne pendant les élections législatives de 2005.

96. Même si, comme en Géorgie, le Code électorale interdit explicitement l'exploitation de positions officielles pendant la période agitée et la campagne précédant des élections (CDL-EL(2005)033, articles 73 et 76), il n'est pas rare – selon les observateurs internationaux – pour un haut-représentant de l'Etat de s'engager activement dans une campagne électorale. Dans plusieurs pays tels que la Fédération de Russie, l'exploitation abusive d'une position ou de ressources officielles dans le cadre d'une campagne électorale pose encore un problème majeur qu'il convient de traiter d'urgence. Et, bien entendu, il est totalement inacceptable que des fonctionnaires du gouvernement exercent des pressions sur des agents publics pour que ceux-ci assistent aux réunions du parti au pouvoir et votent pour ce dernier, comme cela arrive couramment par exemple en Azerbaïdjan.

97. Les référendums représentent un cas spécial. Si tout le monde s'accorde à dire que les autorités devraient fournir des informations objectives aux électeurs sur la proposition soumise au vote, les avis divergent quant à la question de savoir si le gouvernement devrait être empêché de participer à la campagne. Dans certains pays (comme le Portugal, la Russie ou l'Arménie), les autorités et les fonctionnaires ont l'interdiction explicite de faire campagne; dans d'autres (comme l'Autriche ou la Hongrie), ils sont autorisés à y participer (voir CDL-AD(2005)034, paragraphes 85 à 92 et 219 à 222).

Financement de la campagne

98. Il est généralement admis qu'une campagne électorale efficace doit disposer de suffisamment de ressources. Les partis et les candidats ne pourraient pas faire passer leurs programmes électoraux sans ressources financières. C'est pourquoi le financement politique est considéré comme une condition indispensable à la tenue d'élections dans les démocraties modernes. Néanmoins, il faut savoir que l'argent peut mener à la corruption et à une lutte politique déloyale pendant le processus électoral. Il faut donc que la législation relative aux élections et aux partis contienne des dispositions claires et complètes relatives au financement des partis et des campagnes. En Serbie, par exemple, la loi sur le financement des partis politiques érige un cadre complet et draconien en matière de financement des campagnes (même si l'efficacité de sa mise en œuvre soulève des controverses). En revanche, dans d'autres pays, la législation pertinente omet de bâtir un tel cadre cohérent.

99. Il faut reconnaître que réglementer le financement des partis et des campagnes constitue une tâche difficile. Tout un éventail de réglementations est en vigueur en Europe et dans les autres parties du monde. Certaines visent le financement des partis dans sa globalité (y compris les «activités courantes»), tandis que d'autres concernent uniquement les campagnes électorales. Certains pays appliquent un financement public direct, tandis que d'autres n'autorisent que le financement privé. Une partie des systèmes en place limitent le montant des contributions et des dépenses, tandis que d'autres ne prévoient aucun plafond. Certains types de contributions et de dépenses peuvent faire l'objet d'interdictions. En outre, les lois relatives aux élections et aux partis diffèrent considérablement sous l'angle de la divulgation des sources de financement et de l'accès public aux informations divulguées. La diversité des réglementations en vigueur complique la définition de normes communes.

100. Néanmoins, le Code de bonne conduite en matière électorale met fortement l'accent sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-AD(2002)023rév., paragraphes 108 et 109). En conséquence, nombre de recommandations formulées par les experts et les observateurs internationaux visent à améliorer la comptabilisation et la transparence du financement public et parfois aussi privé. En Ukraine, par exemple, on a fait remarquer que la loi devrait stipuler la communication intégrale, avant et après les élections, des sources et montants des contributions financières et des types et montants des dépenses engagées aux fins de la campagne en question, afin de fournir en temps utile au public des informations pertinentes sur le financement de telle ou telle campagne (Ukraine, CDL-AD(2006)002). Les mécanismes permettant d'imposer et d'évaluer le respect des obligations relatives au financement des campagnes sont souvent considérés comme trop faibles. Concernant les élections tenues en 2003 au Monténégro, par exemple, d'aucuns ont insisté pour la mise en place d'un organe indépendant, transparent et responsable chargé de contrôler et de vérifier les comptes de la campagne et doté du pouvoir de sanctionner les violations.

101. Alors que le renforcement de la transparence est l'objectif principal de nombreuses réformes ou propositions de réforme, il convient de noter que, dans certaines circonstances, la divulgation de la source des contributions versées aux partis peut avoir des effets secondaires indésirables. Dans le contexte de l'intolérance politique qui prévaut, la perspective d'une telle divulgation peut être un frein au financement des partis d'opposition et, parallèlement, favoriser les forces progouvernementales. Il est intéressant de noter à cet égard qu'une disposition de la loi moldave – permettant à la Commission électorale centrale de connaître le type de soutien financier qu'un candidat a reçu avant le jour du scrutin – a fait l'objet d'une recommandation de suppression. La Commission de Venise a en effet estimé qu'elle pourrait avoir un effet dissuasif sur les donateurs potentiels et entraîner des pressions

sur ces derniers dans le contexte moldove (CDL-AD(2004)027, paragraphes 71 et 72). Pour parvenir à un juste équilibre entre le besoin de transparence et la protection de la vie privée des individus, seule l'origine des dons importants est divulguée dans certains pays.

102. De plus, il faut veiller à ce que les dispositions financières du Code électoral ne soient pas complexes au point de requérir une expertise et une main-d'œuvre trop importantes et d'imposer une très lourde charge aux candidats et aux (petits) partis, comme en Azerbaïdjan (voir CDL-AD(2003)015, paragraphe 18, et CDL-AD(2004)016rév., paragraphes 15, 19) ou en République tchétchène (voir CDL(2003)021fin).

103. En matière de financement public, le principe de l'égalité des chances revêt une importance cruciale. En général, ce principe fait l'unanimité. Il n'empêche que, s'agissant d'argent, son interprétation suscite parfois des conflits politiques. Il se prête en effet aussi bien à une application stricte (traitement égal) que proportionnelle (financement en fonction de la force respective des partis au parlement ou dans l'électorat). Ainsi, trouver une formule généralement acceptée dans tel ou tel pays relève du défi. Il convient en outre d'inclure les règles pertinentes dans la législation.

Analyse de certains aspects des campagnes électorales

104. Campagnes en faveur de la non-participation: certains pays (comme la Russie) sont secoués par des controverses juridiques et politiques visant la légalité et la légitimité des campagnes prônant la non-participation. Bien que toute élection démocratique se fonde sur la participation des électeurs, force est de reconnaître que faire campagne en faveur de la non-participation à des élections ressort clairement de l'exercice de la liberté d'expression. Ce principe revêt une importance particulière dans les pays où une participation minimale est exigée pour valider les résultats d'une élection ou d'un référendum (voir le chapitre XIII).

105. «Campagnes contraires à la morale»: bien que les «campagnes sales ou odieuses» soient, bien entendu, indésirables, leur interdiction légale soulève de nombreuses difficultés. La référence à des règles morales s'avère généralement trop imprécise et susceptible de prêter à des abus. L'interdiction des «campagnes amORAles», par exemple, dans le Code électoral moldove a été critiquée comme trop vague; elle pourrait en effet être appliquée d'une façon qui constituerait une violation du droit à la liberté de parole et d'expression (CDL-AD(2004)027, paragraphe 80). Le même constat vaut notamment pour l'interdiction de «dénigrer» un candidat en Ukraine: «... s'agissant d'une campagne politique dans laquelle des candidats décident consciemment d'entrer dans la sphère publique pour briguer une charge publique, on ne peut pas appliquer une loi visant à protéger la réputation ou les droits d'autrui pour limiter, diminuer ou supprimer le droit à la liberté d'expression politique» (CDL-AD(2006)002, paragraphe 60). Malgré les limites posées par le droit international et constitutionnel à la liberté d'expression, il semble inopportun d'interdire en termes vagues les campagnes amORAles ou les atteintes à l'honneur d'un candidat dans la législation électorale. Cependant, les «codes de conduite» à l'intention des candidats (et autres parties prenantes aux élections) contiennent parfois des références à certaines valeurs politiques et morales.

106. Participation des non-ressortissants et des mineurs aux campagnes: dans certains pays, la loi interdit aux ressortissants étrangers et/ou aux mineurs de participer aux campagnes électorales. Cette limitation est souvent contraire aux instruments internationaux et au droit constitutionnel national (voir par exemple CDL-AD(2004)027, paragraphes 78, 80 et CDL-AD(2006)002, paragraphe 59).

VI. Rôle des médias dans les campagnes électorales

Remarques générales

107. La presse électronique et écrite constitue généralement le meilleur moyen pour un citoyen d'en savoir plus sur une élection et sur ses choix électoraux. De sorte que les moyens de communication de masse jouent un rôle important en période préélectorale. Ce rôle est double. Premièrement, les médias doivent informer l'électorat en couvrant les candidats, les partis et les questions politiques pertinentes dans le cadre de leurs émissions d'actualité (et de programmes d'information spéciaux pouvant éventuellement porter sur l'éducation des électeurs). Deuxièmement, les médias doivent accorder aux candidats et aux partis un accès direct à l'électorat en autorisant la publicité politique.

108. Dans un certain nombre de pays, les dispositions de la loi électorale visant le comportement des médias pendant la campagne sont assez laconiques. Ce sujet fait cependant l'objet de dispositions détaillées dans les lois relatives aux médias ou bien les règles édictées par l'administration électorale ou les organes de contrôle des médias. Ainsi, une analyse complète du rôle des médias dans les élections devrait non seulement mentionner le droit électoral, mais aussi les autres lois ou réglementations pertinentes. Certains pays, comme l'Estonie, disposent d'un système reposant largement sur l'autoréglementation mais qui semble bien fonctionner selon les observateurs internationaux.

Couverture de la campagne électorale

109. Une presse libre est indispensable à la communication aux électeurs de diverses informations relatives aux élections et aux référendums. Il est donc important que la liberté de la presse soit garantie dans la Constitution et la législation et respectée en pratique. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, le paysage médiatique est pluraliste et les médias agissent en toute liberté.

110. Toutefois, dans quelques rares Etats, les moyens de communication de masse sont encore sous le contrôle de l'Etat et leur liberté d'action est sérieusement limitée. En raison de restrictions et d'obstacles administratifs, l'absence de médias forts et indépendants assurant une couverture impartiale de la campagne a été notamment ressentie en Russie, selon les observateurs de l'OSCE/BIDDH et du Conseil de l'Europe, ce qui a empêché nombre d'électeurs d'opérer un choix en toute connaissance de cause. En Azerbaïdjan, la situation difficile des médias s'est encore plus détériorée sous l'effet du harcèlement et de l'intimidation systématiques des journalistes ces dernières années (voir par exemple CG/BUR (11) 95). Il convient de noter que le gouvernement a l'obligation non seulement de respecter la liberté de la presse, mais aussi de protéger les médias. Le système juridique devrait conférer aux journalistes une protection efficace contre la censure, l'intimidation ou les arrestations arbitraires.

111. Même dans les pays où les médias travaillent sans faire l'objet de restrictions abusives, la couverture impartiale des campagnes électorales n'est pas automatiquement garantie. Les élections démocratiques dépendent largement de la capacité et de la volonté des médias de travailler de manière impartiale et professionnelle pendant les campagnes électorales. L'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents (CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 19). Dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, en violation des dispositions législatives et réglementaires, les médias n'assurent pas une couverture

équilibrée des partis et des candidats, à la fois sous l'angle de la quantité et de la qualité. Dans certains cas, le déséquilibre dans les programmes semble avoir pour but d'influencer indûment – voire de manipuler – l'électorat.

Accès égal aux médias

112. Dans les démocraties modernes, il est également important de veiller à ce que les candidats ou partis bénéficient de temps de parole ou d'espaces publicitaires suffisamment équilibrés (CDL-AD(2003)023rév., I.2.3). Un accès égal aux médias publics doit également être réservé aux partisans et adversaires de toute proposition faisant l'objet d'un référendum (CDL-INF(2001)010, CDL-AD(2005)028). Dans les pays d'Europe, la législation relative aux élections et à la presse impose généralement de telles conditions. Toutefois, dans certains cas, les dispositions légales sont vagues, voire déficientes. Par exemple, à la différence du régime applicable aux élections parlementaires, le cadre législatif des référendums en Arménie ne garantit pas explicitement aux partis politiques un accès gratuit aux médias publics, selon le rapport de la mission d'évaluation des besoins de l'OSCE/BIDDH (2005).

113. En outre, les réglementations en matière d'égalité d'accès aux médias publics diffèrent en ce qui concerne notamment les types de médias et d'accès, le temps d'antenne et l'espace, le format et l'heure de la radiodiffusion, ainsi que la question du financement de la publicité politique. En raison de la disparité des dispositions, il est difficile d'aborder le sujet à un niveau général. Cependant, nombre de détails peuvent être abordés spécifiquement pour chaque pays; c'est le cas notamment des critères d'allocation d'un temps d'antenne gratuit. De toute façon, il convient de distinguer entre les médias publics et privés, ce qui n'est pas toujours le cas. Les médias privés sont en effet généralement moins réglementés.

114. Concernant les médias privés, un sujet mérite une attention particulière: bien que l'on s'accorde généralement à octroyer aux partis et aux candidats un accès direct aux médias appartenant à l'Etat, la question se pose notamment de savoir si les médias privés peuvent être soumis à l'obligation d'accorder un espace publicitaire gratuit à tous les compétiteurs. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que, dans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité¹¹⁰.

115. Par conséquent, les «Règles de procédure à l'usage des médias électroniques jouissant d'une concession nationale en République de Croatie pendant la campagne électorale», pour ne citer qu'elles, stipulaient que les médias électroniques à diffusion nationale, qu'ils soient publics ou privés, devaient accorder aux candidats un temps d'antenne gratuit pour leur permettre de présenter leurs plates-formes respectives dans le cadre des élections législatives de 2003. De plus, les candidats jouissaient du droit d'acheter un temps d'antenne sous forme de publicité. Dans d'autres pays, les médias privés ne sont pas tenus d'offrir un temps d'antenne gratuit – mais uniquement de proposer du temps payant – aux partis et aux candidats.

116. Il existe aussi certains pays (comme le Royaume-Uni) où les médias privés ne sont même pas obligés de diffuser la moindre publicité politique. Certaines réalités concrètes pourraient également déboucher sur un refus justifié de la participation à la campagne politique de groupes politiques, par exemple lorsque leur idéologie est contraire à celle des

110. Voir I.2.3 du Code de bonne conduite en matière électorale.

médias considérés (voir CDL-AD(2006)002, paragraphe 63). Cependant, lorsque les médias, volontairement ou pas, accordent aux candidats un temps d'antenne gratuit ou payant, ils doivent garantir des conditions égales à chacun d'entre eux. Et, bien entendu, le droit des stations de radio et des chaînes de télévision privées d'accorder du temps d'antenne ne devrait pas dépendre de la date de leur création (voir, concernant la République tchèque, CDL(2003)021 fin, commentaires sur l'article 52).

117. Quel que soit le contenu de leurs réglementations respectives, un nombre important de pays ont fait l'objet de rapports d'observateurs constatant la violation des règles d'égalité d'accès par leurs médias publics et privés. De plus, même lorsque chaque participant à une élection bénéficie gratuitement d'une tranche de temps fixe à la télévision et à la radio, cet arrangement ne suffit pas toujours à compenser la couverture nettement déséquilibrée de la campagne dans les programmes d'actualité ordinaires. C'est pourquoi il convient de surveiller de très près le comportement des médias et de sanctionner de manière adéquate leurs violations éventuelles de la loi¹¹¹.

Organe de contrôle

118. L'établissement d'un organe de contrôle neutre chargé de surveiller et de réglementer les médias, ainsi que d'examiner les plaintes relatives à leur comportement au cours de la campagne, peut sensiblement contribuer à assurer l'application des lois et à promouvoir un accès libre, égal et équitable à la radiodiffusion. Un tel organe peut consister en une unité de surveillance établie au sein de l'administration électorale ou en une commission parlementaire, un conseil réunissant des représentants de tous les partis, une commission composée de personnalités indépendantes ou un organisme d'autorégulation des médias. Les experts électoraux de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise ont exigé l'établissement d'un organe indépendant de surveillance des médias à différentes occasions, avec plus ou moins de succès comme le prouve le cas de l'Ukraine (CDL-AD(2006)002, paragraphe 61).

119. Toutefois, en pratique, l'efficacité de ces organes varie énormément selon les pays. Dans le cadre des élections présidentielles tenues en 2004 en Serbie, par exemple, l'Agence républicaine de radiodiffusion n'a pas témoigné de sa capacité à réglementer efficacement l'action des médias, et la commission de surveillance parlementaire prévue par la loi n'a pas été créée à temps. Le Parlement du Monténégro, par contre, a établi un Conseil de surveillance des moyens de communication de masse avant les dernières élections (et celles qui les ont précédées) afin de contrôler le respect par les médias publics et privés des règles de couverture des campagnes électorales. Selon les observateurs internationaux, ledit conseil peut être facilement contacté en vue de déposer une plainte mais ne dispose pas du pouvoir d'imposer des sanctions.

120. Dans plusieurs cas, les observateurs électoraux ont recommandé l'adoption de dispositions suffisamment détaillées permettant d'imposer une peine à un radiodiffuseur ayant commis une faute professionnelle. Il convient en outre de prévoir alors des peines progressives applicables aux violations mineures des règles électorales. Il serait notamment inopportun de suspendre temporairement des activités de radiodiffusion pour une simple infraction mineure: une sanction apparemment envisageable dans certains pays.

Publication des sondages d'opinion

111. Pour une étude approfondie de la question des médias et des élections, voir CDL-AD(2005)032.

121. Les sondages d'opinion sur les intentions des électeurs pouvant influencer sur l'issue du scrutin, la publication et le commentaire sur les ondes de leurs résultats doivent faire l'objet d'une réglementation imposant entre autres la mention des sources et autres informations pertinentes. Normalement, il est également interdit de publier les résultats d'un sondage et des projections la veille ou le jour du scrutin (du moins avant la fermeture des bureaux de votes). Il est donc généralement recommandé aux pays ne l'ayant pas encore fait de prévoir un tel délai (concernant la Géorgie, voir CDL-AD(2005)005, paragraphe 43). Cependant, dans certains cas tels que la Moldova (10 jours) et l'Ukraine (15 jours), les délais ont été jugés excessifs et il a été recommandé de réduire la période d'interdiction des sondages d'opinion (CDL-AD(2004)027, paragraphe 32; CDL-AD(2006)002, paragraphe 68).

VII. Observation des élections

122. L'observation des élections contribue sensiblement à assurer leur transparence, particulièrement dans les démocraties nouvelles ou émergentes. L'introduction dans leur droit électoral de dispositions garantissant les droits des observateurs nationaux et internationaux a été réclamée à plusieurs reprises aux pays dont la législation est encore muette sur ce point. Des dispositions de ce type pourraient également être adoptées dans nombre de démocraties d'Europe de l'Ouest – comme la France ou l'Espagne – qui sont dépourvues de toute réglementation relative à des observateurs internationaux ou nationaux non partisans. Dans plusieurs juridictions, les droits des observateurs nationaux non partisans, en particulier, devraient être renforcés. Même lorsque les droits des observateurs sont garantis par la loi, cette dernière peut parfois pécher par son imprécision et donner lieu à des interprétations très différentes.

123. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, il est préférable d'ouvrir autant que faire se peut le processus d'observation, en faisant appel aussi bien à des observateurs nationaux partisans et non partisans qu'à des observateurs internationaux non partisans (CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 87). Toutefois, les commissions électorales approuvent parfois une liste réduite d'observateurs avant l'élection, ce qui entraîne l'exclusion d'autres observateurs. En Ukraine, par exemple, en vertu de la loi électorale, une organisation publique ne peut être autorisée à observer une élection que s'il s'agit de l'une des missions qu'elle a vocation à remplir conformément à ses statuts, et que si elle a été enregistrée au moins deux ans avant le jour du scrutin. Les amendements de 2005 ayant prévu, pour la première fois, la possibilité d'organiser une observation nationale non partisane des élections, cette règle va créer des obstacles injustifiés pour les élections de 2006 (voir CDL-AD(2006)002, paragraphe 73).

124. Pendant les élections tenues en 2003 et 2004 en Azerbaïdjan, pour mentionner un autre exemple, les ONG locales dont plus de 30 % des fonds proviennent de l'étranger n'ont pas reçu l'autorisation d'observer les élections (voir CDL(2003)054, paragraphe 39; CDL-AD(2004)016rév., paragraphe 22; CDL-AD(2005)029, paragraphe 23). Plusieurs ONG nationales se sont vues ainsi empêchées de participer aux observations. Cette interdiction aurait été provisoirement levée uniquement pour la durée des élections locales de 2004: une décision de dernière minute généralement passée inaperçue. L'absence d'observateurs locaux, ainsi que le très faible nombre d'observateurs internationaux, a clairement facilité les fraudes (CG/BUR (11) 95). Par contre, le nombre élevé d'observateurs nationaux a été salué, notamment, dans le rapport de la commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire pour l'observation des élections législatives de 2002 en République du Monténégro (Doc. 9621, addendum IV).

125. De toute évidence, l'accréditation formelle des observateurs selon des critères clairs et précis peut s'avérer utile. Les procédures d'enregistrement lourdes et compliquées doivent être évitées. Malheureusement, force est de constater que plusieurs pays ont adopté une approche trop bureaucratique en matière d'accréditation des observateurs. En Ukraine, par exemple, des dispositions extrêmement détaillées visent la nomination des observateurs, dont l'obligation de produire des signatures authentifiées, des copies conformes des statuts de l'organisation, etc. Si une accréditation formelle pour observer les élections le jour du scrutin n'est pas nécessaire, les observateurs doivent néanmoins se munir des documents nécessaires afin de pouvoir prouver leur identité dans le bureau de vote.

126. Les observateurs nationaux et internationaux devraient se voir conférer la plus grande latitude pour observer les élections. L'observation ne saurait se cantonner au jour du scrutin et doit viser l'intégralité du processus électoral, depuis l'enregistrement des candidats (et, si nécessaire, des électeurs) jusqu'à la période postélectorale. Toutefois, le droit des observateurs d'assister à toutes les réunions de la commission électorale, d'observer les activités électorales à tout moment et d'obtenir des copies des procès-verbaux, tableaux, minutes et autres documents à tous les niveaux n'est pas toujours garanti par la loi ou en pratique.

127. Si de plus en plus de spécialistes s'accordent à dire que la période préélectorale doit être intégralement observée, le processus postélectoral demeure encore souvent négligé. Les observateurs internationaux, par exemple, quittent souvent un pays peu de temps après le jour du scrutin et bien avant la proclamation des résultats définitifs. Toutefois, il est important que certains observateurs restent sur place jusqu'à la vérification et l'annonce des résultats définitifs. Par conséquent, les règles électorales devraient spécifier que les observateurs ont un rôle à jouer et un droit d'accès aux commissions électorales après le scrutin, jusqu'à ce que toutes les tâches électorales soient achevées (concernant l'Azerbaïdjan, voir CDL-AD(2004)016rév. et CDL-AD(2005)029).

VIII. Jour du scrutin – bureaux de vote

Emplacement, taille et agencement des bureaux de vote

128. Il convient évidemment d'établir à travers le pays un réseau suffisamment dense de bureaux de vote faciles à trouver et accessibles à tous les électeurs. Ces bureaux doivent de préférence être installés dans des endroits connus et appropriés (comme des écoles ou autres bâtiments publics). Nombre d'observateurs électoraux soulignent l'importance cruciale du choix d'endroits idoines et accessibles. On trouve encore, dans plusieurs pays, trop de bureaux de vote d'une taille inacceptable par rapport au nombre d'électeurs. Les bureaux sont parfois surpeuplés selon les rapports d'observation. De plus, ils ne sont pas toujours facilement accessibles aux personnes âgées ou handicapées. En général, on peut affirmer qu'il conviendrait d'accorder plus d'attention à la sélection et à l'agencement des bureaux de vote, surtout dans certaines démocraties nouvelles ou émergentes de la région.

129. Le même constat s'applique à l'agencement des bureaux de vote, à savoir le positionnement des tables servant aux procédures requises, des barrières encadrant la file des électeurs, des isolements, des urnes, etc. Cet agencement devrait en effet garantir une circulation fluide des électeurs et le secret du vote. Il est très important que les membres du bureau de vote (ainsi que les observateurs) puissent jouir d'une vue d'ensemble sur les faits et gestes du personnel et des électeurs. Par exemple, le fait que les membres du bureau ne puissent pas surveiller les isolements (car ceux-ci échappent totalement à leur vue ou sont placés dans une

autre pièce) constitue un grave problème. Ce point précis a d'ailleurs fait l'objet de critiques de la part des observateurs, notamment dans le cadre des élections locales tenues en 2004 en Azerbaïdjan.

Personnes présentes dans le bureau de vote

130. Le droit électoral ou les instructions données aux organes relevant de l'administration électorale devraient clairement préciser quelles personnes sont autorisées à stationner dans les bureaux de vote. Outre les électeurs et les membres du bureau de vote, les personnes autorisées incluent habituellement les représentants des candidats ou des partis/alliances politiques, les observateurs nationaux ou les observateurs internationaux éventuellement invités, ainsi que les médias. Cependant, le risque existe toujours de voir aussi des personnes non autorisées stationner dans le bureau de vote. Dans le cadre de plusieurs élections, les observateurs ont signalé la présence de personnes non autorisées due au caractère ambigu des instructions données au personnel chargé des élections ou à la non-application des règles pertinentes.

131. Comme nous l'avons déjà mentionné, la présence d'observateurs électoraux revêt une importance cruciale pour l'intégrité du processus électoral. Si la liberté d'accès des représentants et des observateurs aux bureaux de vote est généralement respectée dans presque tous les pays européens (à l'exception notable du Bélarus jusqu'à une époque récente), ces mêmes personnes ont eu des problèmes dans plusieurs cas pour pénétrer dans lesdits bureaux ou se mouvoir librement à l'intérieur. La taille exiguë et le surpeuplement des bureaux ont souvent servi de justification à la restriction des déplacements des représentants et observateurs. Il devrait être très clair cependant que le caractère inapproprié d'un bureau de vote ne saurait être invoqué comme prétexte pour limiter la liberté de mouvement des observateurs. En fait, ce sont les autorités électorales qui assument l'obligation de sélectionner et de préparer les bureaux de vote de manière à permettre une observation efficace sans perturber le scrutin.

132. De plus, il est communément admis que les membres des forces de sécurité et de police ne doivent pas normalement être présents à l'intérieur (ou même à l'extérieur) du bureau de vote afin de ne pas intimider les électeurs, surtout dans les pays n'ayant accédé que depuis peu à la démocratie, plongés dans un conflit armé ou venant de sortir d'un tel conflit. En règle générale, la police ne devrait être autorisée à pénétrer dans le bureau de vote qu'à la demande du président de la commission électorale compétente et pour assurer l'ordre. Bien entendu, elle devrait être appelée uniquement lorsque la situation pourrait autrement dégénérer. Pendant les élections municipales tenues en 2004 en Moldova, par exemple, la disposition prévoyant que la police peut être appelée par le président du bureau de vote en vue de rétablir l'ordre légal a été interprétée de façon erronée afin de justifier la présence de la police même lorsqu'il n'y avait pas de troubles (voir CDL-AD(2004)027, paragraphe 94). Dans plusieurs cas, la législation électorale ou les instructions données par la Commission électorale centrale peuvent clarifier les règles relatives à la présence de policiers dans les bureaux de vote et leur rôle le jour du scrutin. Il conviendrait aussi, si nécessaire, d'approfondir la formation des policiers concernant leurs droits et obligations pendant les élections.

IX. Identification des électeurs et procédures de vote

Identification des électeurs

133. Le processus d'identification des électeurs revêt une importance cruciale sous l'angle de l'intégrité globale du processus électoral. Avant de voter, les électeurs sont tenus de prouver leur identité, généralement en présentant des documents d'identité. Il est essentiel que le droit électoral ou les instructions communiquées par l'administration électorale précise(nt) clairement le type de document d'identité requis à cette fin. Dans certains pays, la situation juridique est complexe ou pêche par son imprécision. Les observateurs internationaux ont notamment critiqué à cet égard les élections législatives tenues en 2003 en Croatie. Il convient d'accorder une attention particulière aux groupes susceptibles de ne pas disposer des documents d'identité requis, par exemple les réfugiés, les personnes déplacées dans leur propre pays, ou certains groupes minoritaires comme les Roms. La vérification inefficace de l'identité des électeurs constitue un grave problème, surtout dans les pays où le «vote multiple» est notoirement pratiqué.

134. Une fois l'identité de l'électeur confirmée, l'étape suivante consiste à vérifier si l'intéressé a le droit de voter dans ce bureau de vote particulier. Cette vérification s'effectue normalement sur la base de la liste électorale. Toutefois, plusieurs rapports visant divers pays ont fait état de l'arrivée, dans un bureau, d'électeurs dont le nom ne figure pas sur la liste (soit parce qu'ils se sont rendus dans un mauvais bureau, soit parce que l'état des listes laisse à désirer). Compte tenu de la qualité insuffisante des listes ordinaires dans certains pays, des listes complémentaires s'avèrent parfois nécessaires: une pratique qui est loin de constituer une solution idéale (voir le chapitre IV).

135. Une autre solution consiste à permettre aux électeurs de placer un bulletin conditionnel dans l'urne (une pratique aussi désignée dans d'autres pays ou régions du monde sous le nom de «bulletin provisoire» ou «bulletin en suspens»). Pendant les élections tenues en 2004 au Kosovo, les électeurs qui constataient – le jour du scrutin, dans un bureau de vote – que leur nom ne figurait pas sur la liste électorale étaient réorientés vers un autre bureau de vote, situé dans le même centre, où ils pouvaient exprimer leur suffrage selon une procédure spéciale permettant un contrôle ultérieur de leur éligibilité, cette procédure étant dénommée «vote conditionnel». Ce système constituait un changement par rapport aux élections antérieures, lors desquelles les électeurs pouvaient en pareil cas être inscrits sur une liste complémentaire sur place, à condition de pouvoir apporter une preuve appropriée de leur identité et de leur lieu de résidence. Le but de cette réforme était d'apporter davantage de garanties, les listes complémentaires sur les lieux n'étant pas exemptes de risques de fraude. Malgré les craintes exprimées par la délégation de voir un recours massif au vote conditionnel, le système semble avoir fonctionné de manière satisfaisante (voir CG/BUR (11) 74).

136. En tout cas, il convient toujours d'améliorer d'urgence les listes électorales ordinaires afin de réduire le recours aux listes complémentaires et aux bulletins conditionnels (voir le chapitre IV).

Garanties contre le «vote multiple»

137. En outre, les membres du bureau de vote doivent vérifier si l'électeur a déjà voté dans le cadre du même scrutin. Malheureusement, le «vote multiple» demeure un problème fréquent dans plusieurs Etats de la région. En principe, il peut être évité si les électeurs sont convenablement identifiés et inscrits et si la liste électorale est signée par chaque électeur (ou revêtue d'une marque par le personnel) au moment où l'intéressé reçoit le bulletin de vote. Toutefois, en pratique, nombreux sont les cas où les listes électorales n'avaient pas été signées par les électeurs ou contenaient plusieurs signatures de la même écriture (voir, par

exemple, CG/BUR (11) 95 et CG/BUR (11) 122rév.): une anomalie pouvant trahir un «vote multiple» ou un «vote familial».

138. Une méthode supplémentaire de réduction du risque de «vote multiple» consiste à marquer les doigts de chaque électeur à l'aide d'une encre indélébile (visible ou invisible) pour indiquer qu'il a voté. Bien que rare en Europe de l'Ouest, cette pratique est courante dans d'autres régions du monde et systématiquement recommandée aux démocraties nouvelles ou émergentes. Comme le prouve le cas arménien, cependant, ces recommandations ne sont pas toujours mises en œuvre. Bien que le marquage des doigts (encrage) eût été recommandé par les experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH et inclus dans les propositions antérieures d'amendement au Code électoral, l'amendement récemment adopté ne prévoit pas cette procédure en Arménie (voir CDL-AD(2003)021; CDL-AD(2005)019; CDL-AD(2004)049; CDL-AD(2005)027; CDL-EL(2006)020). Par contre, l'encrage des doigts a été introduit, par exemple, peu de temps avant les élections législatives tenues en 2005 en Azerbaïdjan, afin de suivre une recommandation formulée depuis longtemps par les experts internationaux. La procédure de l'encrage – lorsqu'elle est prévue – doit être cependant appliquée avec soin, ce qui n'est pas toujours le cas, comme on l'a vu notamment pendant les élections municipales tenues en 2005 dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», selon les observateurs internationaux.

Bulletins de vote

139. Dès qu'un électeur a été reconnu en droit de voter dans le bureau de vote, il doit immédiatement recevoir un bulletin. Il est bien entendu totalement illégal de remettre à un électeur plus de bulletins que ceux auxquels il a droit. De même, la pratique encore observée dans certaines régions et consistant à remettre à un électeur des bulletins supplémentaires sur présentation des documents d'identité de ses proches non présents est inacceptable. Le modèle espagnol est quant à lui très insolite et ne saurait être recommandé aux démocraties nouvelles ou émergentes en Europe: il permet aux partis politiques de produire leurs propres bulletins de vote – conformes à un modèle approuvé – et de les distribuer avant et pendant le jour du scrutin.

140. Il est courant en Europe d'utiliser un jeu unique et complet de bulletins – reprenant le nom de tous les partis et/ou candidats – qui doit ensuite être marqué par les électeurs. Cette pratique est normalement préférable aux systèmes qui imposent aux électeurs de choisir entre différents bulletins (de couleur) et à placer celui de leur choix dans une enveloppe avant d'introduire cette dernière dans l'urne (comme c'était le cas en Bulgarie jusqu'aux amendements apportés en 2005 à la loi électorale).

141. Afin de protéger les bulletins, de nombreux pays imposent qu'ils soient revêtus d'un cachet officiel spécifique au bureau de vote concerné et/ou de la signature des membres autorisés du bureau de vote. Certaines lois électorales contiennent des dispositions claires et détaillées en la matière. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, les bulletins de vote ne doivent pas être signés ou tamponnés au moment où ils sont remis à l'électeur, car la personne chargée de signer ou de tamponner les bulletins pourrait y mettre une marque permettant d'identifier plus tard l'électeur lors du décompte des suffrages (CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 34). Plus importante encore est l'interdiction pour un membre de la commission du bureau de vote de tamponner un bulletin *après* que l'électeur a fait son choix, au moment du dépouillement. En Moldova, par exemple, cette procédure a été critiquée comme constituant clairement une violation du secret du vote, dans la mesure où il

était possible de voir le nom du candidat coché par transparence lors du tamponnage du verso du bulletin avant son insertion dans l'urne (CDL-AD(2004)027, paragraphe 25). Afin d'assurer le secret du vote, le Code de bonne conduite en matière électorale stipule clairement qu'à partir du moment où l'électeur prend son bulletin de vote, personne d'autre ne doit plus y toucher (CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 35).

142. La possibilité d'opérer un choix négatif («contre tous») constitue une pratique inhabituelle dans les démocraties d'Europe de l'Ouest. Ce système – hérité de la tradition communiste consistant à organiser des élections non concurrentielles – est toujours utilisé dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe. Il confère aux électeurs la possibilité d'exprimer leur mécontentement à l'égard de l'ensemble des candidats et partis/alliances répertoriés sur le bulletin. Cette méthode peut cependant renforcer l'apathie de la population à l'égard de la politique et des partis en incitant les électeurs à rejeter en bloc les candidats et partis au lieu de s'efforcer d'opérer le meilleur (ou le moins mauvais) choix. En principe, les électeurs devraient être encouragés à voter pour le candidat ou parti qui a leur préférence et à assumer, de ce fait, la responsabilité de l'organe constitué sur la base des résultats du scrutin (voir, par exemple, CDL-AD(2003)021, paragraphe 31; CDL-AD(2005)027, paragraphe 23; CDL-AD(2006)002rév., paragraphe 78).

Procédures de vote – irrégularités

143. Une fois muni de son bulletin, l'électeur est dirigé vers un isoloir disponible pour le remplir. Naturellement, il vaut beaucoup mieux que l'intéressé soit familiarisé avec les procédures de vote. Les programmes d'éducation des électeurs et les instructions claires communiquées dans le bureau de vote sont donc une nécessité, surtout en présence d'un format de bulletin ou d'un mode de scrutin compliqué. Ces programmes sont courants dans toute l'Europe. Dans certains cas, le bulletin lui-même contient des instructions destinées aux électeurs sur la manière de le remplir. En vertu du droit électoral tchéchène, par exemple, ces instructions sont imprimées à la fois en russe et en tchéchène. Néanmoins, les électeurs peuvent commettre des erreurs lors du remplissage du bulletin. Dans ce cas, la législation pertinente ou les instructions de la commission électorale doivent prévoir la possibilité d'annuler ledit bulletin et d'en délivrer un second à l'intéressé, comme recommandé, par exemple, par les observateurs dans le cadre des élections municipales tenues en 2005 dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

144. Bien que les processus de vote soient considérés comme administrés professionnellement et efficacement dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, des irrégularités sont encore observées dans plusieurs cas. Le vote multiple (voir plus haut), découvert ou familial fait partie de ces irrégularités. Les élections démocratiques requièrent des bulletins remplis par les électeurs en secret. Le secret du vote est non seulement un droit fondamental, mais aussi une obligation. De sorte que tout vote hors de l'isoloir est habituellement interdit. En pratique, cependant, le vote «ouvert» est toléré par le personnel chargé des élections. Lors des élections présidentielles tenues en Russie en 2004, ce vote a même été activement encouragé par les commissions de la plupart des bureaux de vote. Il convient cependant d'indiquer que lesdites commissions devraient être tenues d'empêcher les électeurs de montrer délibérément leur bulletin rempli.

145. Afin de protéger le secret de son vote, l'électeur doit généralement se tenir seul dans l'isoloir. Ce n'est que dans certains cas particuliers (en présence notamment d'un électeur aveugle) que des exceptions sont tolérées. Les conditions posées pour prêter assistance aux électeurs devraient, si nécessaire, être explicitement définies dans le droit

électoral ou dans les instructions données à la commission électorale. En tout cas, il est inacceptable qu'un «interprète» accompagne l'électeur dans l'isoloir et lui indique le nom du candidat pour qui l'intéressé entend voter. C'est notamment ce qui est arrivé, par exemple, avec des électeurs roms analphabètes pendant les élections municipales truquées tenues à Mukachevo (Ukraine) en 2004 (voir CG/BUR (10) 125).

146. Bien qu'interdit par la loi, le «vote familial» ou «vote de groupe» est toujours toléré en pratique dans certains pays. Les observateurs électoraux ont notamment assisté à un vote massif de ce type lors d'élections tenues en Azerbaïdjan, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», en Moldova, en Russie et en Serbie-Monténégro. Même dans des pays comme la Bosnie-Herzégovine où la conduite des dernières élections municipales (2004) a été qualifiée d'«excellente», les observateurs internationaux ont signalé de nombreux cas de membres de la même famille votant ensemble (surtout des conjoints âgés).

147. De toute évidence, le vote de groupe ou familial est totalement inacceptable. Il tend à priver les femmes et parfois les jeunes de leurs droits de vote personnels et, à ce titre, s'apparente à une fraude électorale (voir par exemple CG/BUR (11) 95). La Recommandation 111 (2002) du Congrès a souligné l'importance fondamentale du droit des femmes à un vote personnel, libre et secret, et souligné que la pratique du vote familial est inacceptable sous l'angle des droits fondamentaux des femmes (CG/BUR (11) 122rév.). Force est cependant d'admettre que la prévention efficace du vote familial et de groupe requiert un changement de mentalité radical qu'il appartient aux autorités de promouvoir activement (CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 30).

148. Lui aussi strictement interdit par la loi, l'achat des votes – c'est-à-dire la distribution de biens ou d'argent à des personnes en échange de la promesse des intéressés de voter pour un candidat ou un parti donné – est assez difficile à prouver. Cette pratique serait monnaie courante juste avant ou le jour même du scrutin dans certains pays, selon les observateurs internationaux. Pour réduire le risque d'achat de votes le jour du scrutin, il est capital de garantir le secret du vote. Il convient aussi de veiller à ce qu'aucun électeur ne puisse quitter le bureau de vote sans avoir déposé au préalable son bulletin dans l'urne, car certains individus risqueraient ainsi de vendre leur bulletin vierge à l'extérieur. En règle générale, tout bulletin inutilisé devrait demeurer à l'intérieur du bureau de vote. Cependant, dans plusieurs cas, les observateurs ont confirmé la circulation de bulletins vierges tamponnés et signés à l'extérieur des bureaux de vote le jour du scrutin.

149. Certains pays utilisent des urnes transparentes pour empêcher tout bourrage avant ou pendant le scrutin. En principe, cette précaution est logique puisque le bourrage demeure un gros problème dans certains cas. Cependant, la transparence des urnes peut aussi menacer le secret du vote au cas où les bulletins ne seraient pas convenablement pliés.

Procédures de vote spéciales

150. Comme indiqué, l'absence de procédures de vote spéciales – en faveur notamment des électeurs absents – peut priver de leur droit une part importante des électeurs incapables de se rendre dans leur bureau de vote le jour du scrutin (voir plus haut le chapitre IV). Le vote des absents permet aux intéressés de voter en un lieu autre que le bureau de vote qui leur est affecté dans la liste électorale. Toute une série de procédures de vote des absents coexistent en Europe. Certains pays autorisent le vote anticipé, d'autres pas. Les réglementations diffèrent aussi quant à l'endroit où le vote des absents a lieu (bureau de vote spécial ou ordinaire, dans le district de l'électeur ou dans n'importe quel district, dans le pays

et/ou hors du pays) et ses modalités (visite dans un bureau de vote, par correspondance, par l'intermédiaire d'un mandataire ou au moyen d'une urne mobile).

151. Malheureusement, de graves irrégularités affectent le vote des absents dans divers pays, de sorte que là où cette procédure est autorisée il convient de veiller tout spécialement à garantir le secret du vote et à déjouer les fraudes. Les observateurs internationaux ont recommandé l'introduction de garanties supplémentaires dans plusieurs cas. Dans le cadre des élections présidentielles tenues en 2005 en Croatie, par exemple, le contrôle lâche exercé sur les votes à l'étranger – notamment en Bosnie-Herzégovine – a suscité de vives préoccupations. Il convient aussi de surveiller tout spécialement le vote anticipé des militaires, des prisonniers, des détenus et des personnes déplacées: une tâche qui n'est pas toujours menée de manière satisfaisante. Des garanties strictes doivent également s'appliquer à l'utilisation des urnes mobiles, y compris le dépôt – avant le jour du scrutin – des demandes de vote à l'aide de cette urne et la présence constante autour de ladite urne de plusieurs membres (représentant diverses formations politiques) de la commission du bureau de vote. Dans un certain nombre de pays, l'organisation du vote mobile a été qualifiée de déficiente.

152. Plusieurs démocraties bien établies d'Europe de l'Ouest autorisent le vote par correspondance dont l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande, la Suisse et, concernant les électeurs résidant à l'étranger, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède (CDL-AD(2004)012, chapitre III). En vue d'une participation maximale, le processus électoral prévoit le vote par correspondance. Ce vote a également été utilisé entre autres en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo afin d'assurer une participation maximale au processus électoral (CG/BUR (11) 74). Cependant, il ne devrait être permis qu'en présence d'un service postal sûr et fiable. Chaque cas doit être évalué individuellement pour déterminer les risques de fraude et de manipulation inhérents au vote par correspondance¹¹².

153. En tout cas, les procédures de vote des absents exigent des efforts supplémentaires – et souvent accrus – en matière de prévention des fraudes, d'éducation des électeurs et de formation des membres des commissions électorales. Il convient d'accorder une attention particulière à la garantie du secret du vote chaque fois qu'une nouvelle technologie est introduite.

X. Décompte des voix et proclamation des résultats provisoires

Décompte des voix

154. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, il est préférable que les suffrages soient décomptés directement dans les bureaux de vote plutôt que dans des centres spéciaux (CDL-AD(2002)023, paragraphe 45). Ce système a l'avantage de permettre auxdits bureaux d'obtenir des résultats rapides. En outre, le décompte à distance des bureaux de vote peut poser des problèmes de sécurité dans la mesure où le transport des urnes et des documents connexes représente toujours un risque. Toutefois, dans le cadre de certaines élections (par exemple celles tenues en Albanie en 2005), les urnes sont transférées à des centres de dépouillement où les votes sont comptés. Dans ce cas, il convient de prendre grand soin d'assurer la transparence et la sécurité du transport de l'urne et des bulletins de vote entre les bureaux de vote et les centres de dépouillement. Signalons cependant que les problèmes de sécurité peuvent aussi se poser au niveau des bureaux de vote (voir par exemple CG/BUR (10) 125).

112. Voir CDL-AD(2002)023rév., rapport explicatif, I.3.2.2.1.

155. Pour que le processus de dépouillement soit ouvert et transparent, il doit être exécuté en présence d'observateurs et de représentants des candidats, des partis et des alliances électorales. (Dans certains pays tels que la France et l'Espagne, le dépouillement est totalement ouvert au public). Les personnes autorisées devraient être en mesure d'assister à toutes les opérations de dépouillement. Cependant, dans certains cas, les observateurs électoraux ont signalé que la distance à laquelle ils étaient obligés de se tenir des tables de dépouillement a affecté leur capacité à observer effectivement le processus. On relève aussi des incidents isolés dans le cadre desquels les observateurs ou les représentants des candidats se sont vu totalement interdire l'accès au centre de dépouillement. Dans d'autres cas, par contre, des personnes non autorisées assistaient au décompte. Il conviendrait d'éviter ces deux types de situations.

156. Il est primordial que le dépouillement soit effectué correctement. L'exactitude du décompte dépend de la clarté des procédures, de la formation adéquate du personnel chargé des élections et de l'engagement de ce dernier à accomplir sa tâche. L'exactitude des résultats ne vise pas uniquement la part des bulletins obtenue par chaque candidat, parti ou alliance électorale. Elle vise aussi l'exactitude de l'ensemble des données électorales, y compris, par exemple, le nombre de suffrages exprimés (un détail particulièrement important dans les pays où un seuil de participation minimale est requis pour valider une élection ou un référendum). Il convient aussi de veiller soigneusement à transcrire fidèlement tous les chiffres dans les procès-verbaux de résultats.

157. Si le processus global de dépouillement des votes est raisonnablement organisé dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, certains problèmes techniques et politiques n'en subsistent pas moins. Les observateurs internationaux ont exprimé leurs préoccupations devant de graves irrégularités commises dans divers pays au cours des dernières années et notamment en Albanie, en Arménie, en Azerbaïdjan, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et en Fédération de Russie. Dans certains cas, ces déficiences semblaient davantage résulter d'une mauvaise administration que d'une tentative de manipulation. Ce constat souligne l'importance de la formation adéquate des membres des bureaux de vote. De plus, les manuels électoraux pouvant servir de référence en cas de doute, il serait souhaitable que les pays qui n'en ont toujours pas réparent cette lacune. Parfois, cependant, lesdites déficiences ressortent clairement d'une tentative de fraude, y compris le bourrage d'urne et la falsification des résultats et des procès-verbaux.

158. Dans plusieurs cas, le nombre des bulletins dans l'urne d'un bureau de vote s'est révélé supérieur à celui des électeurs figurant sur la liste électorale. Cette situation est typique d'un bourrage des urnes et pose un problème difficile à résoudre. Comme recommandé notamment dans le cadre des élections moldoves, il convient de définir des règles claires en la matière, par exemple un recomptage, une entrée dans le procès-verbal, voire la possibilité de déclarer l'élection invalide dans le bureau de vote concerné. Toutefois, la situation décrite par les observateurs internationaux concernant l'un des bureaux de vote durant les élections législatives tenues en 2003 en Croatie – à savoir l'annulation de tous les résultats du bureau en raison d'un seul bulletin excédentaire – semble exagérée. En l'occurrence, le droit électoral prévoyait l'annulation obligatoire des résultats et la tenue de nouvelles élections dans les bureaux de vote où le nombre des bulletins dans l'urne dépassait – fût-ce faiblement – le nombre escompté sur la base des documents électoraux. Il conviendrait plutôt de faire dépendre l'annulation d'une élection de la question de savoir si les bulletins excédentaires peuvent ou non influencer sur les résultats du scrutin (notamment en modifiant la répartition des mandats, voir le chapitre XIII).

159. L'Espagne observe une pratique tout à fait insolite et incompatible avec les normes internationales: tous les bulletins comptés sont détruits par les membres du bureau de vote immédiatement après le dépouillement, ce qui rend tout second dépouillement impossible. Les observateurs de l'OSCE/BIDDH ayant suivi les élections espagnoles ont recommandé l'adoption de dispositions légales visant à conserver les bulletins dépouillés au moins jusqu'à l'épuisement de tous les recours éventuels et la proclamation des résultats définitifs.

Procès-verbaux des résultats des élections

160. Il convient de veiller de près à ce que les procès-verbaux de résultats soient correctement remplis et signés par toutes les personnes autorisées, conformément à la loi. Il va sans dire que les protocoles doivent être signés *après* le décompte plutôt qu'avant comme c'est parfois le cas. Remplir correctement un procès-verbal d'élection n'est pas chose aisée. Afin d'assurer la sécurité et l'uniformité du processus, nombre de démocraties nouvelles ou émergentes en Europe se sont dotées d'une loi instituant une procédure complexe et prévoyant l'entrée de toute une série de points aux procès-verbaux. Les amendements récemment apportés à la loi électorale ukrainienne, par exemple, augmentent considérablement la quantité d'informations devant être insérées dans les procès-verbaux des bureaux de vote, de sorte que les membres des commissions électorales doivent suivre une formation complémentaire. Il faudrait toutefois se garder de compliquer excessivement la procédure. Dans certains cas – notamment en Azerbaïdjan ou en Russie – les experts internationaux ont suggéré d'envisager la simplification des dispositions trop compliquées relatives au remplissage des procès-verbaux et, de toute façon, de renforcer la formation du personnel concerné en la matière.

161. Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale, la distribution d'une copie des procès-verbaux de résultats aux observateurs et aux représentants des candidats/partis, ainsi que leur affichage à l'extérieur des bureaux de vote, est recommandée. Jusqu'à une période récente, le droit électorale de certains pays restait muet sur ce point. Même en présence de dispositions légales pertinentes, les observateurs et les représentants ont parfois du mal à obtenir en pratique une copie des procès-verbaux des élections. Dans le cadre de certaines élections, telles que les élections municipales tenues en 2004 en Bosnie-Herzégovine, les observateurs internationaux ont signalé une défaillance généralisée concernant l'obligation d'afficher publiquement les résultats.

Transmission et proclamation des résultats provisoires

162. La transmission des résultats – par téléphone, fax ou courrier électronique – et le transfert des copies des procès-verbaux d'élection à une commission électorale de niveau plus élevé sont d'une importance capitale, bien que souvent négligée (voir aussi CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 51). Bien que ces processus requièrent une attention plus soutenue, ils suscitent rarement l'intérêt des observateurs. Il convient cependant de noter que la transmission des résultats des élections et le transfert des documents électoraux des commissions électorales inférieures aux commissions supérieures peuvent être une source d'erreur et de manipulation. Il convient d'envisager des précautions spéciales: codes de sécurité en cas de transmission électronique, transport protégé et surveillé, revérification des résultats sur la base des exemplaires originaux des procès-verbaux, etc.

163. Les résultats provisoires des élections peuvent être publiés de différentes façons. Dans certains pays, les résultats reçus par la commission électorale supérieure des

commissions inférieures sont affichés publiquement au fur et à mesure de leur arrivée. Ce système de «publication au coup par coup» permet de fournir rapidement des premiers résultats qui risquent toutefois d'être assez différents de l'issue finale, dans la mesure où ils émanent de diverses régions. Une autre méthode consiste à ne pas proclamer les résultats provisoires tant que l'ensemble des résultats – ou du moins une portion représentative de ceux-ci – n'a pas été transmis aux commissions électorales supérieures par les commissions de niveau inférieur. Dans ce cas, les premiers résultats provisoires publiés sont proches des résultats définitifs. Ce système présente cependant l'inconvénient de retarder considérablement la publication des premiers résultats, ce qui n'est pas sans poser certains problèmes.

164. Ainsi, l'inexactitude – mais aussi le retard des résultats provisoires – risquent tous deux de miner la confiance du public dans le processus électoral et de susciter des oppositions. En fonction du système électoral et du contexte politique, il convient de trouver un équilibre entre le besoin d'une proclamation rapide et la nécessité de consolider les résultats provisoires. Il est par contre inadmissible que les retards découlent de l'incapacité des commissions électorales de niveau inférieur à travailler correctement et à fournir à la commission centrale des résultats préliminaires (comme cela a été notamment observé pendant les élections législatives tenues en 2005 en Albanie).

165. En tout cas, il est vivement souhaitable que la commission électorale centrale publie des résultats provisoires (fiables) non seulement aussi vite que possible mais aussi avec le plus de détails possible. La ventilation desdits résultats par bureau de vote et la mise de ces résultats à la disposition des électeurs peuvent aussi sensiblement contribuer à la transparence du scrutin. Un élément important de la transparence tient à la capacité des électeurs et des représentants des partis à vérifier les procès-verbaux des résultats publiés au niveau des bureaux de vote et à les comparer avec les résultats publiés par les commissions électorales d'un niveau supérieur. Dans l'intervalle, nombre de commissions électorales centrales publient des résultats ventilés par bureau de vote sur leur site web: une pratique généralement considérée comme positive.

XI. Recours en matière d'élections et responsabilité au titre des violations du droit électoral

166. Le traitement des recours est une partie essentielle de toute élection démocratique. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que les irrégularités dans le processus électoral doivent pouvoir être contestées devant un organe de recours. Généralement, les recours peuvent aboutir à l'invalidation totale ou partielle des résultats du scrutin. Ils peuvent aussi viser à corriger des problèmes ou des décisions avant même l'élection, en particulier en ce qui concerne le droit de vote, les listes électorales et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et l'accès aux médias ou le financement des partis (CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 92).

167. Les procédures de dépôt de recours doivent être ouvertes au moins à tout électeur, candidat et parti. Un quorum raisonnable peut toutefois être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections (CDL-AD(2002)023rév., paragraphe 99). Pour être conformes aux normes internationales, les procédures de recours doivent clairement conférer les droits suivants aux électeurs, aux candidats et aux partis politiques: droit de déposer un recours, droit de présenter des éléments de preuve à l'appui d'un recours, droit à un examen public et équitable d'un recours, droit à ce qu'un tribunal se prononce de façon transparente et impartiale sur un recours, droit à une solution effective et rapide ainsi que

droit de s'adresser à un tribunal d'appel si le recours est rejeté (voir par exemple CDL-AD(2004)027, paragraphe 111). En pratique, cependant, ces droits ne sont pas toujours respectés. Il arrive que même des recours fondés ne puissent pas conduire à l'élimination de l'inégalité.

168. En raison de traditions juridiques et politiques différentes selon les pays, diverses procédures sont utilisées pour résoudre les litiges électoraux. Dans nombre de démocraties bien établies d'Europe de l'Ouest (comme l'Allemagne, la France, l'Italie ou le Royaume-Uni), les recours en matière électorale sont entendus par les organes administratifs et judiciaires ordinaires dans le cadre de procédures spéciales. Par contre, dans la plupart des démocraties nouvelles ou émergentes d'Europe centrale et de l'Est (ainsi que dans d'autres régions du monde), des commissions électorales indépendantes et des tribunaux ordinaires se partagent la responsabilité d'examiner les recours en matière électorale. Dans plusieurs pays, situés pour la plupart hors d'Europe, des tribunaux électoraux spéciaux sont chargés de résoudre les litiges de ce type. Bien qu'aucune méthode ne s'impose comme la meilleure, plusieurs points méritent un commentaire.

169. Il est capital que les procédures de recours soient claires, transparentes et facilement compréhensibles¹¹³. Toutefois, dans plusieurs cas, les procédures de traitement des recours pèchent par leur imprécision et leur complexité. Les rapports des observateurs internationaux ont souvent reproché auxdites procédures d'être compliquées, ambiguës et portant à confusion, et, partant, de déboucher sur une interprétation et une application incohérentes du droit électoral. Les règles et procédures sont rarement bien comprises par les parties intéressées. De plus, les membres des organes concernés ne sont pas toujours suffisamment formés aux règles de traitement des recours en matière électorale.

170. En outre, notamment dans les pays prévoyant des procédures de recours impliquant à la fois des commissions électorales et des tribunaux ordinaires, il faut absolument que les dispositions en matière de recours – et notamment les attributions respectives des diverses instances – soient clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences. Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours (voir CDL-AD(2002)023rév., II.3.3.c et paragraphe 97). Seule une répartition claire des compétences peut éviter le déclenchement de procédures de recours concurrentes. En outre, la loi doit clairement désigner les organes de première instance chargés de l'enquête factuelle et les organes de recours chargés d'exercer un contrôle sur les décisions rendues par les précédents. Néanmoins, dans plusieurs élections, des dispositions inadaptées ont semé la confusion quant aux compétences respectives des commissions électorales et des tribunaux ordinaires en matière d'examen des recours. Pendant les élections municipales tenues en 2004 en Bosnie-Herzégovine, par exemple, nul ne savait exactement à quelle instance les personnes s'estimant victimes d'une violation devaient s'adresser. Le rapport des observateurs de l'OSCE/BIDDH avait relevé à ce propos une pléthore de recours adressés simultanément à plusieurs organes. De même, concernant notamment la Moldova et l'Ukraine, la possibilité de contestation devant différentes instances – qui peut conduire à une «tournée des instances» (*forum shopping*) et à des incohérences dans les décisions – a soulevé maintes critiques (voir CDL-AD(2004)027, CDL-AD(2006)002).

171. De plus, le droit électoral doit prévoir un examen des recours par les commissions électorales selon une hiérarchie ascendante (des commissions inférieures vers les commissions de niveaux supérieurs). Lors des élections municipales tenues en 2005 dans

113. Voir CDL-AD(2002)023rév. (Code de bonne conduite en matière électorale), I.3.3.

«l'ex-République yougoslave de Macédoine», cependant, la Commission électorale nationale ne jouait aucun rôle dans le processus d'examen des recours: les commissions électorales municipales assumaient en effet la fonction de juridiction de première instance et les tribunaux ordinaires celle de juridiction d'appel. Pour renforcer l'uniformité des décisions rendues en appel, il a été recommandé de conférer le rôle de juridiction d'appel intermédiaire à la Commission électorale nationale dans tous les cas de figure, y compris les recours visant des élections locales (les tribunaux n'intervenant plus qu'à titre de juridiction de troisième instance).

172. Les organes de recours devraient jouir du pouvoir d'annuler des élections¹¹⁴, sans pour autant – de l'avis général – nécessairement remettre en cause la totalité du scrutin. Il devrait en effet être possible de prononcer une invalidation partielle en présence d'irrégularités affectant seulement une zone restreinte. Le critère essentiel en matière d'annulation (totale ou partielle) d'une élection est ou devrait être la question de savoir si les irrégularités ont pu influencer sur l'issue du scrutin (c'est-à-dire si elles ont pu modifier la répartition des mandats). Dans certains pays (comme l'Azerbaïdjan et l'Ukraine), cependant, le droit électoral établit un niveau de tolérance de la fraude (basé sur un certain pourcentage de votes irréguliers): une pratique contraire aux normes internationales (voir, par exemple, CDL-AD(2005)029, paragraphes 42-43; CDL-AD(2006)002, paragraphe 84).

173. En principe, les violations du droit électoral devraient faire l'objet d'une enquête et leurs auteurs être tenus pour légalement responsables. Dès lors, les lois relatives aux élections (et aux partis) et/ou la législation-cadre – telle que les Codes civil et pénal – devraient définir des infractions liées aux élections (susceptibles d'être commises par les électeurs, les candidats, les partis, les médias, le personnel chargé des élections, les fonctionnaires, etc.) et les sanctions correspondantes (par exemple la confiscation des contributions ou du financement public, la suspension ou la disqualification d'un candidat, des amendes ou une peine d'emprisonnement).

174. Bien que plusieurs élections aient été émaillées de nombreuses violations patentées, les autorités se sont généralement abstenues d'appliquer la loi. Certains pays sont encore imprégnés d'une «culture d'impunité» concernant les infractions liées aux élections. Le fait que la responsabilité juridique ou administrative du personnel chargé des élections soit rarement engagée en cas d'infraction électorale suscite en particulier des préoccupations. Les observateurs électoraux ont fréquemment réclamé que les membres de ce personnel reconnus coupables d'irrégularités soient tenus pour responsables et n'occupent plus de fonctions officielles dans le cadre des futures élections. L'incapacité générale des autorités compétentes à prendre des mesures contre les auteurs d'infraction a porté atteinte à la crédibilité du processus électoral et à la confiance que celui-ci est censé inspirer au public dans plusieurs pays. Les autorités doivent rapidement adopter des mesures radicales pour réduire la tolérance dont jouissent les infractions liées aux élections et restaurer complètement la légalité du processus électoral, ainsi que la confiance dont celui-ci jouit dans le public.

175. En résumé: il reste beaucoup à faire pour améliorer les procédures de recours et pour renverser la culture d'impunité à l'égard des infractions liées aux élections. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH publiées en anglais sous le titre «Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System» énoncent plusieurs suggestions pertinentes dans ce domaine.

114. Voir II.3.3.e du Code de bonne conduite en matière électorale et paragraphe 101 du rapport explicatif.

XII. Résultats définitifs et système électoral

Proclamation des résultats définitifs

176. Les résultats définitifs ne peuvent pas être proclamés tant que les autorités électorales n'ont pas reçu les décisions relatives aux recours éventuels pouvant avoir une incidence sur l'issue du scrutin. Divers types de recours et de décisions judiciaires requièrent en effet un recomptage complet ou partiel, voire l'annulation des élections. Certaines législations prévoient un recomptage des voix dès lors que la différence de voix entre des candidats/partis s'inscrit dans une certaine marge. Parfois, le délai extrêmement long précédant l'annonce des résultats définitifs a généré des litiges. De plus, les observateurs internationaux se sont plaints de ne pas avoir pu surveiller les activités postélectorales de la Commission électorale centrale pendant les journées cruciales précédant l'annonce des résultats définitifs de certaines élections, notamment des élections présidentielles tenues en 2003 en Azerbaïdjan.

Remarques générales sur le système électoral

177. La conversion des votes en mandats politiques dépend largement du système électoral. Le Code de bonne conduite en matière électorale n'accorde aucune préférence à un système spécifique à condition que le mode de scrutin revête un caractère démocratique¹¹⁵. Concernant les principes démocratiques, les pays sont donc libres d'opter pour le système de leur choix: scrutin majoritaire uninominal ou plurinominal à majorité simple ou absolue, système proportionnel ou système combiné. Il convient de souligner qu'aucun système électoral ne surpasse tous les autres au point de mériter d'être exporté au monde entier.

178. Les effets d'un système électoral particulier peuvent différer d'un pays à l'autre et il convient de reconnaître que les divers systèmes peuvent viser des buts politiques divergents, voire antagonistes. Un système peut privilégier la représentation équitable des partis au parlement, et un autre viser à éviter la fragmentation de la représentation en petits partis afin de conférer une majorité absolue des députés à la formation chargée de constituer le gouvernement. Un système électoral peut favoriser une étroite relation entre les électeurs et «leurs» députés de circonscription, et un autre faciliter l'introduction de femmes, de minorités ou de spécialistes dans les listes bloquées des partis. Dans certains pays, des systèmes compliqués sont mis en place pour tenter de concilier plusieurs objectifs politiques. D'autres pays privilégient les systèmes simples pouvant être facilement compris et utilisés par l'électorat et l'administration. Le caractère approprié d'un système électoral dépend de la question de savoir s'il rend justice aux principes démocratiques compte tenu des conditions et des problèmes locaux. En particulier, la transparence de l'élaboration de la liste doit être garantie. Il convient donc d'évaluer les systèmes électoraux et les propositions visant à les réformer au cas par cas¹¹⁶.

Systèmes électoraux et représentation des femmes

179. Tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il convient d'accroître la représentation des femmes au sein des institutions démocratiques. Le système électoral peut affecter les chances de parvenir à ce résultat. Des analyses empiriques révèlent par exemple que les femmes sont généralement mieux représentées dans un système proportionnel que dans un

115. Voir CDL-AD(2002)023rév., II.4.

116. Pour une étude plus détaillée sur les systèmes électoraux, voir CDL-AD(2004)003.

système majoritaire. Généralement, les listes bloquées sont préférables aux listes ouvertes. Pendant les élections municipales tenues en Bosnie-Herzégovine, par exemple, le vote de préférence a réduit le pourcentage de femmes élues (voir CG/CP (11) 13). Selon la culture politique ambiante, toutefois, les effets de ces dispositions peuvent varier d'un pays à l'autre.

180. De plus, des quotas par sexe peuvent être imposés concernant la composition du parlement ou les listes de candidats à la députation. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires au principe de l'égalité du suffrage (CDL-AD(2002)023rév., I.2.5). Dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, la législation impose un tel pourcentage. Lors des élections municipales tenues en 2004 au Kosovo, par exemple, les listes devaient comporter un tiers de candidats sous peine de disqualification des formations politiques (voir CG/BUR (11) 74). En Arménie, le pourcentage minimal de femmes imposé sur une liste de candidats féminins est récemment passé de 5 à 15 % (CDL-AD(2005)027, paragraphe 16). En plus d'un pourcentage minimal de femmes, le droit électoral peut aussi prévoir un ordre précis des candidats de chaque sexe sur les listes des partis (comme en Bosnie-Herzégovine, voir CG/CP (11) 13). On peut notamment envisager des listes dans lesquelles le nom de chaque candidat est suivi et précédé d'un nom de candidat du sexe opposé. Même dans le cadre d'un scrutin uninominal, il est normalement possible d'imposer un pourcentage minimal de candidats de chaque sexe (voir CDL-EL(2005)031).

181. Cependant, il est clair que le système électoral en lui-même ne saurait à lui seul garantir la représentation des femmes: d'autres mesures sont requises pour parvenir à cette fin et certaines d'entre elles sont énumérées dans la Recommandation 1676 (2004) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, telle qu'elle a été adoptée le 5 octobre 2004.

Systèmes électoraux et représentation des minorités

182. Plusieurs pays sont confrontés à une forte demande en faveur d'une meilleure représentation des minorités nationales au parlement. Certains systèmes électoraux peuvent faciliter la poursuite de cet objectif; c'est notamment le cas de la représentation proportionnelle à circonscription unique ou à circonscriptions multinominales (avec un seuil élevé de représentation). Mais des systèmes de scrutin de liste prévoyant de petites circonscriptions multinominales ou même des systèmes uninominaux (à la majorité absolue ou relative) peuvent aussi permettre la représentation des minorités, à condition que ces dernières soient concentrées géographiquement. De même, les conditions de candidature et de vote, entre autres éléments, pourraient avoir une influence sur la représentation des minorités. Dans certains pays (comme l'Allemagne et la Pologne), des «exemptions de seuil» sont accordées aux listes de candidats ou aux partis représentant des minorités nationales (voir CDL-AD(2005)009, paragraphes 35, 49).

183. A titre de mesure complémentaire ou de substitution, certaines législations réservent des sièges aux représentants des minorités nationales (c'est le cas notamment en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Kosovo, au Monténégro, en Roumanie et en Slovaquie). Cependant, la notion de réservation de sièges aux minorités est contestable (CG/BUR (11) 74). Si cette mesure peut s'avérer efficace à court terme pendant une période transitoire, l'intérêt supérieur à long terme des minorités et du pays est généralement mieux servi par une représentation dans le cadre du système électoral «ordinaire» (voir notamment le rapport de l'Assemblée parlementaire sur les élections législatives tenues en 2002 au

Monténégro, Doc. 9621, addendum IV). De plus, la formule des sièges réservés pose inmanquablement le problème de savoir quelles minorités doivent en bénéficier et quelles personnes sont les représentants légitimes des diverses minorités au parlement local ou national (voir par exemple CDL-AD(2004)040).

Autres points méritant des commentaires à propos du système électoral et des référendums

184. Sans entrer dans une discussion sur le «meilleur» système électoral, contentons-nous de revoir certains aspects généraux des systèmes électoraux dans la région, dans la mesure où ils semblent incompatibles avec les normes internationales. Par exemple, dans plusieurs pays, la part exigée des candidats ou des partis pour être déclarés vainqueurs du scrutin ou obtenir des sièges n'est pas calculée sur la base des suffrages exprimés *valides*, mais du *total* des suffrages exprimés y compris les votes nuls. Cette pratique insolite semble impropre. Elle est très problématique en présence de certains systèmes majoritaires à deux tours appliqués dans la région. Normalement, dans ce système, le candidat gagnant est tenu d'obtenir la majorité absolue des suffrages valides (50 % plus 1) pour gagner le mandat au premier tour. Cependant, dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, le droit électoral requiert la majorité du total des suffrages exprimés.

185. Le même problème affecte le calcul des seuils électoraux dans certains pays. Il semble inopportun, par exemple, qu'un seuil de 5 % relatif à une représentation parlementaire soit calculé sur la base du total des suffrages exprimés, voire du total des électeurs s'étant présentés au bureau de vote, comme cela a été le cas lors des élections législatives tenues en 2004 en Serbie. En l'occurrence, la loi électorale stipulait que des sièges devaient être affectés aux «listes de candidats ayant gagné au moins 5 % des électeurs ayant voté». Dans le cadre d'une interprétation officielle de cette disposition, la commission électorale avait estimé que ce seuil doit être calculé en fonction du nombre d'électeurs s'étant rendus aux urnes tel qu'il résulte de la somme des signataires figurant sur la liste électorale de chaque bureau de vote. Dans certains autres pays, comme la Géorgie et l'Ukraine, le droit électoral impose toujours le calcul du seuil sur la base des suffrages exprimés. Même lorsque ces dispositions sont appliquées différemment en pratique, il conviendrait de modifier le droit électoral pour le rendre conforme aux normes internationales.

186. Un problème bien particulier a pu être observé pendant les élections législatives tenues en 2003 en Serbie. Le droit électoral ne contraignait pas les partis politiques et les alliances électorales à déterminer l'ordre des candidats sur leurs listes respectives avant le scrutin, de sorte que ceux-ci avaient été autorisés à choisir arbitrairement sur lesdites listes les candidats bénéficiant d'un siège *après* le scrutin, limitant ainsi la transparence des élections. Il devrait être clair que, dans le cadre des systèmes de représentation proportionnelle, l'ordre sur la liste détermine d'habitude la répartition des mandats dès lors que les électeurs sont tenus de voter pour une liste sans possibilité d'accorder un vote préférentiel à un candidat donné.

187. Dans un certain nombre de pays, le Code électoral exige encore un seuil de participation minimale pour que les élections soient valides. Dans la mesure où le taux de participation demeure arbitraire sans la tenue d'un registre électoral exact, cette exigence risque de provoquer des tentatives de fraude ayant pour but d'augmenter artificiellement les taux de participation (voir, par exemple, CDL-AD(2004)005, paragraphe 49). On peut se demander si un seuil de participation s'impose pour toutes les élections. Ce critère risque en effet de déboucher sur une impasse. En fait, plusieurs élections présidentielles tenues en 2002 et 2003 en Serbie ont échoué parce que le taux de participation n'avait pas atteint le seuil de

50 %. L'exigence d'une participation minimale a été supprimée pour cette raison par les amendements de 2004 à la loi relative aux élections présidentielles.

188. Dans certains Etats organisant des référendums au niveau national et/ou infranational (par exemple la Bulgarie, la Croatie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», l'Italie, la Lituanie, Malte, la Russie ou la Slovénie), un seuil de participation minimale doit être atteint pour que la consultation soit valide. Ce seuil est généralement fixé à 50 % des électeurs inscrits (sauf en Azerbaïdjan où il est de 25 %). Cependant, les listes électorales pécchant par leur imprécision, on est en droit d'émettre des doutes sur l'opportunité d'une telle exigence de participation dans certains pays. De plus, le seuil de participation soulève un problème de taille: «Les opposants au projet soumis au référendum, comme l'ont montré plusieurs exemples, appellent alors à l'abstention, même s'ils sont très minoritaires parmi les électeurs intéressés par le sujet» (CDL-AD(2005)034, paragraphe 111). Il convient toutefois de noter que la Commission de Venise s'oppose pour le moment aux propositions visant à éliminer l'exigence d'une participation minimale au référendum sur l'indépendance au Monténégro. Elle considère en effet qu'une participation minimale de 50 % des électeurs inscrits semble appropriée pour un référendum sur la modification du statut de l'Etat (CDL-AD(2005)041, paragraphes 23 à 26).

189. Le quorum d'approbation constitue parfois une autre condition ou une condition supplémentaire qui fait dépendre la validité des résultats de l'approbation ou du rejet d'un certain pourcentage de l'électorat (ce qui suppose aussi un système fiable d'inscription des électeurs) ou des votes valables. Un quorum d'approbation est souvent jugé préférable à un quorum de participation (CDL-INF(2001)010, chapitre II.O; CDL-AD(2005)034, paragraphe 111). Toutefois, le taux requis d'approbation diffère considérablement d'un pays européen à l'autre. Concernant le futur référendum sur l'indépendance du Monténégro, le taux d'approbation a fait l'objet de vifs débats (CDL-AD(2005)041, paragraphes 29 à 37).

Retrait de représentants élus

190. Les élections législatives tenues en 2003 en Serbie ont aussi mis en lumière un autre problème courant. En vertu du droit électoral serbe, les partis et les coalitions étaient autorisés à mettre fin au mandat des représentants ayant volontairement quitté leur formation ou en ayant été exclus. Cette disposition est contraire aux normes internationales et aussi, selon la Cour constitutionnelle serbe, à la Constitution de la Serbie. Bien que les partis politiques soient parfois tentés de rappeler des membres du parlement après leur élection et leur entrée officielle en fonction, on s'accorde généralement à estimer qu'un mandat appartient juridiquement à son titulaire et non à un parti ou à une alliance. Cela en vertu du principe de la «liberté du mandat» (qui ne souffre que quelques rares exceptions limitativement énumérées).

191. Il convient de signaler un fait très exceptionnel et problématique au regard des normes démocratiques: dans le contexte unique des arrangements adoptés en Bosnie-Herzégovine après la guerre ayant secoué cette région, nombre de représentants élus furent démis de leurs fonctions – après l'entrée en vigueur de l'Accord de paix – par les autorités internationales sans pouvoir bénéficier des procédures établies de protection. Bien que ces actes des représentants de la communauté internationale relèvent de leur mission de construction de la paix conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, ils n'en sont pas moins irréguliers – voire antidémocratiques – sous l'angle des normes électorales internationales, selon le rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe consacré aux élections municipales tenues en 2004. On ne peut que

partager le point de vue des auteurs de cet ouvrage: «Il est regrettable que la situation en Bosnie-Herzégovine en soit encore au point où de telles mesures sont censées être nécessaires» (CG/CP (11) 13, p. 4).

Conclusions

192. Le droit électoral de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe forme une base adéquate pour la tenue d'élections démocratiques; dans la plupart des cas, les élections et référendums se déroulent de manière satisfaisante et conformément aux normes internationales. Cependant, dans un certain nombre de pays, la législation et l'administration électorales soulèvent de sérieux problèmes. Dans certains cas, les élections tenues récemment ont dénoté de graves manquements aux normes démocratiques.

193. La qualité des élections variant considérablement d'un Etat membre du Conseil de l'Europe à l'autre, il est difficile de faire des déclarations générales sur les problèmes récurrents affectant les scrutins organisés en Europe. Le présent rapport se concentre donc sur les pays dans lesquels les processus électoraux présentent encore de graves défauts selon les observateurs internationaux et les experts de la Commission de Venise.

194. Malgré des progrès considérables, certains pays ont encore beaucoup à faire pour améliorer à la fois leur législation et leur administration électorales. Les principaux domaines dans lesquels cet effort devrait s'exercer sont les suivants:

- Renforcer l'indépendance, le professionnalisme et la légitimité de l'administration électorale: Certains pays devraient œuvrer pour accroître l'indépendance de l'administration électorale à l'égard du gouvernement et des intérêts des partis politiques. Il conviendrait peut-être aussi de prendre des mesures visant à améliorer la transparence et l'efficacité de l'administration électorale, et à accroître la confiance des électeurs et des candidats dans le processus de gestion des élections. La composition des commissions électorales, notamment, est un sujet extrêmement controversé dans les démocraties nouvelles ou émergentes.

- Assurer des conditions équitables et égales aux candidats pendant la période préélectorale: Bien que les droits politiques fondamentaux ne soient ouvertement violés en période électorale que dans une poignée de pays, l'abus de pouvoir ou l'usage impropre de ressources publiques dans le cadre des campagnes électorales ou la couverture déséquilibrée de ces dernières par les médias constituent des défauts courants dans de nombreux pays. Parmi les questions qu'il conviendrait d'analyser de plus près figure celle de l'opportunité (et de la portée) d'une réglementation du comportement des médias publics, mais aussi privés, pendant la campagne électorale. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales fait lui aussi l'objet de vifs débats.

- Améliorer l'inscription des électeurs et les procédures de vote: La piètre qualité des listes électorales suscite de vives préoccupations dans divers pays. Dans plusieurs cas, des précautions particulières s'imposent pour garantir l'intégrité du vote et prévenir efficacement le «vote multiple» ou bien le vote familial ou en groupe. Les procédures de vote spéciales (vote des absents, etc.), bien que perçues comme un bon moyen d'accroître la participation, exigent des efforts supplémentaires de prévention des abus et des fraudes. Dans quelques rares cas, on signale encore des incidents d'achat des votes, de bourrage des urnes et de falsification des procès-verbaux de résultats.

– Accorder plus d’attention à la période postélectorale: Alors que les spécialistes deviennent de plus en plus conscients de l’importance de la période préélectorale, la période postélectorale est souvent négligée. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les procédures d’examen des recours et pour mettre un terme à la culture d’impunité des infractions liées aux élections. Les autorités électorales, mais aussi les missions d’observation des élections, devraient accorder plus d’attention à la période séparant la fin du dépouillement de la proclamation des résultats définitifs.

– Protéger les droits des femmes et des minorités: Malgré certains progrès, des mesures juridiques et pratiques supplémentaires pourraient encore être prises pour protéger effectivement les droits des femmes et des minorités nationales, ainsi que pour accroître leur participation au processus électoral. Lesdites mesures pourraient notamment viser la composition des commissions électorales, la traduction de documents électoraux, les programmes d’éducation des électeurs, les quotas au niveau des candidatures et des listes de parti, la pratique du vote et la capacité du système électoral à drainer un maximum d’électeurs vers les urnes.

195. Toutefois, toute réforme électorale supplémentaire devrait se garder d’ajouter des dispositions de plus en plus détaillées au droit électoral. Certaines carences législatives doivent certes être comblées mais, d’une manière générale, il importe avant tout de revoir l’ensemble de la législation électorale en vue de clarifier et de simplifier les dispositions complexes, ainsi que de supprimer les incohérences et les répétitions superflues. De plus, de sérieux efforts devraient être déployés pour harmoniser la législation électorale et les textes de loi connexes.

196. Bien sûr, l’application correcte du droit électoral et la tenue d’élections conformes aux normes internationales dépendent de la volonté et de l’engagement des autorités électorales et autres parties concernées par le scrutin. Dans ce domaine, il reste encore beaucoup à faire, dans certains pays, pour bâtir une culture prônant le respect du droit et des procédures démocratiques. Une formation intensive du personnel chargé des élections à tous les niveaux et des programmes complets d’éducation des électeurs peuvent contribuer à renforcer l’attachement à des élections démocratiques.

197. Compte tenu de la mise en œuvre et du respect insuffisants du droit électoral et des graves problèmes affectant le processus d’administration des élections dans plusieurs pays, il pourrait être opportun d’obliger les diverses autorités électorales à rédiger un rapport postélectoral à l’issue de chaque élection ou référendum. Ce document pourrait mentionner des problèmes de mise en œuvre de la législation et d’administration de l’élection ou du référendum, ainsi que suggérer des mesures correctives. Il pourrait aussi inclure une analyse des infractions électorales commises et des mesures prises à l’encontre des contrevenants.

Annexe I: Avis et recommandations de la Commission de Venise

CDL(2003)021fin Comments on the Draft Law of the Chechen Republic on Elections to the Parliament of the Chechen Republic as submitted to Referendum on 23 March 2003.

CDL(2003)054 Avis conjoint final sur le Code électoral de la République d'Azerbaïdjan, adopté par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, Conseil de l'Europe).

CDL-AD(2002)023rév. Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18 et 19 octobre 2002).

CDL-AD(2003)021 Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Arménie de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH.

CDL-AD(2004)001 Avis relatif au projet de loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine adopté par la Commission de Venise à l'occasion de sa 57^e session plénière (Venise, 12 et 13 décembre 2003).

CDL-AD(2004)002 Avis relatif au projet de loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine adopté par la Commission de Venise à l'occasion de sa 57^e session plénière (Venise, 12 et 13 décembre 2003).

CDL-AD(2004)005 Avis sur le code électoral unifié de Géorgie tel qu'amendé le 14 août 2003.

CDL-AD(2004)010 Avis sur le projet de convention de l'ACEEO sur les standards, les droits et libertés en matière électorale adopté par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12 et 13 mars 2004).

CDL-AD(2004)016rév. Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Azerbaïdjan de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH adoptées lors de la 8^e réunion du Conseil des élections démocratiques et entérinées par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière (Venise, 12 et 13 mars 2004).

CDL-AD(2004)017 Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Albanie de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, Conseil de l'Europe) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 9^e réunion (Venise, 17 juin 2004) et entérinées par la Commission de Venise lors de sa 60^e session plénière (Venise, 8 et 9 octobre 2004).

CDL-AD(2004)027 Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Moldova de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, Conseil de l'Europe) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 9^e réunion (Venise, 17 juin 2004) et entérinées par la Commission de Venise lors de sa 59^e session plénière (Venise, 18 et 19 juin 2004).

CDL-AD(2004)029 «Opinion on the Referendum of 17 October 2004 in Belarus», avis adopté par la Commission de Venise lors de sa 60^e session plénière (Venise, 8 et 9 octobre 2004).

CDL-AD(2004)040 Avis sur l'élection des autorités de l'Administration publique locale de la Roumanie adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 11^e réunion (Venise, 2 décembre 2004) et par la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière (Venise, 3 et 4 décembre 2004).

CDL-AD(2004)042 Avis relatif au projet de loi fédérale sur les modifications à apporter à la loi fédérale «sur les grands principes d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs des sujets de la Fédération de Russie» et à la loi fédérale «sur les garanties essentielles des droits électoraux et du droit de participation au référendum des citoyens de la Fédération de Russie» adopté par la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière (Venise, 3 et 4 décembre 2004).

CDL-AD(2004)049 Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral de l'Arménie de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 10^e réunion (Venise, 9 octobre 2004) et par la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière (Venise, 3 et 4 décembre 2004).

CDL-AD(2005)008 Avis préliminaire conjoint sur le projet révisé d'amendements au Code électoral de l'Arménie de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 12^e réunion (Venise, 10 mars 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 62^e session plénière (Venise, 11 et 12 mars 2005).

CDL-AD(2005)018 «Interim Opinion on proposed amendments to the Election Code of the Republic of Azerbaijan», avis intérimaire de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 13^e réunion (Venise, 9 juin 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 63^e session plénière (Venise, 10 et 11 juin 2005).

CDL-AD(2005)019 Avis conjoint intérimaire sur le projet d'amendements au Code électoral de l'Arménie, version du 19 avril 2005, de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 13^e réunion (Venise, 9 juin 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 63^e session plénière (Venise, 10 et 11 juin 2005).

CDL-AD(2005)027 Avis final sur les amendements au Code électoral de l'Arménie de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21 et 22 octobre 2005).

CDL-AD(2005)028 Avis sur la Recommandation 1704 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative aux référendums: Vers de bonnes pratiques en Europe, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21 et 22 octobre 2005).

CDL-AD(2005)029 Avis final sur les amendements au Code électoral de la République d'Azerbaïdjan de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21 et 22 octobre 2005).

CDL-AD(2005)041 Avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums adopté par la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2005).

CDL-AD(2005)042 Avis sur le projet de loi organique portant «adoption d'amendements et d'articles additionnels à la loi organique – Code électoral de la Géorgie» adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16 et 17 décembre 2005).

CDL-AD(2006)002 Avis relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16 et 17 décembre 2005).

CDL-AD(2006)003 Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la proposition de loi relative au registre électoral d'Etat de l'Ukraine adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16 et 17 décembre 2005).

Annexe II: Rapports et autres documents de la Commission de Venise

CDL(2005)076 Law on Referendum of the Republic of Montenegro (Serbia and Montenegro) of 19 February 2001 (traduction anglaise non officielle de l'OSCE/BIDDH).

CDL-AD(2004)003 Rapport sur les systèmes électoraux – Tableau de l'offre et critères de choix adopté par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière (Venise, 12 et 13 décembre 2003).

CDL-AD(2004)012 Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe adopté par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12 et 13 mars 2004).

CDL-AD(2004)047 Rapport sur le suivi des médias pendant les missions d'observation des élections adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 10^e réunion (Venise, 9 octobre 2004) et la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière (Venise, 3 et 4 décembre 2004).

CDL-AD(2005)009 Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 12^e réunion (Venise, 10 mars 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 62^e session plénière (Venise, 11 et 12 mars 2005).

CDL-AD(2005)032 Guidelines on media analysis during election observation missions prepared in co-operation between the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe's Venice Commission and Directorate General of Human Rights, and the European Commission, adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005) (en anglais uniquement).

CDL-AD(2005)034 Le référendum en Europe – Analyse des règles juridiques des Etats européens, rapport adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21 et 22 octobre 2005).

CDL-AD(2005)036 Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections, Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux et Serment devant accompagner le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux préparés par la Division électorale d'aide des Nations Unies (UNEAD), l'Institut démocratique national pour les affaires internationales (NDI) et le Centre Carter (TCC) (TCC) (7 juillet 2005), entérinés par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21 et 22 octobre 2005).

CDL-AD(2005)043 Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16 et 17 décembre 2005).

CDL-EL(2005)023rév. Electoral Code of Moldova of 21 November 1997 – (Law No. 1381-XIII) including the amendments passed on 22 July and 4 November 2005.

CDL-EL(2005)024 Law of the Republic of Armenia on Amendments and Additions to the Electoral Code of the Republic of Armenia (Adopted on 17 May 2005 by the National Assembly of Armenia).

CDL-EL(2005)025 Law on electing the President of the Republic of Serbia (1990 as amended 1992, 2002, 2003, and February 2004).

CDL-EL(2005)026 Law on the elections of representatives of the Republic of Serbia (update May 2004).

CDL-EL(2005)031 Projet de déclaration relative à la participation des femmes aux élections.

CDL-EL(2005)033 Election Code of Georgia.

CDL-EL(2005)050 3rd Conference of Global Electoral Organisations organised by ACEEEO (Association of Central and Eastern European Election Officials) on «Legal Remedies in the Electoral Processes – Standards of Electronic Voting» (Siofok, Hungary, 14-17 September 2005). Report «Legal remedies in the electoral processes in the Republic of Macedonia».

CDL-EL(2005)053 Draft Law on the State Electoral Commission of the Republic of Croatia.

CDL-INF(2001)010 Lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale adoptées par la Commission de Venise lors de sa 47^e session plénière (Venise, 6 et 7 juillet 2001).

Annexe III: Rapports du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

CG (12) 16 Partie II: Douzième session (Strasbourg, 31 mai au 2 juin 2005): Démocratie locale et régionale aux Pays-Bas – Exposé des motifs.

CG/BUR (9) 17 Rapport sur les élections locales en Géorgie (2 juin 2002). Document adopté par le Bureau du Congrès le 5 juillet 2002.

CG/BUR 10 (125) «Report on the Mayoral Election held in the town of Mukachevo (Ukraine) on 18 April 2004». Document adopté par le Bureau du Congrès le 4 mai 2004.

CG/BUR 11 (25) Rapport sur l'observation des élections locales et régionales en Roumanie (6 juin 2004). Document adopté par le Bureau du Congrès le 12 juillet 2004.

CG/BUR (11) 40 Rapport sur les élections régionales en Adjarie (Géorgie) (20 juin 2004). Document adopté par le Bureau du Congrès le 17 septembre 2004.

CG/BUR (11) 74 Rapport sur les élections de l'Assemblée du Kosovo (23 octobre 2004). Document adopté par le Bureau du Congrès le 10 décembre 2004.

CG/BUR (11) 75 Rapport sur le référendum dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (7 novembre 2004). Document adopté par le Bureau du Congrès le 10 décembre 2004.

CG/BUR (11) 95 Rapport sur les élections municipales en Azerbaïdjan (17 décembre 2004). Document adopté par le Bureau du Congrès le 23 février 2005.

CG/BUR (11) 122rév. Rapport sur l'observation des élections locales dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» tenues les 13 et 27 mars et le 10 avril 2005. Document adopté par le Bureau du Congrès le 29 avril 2005.

CG/CP (11) 13 Rapport sur les élections municipales en Bosnie-Herzégovine (2 octobre 2004). Document adopté par le Bureau du Congrès le 5 novembre 2004.

CG/CP (12) 13 Rapport sur les élections locales en Arménie. Mission d'observation les 25 septembre et 16 octobre 2005. Document adopté par la Commission permanente du Congrès le 9 novembre 2005.

Annexe IV: Documents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire, commission ad hoc sur l'observation des élections législatives en République de Moldova (22 au 26 février 2001), Doc. 9037, 23 avril 2001.

Assemblée parlementaire, Rapport de la commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en République du Monténégro (20 octobre 2002), Doc. 9621, addendum IV, 8 novembre 2002.

Assemblée parlementaire, Rapport de la commission ad hoc pour l'observation des élections municipales au Kosovo (26 octobre 2002), Doc. 9621, addendum V, 8 novembre 2002.

Assemblée parlementaire, commission ad hoc pour l'observation de l'élection présidentielle en Arménie – premier tour (19 février 2003), Doc. 9742, 18 mars 2003.

Assemblée parlementaire, commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en Arménie (25 mai 2003), Doc. 9836, 23 juin 2003.

Assemblée parlementaire, commission ad hoc pour l'observation de l'élection présidentielle en Azerbaïdjan (15 octobre 2003), Doc.10003, 27 novembre 2003.

Assemblée parlementaire, commission ad hoc pour l'observation des élections parlementaires en Géorgie (2 novembre 2003), Doc. 10004, 27 novembre 2003.

Assemblée parlementaire, commission ad hoc pour l'observation des élections parlementaires dans la Fédération de Russie (7 décembre 2003), Doc. 10032, 22 janvier 2004.

Assemblée parlementaire, commission ad hoc sur l'observation des élections parlementaires en Serbie-Monténégro (28 décembre 2003), Doc. 10045, 26 janvier 2004.

Assemblée parlementaire, commission ad hoc chargée d'observer les élections présidentielles extraordinaires en Géorgie (4 janvier 2004), Doc. 10046, 26 janvier 2004.

Assemblée parlementaire, commission ad hoc pour l'observation des élections présidentielles dans la Fédération de Russie (14 mars 2004). Doc. 10150, 26 avril 2004.

Assemblée parlementaire, commission ad hoc pour l'observation des nouvelles élections parlementaires en Géorgie (28 mars 2004), Doc. 10151, 26 avril 2004.

Assemblée parlementaire, Observation de l'élection présidentielle en Ukraine (31 octobre 2004), Doc. 10369, 7 décembre 2004.

Assemblée parlementaire, Observation des élections présidentielles en Ukraine – Répétition du second tour de scrutin (26 décembre 2004), Doc. 10394, 13 janvier 2005.

Assemblée parlementaire, Observation des élections parlementaires en Moldova (6 mars 2005), Doc. 10480, 29 mars 2005.

Assemblée parlementaire, Recommandation 1704 (2005) relative aux référendums: Vers de bonnes pratiques en Europe. Texte adopté par l'Assemblée le 29 avril 2005.

Assemblée parlementaire, Résolution 1482 (2006): Situation au Bélarus à la veille de l'élection présidentielle. Texte adopté par l'Assemblée le 26 janvier 2006.

ANNEXE V: Rapports de l'OSCE/BIDDH¹¹⁷

OSCE/BIDDH: Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, Warsaw, 2000.

OSCE/BIDDH: Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, Warsaw, January 2001.

OSCE/BIDDH: Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, Warsaw, January 2001.

OSCE/BIDDH: Republic of France. Presidential Elections 21 April and 5 May 2002. Report of OSCE/ODIHR assessment 21 April 2002, Warsaw, 4 June 2002.

OSCE/BIDDH: Republic of Hungary. Parliamentary Elections 7 and 21 April 2002. Final Report, Warsaw, 6 June 2002.

OSCE/BIDDH: Handbook for Domestic Election Observers, Warsaw, 2003.

OSCE/BIDDH: Republic of Estonia. Parliamentary Elections 2 March 2003. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 2-5 February 2003, Warsaw 18 February 2003.

OSCE/BIDDH: Republic of Montenegro (Serbia and Montenegro). Presidential Elections 22 December 2002 and 9 February 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 3 April 2003.

OSCE/BIDDH: Republic of Armenia. Presidential Election, 19 February and 5 March 2003. Final Report, Warsaw 28 April 2003.

OSCE/BIDDH: Republic of Montenegro (Serbia and Montenegro). Presidential Election 11 May 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 28 July 2003.

OSCE/BIDDH: Republic of Armenia. Parliamentary Elections, 25 May 2003. Final Report, Warsaw, 31 July 2003.

OSCE/BIDDH: Republic of Moldova. Local Elections 25 May and 8 June 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw 14 August 2003.

OSCE/BIDDH: Republic of Azerbaijan. Presidential Election, 15 October 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 12 November 2003.

OSCE/BIDDH: Republic of Serbia, Serbia and Montenegro. Presidential Election 16 November 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 18 December 2003.

OSCE/BIDDH: Republic of Croatia. Parliamentary Elections 23 November 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw 20 January 2004.

OSCE/BIDDH: Russian Federation. Elections to the State Duma, 7 December 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 27 January 2004.

117. Ces documents n'existent qu'en anglais.

OSCE/BIDDH: Georgia. Parliamentary Elections 2 November 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Part 1, Warsaw, 28 January 2004.

OSCE/BIDDH: Republic of Serbia, Serbia and Montenegro. Parliamentary Election 28 December 2003. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 27 February 2004.

OSCE/BIDDH: Georgia. Extraordinary Presidential Election, 4 January 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 28 February 2004.

OSCE/BIDDH: Spain. Parliamentary Elections 14 March 2004. OSCE/ODIHR Assessment Report, Warsaw, 27 April 2004.

OSCE/BIDDH: Russian Federation. Presidential Election 14 March 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 2 June 2004.

OSCE/BIDDH: The Slovak Republic. Presidential Election 2004. OSCE/ODIHR Election Assessment Report, Warsaw, 9 June 2004.

OSCE/BIDDH: Georgia. Partial Repeat Parliamentary Elections 28 March 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Part 2, Warsaw, 23 June 2004.

OSCE/BIDDH: Republic of Serbia, Serbia and Montenegro. Presidential Election 13 and 27 June 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warsaw, 22 September 2004.

OSCE/BIDDH: Republic of Bélarus. Parliamentary Elections, 17 October 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 9 December 2004.

OSCE/BIDDH: Former Yugoslav Republic of Macedonia. 7 November 2004 Referendum. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 2 February 2005.

OSCE/BIDDH: Bosnia and Herzegovina, Municipal Elections, 2 October 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 10 February 2005.

OSCE/BIDDH: Romania. Parliamentary and Presidential Elections 28 November and 12 December 2004. OSCE/ODIHR Assessment Mission Report, Warsaw, 14 February 2005.

OSCE/ODIHR, OSCE-PA, Council of Europe, European Parliament: International Election Observation Mission. Parliamentary Election, Republic of Moldova, 6 March 2005.

OSCE/BIDDH: Ukraine. Presidential Election 31 October, 21 November and 26 December 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 11 May 2005.

OSCE/BIDDH: Republic of Moldova. Parliamentary Elections 6 March 2005. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 3 June 2005.

OSCE/BIDDH: Former Yugoslav Republic of Macedonia. Municipal Elections 13 and 27 March, and 10 April 2005. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 8 June 2005.

OSCE/BIDDH: Republic of Azerbaijan: Parliamentary Elections November 2005. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 5-10 June 2005, Warsaw, 17 June 2005.

OSCE/BIDDH: Election Observation Mission to Albania, Parliamentary Elections 2005. Interim Report 3, 4-14 July 2005.

OSCE/BIDDH: Election Observation Mission to the Republic of Azerbaijan. Interim Report No. 1, 5-23 September 2005.

OSCE/BIDDH: Republic of Armenia. Constitutional Referendum 27 November 2005. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 24-25 October 2005, Warsaw 10 November 2005.

OSCE/BIDDH: Republic of Bulgaria: Parliamentary Elections 25 June 2005. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw, 2 November 2005.

Annexe VI: Autres publications

Projet «Administration et coût des élections» (ACE): www.aceproject.org

Coliver, Sandra/Merloe, Patrick: Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies, Londres: article 19 – The International Centre Against Censorship, 1994.

Handbook for European Union Election Observation Missions, Stockholm: SIDA.

Howard, Ross: Media and Elections: An Elections Reporting Handbook, Institute for Media, Vancouver: Policy and Civil Society, 2004.

«Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark», Copenhague, ministère de l'Intérieur, 1996.

Rose, Richard (éditeur): «International Encyclopedia of Elections», Washington D.C., *Congressional Quarterly*, 2000.

Schreiber, Wolfgang: «Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag», Cologne, Carl Heymanns, 2002.

Rapport sur les systèmes électoraux – Tableau de l’offre et critères de choix¹¹⁸

Introduction

1. Dans toute cité politique dont la dimension exige une certaine «division du travail» entre gouvernés et gouvernants, le système représentatif est au cœur de la formule démocratique. Et le système électoral, souvent désigné comme mode de scrutin, est au cœur de ce cœur puisque c’est à lui que revient de traduire la volonté du peuple souverain dans la désignation de représentants légitimes chargés, en son nom, du contrôle de l’exécutif et de la législation, sans mandat impératif, mais en mettant en jeu leur responsabilité lors des élections suivantes.

2. Enoncés de façon aussi générale, ces grands principes de la représentation démocratique font l’unanimité. Mais celle-ci ne manque pas de se fissurer, voire de se briser tout à fait, quand on cherche à préciser les modalités de leur mise en œuvre. Le «peuple souverain» dont il est question est-il un ou multiple? Faut-il accorder une attention particulière à sa composition ethnoculturelle (minorités nationales) ou, à tout le moins, à sa variété sur le territoire (découpage électoral)? La représentation dont il est question doit-elle être uniquement politique (partisane ou idéologique) ou prendre en compte des facteurs culturels ou sociaux (religion, sexe, catégorie sociale, etc.)? La nécessité de dégager une majorité de gouvernement doit-elle être prise en compte avant l’élection, en acceptant les «déformations» du scrutin majoritaire, ou après elle, en laissant les représentants libres de se coaliser en fonction des enjeux et des rapports de force? Les élections parlementaires n’ayant pas la même portée suivant la nature du régime politique (parlementaire, présidentiel ou semi-présidentiel) et n’étant pas les seules élections dans la plupart des démocraties (du fait de l’existence d’élections infranationales et parfois supranationales), ne faut-il pas les considérer comme une partie d’un «système d’élections» plus large où peuvent coexister plusieurs logiques de représentation et donc plusieurs modes de scrutin corrigeant réciproquement leurs effets? Toutes ces questions devraient mobiliser l’attention des spécialistes et des politiques.

3. Or, de façon paradoxale, elles sont généralement ignorées et le débat sur le mode de scrutin se réduit trop souvent à une confrontation, très intense mais très minoritaire, entre zéloteurs forcenés ou adversaires irréductibles de la représentation proportionnelle, laissant les autres de marbre, voire quelque peu méprisants.

4. Ce paradoxe s’explique sans doute pour une grande part en effet par l’aspect nécessairement amoral, et pour certains immoral, des modes de scrutin, qui évoque la «cuisine politicienne» et dépare fâcheusement la pureté des immortels principes de la souveraineté populaire, de l’expression de la volonté générale et de la légitimité des autorités électives. Mais, même démocratique, la politique n’est pas seulement affaire de principes. Elle est aussi l’arène du combat qui met aux prises tous ceux qui rêvent de conquérir le pouvoir légitime. Le droit et la philosophie pèsent moins lourd ici que l’histoire et la

118. Etude n° 250/2003, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003) sur la base des observations de M. Christophe Broquet (expert, France), M. Alain Lancelot (membre suppléant, France); document CDL-AD(2004)003.

sociologie, qui nous poussent à admettre avec Mosca que, lorsque nous disons que les électeurs élisent leurs députés, nous nous trompons de perspective: «La vérité est que le député se fait élire par ses électeurs.» Et le choix d'un mode de scrutin fait à coup sûr partie de l'arsenal de toute entreprise politique qui désire «faire élire» ses députés afin que l'assemblée soit la plus conforme à ses attentes et à ses intérêts.

5. Or, force est de reconnaître que la panoplie des systèmes que les spécialistes offrent aux praticiens a de quoi faire rêver ceux-ci. Cette offre n'est pas seulement d'une richesse confondante, elle permet surtout d'obtenir à peu près n'importe quel résultat, comme si le vote de l'électeur comptait moins en fin de compte que la subtilité du législateur électoral. Alain Lancelot l'a lui-même montré (*Commentaire*, n° 73, 1996) à partir de simulations effectuées sur les résultats d'une région française en appliquant 41 modalités plus ou moins différentes de modes de scrutin. Suivant le système retenu, le nombre des élus de droite modérée, pour 57 sièges à pourvoir, passait de 18 à 57, et celui des socialistes de 4 à 30!

6. Un facteur aussi «prédictif» des résultats d'une élection vaut bien qu'on lui prête attention. Tel est l'objet de ce rapport introductif qui tentera, dans la première partie, due à Christophe Broquet, de mettre un peu d'ordre dans l'offre pléthorique des modes de scrutin, et dans la seconde, due à Alain Lancelot, de dégager les principaux critères qui permettent de choisir entre ces différents systèmes en fonction des quelques enjeux fondamentaux que chacun d'eux prend en compte à sa façon.

Première partie – l’offre de modes de scrutin

7. Il n’existe pas de classification prédéfinie et uniforme des modes de scrutin ou systèmes électoraux. Généralement ces derniers sont divisés en trois grands types: les modes de scrutin majoritaires, proportionnels et mixtes. Or, à l’intérieur de ces grands types, on constate un nombre pratiquement illimité de modes de scrutin. Rien que pour les scrutins majoritaires, Frédéric Bon¹¹⁹ en comptabilisait ainsi pas moins de 80 sortes en ne tenant compte que des critères généraux (nombre de tours, types de recensement des votes et de circonscriptions). Aussi, afin de mieux rendre compte des diverses formes possibles que peuvent revêtir les systèmes électoraux, ce rapport s’attache à dégager les principales composantes des modes de scrutin.

8. La définition des systèmes électoraux comme «l’ensemble des règles de procédure régissant l’expression des voix émises lors d’une élection et leur conversion en sièges»¹²⁰ permet tout d’abord de classer ces composantes en deux catégories principales: la première catégorie rassemble les éléments ayant trait à l’organisation, au déroulement et au processus de l’élection; la seconde catégorie regroupe les règles liées à la comptabilisation des voix et à la répartition des sièges.

9. La première catégorie concerne les règles encadrant l’électeur dans l’exercice de son droit de vote. En ce qui concerne ce domaine, les modes de scrutin doivent répondre à cinq questions, auxquelles plusieurs réponses peuvent être apportées:

- Quels sont les électeurs que l’on souhaite convoquer aux urnes et donc quel est le type de suffrages à retenir? Suffrage universel direct, suffrage universel indirect ou élections à plusieurs niveaux?
- Quel est le principe directeur du scrutin? Envisage-t-on de privilégier le principe majoritaire, la proportionnelle ou d’opter pour des formules «mixtes»?
- Comment répartir les électeurs au sein de circonscriptions?
- Quel mode d’expression sera mis à disposition des électeurs? Nous distinguerons alors entre des modes de scrutin «catégoriques» (l’électeur se voit demander d’effectuer un choix absolu en indiquant sa préférence pour un parti ou une tendance politique à l’exclusion de tous les autres) et des modes de scrutin «ordinaux» (l’électeur peut nuancer son choix).
- Combien de fois l’électeur devra-t-il se rendre aux urnes? Le choix doit alors se porter sur le nombre de tours de scrutin.

10. La seconde catégorie de règles a trait à la comptabilisation des voix et à la répartition des sièges. Quatre éléments sont alors à prendre en considération:

- la répartition des sièges entre les circonscriptions;

119. Bon, Frédéric, *Les élections en France. Histoire et sociologie*, Paris, Seuil, 1978, pp. 88-90.

120. Garrone, Pierre, *L’élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, faculté de droit de Genève, 1991, Bâle – Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, Collection genevoise, p. 11.

- le choix de la méthode d’attribution des sièges entre les listes;
- la mise en place de seuils pour l’accession aux mandats et de primes visant à assurer aux assemblées élues à la proportionnelle des majorités de gouvernement;
- la répartition des sièges à l’intérieur des listes.

1. Principes directeurs et procédures régissant l’expression des voix

1.1. Suffrage universel direct et indirect, élections à plusieurs degrés

11. Avant d’examiner les différents éléments constitutifs des modes de scrutin, il convient de définir quel type de suffrage on souhaite adopter. Dans les régimes démocratiques, trois types de suffrages sont offerts aux législateurs: le suffrage universel direct, le suffrage universel indirect et les élections à plusieurs degrés.

- Le suffrage universel direct: il s’agit du «système par lequel chaque citoyen, à l’exception de ceux qui en sont exclus par la loi, peut prendre directement part au scrutin et élire ses représentants sans passer par des intermédiaires»¹²¹. Ce type de suffrage est pratiqué dans la quasi-totalité des démocraties pour l’élection des représentants aux chambres basses.
- Le suffrage universel indirect: les élus sont désignés par des notables, qui peuvent eux-mêmes être des élus. Toutefois, à la différence des grands électeurs, ces notables n’ont pas été élus dans cette intention.
- Les élections à plusieurs degrés: les représentants sont désignés par de grands électeurs, qui ont été élus à cet effet. Aujourd’hui, ce type de suffrage n’est plus utilisé pour l’élection de représentants dans les chambres basses, mais le Président des Etats-Unis est élu par ce système des grands électeurs.

1.2. Scrutins majoritaires, proportionnels et «mixtes»

12. Chaque mode de scrutin obéit à un principe directeur. Celui-ci oscille entre deux pôles: le système électoral majoritaire et le système électoral proportionnel. Les modes de scrutin mixtes ou intermédiaires se situent entre ces deux extrêmes.

a. Le système majoritaire

13. Dans le système majoritaire, est déclaré(e) élu(e) le candidat ou la liste de candidats qui a obtenu, lors du tour de scrutin décisif, la majorité des voix. Il s’agit du régime le plus conforme à la tradition culturelle européenne. Il est également le seul système possible lorsqu’il n’y a qu’un siège à pourvoir par circonscription. L’un des effets du scrutin majoritaire est de permettre la constitution de majorités de gouvernement claires.

14. Le scrutin majoritaire peut revêtir plusieurs formes en fonction de ce que l’on entend par «majorité des voix». Trois cas peuvent être distingués:

- La majorité relative (ou simple): le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix lors du tour de scrutin décisif (celui auquel a lieu l’élection) est proclamé élu.

121. Union interparlementaire, *systèmes électoraux. Etude comparative mondiale*. Genève, 1993, p. 3.

– La majorité absolue: elle est définie comme la moitié plus un des suffrages exprimés.

– La majorité qualifiée (ou renforcée): elle correspond à une majorité plus forte que la moitié plus un des suffrages exprimés (majorité équivalant aux deux tiers ou aux trois cinquièmes des suffrages exprimés, par exemple). Ce type de majorité est peu utilisé dans les élections au suffrage universel direct.

15. Les systèmes à la majorité relative conduisent plus facilement au bipartisme ou du moins à la concentration des sièges au profit des deux premiers partis, tandis que les systèmes exigeant la majorité absolue (au premier tour) sont plus ouverts à l'existence de coalitions multipartisanes.

b. Le système proportionnel

16. Le système proportionnel peut se définir par son objectif qui est de s'approcher «d'une transposition proportionnelle des voix en mandats»¹²². A ce jour, trois pays ont opté pour la représentation proportionnelle intégrale: Israël, les Pays-Bas et le Paraguay.

17. La proportionnelle est généralement considérée comme le système le plus «juste» car il tend vers une représentation plus fidèle des différentes forces politiques. Cependant, l'inconvénient de ce système est qu'il favorise la fragmentation de l'offre électorale et par conséquent rend plus difficile la constitution de majorités stables dans les assemblées. Les élections législatives polonaises de juin 1993 en témoignent: 29 partis sont représentés à la Chambre basse (460 membres au total), mais aucun n'a obtenu plus de 12,3 % des sièges.

18. Mentionnons enfin que l'adoption du principe proportionnel n'est pas automatiquement synonyme de scrutin de liste. Ce système peut effectivement, quoique très rarement, être utilisé dans le cadre de candidatures individuelles.

c. Les systèmes mixtes

19. Les systèmes mixtes ou intermédiaires qualifient généralement les systèmes présentant une combinaison entre les systèmes majoritaires et proportionnels (Italie, Japon), ainsi que les systèmes où la proportionnelle est certes appliquée mais où la répartition des sièges ne transcrit pas dans les faits une proportionnalité parfaite (Grèce, Portugal, Espagne). Leur objectif est de parvenir à dégager des majorités de gouvernement, d'assurer une représentation optimale des diverses tendances politiques et de maintenir le lien entre électeurs et élus, ce que ne permet pas toujours l'application stricto sensu des scrutins majoritaires ou proportionnels. Si ces modes de scrutin ont longtemps été considérés comme des «anomalies institutionnelles exprimant une civilisation politique inférieure»¹²³, ils tendent aujourd'hui à être adoptés par de plus en plus de pays, en particulier ceux ayant subi de profondes transformations politiques.

122. Nohlen, Dieter (dir.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane: ein Handbuch Band I: Europa*, Berlin, 1969, p. 33.

123. «La règle électorale», intervention de Thanassis Diamantopoulos lors du VII^e congrès de l'Association française de science politique.

20. Les principales combinaisons envisagées par les législateurs sont les suivantes¹²⁴:

- L'application du scrutin majoritaire dans certaines circonscriptions, et de la proportionnelle dans les autres circonscriptions.
- L'utilisation du système majoritaire pour les candidats ou les listes ayant obtenu la majorité absolue (ou qualifiée), et la répartition des sièges restants à la proportionnelle.
- Dans une même circonscription, l'application du système majoritaire pour un nombre prédéfini de sièges, et le recours à la proportionnelle pour les autres.
- L'application soit du système majoritaire, soit de la proportionnelle, en fonction de la taille de la circonscription.
- L'utilisation de la proportionnelle pour compenser les effets induits par le scrutin majoritaire. Parmi ces systèmes, on peut citer la «représentation personnelle personnalisée» en Allemagne ou encore la loi électorale de 1994 en Italie.

1.3. Les circonscriptions

21. La troisième variable constitutive des modes de scrutin est «l'unité dans laquelle les votes se transforment en sièges»¹²⁵, c'est-à-dire la circonscription. Celle-ci peut avoir des fondements sociaux («cercles personnels»)¹²⁶ ou territoriaux (circonscriptions territoriales).

a. Les cercles personnels

22. Si les élections organisées dans le cadre de cercles personnels étaient fréquentes dans le passé, peu de pays pratiquent encore une telle répartition des électeurs. Plusieurs critères ont été utilisés, comme la classe sociale, le revenu, la profession ou encore l'appartenance à un groupe ethnique. Certains auteurs ont également proposé d'autres divisions: la constitution de groupes d'opinion, de classes d'âge, ou la possibilité pour les électeurs de déterminer eux-mêmes leur cercle personnel d'appartenance.

b. Les circonscriptions territoriales

23. Les circonscriptions territoriales sont le principal mode de répartition des électeurs. Elles peuvent être calquées sur des divisions administratives préexistantes (Etats membres d'Etats fédéraux, provinces, départements) ou avoir été créées ex nihilo par le législateur pour une élection (circonscriptions législatives et interrégionales en France, par exemple).

24. On distingue deux types de circonscriptions territoriales:

- Les circonscriptions uninominales (un siège en jeu par circonscription) sont aujourd'hui les plus répandues, en particulier dans les pays anglo-saxons. Il est possible de recourir à ces dernières pour des scrutins ayant un principe directeur majoritaire. En revanche, elles sont inconcevables dans le cadre de la proportionnelle pure.

124. Pour des raisons de clarté, nous avons également indiqué des combinaisons mettant en jeu des variables liées à la répartition des sièges.

125. Rae, Douglas, *op. cit.*, p. 19.

126. Garrone, Pierre, *op. cit.*, p. 124.

– Les circonscriptions plurinominales (plusieurs sièges en jeu par circonscription) sont compatibles aussi bien avec le scrutin majoritaire qu’avec la proportionnelle. Au scrutin majoritaire, elles ne sont pratiquement plus utilisées en Europe que pour les élections locales. En dehors du vieux continent, les circonscriptions plurinominales sont fréquentes pour l’élection des parlements nationaux.

25. Déterminer les limites des circonscriptions est une étape capitale dans le processus électoral, car des inégalités de représentation «structurelles»¹²⁷ fortes en découlent. Trois facteurs peuvent être à l’origine de ces disparités: l’évolution démographique, le *gerrymandering* et le «*gerrymandering* naturel».

– L’évolution démographique différenciée des territoires rend nécessaire un redécoupage régulier des circonscriptions. L’absence de redécoupage défavorise les circonscriptions les plus dynamiques démographiquement (les milieux urbains) par rapport à celles où la population augmente peu (les milieux ruraux).

– Le *gerrymandering* consiste en un habile découpage s’appuyant sur les résultats électoraux précédents et visant à favoriser la représentation du parti au pouvoir. Deux cas de figures peuvent alors se présenter: soit la minorité est volontairement regroupée dans quelques circonscriptions où elle est fortement majoritaire tandis que la majorité ne la devance que très légèrement dans un nombre plus élevé de circonscriptions; soit le découpage fait en sorte que la minorité ne puisse obtenir la majorité dans aucune circonscription. Pour éviter cela, il est absolument nécessaire que le découpage électoral soit effectué par un organe indépendant et politiquement neutre.

– Enfin, il existe ce que Maurice Duverger appelle «le *gerrymandering* naturel». A la différence du *gerrymandering*, il ne résulte pas d’un découpage délibérément orienté. Il peut en effet s’avérer qu’une catégorie de population soit fortement concentrée dans quelques circonscriptions, alors qu’une autre soit très faiblement majoritaire dans de nombreuses circonscriptions¹²⁸.

c. *L’existence de plusieurs niveaux de circonscriptions*

26. Lors d’une élection, plusieurs niveaux de circonscriptions cohabitent parfois. Le mode d’expression ou le principe directeur peuvent ainsi varier en fonction de la taille des circonscriptions. Pour les élections à la Chambre des représentants des Etats-Unis, on a ainsi appliqué parfois un scrutin majoritaire uninominal dans les petites circonscriptions et un système majoritaire plurinominal dans les circonscriptions de taille plus importante. Lorsque le nombre de sièges attribués à chaque Etat augmentait, ces différents niveaux de circonscriptions étaient en effet utilisés pour désigner les députés supplémentaires sans redécouper les circonscriptions uninominales. Plusieurs circonscriptions peuvent également se superposer les unes aux autres. Dans les scrutins mixtes, il arrive quelquefois que l’élection des représentants se fasse sur deux niveaux de circonscription. Au Mexique par exemple, sur les 500 représentants que compte la Chambre des députés, 300 sont élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour et 200 selon un système de représentation

127. Duverger, Maurice, «Esquisse d’une théorie générale des inégalités de représentation» in Cotteret, Emeri, Lalumière, *Lois électorales et inégalités de représentation en France: 1936-1960*, p. VI.

128. Pour plus d’indications au sujet du découpage des circonscriptions, voir le Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002) (CDL-AD (2002) 23 rév.), I.2.2.

proportionnelle régionale à listes bloquées dans des circonscriptions plurinominales. En Corée du Sud, la moitié des députés est désignée dans des circonscriptions uninominales, l'autre moitié étant élue à la proportionnelle au niveau d'une circonscription nationale. L'utilisation conjointe de cercles personnels et de circonscriptions territoriales est aussi possible. Elle permet d'assurer la représentation de certaines minorités, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande pour l'élection de la Chambre des représentants (61 circonscriptions territoriales, 6 circonscriptions réservées à la minorité maorie et 53 sièges attribués au suffrage de liste).

1.4. Les modes d'expression des suffrages

27. Lors d'un vote, tout électeur est amené à faire un choix et l'une des fonctions des modes de scrutin est d'encadrer l'expression de celui-ci. Or, à partir du choix qui est demandé à l'électeur, on peut effectuer une distinction entre les modes de scrutin «catégoriques», qui contraignent l'électeur à un choix absolu, et les modes de scrutin «ordinaires» où l'électeur peut nuancer son choix. Précisons immédiatement que cette variable d'analyse n'a pas d'impact direct sur la fragmentation du système partisan et des assemblées élues¹²⁹.

a. Les modes de scrutin «catégoriques»

28. Les modes de scrutin «catégoriques» obligent l'électeur à indiquer une préférence pour un parti, une liste ou un candidat à l'exception de tous les autres. Ils sont utilisés aussi bien dans les systèmes majoritaires que dans les élections à la proportionnelle. Quels en sont maintenant les différents types?

29. Le mode de scrutin uninominal

Il correspond à une élection où un seul siège par circonscription est à pourvoir et où l'électeur ne dispose que d'une seule voix. Il n'est donc applicable que dans le cadre du principe de l'élection majoritaire ou des systèmes mixtes.

30. Le vote unique non transférable¹³⁰

Quel que soit le nombre de sièges à pourvoir, chaque électeur dispose d'une seule voix. Les candidats arrivés en tête sont élus au prorata du nombre de sièges à pourvoir. Ce système est considéré comme le plus «juste» des scrutins non proportionnels, car il permet une forte proportionnalité entre les voix et les sièges.

31. La liste bloquée

Elle oblige l'électeur à choisir une liste dans son entier. Elle est généralement utilisée dans le cadre d'un scrutin proportionnel mais son application est possible dans les systèmes majoritaires et mixtes. Dans le cadre du système proportionnel, les candidats inscrits sur les listes bloquées sont élus dans l'ordre dans lequel ils figurent sur les listes.

b. Les modes de scrutin ordinaires

129. Voir Rae, Douglas, *op. cit.*, pp. 126-129.

130. Ce système est en fait un cas particulier du vote limité (voir *infra*, paragraphes 41-43). Il a été proposé pour la première fois en 1793 par Condorcet pour l'élection des jurés.

32. Les modes de scrutin «ordinaux» permettent aux électeurs d'exprimer un choix plus complexe. Par exemple, ils peuvent classer les partis par ordre de préférence ou encore opérer des sélections entre les listes ou les candidats qui leur sont proposés. Principalement utilisés dans le cadre de la proportionnelle, les modes de scrutin «ordinaux» sont parfois mis en place dans les systèmes majoritaires. Au total, on relève neuf types de scrutin «ordinaux»:

33. *Le vote de préférence*

Ce type de scrutin n'est possible que dans le cadre de scrutins de listes à la proportionnelle. Il permet à l'électeur de marquer sa préférence pour un ou plusieurs candidats figurant sur les listes en compétition. Il ne s'agit cependant pas d'un classement des candidats à l'intérieur des listes mais seulement de l'indication d'une préférence pour tel ou tel candidat¹³¹. Le nombre de votes de préférence à disposition de l'électeur est limité.

34. *Le «latoisage»¹³² ou «vote négatif»¹³³*

A l'inverse du vote de préférence, l'électeur peut biffer un ou plusieurs candidats de la liste, de manière à signifier pour quel candidat il ne souhaite pas voter. Le «vote négatif» se distingue du panachage par le fait que l'électeur n'indique pas le(s) nom(s) d'un autre(s) candidat(s) en remplacement du ou des candidat(s) biffé(s).

35. *Le vote cumulatif*

Les électeurs peuvent accorder deux voix – ou plus – à un même candidat. En pratique, l'électeur dispose donc d'un capital de voix égal au nombre de sièges à pourvoir et dont il peut se servir pour marquer sa préférence. Les candidats arrivés en tête sont élus au prorata du nombre de sièges à pourvoir. Utilisé dans le cadre du système majoritaire¹³⁴, le vote cumulatif tend artificiellement à accentuer la représentation des minorités importantes. L'inconvénient de ce système est qu'il peut conduire à la défaite de la majorité si les bulletins se portent trop massivement vers l'un de ses candidats. Notons enfin que le vote cumulatif peut être combiné avec le vote limité.

36. *Le vote gradué*

Il offre aux électeurs la possibilité de classer les candidats en lice par ordre de préférence. Pour cela, les électeurs disposent d'un certain nombre de voix qu'ils répartissent entre les différents candidats pour lesquels ils souhaitent voter. A chaque position correspond un nombre de voix déterminé par le législateur. C'est en cela qu'il diffère du vote cumulatif. Ajoutons que le nombre de candidats pour lesquels l'électeur peut exprimer sa préférence peut être limité.

37. Les modes de scrutin ordinaux cités ci-dessus ne prévoient pas que l'électeur puisse voter pour des candidats de plusieurs listes. Il en va autrement des variantes qui

131. Pour la comptabilisation des votes de préférence et leur rôle dans l'attribution des sièges, voir *infra*, paragraphes 78 ss.

132. Battelli, Maurice, «Les systèmes électoraux», *Les doctrines politiques et le système électoral en Suisse*, Genève, 1950, p. 111.

133. Schepis, Giovanni, *I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Empoli, 1955, p. 187.

134. L'utilisation de ce mode de scrutin dans le cadre de la proportionnelle, quoique moins fréquente, est autorisée en Suisse et au Luxembourg.

suivent; elles visent au contraire à autoriser l'électeur à voter simultanément pour des candidats en provenance de listes différentes.

38. *Le panachage*

L'électeur peut modifier une liste établie par un parti et y faire figurer des candidats d'autres listes. Le panachage est rarement autorisé dans le cadre des scrutins proportionnels.

39. *La liste blanche*

L'électeur construit lui-même sa liste en faisant figurer les candidats qu'il souhaite mais qui sont déjà présents sur d'autres listes.

40. *La liste totalement libre*

L'électeur construit lui-même sa liste. Il peut y faire figurer les personnes de son choix, candidates ou non à l'élection. Les personnes qui obtiennent le plus de voix sont déclarées élues. Les scrutins majoritaires plurinominaux appartiennent à cette catégorie. Les candidats se présentent en effet à titre indépendant et l'électeur indique le nom de ceux qu'il souhaite voir élus.

41. *Le vote limité*

L'électeur dispose de moins de voix que de sièges à pourvoir et le cumul de ses voix n'est pas autorisé. Les candidats arrivés en tête sont élus au prorata du nombre de sièges à pourvoir.

42. L'utilisation du vote limité dans un système proportionnel de liste est rarissime. Une seule occurrence: la Finlande entre 1906 et 1935. En revanche, dans le cadre d'un système majoritaire, son emploi est un peu plus fréquent. Il est ainsi utilisé pour l'élection du Sénat espagnol.

43. Ce mode d'expression a pour avantage d'assurer une certaine représentation des minorités dans les scrutins majoritaires. Pourquoi? En fait, le parti susceptible d'obtenir la majorité n'a pas intérêt à présenter autant de candidats que de sièges à pourvoir, car alors, par le jeu de la dispersion des voix, il n'est plus assuré d'obtenir la majorité. Stratégiquement, il est donc contraint de présenter autant de candidats que l'électeur dispose de voix afin d'optimiser ses chances de remporter la majorité. Cela permet donc aux partis minoritaires d'être représentés.

44. *Les systèmes de vote éventuel*

L'électeur ne dispose que d'une seule voix dans cette catégorie de modes d'expression. Sur son bulletin de vote, il est invité à classer par ordre de préférence l'ensemble des candidats de sa circonscription. Lors du décompte, sa voix reviendra dans un premier temps au candidat qui a sa première préférence. Cette voix pourra, par la suite, être reportée sur le candidat placé en deuxième préférence, en troisième préférence et ainsi de suite. L'objectif recherché par ce mode d'expression est de permettre aux électeurs de nuancer leur choix tout en évitant la déperdition des voix accordées à des candidats qui ne seraient pas élus ou qui auraient déjà un nombre de suffrages suffisant pour être déclarés élus. En pratique, ce type de mode d'expression a toujours été utilisé dans des cas de candidatures

individuelles. Cependant, on pourrait en théorie l'appliquer à des scrutins de listes à condition que celles-ci soient bloquées. Notons également que ces systèmes de vote éventuel ne sont utilisés que dans le cadre de scrutins à un tour.

45. On distingue généralement deux types de vote éventuel, qui sont fonction du principe directeur adopté pour l'élection. Dans un cadre majoritaire, le vote éventuel est appelé vote alternatif. Dans le cadre de la proportionnelle, il porte le nom de vote unique transférable. La différence entre ces deux systèmes n'intervient que lors de la répartition des sièges et n'a pas d'impact sur le mode d'expression offert à l'électeur¹³⁵.

1.5. Le nombre de tours de scrutin

46. Une autre variable intervenant dans la constitution des systèmes électoraux est le nombre de tours de scrutin. La plupart des modes de scrutin sont soit à un tour, soit à deux tours, mais il existe également des systèmes à n tours.

a. Les scrutins à un tour

Ils peuvent être appliqués pour la proportionnelle mais aussi dans le cadre des systèmes à la majorité relative. Ce type de scrutin conduit généralement à une bipolarisation de la vie politique (loi de Duverger), ou tout au moins à la conclusion d'accords préélectoraux entre grands et petits partis. De plus, le choix d'un scrutin à un tour implique presque systématiquement l'amplification de la domination du parti majoritaire en voix et une sous-représentation des autres partis dans les assemblées. Cette tendance est plus marquée encore quand le scrutin est plurinominal.

Par ailleurs, dans la configuration d'un scrutin majoritaire uninominal où deux partis sont sensiblement de force égale (bipartisme), la répartition en sièges est proche du cube (loi du Cube¹³⁶). Nous avons alors:

$$\frac{S1}{S2} = \left(\frac{V1}{V2} \right)^3$$

où $S1$ = nombre de sièges obtenus par le parti 1, $S2$ = nombre de sièges obtenus par le parti 2, $V1$ = nombre de voix obtenues par le parti 1, et $V2$ = nombre de voix obtenues par le parti 2.

Précisons néanmoins que cette règle admet de nombreuses exceptions. Deux conditions sont d'ailleurs à remplir pour que cette loi soit vérifiée: toutes les circonscriptions doivent être sensiblement égales et l'écart de voix entre majorité et minorité doit être à peu près identique dans toutes les circonscriptions. La loi du Cube ne saurait donc fournir qu'une indication imparfaite sur la composition possible des assemblées.

b. Les scrutins à deux tours

On recourt habituellement à un second tour de scrutin lorsque le candidat ou la liste arrivé(e) en tête n'a pas obtenu la majorité absolue¹³⁷ lors du premier tour et que ce type de majorité

135. Par conséquent, les deux systèmes (vote alternatif et vote unique transférable) seront analysés séparément dans la seconde section de cette partie.

136. Duverger, Maurice (dir.), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Cahier de la FNSP, n°16, Paris, 1950; M.G. Kendall, A. Stuart, «The law of cubic proportions in election results», *British journal of sociology*, 1, 1950, p. 183-197.

était nécessaire pour être déclaré(e) élu au premier tour. Il est donc intimement lié au principe directeur majoritaire.

47. Afin de garantir une certaine représentativité des élus, un quorum est souvent nécessaire pour valider une élection dès le premier tour de scrutin ou même au second. Ce quorum peut prendre deux formes: un score minimal par rapport aux inscrits pour le candidat arrivé en tête ou la réalisation d'un certain taux de participation. En France, pour l'élection des députés par exemple, un candidat ne peut être déclaré élu au premier tour que s'il a obtenu les voix d'au moins 25 % des électeurs inscrits. En Lituanie, c'est un taux de participation de 40 % qui est nécessaire à la validation d'une élection législative. A cela s'ajoutent fréquemment des conditions visant à restreindre le nombre de candidats au second tour. Des seuils peuvent ainsi être mis en place de manière à n'autoriser la participation qu'aux candidats ou aux listes ayant réalisé un score minimal. Pour les élections législatives et régionales en France, les seuils sont respectivement de 12,5 % des électeurs inscrits et de 10 % des suffrages exprimés. La participation au second tour peut également être réservée aux deux candidats ou aux deux listes arrivé(e)s en tête au premier tour. Cette restriction à deux candidats pour le second tour est encore utilisée en France, au Portugal, en Autriche, en Pologne, au Brésil et au Pérou pour l'élection du Président de la République ainsi qu'en Ukraine pour l'élection des membres du parlement. Autrefois, elle était employée pour l'élection du Reichstag dans l'Allemagne impériale, ainsi qu'en Autriche et en Italie avant 1918.

48. Lors du second tour de scrutin, seule une majorité relative est nécessaire pour qu'un candidat ou une liste soit déclaré(e) élu(e).

49. Dans les scrutins uninominaux, le choix d'une élection à deux tours a pour principal effet de favoriser les coalitions entre les partis: «L'influence du scrutin uninominal à deux tours sur les stratégies des partis politiques peut dépendre aussi fortement de ses alliances que de son nombre de suffrages.»¹³⁷ La logique prêtée à ce type de scrutin veut en effet qu'au premier tour chaque parti fasse le compte des forces en présence. Au second tour, ces mêmes partis apportent leur soutien aux candidats les mieux placés pour l'emporter et pour défendre leurs idées. Ce soutien revêt le plus souvent la forme du désistement. Dans les modes de scrutin plurinominaux, les soutiens peuvent prendre la forme d'une fusion des listes (sous réserve de leur autorisation et du franchissement de certains seuils en vigueur). Précisons enfin que si les alliances ne sont possibles que dans un seul camp – du fait notamment d'un poids important de partis extrêmes ou hors du jeu des alliances avec les partis de gouvernement –, les inégalités de représentation peuvent s'avérer particulièrement fortes.

50. *Les scrutins à n tours*

Peu utilisé aujourd'hui, ce mode de scrutin ne peut se concevoir que dans l'exigence d'une majorité absolue. Le principe de ce système est simple: comme la majorité absolue est nécessaire à tous les tours, on procède à autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire pour pouvoir déclarer élu(e) un des candidats ou une des listes; au contraire, dans un système à

137. Il existe cependant quelques systèmes dans lesquels une majorité relative suffit pour être élu au premier tour à condition qu'un certain quorum soit respecté. C'est le cas dans le canton de Genève pour les élections au Conseil d'Etat ou au Conseil des Etats, où une majorité relative permet à un candidat d'être déclaré élu sous réserve d'avoir atteint le tiers des suffrages exprimés.

138. Martin, Pierre, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutins*, Montchrestien, «Clefs» Politique, 1997, p. 125.

deux tours, la majorité absolue n'est requise qu'au premier tour. Parfois, les candidats les plus mal placés sont écartés entre les divers tours de scrutin, mais cette élimination n'est pas systématique. Les scrutins à n tours apparaissent peu compatibles avec les élections à bulletin secret. En effet, pour des raisons pratiques, il est difficilement envisageable de convoquer à plus de deux ou trois reprises l'ensemble des électeurs. Ils ne sont donc employés que dans les votes effectués par des assemblées restreintes.

2. Comptabilisation des voix et répartition des sièges

2.1. Répartition des sièges entre les circonscriptions

51. Avant d'étudier l'attribution des sièges aux différentes formations politiques, attardons-nous quelques instants sur la répartition des sièges entre les circonscriptions. Le nombre de sièges doit approximativement être proportionnel soit à la population de la circonscription, soit au nombre des nationaux – mineurs compris –, soit au nombre des électeurs, soit au nombre des votants. Dans les deux derniers cas, la répartition ne peut intervenir qu'au soir de l'élection. Il existe cependant des exemples de répartitions «non proportionnelles». C'est le cas notamment du Sénat américain et du Conseil des Etats suisse, où tous les Etats ou tous les cantons (sauf les anciens demi-cantons) disposent de deux représentants, quelles que soient leurs populations. L'égalité entre les Etats ou entre les cantons est alors préférée à l'égalité entre les citoyens.

52. A cet impératif de proportionnalité, s'ajoutent fréquemment d'autres règles. Pour l'élection à la Chambre des représentants aux Etats-Unis, par exemple, elles sont au nombre de cinq: 1. le nombre des représentants d'un Etat ne peut diminuer lorsque le total des représentants est en augmentation (paradoxe de l'Alabama); 2. seul le quotient détermine le nombre de sièges à attribuer (arrondi à l'entier inférieur ou supérieur); 3. tous les Etats sont soumis à la même méthode de répartition; 4. la méthode employée ne doit pas favoriser excessivement les petits Etats par rapport aux grands Etats, et vice versa; 5. chaque Etat doit recevoir au minimum un représentant. De même en France, lors de l'élaboration de la carte électorale de 1958, le principe de proportionnalité était complété par l'obligation de donner à chaque département au moins deux députés.

53. C'est pour cette raison qu'un certain nombre de méthodes ont été imaginées afin de tenir compte de l'ensemble des règles. En voici les plus fréquentes:

– *La méthode de Jefferson*: elle est utilisée aujourd'hui pour la répartition des sièges sous le nom de «méthode de la plus forte moyenne», mais avait été inventée à l'origine pour la répartition des sièges entre les circonscriptions¹³⁹.

– *La méthode de Webster*: elle correspond à la méthode de Sainte-Laguë.

– *La méthode d'Hamilton*: il s'agit en fait de la méthode des plus forts restes. Ce mode de répartition présente l'inconvénient de ne pas empêcher les effets du paradoxe de l'Alabama.

– *La méthode d'Huntington*: on divise les suffrages exprimés obtenus par chaque liste par la suite de nombres suivants: $\sqrt{0 * 1}$, $\sqrt{1 * 2}$, $\sqrt{2 * 3}$, ..., $\sqrt{(n - 1) * n}$. Les sièges

139. Les trois modes de répartition suivants seront détaillés dans la suite du rapport.

sont attribués de la même manière dans les méthodes par diviseurs¹⁴⁰. Ce système donne arbitrairement au minimum un siège par circonscription, car le premier diviseur est 0. C'est ce système qui a été retenu aux Etats-Unis pour la Chambre des représentants. Notons que son application pour la répartition des sièges entre des partis est possible, à condition de supprimer la première division. On ne peut en effet accorder un siège à toutes les listes en compétition sans exception.

2.2. Répartition des sièges entre les formations politiques

54. La comptabilisation des voix et la répartition des sièges entre les divers candidats (ou entre les tendances politiques) dépendent essentiellement du principe directeur adopté. Distinguons donc la répartition dans les scrutins majoritaires de celle des scrutins proportionnels¹⁴¹.

a. La répartition des sièges dans les systèmes majoritaires

55. Comme mentionné précédemment, le principe directeur majoritaire veut que le candidat ou la liste qui obtient la majorité requise¹⁴² lors du tour de scrutin décisif obtienne la totalité des sièges d'une circonscription. Dans le cas des scrutins à un tour, c'est généralement la majorité relative qui est demandée. Dans les systèmes à la majorité absolue ou qualifiée, les scrutins sont le plus souvent à deux tours.

56. Toutefois, il existe un mode de scrutin à un tour permettant d'élire des représentants à la majorité absolue. Il s'agit du vote alternatif, dont le mode de comptabilisation des voix mérite toute notre attention, car il diffère sensiblement de celui des autres systèmes majoritaires. Pour expliquer ce mode de comptabilisation, nous distinguerons entre son application dans les circonscriptions uninominales (un seul siège à pourvoir) et plurinominales (plusieurs sièges à pourvoir).

i. Le vote alternatif uninominal

On comptabilise le nombre de premières préférences obtenues par chacun des candidats¹⁴³. Si l'un d'entre eux atteint la majorité absolue, il est élu. Dans le cas contraire, on élimine le candidat qui a obtenu le moins de premières préférences. On regarde alors les deuxièmes préférences inscrites sur les bulletins du candidat éliminé. Ces dernières deviennent alors les premières préférences. Le total des premières préférences est de nouveau effectué pour voir si l'un des candidats obtient la majorité absolue. Si tel n'est pas le cas, on élimine le candidat qui a le moins de voix et on reporte ses suffrages de la même manière que précédemment. On recommence l'opération autant de fois que nécessaire pour qu'un candidat obtienne la majorité absolue des suffrages exprimés.

L'avantage de ce mode de comptabilisation des voix est d'éviter qu'un candidat ne soit élu par hasard du fait de la dispersion de ses concurrents. Il offre également une plus grande représentativité de l'élu dans sa circonscription puisque les bulletins en faveur des petits candidats sont pris en compte par le jeu des reports. Ce mode de scrutin est utilisé en

140. Voir *infra*, paragraphes 60-61.

141. Les systèmes mixtes ne font qu'emprunter à ces deux types de scrutin leur mode de répartition des sièges. Ils ne feront pas par conséquent l'objet d'une étude distincte dans cette partie.

142. Cette majorité peut être relative, absolue ou qualifiée en fonction de ce qui a été préalablement décidé par le législateur.

143. Voir le mode d'expression offert à l'électeur analysé précédemment paragraphe 44.

Australie pour l'élection à la Chambre des représentants et des assemblées des Etats à l'exception de la Tasmanie.

ii. Le vote alternatif plurinominal

Le premier siège est attribué selon la même méthode que dans les circonscriptions uninominales. Pour l'attribution du deuxième siège, les deuxièmes préférences inscrites sur les bulletins du candidat élu deviennent les premières préférences. On effectue ensuite un nouveau décompte des premières préférences. En appliquant le même procédé que dans le vote alternatif uninominal, on désigne alors le second élu. L'ensemble de ces opérations est répété jusqu'à ce que tous les sièges soient pourvus.

57. Les suffrages des électeurs ayant accordé leur première préférence à un candidat élu sont pris en considération plusieurs fois. Cela a pour effet de permettre au parti majoritaire d'obtenir la quasi-totalité des sièges. C'est ainsi qu'en 1925, pour l'élection du Sénat australien¹⁴⁴, les travaillistes qui avaient pourtant réalisé 45 % des suffrages exprimés n'ont obtenu aucun siège.

58. Dans le cadre des scrutins alternatifs, la vacance d'un siège entraîne généralement la tenue d'une élection partielle.

b. La répartition des sièges dans les systèmes proportionnels

59. L'attribution des sièges dans les systèmes proportionnels nécessite généralement une double opération. La première répartition s'effectue par l'intermédiaire d'un quotient électoral. Cependant l'utilisation de ce quotient ne permet pas d'attribuer l'ensemble des sièges et de traiter tous les suffrages exprimés. Il faut donc recourir à une seconde phase visant à convertir ces suffrages restants en sièges.

Première phase de la répartition: le quotient électoral

60. Un quotient électoral ou nombre électoral est un diviseur qui permet d'établir le nombre de sièges à attribuer à chacune des listes. Au cours de cette première phase de la répartition, une liste obtient donc un nombre de sièges (S) égal au quotient – arrondi à l'entier supérieur – de son nombre total de voix (V) par le nombre de voix nécessaires pour obtenir un siège (le quotient électoral, QE).

$$S = \frac{V}{QE}$$

61. Il existe deux grandes catégories de quotients électoraux: les quotients électoraux «fixes» et les quotients électoraux «variables».

i. Le quotient électoral «fixe» ou nombre uniforme: il s'agit d'un nombre de voix fixé à l'avance par le législateur et identique pour toutes les circonscriptions. L'utilisation de ce quotient a pour conséquence que le nombre de sièges dans l'assemblée ne sera déterminé qu'au soir de l'élection. Celui-ci sera d'ailleurs fonction du taux de participation. De plus, l'adoption du quotient électoral «fixe» tend à exclure de la représentation un nombre important de suffrages, en particulier ceux des petits partis. Par conséquent, seul le choix

144. Le vote alternatif plurinominal a été employé pour l'élection du Sénat australien entre 1919 et 1946.

d'un quotient électoral relativement bas, associé à son application dans le cadre de circonscriptions de grande taille, peuvent permettre de limiter cette tendance. Ce type de quotient électoral n'a été utilisé que dans l'Allemagne de Weimar.

ii. Le quotient électoral «variable» est déterminé au soir de l'élection. Il en existe plusieurs formes:

– *Le quotient simple ou quotient de Hare*: ce quotient est obtenu en divisant, dans chaque circonscription, le nombre total des suffrages exprimés (V) par le nombre de sièges à pourvoir (S).

$$\text{Quotient de Hare} = \frac{V}{S}$$

Dans la pratique, le quotient de Hare correspond au nombre maximal de voix nécessaires à un candidat pour être déclaré élu. L'inconvénient de ce système est donc de ne permettre l'attribution que d'un faible nombre de sièges lors de la première répartition. C'est d'ailleurs pour cette raison que d'autres quotients ont été élaborés de manière à attribuer le plus possible de sièges dès la première phase de la répartition.

– *Le quotient de Hagenbach-Bischoff*: ce quotient est obtenu en divisant, dans chaque circonscription, le nombre total des suffrages exprimés (V) par le nombre de sièges (S) plus une unité.

$$\text{Quotient de Hagenbach-Bischoff} = \frac{V}{(S + 1)}$$

– *Le quotient de Droop*: ce quotient se calcule de la même manière que le quotient de Hagenbach-Bischoff, auquel on ajoute une unité.

$$\text{Quotient de Droop} = \frac{V}{(S + 1)} + 1$$

– *Le quotient de Imperiali*: ce quotient se calcule de la même manière que le quotient de Hagenbach-Bischoff, mais deux unités au lieu d'une sont ajoutées au diviseur.

$$\text{Quotient de Imperiali} = \frac{V}{(S + 2)}$$

– *Le quotient double*: il s'agit en quelque sorte de la combinaison entre le quotient électoral «fixe» et le quotient de Hare. Dans un premier temps, on fixe un premier quotient électoral qui correspond au nombre de voix minimal pour participer à la répartition des sièges. Dans un deuxième temps, on calcule un second quotient électoral en ne tenant compte que des suffrages exprimés obtenus par les listes ayant franchi la première étape.

Le quotient double ne doit pas être confondu avec un seuil permettant la participation à la répartition des sièges. D'une part, ce quotient est exprimé en nombre de

voix. D'autre part, il est identique quelle que soit la circonscription. Le quotient double est utilisé principalement en Amérique latine (Bolivie, Costa Rica, Equateur)¹⁴⁵.

Seconde phase: la répartition des sièges et des suffrages exprimés restants

62. Il est rarement possible de répartir la totalité des sièges à l'aide des méthodes par quotient. A l'issue de la première répartition, il reste très souvent des voix non représentées et des sièges à attribuer. Aussi, une seconde répartition doit être effectuée, selon l'une des méthodes suivantes:

– *La méthode du plus fort reste:* avec ce système, la liste ayant le plus grand nombre de suffrages exprimés non représentés à l'issue de la première répartition obtient un siège. L'opération est renouvelée jusqu'à ce que tous les sièges restés vacants à l'issue de la première répartition soient attribués.

Cette méthode est de loin l'une des plus favorables aux petites listes, ce qui tendrait à encourager les divisions. Par ailleurs, plus le nombre de sièges est réduit, plus ce système favorise les petites formations. La méthode du plus fort reste comporte également l'inconvénient de ne pas prendre en compte la force relative des partis, c'est-à-dire le nombre de sièges obtenus lors de la première répartition. A cela s'ajoute un certain nombre de paradoxes propres à ce procédé comme «le paradoxe de l'Alabama»¹⁴⁶.

– *La méthode des plus fortes listes:* ce système prévoit l'attribution des sièges restés vacants à l'issue de la première répartition aux listes – voire à la liste – qui obtiennent le plus grand nombre de suffrages exprimés. Ce système favorise nettement les grands partis. La méthode, peu fréquente autrefois, n'est plus utilisée aujourd'hui.

– *La méthode de la plus forte moyenne:* elle est la méthode la plus répandue internationalement. Cette méthode veut que l'on divise le nombre des suffrages exprimés de chacune des listes (V1) par le nombre de sièges qu'elle a obtenus lors de la première répartition (S1), auquel on ajoute un siège fictif. La liste qui a la plus forte moyenne par siège se voit alors attribuer le siège en jeu. On recommence l'opération autant de fois que nécessaire pour que tous les sièges vacants soient attribués. Notons que lors de la première répartition des sièges, on peut utiliser aussi bien le quotient simple que le quotient de Hagenbach-Bischoff.

$$\text{Moyenne de voix par siège} = \frac{V1}{(S1 + 1 \text{ siège fictif})}$$

Ce système tend à avantager les grands partis et à exclure les petits partis de la répartition des sièges. Il assure également aux coalitions d'obtenir au moins autant de sièges qu'elles en auraient obtenus si les partis qui les composent s'étaient présentés en ordre dispersé.

Mentionnons enfin une variante de la méthode de la plus forte moyenne: la méthode Balinski-Young. On opère tout d'abord une première répartition des sièges à l'aide du quotient de Hare. Ensuite, on recourt à la méthode de la plus forte moyenne telle qu'énoncée précédemment, à une variante près. La division n'est effectuée qu'une seule fois

145. Union interparlementaire, *op. cit.*, p. 9.

146. Pour une explication de ce paradoxe, voir *supra*, paragraphe 52.

et les sièges reviennent aux listes qui ont la plus forte moyenne. Aucun parti n'obtient donc plus d'un des sièges restants, ce qui tendrait à réduire la surreprésentation des grands partis.

63. Précisons enfin que la répartition des sièges restés vacants peut s'effectuer soit au niveau de la circonscription de base, soit au niveau de groupements de circonscriptions, voire au niveau national. Le choix d'un second niveau de circonscriptions pour l'attribution des sièges restants permet d'accroître la proportionnalité entre les sièges et les suffrages exprimés, puisque, comme l'a constaté D.W. Rae¹⁴⁷, cette dernière est fonction de la taille des circonscriptions.

Répartir les sièges en une seule opération: les méthodes par diviseurs

64. Certaines procédures d'attribution ont cependant été mises en place de manière à répartir l'ensemble des sièges en une seule et même opération. Ces méthodes ont toutes le principe général suivant: on divise successivement le nombre des suffrages exprimés obtenus par chacune des listes par une suite de nombres. Les sièges sont attribués aux listes qui obtiennent les quotients les plus élevés lors de cette opération. Dans les lignes qui vont suivre, nous présenterons les principales méthodes par diviseurs ayant fait l'objet d'une application pratique.

– *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. Cette méthode tend à favoriser le parti majoritaire.

– *La méthode de Sainte-Laguë*: on divise les suffrages exprimés obtenus par chaque liste par une suite de nombres impairs: 1, 3, 5, 7... Les sièges sont distribués entre les listes ayant obtenu les plus fortes moyennes. La méthode de Sainte-Laguë est nettement plus favorable aux petites formations que la méthode D'Hondt.

– *La méthode de Sainte-Laguë modifiée*: elle ne diffère de la méthode de Sainte-Laguë que par le fait que le premier diviseur est remplacé par 1,4. Cette méthode est plus favorable aux petits partis que la méthode D'Hondt, mais ne les avantage pas exagérément. Elle offre également aux partis moyens une plus juste représentation. Elle est utilisée aujourd'hui en Suède, en Norvège et au Danemark pour les petites circonscriptions.

– *La méthode dite «danoise»*: on divise le nombre de voix recueillies par chaque liste par les nombres suivants: 1, 4, 7, 10... Ce système est extrêmement favorable aux petits partis. Au Danemark, cette méthode sert pour la répartition, entre les petites circonscriptions, des sièges attribués à un parti au niveau d'un groupement de circonscriptions.

c. Quelques modes particuliers de comptabilisation des voix et de répartition des sièges

65. Dans les lignes qui vont suivre, nous vous proposons d'étudier deux modes particuliers de comptabilisation des voix (le vote unique transférable et le système des apparentements) avant de traiter de la répartition des sièges dans les systèmes de «représentation proportionnelle personnalisée».

i. Le vote unique transférable

147. Rae, Douglas, *op. cit.*, pp. 114 ss.

66. Le vote éventuel appliqué dans le cadre d'un scrutin à la proportionnelle est appelé vote unique transférable. Il est utilisé principalement en Irlande et en Australie pour les élections à la Chambre haute. Comme pour le vote alternatif, la comptabilisation des voix est une opération relativement complexe. En voici le déroulement. Tout d'abord, on comptabilise le nombre de premières préférences obtenues par des candidats en compétition. Tout candidat qui obtient le quotient électoral¹⁴⁸ est déclaré élu. Si aucun candidat ne satisfait à cette condition, celui qui obtient le moins de premières préférences est éliminé. On regarde alors les secondes préférences inscrites sur ses bulletins. Un nouveau total est effectué de manière à voir si un ou plusieurs candidats obtiennent le quotient électoral. Lorsqu'un candidat a été élu, son nom est biffé de tous les bulletins.

67. La question qui se pose est alors celle du report des suffrages qui n'ont pas servi directement à l'élection d'un candidat. Deux solutions peuvent être envisagées. La première consiste à transférer les suffrages figurant sur les bulletins qui ont été dépouillés après que le quotient électoral a été atteint. Le résultat final de l'élection dépend donc de l'ordre dans lequel le dépouillement a été réalisé. La seconde solution, adoptée en Irlande, supprime cet élément aléatoire. On comptabilise l'ensemble des préférences inscrites sur les bulletins où le candidat élu était placé en première préférence. Celles-ci sont alors pondérées par un quotient égal aux suffrages excédentaires du candidat élu divisés par le nombre de voix transférables. A la différence du vote alternatif dans les circonscriptions plurinominales, les voix ne sont donc comptabilisées qu'une seule fois. Les préférences ainsi pondérées sont ajoutées aux premières préférences des candidats respectifs. Si l'un des candidats atteint le quotient électoral, il est élu. Dans le cas contraire, on élimine le candidat le moins bien placé et les préférences indiquées sur les bulletins où il arrivait en tête remontent d'une position dans la hiérarchie. Un candidat est élu quand il a atteint le quotient électoral. Lorsqu'au moins un des candidats en lice est déclaré élu, on recommence l'opération depuis le début en biffant le nom du candidat élu, puis en comptabilisant l'ensemble des préférences inscrites sur les bulletins où le candidat élu était placé en première préférence, et ainsi de suite.

68. En cas de vacance d'un siège, les modalités de désignation du nouvel élu varient en fonction du pays ou de l'assemblée. Ainsi, pour la Chambre des représentants irlandaise, il est procédé à une élection partielle. Il en est de même pour le Conseil des Etats indien et la Chambre des représentants maltaise. En revanche, pour le Sénat australien, le titulaire est remplacé par un membre du même parti élu par les chambres de l'Etat ou du territoire concerné. En cas de vacance au Sénat irlandais, le Premier ministre peut parfois désigner un remplaçant.

ii. Le système des apparentements

69. Le système des apparentements peut se résumer ainsi: «Plusieurs listes de partis divers, entièrement distinctes et soutenant chacune son programme propre, ont la faculté de déclarer d'un commun accord qu'elles entendent s'apparenter, en d'autres termes qu'il faudra, lors de la répartition des sièges, additionner les voix qu'elles ont obtenues séparément.»¹⁴⁹ Il est aujourd'hui utilisé en Finlande, aux Pays-Bas, en Espagne et surtout en Suisse.

148. En Irlande comme en Australie, le quotient électoral choisi est le quotient de Droop. Il est cependant possible d'opter pour un autre quotient.

149. Cotteret, Emeri, Lalumière, *op. cit.*, p. 298.

70. Les déclarations d'apparetements doivent généralement être effectuées avant l'élection, mais on peut imaginer un système où ceux-ci ne seraient dévoilés qu'après l'élection. Dans les systèmes à deux tours de scrutin, les apparetements peuvent n'être autorisés qu'au second tour afin de permettre aux électeurs d'exprimer leurs choix. Des conditions sont souvent demandées pour s'appareter. Ainsi, en France, la loi électorale de 1951 pour l'élection de l'Assemblée nationale n'acceptait les apparetements qu'entre listes de partis ou groupements nationaux, c'est-à-dire présentant des candidats dans au moins trente départements. Ajoutons que les apparetements n'interviennent parfois que pour la répartition des restes dans le cadre de la circonscription de base ou dans celui de groupements de circonscriptions.

71. Par rapport aux listes d'union, le système des apparetements permet de parvenir à une répartition plus proportionnelle entre les différents partis apparetés. Pour les petits partis, il est plus favorable que l'application de la plus forte moyenne. Ce système n'avantage enfin que les partis ayant la possibilité de former des alliances.

iii. La «représentation proportionnelle personnalisée»

72. Le principe de la «représentation proportionnelle personnalisée» est de compenser lors de la répartition des sièges les effets du scrutin majoritaire. Son application la plus connue est celle de l'élection du Bundestag en Allemagne, qui nous servira de guide pour expliquer ce système. Elle est cependant utilisée en Estonie depuis 1992 et en Nouvelle-Zélande depuis le référendum de 1993.

73. Selon ce système, chaque électeur dispose de deux voix. La première voix a pour fonction d'élire la moitié des représentants du Bundestag dans des circonscriptions uninominales. La seconde voix permet de définir à la proportionnelle et au niveau national le nombre total de mandats attribués aux différents partis. Ces mandats sont ensuite répartis entre les différents Länder au prorata des voix obtenues par les listes dans ces mêmes Länder. Les sièges attribués avec les premières voix sont retranchés du nombre de sièges attribués à chaque parti dans les Länder. Si un parti a obtenu plus de sièges avec les premières voix qu'il n'en a obtenu à la proportionnelle, les sièges ainsi acquis sont conservés. Comme on le voit, un tel système peut s'appareter à un vote de préférence à l'intérieur d'un parti. L'avantage de ce mode de répartition est de permettre de désigner directement des députés tout en assurant une représentation proportionnelle dans les assemblées. Des risques de manipulations existent cependant, comme l'indique Pierre Martin: «Dans sa version à double vote, rien n'empêche un parti de ne pas présenter officiellement de candidats au scrutin uninominal en laissant ses candidats se présenter comme indépendants (...) Il empêche alors une formidable prime de fait en sièges directs tout en bénéficiant au maximum de la compensation.»¹⁵⁰

d. Les seuils et les primes

74. Afin d'assurer des majorités stables dans les assemblées élues au scrutin proportionnel, le législateur a très souvent recours à des seuils pour l'accession à la répartition des sièges et à des primes pour la liste arrivée en tête.

75. Les seuils sont «des limites, fixes ou variables, établies au moyen du résultat électoral, qui déterminent la participation d'une liste ou d'un candidat à la répartition des

150. Martin, Pierre, *op. cit.*, 1997, p. 87.

sièges»¹⁵¹. Ce sont en quelque sorte les équivalents des seuils pour l'élection au premier tour dans les scrutins majoritaires. Cette restriction de l'accès à la répartition concerne généralement l'attribution dans les circonscriptions de base, mais elle peut aussi uniquement s'appliquer aux groupements de circonscriptions ou à la répartition des restes. Ainsi, en Autriche, seules les listes ayant obtenu le quotient simple dans les circonscriptions de base accèdent à la répartition des sièges au niveau des groupements de circonscriptions. En Grèce, la répartition des sièges a lieu en trois étapes. Dans les deux premières étapes, les sièges sont distribués entre tous les partis en proportion du nombre de voix qu'ils ont obtenu, sous réserve d'un quorum de 3 % des voix. Lors de la troisième distribution, les sièges restants sont généralement attribués au parti qui a obtenu la majorité des voix. En tout cas, la représentation de tous les partis doit être égale à au moins 70 % de leur part proportionnelle des voix.

76. Les seuils, généralement exprimés en pourcentage des inscrits ou des exprimés, sont à la discrétion du législateur. Toutefois, le rôle joué par les seuils diffère en fonction de leur hauteur et du système des partis en place dans chaque pays. Le choix d'un seuil bas n'écarte que les très petites formations, ce qui rend plus difficile la constitution de majorités stables dans les assemblées. Dans le cas d'un fort morcellement du système partisan, un seuil élevé conduit à exclure de la représentation une part importante des suffrages.

Exemples de seuils adoptés pour l'élection des chambres basses

- Pays-Bas: obtenir 0,67 % des suffrages exprimés au niveau national.
- Israël: obtenir 1 % des suffrages exprimés au niveau national.
- Bulgarie: obtenir 4 % des suffrages exprimés au niveau national.
- Liechtenstein: obtenir 8 % des suffrages exprimés au niveau national.
- Danemark: obtenir 2 % des suffrages exprimés au niveau national ou avoir obtenu un nombre déterminé de suffrages dans deux des trois zones géographiques du pays.
- Allemagne: obtenir 5 % des suffrages exprimés au niveau national ou avoir obtenu trois mandats directs.
- Suède: obtenir 4 % des suffrages exprimés au niveau national ou 12 % des suffrages exprimés dans la circonscription de base où le siège est attribué.

77. Les primes sont des mandats accordés, avant la répartition des sièges à proprement parler, à la liste arrivée en tête. Elles sont principalement utilisées pour les élections locales. Pour les régionales en France, une prime équivalant à un quart des sièges est ainsi donnée à la liste arrivant en première position lors du tour décisif. Pour les élections à l'Assemblée de Corse, c'est trois sièges de prime qui sont accordés. De même, la moitié des sièges est d'emblée attribuée à la liste arrivée en tête pour les élections municipales dans les villes de plus de 3 500 habitants. Notons que ces primes peuvent parfois se présenter sous d'autres formes. Ainsi, la loi italienne de 1953 prévoyait que les listes apparentées réunissant

151. Poledna, Tomas, «Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen», Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 79, Thèse Zurich, p. 110, cité dans Garrone, Pierre, *op. cit.*, p. 231.

plus de 50 % des suffrages reçoivent 64,5 % des sièges. Ces primes permettent donc de donner des majorités de gouvernement aux assemblées et par conséquent d'éviter un certain nombre de tractations avec des partis ultraminoritaires.

2.3. *L'attribution des sièges à l'intérieur des listes*

78. Une fois réalisée la répartition des sièges entre les partis politiques se pose la question de leur répartition à l'intérieur des listes pour les élections où intervient le principe directeur proportionnel. Cette attribution peut être effectuée de multiples manières, mais nous nous limiterons ici essentiellement à présenter les procédés ayant déjà fait l'objet d'une application.

a. *Modes d'expression et répartition*

79. Dans le cas le plus simple, c'est-à-dire celui des listes bloquées, les candidats sont élus dans l'ordre dans lequel ils figurent sur les listes. Les partis politiques ont alors un pouvoir très important, puisque c'est eux qui définissent l'ordre des candidats. Pour le vote de préférence, le vote cumulatif et le vote gradué, ce sont par contre les électeurs qui déterminent la position de chaque candidat sur la liste qu'ils ont composée.

80. Dans la pratique, le vote de préférence n'influence pas toujours la distribution des mandats à l'intérieur des listes. En effet, bien que l'électeur puisse indiquer ses préférences, la prise en compte de celles-ci est soumise quasi systématiquement à un certain nombre de conditions. Ainsi, en Belgique, pour les deux chambres, les suffrages des électeurs qui n'ont pas émis de vote de préférence sont considérés automatiquement comme des votes de préférence en faveur des candidats inscrits en première position sur les listes. Une fois obtenu un nombre de suffrages suffisant pour déclarer élu le candidat tête de liste, les suffrages sans vote de préférence sont comptabilisés comme des votes en faveur du candidat en seconde position et ainsi de suite. Pour l'élection du Conseil national autrichien, un seuil existe pour la prise en compte des votes de préférences. Celui-ci est fixé à un niveau équivalant au nombre de votants de la circonscription de base divisé par le nombre de sièges à pourvoir. La conséquence de cette restriction est que l'on se retrouve alors *de facto* en présence de listes bloquées.

81. Précisons enfin que dans leur application stricte, le vote unique transférable, le panachage, les listes libres ou blanches ont intégré dans leur structure même la répartition des sièges à l'intérieur des listes.

b. *Les circonscriptions de présentation*

82. Certains modes de scrutin prévoient des circonscriptions de présentation. Il s'agit de subdivisions des circonscriptions servant de base pour l'élection et dans lesquelles les candidats se présentent. Lors de la répartition des sièges, les mandats sont attribués entre les différentes listes au niveau des circonscriptions de base¹⁵². Cette opération réalisée, les sièges obtenus par chaque liste sont alors répartis entre les différentes circonscriptions de présentation, le plus souvent au prorata des voix obtenues dans chacune de ces circonscriptions. A l'intérieur même de ces circonscriptions, les candidats sont ensuite élus dans l'ordre dans lequel ils figurent sur les listes.

152. Dans le cas présent, elles sont parfois appelées «circonscriptions d'attribution».

83. Les circonscriptions de présentation ont pour effet que le nombre total de représentants dans ces subdivisions n'est pas connu à l'avance. Il dépend en fait du niveau de la participation. Une circonscription de présentation obtiendra d'autant plus de sièges que le taux de participation au sein de celle-ci sera élevé. Ajoutons que les circonscriptions de présentation les plus peuplées sont avantagées. Elles obtiennent généralement plus de sièges que les circonscriptions moins peuplées par le simple jeu de la répartition au prorata des voix obtenues.

84. Aujourd'hui, les Pays-Bas et le Danemark appliquent ce système de répartition pour les élections à la Chambre basse. En Allemagne, les Länder font office de circonscriptions de présentation lors de l'élection du Bundestag. Récemment, elles ont été introduites pour les élections régionales françaises (sections départementales).

2.4. Quelques exemples de modes de scrutin passés ou présents

Estonie – loi électorale du 7 juin 1994, dernier amendement: décembre 1994¹⁵³

Chambre	Riigikogu.
(système monocaméral):	
Nombre de sièges:	101 sièges.
Circonscriptions:	11 circonscriptions plurinominales (8 à 11 députés par circonscription).
Principe directeur:	Proportionnelle et proportionnelle par compensation.
Répartition des sièges:	Triple répartition proportionnelle des sièges à l'aide du quotient de Hare dans chacune des 11 circonscriptions plurinominales. Les sièges restant à attribuer («mandats de compensation») sont répartis au niveau national entre les partis et les coalitions ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés.

France – loi électorale de 1951, en vigueur pour les élections de 1951 et 1956

Chambre basse:	Assemblée nationale. Députés de France métropolitaine.
Circonscriptions:	Chaque département forme une circonscription, à l'exception des départements des Bouches-du-Rhône, du Pas-de-Calais, du Rhône, de la Seine, de la Seine-et-Oise, de la Seine inférieure et de la Gironde divisés en plusieurs circonscriptions.
Principe directeur:	Mixte: utilisation du système majoritaire pour les candidats ou les listes ayant obtenu la majorité et répartition des sièges restants à la proportionnelle.
Mode d'expression:	Scrutin de liste à un tour avec apparentements des listes et panachage et vote préférentiel.
Comptabilisation des voix et répartition des sièges:	– apparentements autorisés dans le cadre de la circonscription entre listes de partis et groupements nationaux ou bien entre listes composées uniquement de candidats appartenant à des partis ou groupement

153. Lorsque cela n'est pas précisé, la loi électorale citée est toujours en vigueur actuellement.

nationaux, sous réserve de l'acceptation de l'apparement par tous les candidats apparementés;
 – la liste ou le groupe de listes apparementées qui obtient la majorité absolue obtient l'ensemble des sièges. La répartition des sièges entre les listes apparementées se fait suivant la règle de la plus forte moyenne et en tenant compte des votes préférentiels et du panachage. Si aucune liste ne remplit ces conditions, les sièges sont répartis à la proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne (plus grands restes dans la Seine et la Seine-et-Oise). La répartition à l'intérieur des listes se fait quant à elle à la plus forte moyenne. Aucun siège n'est attribué aux listes qui ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés.

France – loi électorale de 1985

Election:	Elections municipales.
Circonscriptions:	Communes de plus de 3 500 habitants (sauf Paris, Lyon, Marseille).
Principe directeur:	Mixte à finalité majoritaire.
Mode d'expression:	Scrutin à deux tours. Listes bloquées. Seules peuvent se maintenir au second tour les listes ayant obtenu 10 % des suffrages exprimés. Les fusions sont autorisées entre les listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés et les listes pouvant se maintenir au second tour.
Répartition des sièges:	Prime équivalant à la moitié des sièges pour la liste arrivée en tête au tour décisif. Les sièges restants sont répartis à la proportionnelle entre les listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés, y compris la liste arrivée en tête.

Allemagne – loi électorale de 1993

Chambre basse:	Bundestag.
Nombre de sièges:	656 députés (500 à partir de 2002).
Circonscriptions:	328 circonscriptions + 1 circonscription nationale subdivisée (les Länder).
Mode d'expression:	Chaque électeur dispose de deux votes: – une voix pour le scrutin uninominal à un tour; – une voix pour une liste participant à la répartition proportionnelle.
Répartition des sièges:	– 328 députés désignés par le scrutin uninominal à un tour à l'aide de la première voix; – 328 sièges répartis à la proportionnelle au niveau national. Pour participer à la répartition des sièges, une liste doit obtenir 5 % des suffrages exprimés ou avoir obtenu 3 sièges au scrutin uninominal. Le quorum ne s'applique pas aux partis représentant des minorités nationales. Les sièges sont alors répartis entre les Länder proportionnellement aux voix obtenues dans ces mêmes Länder. Les sièges obtenus avec la première voix sont

déduits de ces sièges. Si un parti obtient plus de sièges au scrutin uninominal que la proportionnelle ne lui en accorde, ses sièges sont conservés.

Irlande – loi électorale du 5 novembre 1992, dernier amendement: mars 1998

Chambre basse:	Dail Eireann – House of Representatives.
Nombre de sièges:	166 sièges.
Circonscriptions:	42 circonscriptions plurinominales (3 à 5 sièges).
Principe directeur:	Proportionnelle.
Mode d'expression:	Vote unique transférable.

Répartition des sièges: Incluse dans le vote unique transférable

Italie – loi électorale du 6 février 1948, dernier amendement: août 1993

Chambre haute:	Senato della Repubblica.
Nombre de sièges:	315 sièges.
Circonscriptions:	– 232 circonscriptions uninominales; – 20 circonscriptions plurinominales.
Principe directeur:	Mixte alliant le scrutin uninominal et la proportionnelle par compensation.
Mode de scrutin:	– scrutin majoritaire simple dans les 232 circonscriptions uninominales; – répartition des 83 sièges restants à la proportionnelle sur la base des résultats régionaux et selon la méthode d'Hondt. Il s'agit de sièges «compensatoires»: par conséquent, avant la répartition à la proportionnelle, les suffrages accordés aux candidats élus sont retranchés du total des voix de la liste à laquelle ils sont affiliés.

Italie – loi électorale du 6 février 1948, dernier amendement: 4 août 1993

Chambre basse:	Camera dei deputati.
Nombre de sièges:	630 sièges.
Circonscriptions:	– 475 collèges uninominaux; – 155 sièges à la proportionnelle dans 26 circonscriptions.
Principe directeur:	Mixte alliant le scrutin uninominal et la proportionnelle par compensation.
Mode d'expression:	Chaque électeur dispose de deux voix.
Répartition des sièges:	– scrutin majoritaire dans des collèges uninominaux, les candidats étant rattachés à des listes; – les listes doivent payer un «prélèvement» (<i>scorporo</i>) pour chaque candidat élu dans la quote-part majoritaire. La répartition a lieu au niveau du territoire sur la base du total obtenu dans la circonscription. Dans un premier temps, seules les listes ayant obtenu 4 % des suffrages exprimés participent à cette étape. La répartition des 155 sièges entre les listes se fait selon la méthode des quotients entiers et des plus forts restes. La répartition au niveau des listes doit répondre à deux conditions. Tout d'abord,

chaque liste obtient des députés dans les circonscriptions où elle a obtenu proportionnellement le nombre le plus élevé de suffrages. Ensuite, le nombre total des députés élus dans une circonscription (toutes listes confondues) ne peut être supérieur au nombre de sièges attribués à cette circonscription pour la partie du scrutin à la proportionnelle.

Japon – loi électorale du 1^{er} janvier 1900, dernier amendement: mai 1998

Chambre haute:	Sangiin.
Circonscriptions:	– 47 circonscriptions plurinominales, métropolitaines ou préfectorales; – 1 circonscription nationale pour le reste des sièges.
Principe directeur:	Mixte: application du système majoritaire pour un nombre prédéfini de sièges et de la proportionnelle pour les autres.
Mode de scrutin:	– 146 élus à la majorité simple dans des circonscriptions géographiques. Les candidats qui ont recueilli un nombre de voix égal ou supérieur au sixième du quotient électoral (nombre total des suffrages divisé par le nombre des sièges à pourvoir dans la circonscription) sont déclarés élus dans l'ordre d'importance des suffrages valables obtenus;
–	– 96 élus à l'échelle nationale au scrutin de liste proportionnel, selon la méthode d'Hondt.

Lituanie – loi électorale du 9 juillet 1992, dernier amendement: avril 2003

Chambre (système monocaméral):	Seimas.
Nombre de sièges:	141 sièges.
Circonscriptions:	– 71 circonscriptions uninominales; – 1 circonscription plurinomiale (70 sièges).
Principe directeur:	Mixte: application en parallèle du système majoritaire (circonscriptions uninominales) et de la proportionnelle (circonscription plurinomiale).
Répartition des sièges:	– scrutin majoritaire dans 71 circonscriptions uninominales. Un candidat est déclaré élu lorsqu'il a obtenu la majorité des suffrages exprimés. Un taux de participation de 40 % est exigé pour la validation de l'élection;
–	– scrutin proportionnel dans le cadre d'une circonscription plurinomiale nationale. Un seuil de 5 % est nécessaire pour accéder à la répartition des sièges. Il est de 7 % pour les listes jointes. Cependant, si les listes ayant obtenu plus de 5 % des exprimés rassemblent ensemble moins de 60 % des exprimés, les listes qui n'accédaient pas jusque-là à la répartition peuvent être sélectionnées. Elles sont «repêchées» une à une jusqu'à ce que les listes participant à la répartition des sièges représentent au moins 60 % des

exprimés. La répartition des sièges est effectuée à l'aide du quotient de Hare. Les sièges restant à attribuer après cette première répartition sont attribués selon les plus forts restes. Un taux de participation de 25 % est exigé pour la validation de l'élection.

Luxembourg – loi électorale du 31 juillet 1924, dernier amendement: février 2003

Chambre	
(système monocaméral):	Chambre des députés.
Nombre de sièges:	60 sièges.
Circonscriptions:	4 circonscriptions électorales: Sud (23 députés), Centre (21 députés), Nord (9 députés) et Est (7 députés).
Principe directeur:	Proportionnelle.
Mode d'expression:	Vote préférentiel ou panachage.
Répartition des sièges:	Méthode de Hagenbach-Bischoff. Sièges restants selon la plus forte moyenne.

Malte – loi électorale du 27 septembre 1991, dernier amendement: 2002

Chambre	
(système monocaméral):	Il-Kamra Tad-Deputati.
Nombre de sièges:	65 sièges.
Circonscriptions:	13 circonscriptions plurinominales (5 sièges par circonscription).
Répartition des sièges:	Application du vote unique transférable, le quotient utilisé étant le quotient de Hagenbach-Bischoff. Si un parti obtient la majorité des premières préférences, il reçoit au besoin un supplément de sièges «à titre de prime» pour lui assurer la majorité à la chambre.

Pays-Bas – loi électorale du 28 septembre 1989

Chambre basse:	Tweede Kamer der Staten-Generaal.
Nombre de sièges:	150 sièges.
Circonscriptions:	18 circonscriptions de présentation.
Principe directeur:	Proportionnelle intégrale.
Mode d'expression:	Vote préférentiel.
Répartition des sièges:	Les sièges sont répartis au niveau national selon la méthode d'Hondt. Un seuil de 0,67 % des suffrages exprimés au niveau national est exigé pour participer à la répartition.

Norvège – loi électorale du 7 septembre 1984

Chambre	
(système monocaméral):	Stortinget.
Circonscriptions:	19 circonscriptions électorales plurinominales (de 4 à 15 députés) correspondant aux 19 provinces.
Principe directeur:	Proportionnelle.
Mode d'expression:	Listes.

Répartition des sièges: Méthode de Sainte-Laguë modifiée.

Pologne – loi électorale du 12 avril 2001

Chambre basse: Sejm.
Nombre de sièges: 460 sièges.
Circonscriptions: 41 circonscriptions provinciales plurinominales (de 7 à 19 sièges par circonscription).
Principe directeur: Proportionnelle.
Répartition des sièges: – 391 députés sont élus sur des listes locales dans les circonscriptions à mandats multiples. La répartition des sièges entre les partis se fait selon la méthode d'Hondt, ces derniers étant ensuite attribués aux candidats ayant individuellement reçu le plus grand nombre de voix. Pour participer à la répartition des sièges, un parti doit obtenir 5 % des suffrages au niveau national et une coalition 8 % des suffrages. Ces quorums ne s'appliquent pas aux listes des minorités nationales;
– 69 députés sont élus sur des listes nationales. La répartition des sièges entre ces listes s'effectue selon la méthode d'Hondt, les sièges étant ensuite attribués dans l'ordre de présentation à l'intérieur de ces listes. La répartition des sièges est réservée aux partis et aux coalitions ayant obtenu 7 % des suffrages exprimés au niveau national.

Espagne – loi électorale de 1985, dernier amendement: mars 1995

Chambre basse: Congreso de los Diputados.
Circonscriptions: – 50 circonscriptions plurinominales (2 sièges au minimum par province, le reste étant réparti en fonction de la population) correspondant aux provinces et élisant deux députés;
– 2 circonscriptions uninominales (enclaves nord-africaines de Ceuta et Melilla).
Principe directeur: Proportionnel, à l'exception des circonscriptions de Ceuta et Melilla où s'applique le principe majoritaire. Toutefois, le nombre peu élevé de sièges par circonscription ne permet pas au principe directeur de jouer pleinement. Le mode de scrutin se rapproche ainsi dans les faits du scrutin majoritaire.
Mode d'expression: Listes bloquées (ou candidat unique en fonction de la circonscription).
Répartition des sièges: – circonscriptions plurinominales: scrutin à listes bloquées avec répartition proportionnelle des sièges selon la méthode d'Hondt; chaque électeur choisit une liste parmi celles qui lui sont proposées dans la circonscription (province);
– circonscriptions uninominales: scrutin majoritaire simple.

Suède – loi électorale du 1^{er} juin 1997

Chambre (système monocaméral):	Riksdagen.
Circonscriptions:	– 29 circonscriptions plurinominales (2 à 34 sièges) pour 310 membres; – 1 autre circonscription plurinomiale pour 39 sièges compensatoires.
Principe directeur:	Mixte: système par compensation.
Mode d'expression:	Scrutin de liste avec vote préférentiel.
Répartition des sièges:	– répartition proportionnelle selon la méthode Sainte-Laguë modifiée dans les 29 circonscriptions plurinominales. Pour obtenir un siège, un parti doit obtenir, soit 4 % au moins des suffrages exprimés au niveau national, soit 12 % des suffrages d'une circonscription de base; – les 39 sièges («compensatoires») restants sont attribués à la proportionnelle intégrale et en fonction des suffrages obtenus au niveau national. Toutefois, les sièges sont répartis entre les circonscriptions. Sont exclus de cette attribution les partis n'ayant obtenu des sièges que par la règle des 12 % des suffrages exprimés d'une circonscription de base. Le minimum requis pour être élu sur la base du vote préférentiel est de 8 % du total des suffrages exprimés en faveur du parti du candidat dans la circonscription concernée.

Ukraine – loi électorale du 22 octobre 1997

Chambre (système monocaméral):	Verkhovna Rada.
Nombre de sièges:	450 sièges.
Circonscriptions:	– 225 circonscriptions uninominales; – 1 circonscription nationale soumise à la proportionnelle (225 sièges).
Principe directeur:	Mixte: application en parallèle du scrutin majoritaire et de la proportionnelle.
Mode d'expression:	Listes bloquées pour l'élection à la proportionnelle.
Répartition des sièges:	– scrutin majoritaire à 1 tour dans les 225 circonscriptions uninominales; – scrutin proportionnel de liste pour les 225 autres sièges. L'accès à la répartition des sièges est réservé aux partis ayant dépassé le seuil de 4 % des suffrages exprimés.

3. Le «recall»

85. Le «recall» est «une procédure de démocratie semi-directe selon laquelle le titulaire d'une fonction publique, qui a cessé de satisfaire ses électeurs, peut se voir destitué»¹⁵⁴. Il s'agit donc d'une procédure proche de la mise en place d'un mandat impératif.

154. Bidégaray, Christian, article «Recall» pour P. Perrineau, D. Reynié, *Dictionnaire du vote*, PUF, 2001, pp. 787-788.

Le «recall» peut concerner aussi bien un élu qu'une assemblée tout entière, puisque dans certains cantons suisses l'assemblée cantonale peut être révoquée de cette manière (*Abberufungsrecht*).

86. Généralement, deux raisons peuvent concourir à l'instauration d'un «recall». La première est de réguler le fonctionnement des institutions. Ainsi, dans l'objectif de limiter l'utilisation du droit de dissolution présidentiel, la Constitution lituanienne de 1991 autorise la Seimas à décider de la tenue d'une élection présidentielle anticipée. La décision doit cependant être adoptée par une majorité des trois cinquièmes dans les trente jours qui suivent la première séance du parlement. La seconde raison est d'assurer aux électeurs un instrument de contrôle sur leurs élus. Dans certains Etats américains, le «recall» a été instauré dans cette optique. Il se présente sous la forme d'une pétition, qui, lorsqu'elle est signée par un nombre suffisant d'électeurs, permet à ceux-ci de décider soit du maintien de la personne en place, soit de l'élection d'un nouveau candidat¹⁵⁵. Dans le cas où le nombre de signataires est insuffisant, l'élu est maintenu dans ses fonctions¹⁵⁶. Notons que cette procédure est aujourd'hui exceptionnelle. La fréquence des rendez-vous électoraux assure en effet un plus grand contrôle des élus, d'où un recours peu fréquent à cette procédure.

155. L'exemple le plus récent est l'élection de A. Schwarzenegger au poste de gouverneur de Californie, à la suite de la procédure de «recall» à l'encontre du gouverneur Gray Davis (2002). Les signatures de 12 % des votants de la précédente élection sont nécessaires pour aboutir à l'organisation d'une nouvelle consultation générale.

156. Une procédure de «recall» avait ainsi été engagée à l'encontre du sénateur McCarthy, mais n'aboutit pas, en raison de l'invalidation de certaines des signatures (2003).

Deuxième partie – critères et enjeux du choix d'un mode de scrutin

87. Après avoir pris conscience dans la première partie de l'incroyable diversité des systèmes électoraux offerts au choix des législateurs, comment ne pas faire l'aveu d'un certain scepticisme ou au moins d'un inévitable relativisme? La seule évidence qui ressorte de ce recensement est qu'aucune évidence ne conduit à préconiser absolument le choix de tel ou tel mode de scrutin. Ou, pour s'exprimer encore plus nettement, qu'aucun mode de scrutin ne peut être le meilleur en soi, ou le pire en soi, ni peut-être même bon ou mauvais en soi. Pour juger de sa qualité, il faut savoir précisément ce qu'on attend de lui – ce qu'on attend d'abord de lui – en appréciant de quelle façon il remplit les fonctions, différentes et parfois contradictoires, qui sont celles du système électoral dans le jeu du système politique démocratique. C'est cette approche fonctionnelle que nous avons retenue pour éclairer les critères et les enjeux du choix d'un mode de scrutin. Nous examinerons successivement les trois grandes fonctions d'un mode de scrutin, les trois grands modèles qui se sont succédé pour remplir ces fonctions dans les démocraties occidentales, les avantages et les inconvénients des systèmes mixtes, ainsi que quelques problèmes spécifiques des démocraties émergentes.

1. Les trois grandes fonctions d'un mode de scrutin

88. Si l'on accepte une réduction à l'essentiel, les principales fonctions d'un mode de scrutin sont au nombre de trois: la représentation, la sélection et l'investiture.

1.1. La représentation

89. La représentation est la fonction la plus évidente. N'a-t-elle pas donné son nom au système représentatif? Mais elle n'en est pas moins aussi complexe que cruciale car elle recouvre des enjeux fondamentaux et contradictoires.

a. La contradiction la plus traditionnelle et sans doute la plus étudiée est celle qui oppose la *représentation-mandat*, qui limite le rôle du représenté à la désignation de son mandataire, à la *représentation-reflet*, qui demande en outre que le mandataire soit le plus semblable possible au représenté pour empêcher que la souveraineté de celui-ci ne soit trop altérée, voire trahie ou substantiellement aliénée, par le mécanisme de la représentation. Les tenants de l'électorat-fonction – nourris par le droit et la philosophie – s'en tiennent ou s'en tenaient à la première acception; ceux de l'électorat-droit, plus sensibles à la sociologie, soutiennent la seconde.

Mais cette contradiction n'épuise pas la complexité de la fonction de représentation. Que s'agit-il de représenter, en effet, dans une élection? Trois réponses au moins peuvent être apportées.

b. La première concerne la représentation des opinions politiques et donc des courants et des forces qui les incarnent. Et l'on sait que cette seule représentation soulève de nombreux problèmes. Faut-il représenter tous les courants, y compris les plus minoritaires? Faut-il favoriser de fait les courants existants au détriment des partis, naissants, ou favoriser les courants émergents pour faciliter l'adaptation de l'offre politique aux nouveaux enjeux? Faut-il favoriser l'esprit de compromis, en rendant possible la formation de coalitions par des mécanismes tels que le second tour ou les apparentements? La plupart des réponses apportées

à chacune de ces questions commandent le choix du mode de scrutin ou d'une ou plusieurs de ses modalités.

c. La deuxième acception de la représentation concerne la représentation des territoires. Ici encore l'éventail des options est largement ouvert. Le premier choix porte sur l'existence même de cette représentation: faut-il s'en tenir à la représentation globale de la population électorale – comme c'est le cas dans quelques démocraties assez faiblement peuplées mais aussi dans des Etats plus grands pour certaines élections (les élections européennes en France jusqu'à une réforme récente) –, ou segmenter la représentation au niveau d'entités infranationales? Le deuxième choix concerne la nature de ces entités: faut-il diviser le territoire en circonscriptions électorales ad hoc, ou épouser le découpage administratif? Le troisième choix concerne la dimension démographique et parfois spatiale des entités retenues: faut-il des circonscriptions assez vastes pour permettre une certaine hétérogénéité du corps électoral, ou au contraire plus petites pour garantir son homogénéité?

d. Cette considération fait transition avec la troisième acception de la représentation, qui concerne la représentation de catégories spécifiques du corps électoral. Certaines de ces catégories peuvent être représentées par le biais de la représentation territoriale si les limites de leur implantation peuvent se confondre avec celles d'une ou plusieurs circonscriptions électorales. Ce peut être le cas des catégories ethnico-culturelles – appelées souvent minorités nationales dans les Etats pluriculturels. Mais d'autres échappent, par nature ou en raison d'une plus grande dispersion, à cette coïncidence territoriale. Faut-il prévoir dans le mode de scrutin une représentation particulière, et quelle forme celle-ci devrait-elle prendre? Certains systèmes recourent aux quotas, parfois assortis de pénalités financières en cas de non-respect, comme c'est le cas en France pour la mise en œuvre de la parité hommes/femmes dans les élections. Cet exemple est fort intéressant car il marque une rupture caractérisée avec la conception traditionnellement abstraite et formellement égalitaire de la citoyenneté à la française. Selon cette tradition, le citoyen (et donc l'électeur) est un être de raison qui fait passer l'intérêt général avant les intérêts particuliers de son genre (nouvelle appellation du sexe), de son âge, de sa profession, de son origine ethnico-culturelle ou de sa confession. En instituant une discrimination positive en faveur de catégories égales en droit mais défavorisées en fait vis-à-vis des catégories dominantes, le système électoral remplit une fonction nouvelle. Il ne se contente plus de répartir les sièges en fonction des voix mais cherche à peser dans la modification des rapports sociaux et devient l'instrument affiché d'une redistribution du pouvoir politique entre catégories du corps électoral.

1.2. La sélection

90. Moins évidemment présente à l'esprit quand on évoque les modes de scrutin, la sélection du personnel gouvernant est une fonction aussi importante que la représentation. Les deux fonctions se confondent d'ailleurs quand il s'agit de la représentation de catégories spécifiques, qui est une des formes que peut prendre la «présélection» des élus.

91. Pour l'essentiel, les enjeux de la sélection démocratique du personnel gouvernant par les élections s'apprécient sur trois plans: celui de l'indépendance des candidats – et donc des futurs élus – vis-à-vis des appareils politiques, celui de l'équité sociale du recrutement et celui du renouvellement de l'élite du pouvoir.

a. *La plus ou moins grande dépendance des candidats et des élus vis-à-vis des appareils partisans* est fonction directe du mode de scrutin. Celui-ci dispose dans ce domaine de deux leviers. Le premier est le caractère uni- ou plurinominal des candidatures. Le scrutin

uninominal, qui met aux prises des personnalités, favorise naturellement celle qui dispose du «capital personnel» le plus important. Les qualités du postulant, qui tiennent à son caractère, à ses talents, à sa formation ou à son expérience, comptent autant et plus que son affiliation partisane dans le fait qu'il soit candidat et qu'il soit élu. C'est à lui-même qu'il doit d'abord son élection. Il n'en va pas de même dans un scrutin plurinominal où il est d'abord essentiel de se faire porter sur la liste des candidats. Or cette inscription dépend presque toujours de la volonté des autorités locales et/ou nationales d'un parti. Et plus on veut être en position éligible sur cette liste, plus la dépendance vis-à-vis de ces autorités est étroite.

Le second levier réside dans le caractère majoritaire ou proportionnel du mode de scrutin. Car la dépendance des élus vis-à-vis des partis culmine dans la mise en œuvre de la représentation proportionnelle. Ici, dans la plupart des cas, en effet, la tête de liste ou les deux ou trois candidats de tête des grands partis ont toutes les chances d'être élus dans une grande circonscription, la compétition n'étant réellement ouverte qu'à partir du troisième ou quatrième siège à pourvoir. Dans ce cas, le fait d'être placé par le parti en position éligible vaut élection. C'est le parti et non l'électeur qui sélectionne l'élu. Comment celui-ci ne serait-il pas redevable à celui qui l'a fait roi?

b. Le problème de *la plus ou moins grande équité sociale de la sélection des élites électives* dépend moins directement du choix d'un mode de scrutin, même si l'on peut soutenir raisonnablement que le scrutin uninominal favorise les détenteurs d'un capital culturel et social alors que le scrutin de liste permet l'accès à la candidature de personnes moins favorisées. Cet accès est naturellement encore plus favorisé par l'instauration de procédures de «discrimination positive», comme on l'a montré plus haut (voir 1.1). C'est plutôt par des dispositions connexes du système électoral et du système représentatif que l'équité sociale du recrutement électif peut être la mieux assurée. On citera tout particulièrement, parmi les premières, le financement public des campagnes électorales, et parmi les secondes la rémunération des fonctions électives, d'une part, et les dispositions favorisant la réinsertion professionnelle des élus à la fin de leur mandat, d'autre part. Sur ce dernier point, les titulaires d'emplois publics, qui sont souvent assurés de retrouver leur emploi en fin de mandat, sont nettement plus favorisés que leurs collègues issus du secteur privé.

c. *Le plus ou moins grand renouvellement des élites électives* est un autre trait important de la sélection. Il dépend au premier chef des dispositions constitutionnelles relatives aux assemblées (durée des mandats, limitation ou non du nombre de mandats successifs, possibilité de cumul de mandats locaux et nationaux, etc.). Mais il dépend aussi des dispositions relatives à l'éligibilité: âge minimal requis pour être candidat, ouverture éventuelle à des résidents étrangers (citoyens d'autres Etats membres au sein de l'Union européenne par exemple), ou encore les dispositions relatives à la parité hommes/femmes évoquées plus haut. Ces dernières dispositions, adoptées lors de la révision constitutionnelle de 1999 en France, sont potentiellement les plus importantes pour le renouvellement des élites électives. Potentiellement plus qu'effectivement jusque-là, parce que les partis – ou plutôt les hommes qui sont à leur tête – profitent des difficultés consubstantielles au mode de scrutin uninominal pour en retarder l'application, quitte à payer les pénalités prévues par la loi.

1.3. L'investiture

92. Les élections ne sont pas seulement le moment du recensement officiel et secret des préférences partisanes des électeurs et de la sélection du personnel gouvernant, elles

investissent plus ou moins directement le parti ou la coalition de partis qui gouvernera le pays jusqu'au prochain renouvellement (ou à la première crise). Cette fonction est cruciale dans le régime parlementaire et dans le régime semi-présidentiel à la française, comme l'ont montré les expériences de «cohabitation», et elle reste très importante dans le régime présidentiel où, par définition, l'élection présidentielle la remplit mais où le rôle essentiel du législatif dans le processus politique conduit toujours à donner une certaine portée d'investiture ou de censure aux élections législatives, surtout quand elles ont lieu comme les «*mid-term elections*» américaines entre deux élections présidentielles.

a. Cette fonction est naturellement particulièrement forte et la plus fortement ressentie *dans les pays de système électoral majoritaire*, surtout dans sa forme la plus absolue de scrutin majoritaire à un tour, dont chacun sait qu'il favorise le développement d'un bipartisme fonctionnel mettant aux prises deux organisations à vocation majoritaire qui assument respectivement, au gré des alternances, les fonctions de gouvernement et de contre-gouvernement (en entendant par là l'opposition officielle à vocation gouvernante). Dans les démocraties de ce type, les électeurs tiennent directement et clairement dans leurs mains, lorsqu'ils votent, le pouvoir d'investir le gouvernement de leur pays. Il est donc loisible de parler à leur propos de «démocratie gouvernante».

b. Tel n'est pas nécessairement le cas des *démocraties dont la culture électorale est celle de la représentation proportionnelle*, si aucun phénomène de caractère sociologique (clarté exceptionnelle des clivages sociaux recouvrant les clivages religieux et culturels par exemple) ou historiques (souvenirs d'un traumatisme lié à l'absence de majorité gouvernante) ne vient en troubler le jeu. Car la logique de la proportionnelle est naturellement de privilégier la fonction de représentation par rapport à la fonction d'investiture. Plus cette logique est respectée (circonscriptions à nombreux sièges, règle de la plus forte moyenne, sans seuil, ni deuxième tour, ni correctif majoritaire), et plus l'élection se transforme en simple recensement de toutes les tendances existantes. La représentation proportionnelle pure favorise le multipartisme et l'indépendance jalouse des partis. Elle prive l'électeur d'une intervention directe dans la formation du gouvernement qui résulte toujours de marchandages entre les partis représentés au parlement, le plus souvent après et non avant les élections. D'où l'appellation de «démocratie gouvernée» donnée à ce type de régimes où le choix décisif de la majorité gouvernementale est monopolisé par la classe politique, privant ainsi le peuple souverain du plein exercice de sa souveraineté: «démocratie sans le peuple», pour reprendre le titre d'un ouvrage de Maurice Duverger consacré à la tradition française de la République parlementaire avant 1958.

c. L'exemple français montre d'ailleurs que *la représentation proportionnelle n'est pas seule en cause*. Sans doute ce mode de scrutin peut-il être instauré pour répondre aux critiques exacerbées que portent, à la longue, au scrutin majoritaire les petits ou moyens partis exclus du partage des sièges et dont les moins petits ont même du mal à subsister comme tiers-parti indépendant. Mais il peut aussi bien «enregistrer» une division politique fondamentale que le mode de scrutin majoritaire – surtout dans une forme moins efficace que le scrutin à un tour – ne peut enrayer, en raison de traits culturels ou d'événements historiques porteurs d'oppositions irréductibles (guerre, révolution, crise économique, etc.). Ce fut le cas en France dans l'entre-deux-guerres, quand la permanence du courant révolutionnaire dans une classe ouvrière réveillée par la révolution soviétique avait créé à gauche un clivage irréductible entre communistes et socialistes, et quand la permanence du clivage catholicisme conservateur/radicalisme anticlérical avait empêché le regroupement des droites avant même l'irruption d'une extrême droite fascisante. Dans un tel contexte

sociopolitique, le mode de scrutin majoritaire à deux tours était surtout considéré dans les résultats du *premier tour* – qui permettait à chaque famille politique de compter ses électeurs – plutôt que dans ceux du second qui effaçait certes «fonctionnellement» les divisions au sein des deux grandes tendances en mettant en avant un clivage droite/gauche de façade, lequel cependant ne tardait pas à voler en éclats à l'Assemblée dès qu'il s'agissait de traiter les grands problèmes du pays. Le manque d'intérêt pour le second tour est si évident et paraît si naturel que ses résultats ne sont pratiquement jamais cités avant les années 1970 dans les travaux d'histoire ou de science politique consacrés à la période. Au point même qu'un esprit aussi averti que Maurice Duverger prétendait étudier les «inégalités de représentation» sous la III^e République en rapportant la distribution des sièges après le second tour à celle des voix au premier, sans s'intéresser le moins du monde aux transferts de voix d'un tour à l'autre et sans que ce tour de passe-passe parût lui poser problème.

93. Ces dernières considérations montrent la complexité de l'interprétation fonctionnelle des modes de scrutin. En vérité, à chaque grande étape du développement démocratique correspond un système électoral «idéel-typique» qui remplit de façon particulière les trois fonctions que nous venons de présenter. Cette combinaison spécifique peut être analysée dans les trois formes successives qu'elle a prises au cours du siècle et demi qui vient de s'écouler.

2. Les trois modèles historiques de la fonctionnalité des systèmes électoraux

94. Si l'on accepte de caractériser à très grands traits le développement de la démocratie électorale, trois principales étapes peuvent être découpées, qui correspondent à autant de modèles sociopolitiques du système électoral: le modèle élitare, le modèle des organisations de masse et le modèle de l'individuation consumériste.

2.1. Le modèle élitare

95. Ce modèle correspond à la période d'apprentissage du suffrage universel. Les trois grandes fonctions du système électoral y sont remplies de façon que l'on pourrait presque qualifier de prédémocratique. Qu'il s'agisse de la représentation, de la sélection ou de l'investiture, chacune est alors marquée par la puissance morale, culturelle, sociale et politique des élites vis-à-vis de la grande masse des électeurs qui accède au suffrage.

a. *La logique de la représentation est alors clientéliste.* Les notables de toutes opinions qui briguent le suffrage des électeurs font appel à leur clientèle directe, c'est-à-dire à la fraction du peuple qui les connaît directement et qui leur fait confiance naturellement pour défendre leurs intérêts matériels et spirituels bien mieux qu'ils ne seraient capables de le faire personnellement. La population se divise en fonction de la parenté de chacun avec la clientèle de tel ou tel notable.

b. *La logique de la sélection est une sélection à rebours.* C'est moins l'électeur qui choisit l'élue que l'éligible qui rassemble ses électeurs potentiels. Les notables sont présélectionnés dans un camp ou dans l'autre et ne sont candidats que parce qu'ils ont tous les attributs matériels ou moraux de la notabilité. Cela va de soi dans le camp des conservateurs qui défendent le «droit naturel» des classes dirigeantes traditionnelles à diriger, mais cela se retrouve également dans le camp libéral sous la forme de ce que Maurice Agulhon a qualifié de «patronage démocratique», c'est-à-dire l'engagement politique de nouvelles couches dirigeantes qui se sentent investies du devoir de parler au nom du peuple pour défendre ses intérêts méconnus.

c. *La logique de l'investiture est celle du blanc-seing.* Chacun des clients mobilisés par les notables en compétition délègue à ceux-ci tous ses pouvoirs – dont il n'imagine pas l'implication personnelle – pour conduire au parlement et le cas échéant au gouvernement la politique qui leur semblera la meilleure et qui, de ce fait, ne peut être que la meilleure.

d. *Le système électoral le plus fonctionnel pour un tel modèle est le scrutin uninominal majoritaire à un tour.* Majoritaire à un tour parce que c'est le plus simple à comprendre et à admettre dans une société inégalitaire et peu instruite, et uninominal parce que c'est celui qui correspond le mieux à la logique notabiliaire du modèle.

2.2. *Le modèle de la démocratie de masse*

96. Ce modèle correspond à l'exploitation des potentialités politiques du suffrage universel par le moyen d'organisations de masse chargées de mobiliser les électeurs. Il se met en place lors de la phase de naissance et de développement des syndicats de salariés et des partis de masse qui leur sont associés et se généralise progressivement, par imitation, à l'ensemble du champ politique structuré par les grands clivages socio-économiques de la société industrielle. Pour passer du premier au deuxième modèle, trois conditions doivent être remplies. La première est que les électeurs soient en quelque sorte maîtres de leur propre voix et puissent s'affilier à un parti en échappant à la logique de l'appartenance clanique de la clientèle: on peut dire alors que l'électorat a atteint le seuil d'individualisation. Le modèle précédent était vertical, celui-ci est horizontal. Les individus se rassemblent parce qu'ils se ressemblent et non parce qu'ils dépendent du même patron. La deuxième condition est que les électeurs se rangent derrière leur parti pour des raisons de proximité idéologique plutôt que d'intérêt personnel à court terme. On peut parler ici d'un seuil de politisation. La troisième condition est que les électeurs de toutes les circonscriptions votent plus ou moins suivant la même logique sociopolitique et non pour des raisons profondément différentes d'une région à l'autre. On parlera alors de seuil de nationalisation.

a. *Dans ce système, la logique de la représentation est socioculturelle.* Les partis se forment en fonction des grands clivages sociaux (principalement le clivage indépendants/salariés) et culturels, généralement autour de l'orientation religieuse (soit catholiques/laïques, soit entre les diverses Eglises chrétiennes). Ils font appel à des groupes sociaux – souvent consolidés par des mouvements associatifs ou syndicaux – et souhaitent que ceux-ci soient représentés en tant que tels dans les assemblées.

b. *La logique de la sélection est partisane.* Elle résulte pour l'essentiel du militantisme. La candidature, puis la candidature en position d'éligibilité sont des étapes dans le cursus militant. Les électeurs ratifient ces choix parce qu'ils mettent en place ceux qu'ils considèrent comme les plus représentatifs de leur milieu et donc, dans cette acception, les meilleurs d'entre eux.

c. *La logique de l'investiture n'est pas directement présente* dans l'esprit des électeurs, ou sous la forme de grands mythes comme la préparation de la Révolution prolétarienne d'un côté ou la restauration de l'Ordre naturel de la société de l'autre. A plus court terme, l'important est de se compter pour empêcher soit les fauteurs de troubles, soit la remise en cause unilatérale du pacte sociopolitique implicite. La logique «front contre front» souvent défendue de part et d'autre dans les années 1930 évoque de ce fait plutôt la guerre de tranchées que la guerre de mouvement. Il s'agit d'empêcher plus que d'investir.

d. *Le système électoral le plus fonctionnel pour ce modèle est évidemment le scrutin de liste avec représentation proportionnelle.* Mais il peut s'accommoder du scrutin de liste majoritaire si chaque camp fait preuve de capacités fédératives et s'il est ainsi possible de redonner de la force à un gouvernement de coalition en dehors des compromis habituels de la «société bloquée».

2.3. *Le modèle de l'individuation consumériste*

97. Ce modèle, qui tend à remplacer le précédent dans les démocraties avancées, est moins abouti et moins généralisé à ce jour. Mais ses traits les plus saillants commencent à se dessiner dans la plupart des pays occidentaux qui ont partagé la même expérience de la prospérité, de la paix, de l'ouverture sur le monde et de la libération des mœurs au cours des dernières décennies. Ces transformations des conditions de vie ont favorisé l'éclosion d'une culture que Ron Inglehart a qualifiée de postmatérialiste et dont il a décrit les composantes et mesuré les conséquences sur les attitudes et les comportements politiques des électeurs.

a. *La logique de la représentation* a clairement abandonné les principes de la fidélité clientéliste et de l'affiliation à une catégorie socioculturelle. Elle s'est rapprochée de la logique du marché. L'électeur choisit, dans l'offre politique constituée par les partis et les candidats en présence, celle qui correspond le mieux, ou le moins mal, à ses demandes du moment. Demandes qui sont hiérarchisées par chacun en fonction des priorités qu'il donne à chacun des problèmes en jeu (sécurité, emploi, protection de l'environnement, libération des mœurs, fiscalité, mondialisation, etc.). Le système ne représente donc plus des groupes sociaux, mais l'agrégation de priorités individuelles accordées aux diverses politiques publiques.

b. *La logique de la sélection* est donc éminemment politique: les électeurs choisissent ceux qui leur paraissent les plus à même de comprendre leurs demandes dominantes et de leur apporter des réponses, ou, si l'on veut, les «entreprises politiques» répondant le mieux à «l'appel d'offres» que constituent désormais les élections pour le corps électoral.

c. *La logique de l'investissement* est très présente: il s'agit d'un contrat passé entre le «consommateur» de politiques publiques et l'«entrepreneur» qu'il charge de résoudre ses problèmes. Mais ce contrat est précaire. Il s'agit clairement d'un contrat à durée déterminée pour la réalisation d'un objectif prioritaire. Si bien que la sanction est au moins aussi présente dans le vote que l'investissement. Le consommateur peut essayer un produit nouveau mais il le rejette sans état d'âme si ce produit ne l'a pas pleinement satisfait. Le comportement électoral était si stable autrefois qu'on n'hésitait pas à l'associer à la géologie. Il est si volatil aujourd'hui qu'on serait plutôt tenté de le rapprocher des humeurs de la météorologie.

d. *Le mode de scrutin le plus fonctionnel dans un modèle de cette nature est certainement un scrutin majoritaire,* qui investit et sanctionne clairement et favorise les alternances. Mais un tel système peut avoir l'inconvénient de ne pas faire assez de place aux courants émergents qui pourraient capter de nouvelles demandes. Aussi voit-on fleurir dans cette nouvelle culture des propositions ou des tentatives d'application de systèmes mixtes, à dominante majoritaire pour l'alternance, mais avec correctif proportionnel pour l'innovation.

98. Le tableau figurant à la fin de ce rapport récapitule les principales caractéristiques des trois modèles qu'on vient de décrire. Gardons-nous d'oublier qu'il s'agit ici de modèles «idéel-typiques». Leurs exemples historiques sont souvent plus complexes, et les évolutions

moins tranchées. Car les modèles qu'on a décrits comme successifs sont encore partiellement concurrents et parfois enchevêtrés. Le modèle élitaire de la démocratie par le haut qui repose sur le clientélisme n'a pas totalement disparu et l'on observe ici ou là des poches résiduelles, voire des retours épisodiques dans le comportement des électeurs contemporains. C'est encore plus souvent le cas du grand modèle dominant du XX^e siècle que fut celui de la démocratie de masse. Il suffit d'un mouvement social animé par des minorités agissantes et orchestré dans des manifestations de rue pour que l'opinion, qui avait plébiscité une entreprise vouée à la solution d'un problème majeur, se reclasse derrière les porte-parole de ses catégories d'appartenance. Ce qu'on appelait autrefois les variables lourdes du comportement électoral (classe sociale objective, classe sociale subjective et pratique religieuse notamment) ne se portent sans doute plus très bien, mais elles ont encore de beaux restes et des sursauts qui interrompent un temps le déclin régulier de leur pouvoir explicatif. C'est que le vote n'a jamais été et ne sera sans doute jamais unidimensionnel, comme tout comportement humain. C'est d'ailleurs cela qui nourrit l'intérêt que beaucoup d'acteurs et d'observateurs prêtent aux systèmes mixtes.

3. Les avantages et les difficultés des systèmes mixtes

99. Les réformateurs ont de plus en plus tendance à considérer les systèmes mixtes comme une panacée. En partie parce qu'ils ont intériorisé la multifonctionnalité des systèmes électoraux, qui peut commander des dispositions contradictoires.

3.1. La recherche du juste milieu

100. Les systèmes mixtes ont pour principal avantage de *combiner des logiques qui seraient incompatibles* si on cherchait à les mettre en œuvre sans les hiérarchiser. C'est le cas principalement de la logique majoritaire – essentielle pour la fonction d'investiture – et de la logique proportionnelle – la plus favorable à la fonction de représentation. Ce peut être aussi le cas de la logique uni- ou plurinomiale – favorable à la sélection personnelle – et de la logique de la liste bloquée – favorable à la discipline et donc à la cohésion des groupes parlementaires et des partis –, ou de la logique territoriale – favorable à la représentation géographique – et de la logique nationale – favorable à la représentation politico-idéologique. Un exemple concret de recherche du juste milieu par combinaison et hiérarchisation peut être trouvé dans la proposition faite par Alain Lancelot en 1993 à l'Association nationale des élus régionaux, à la demande de son président, M. Valéry Giscard d'Estaing, pour une éventuelle réforme du mode d'élection des conseils régionaux français. Cette proposition, rédigée par Jean-Claude Casanova et Alain Lancelot, avait été résumée dans notre rapport de la façon suivante: «Pour ne pas prêter le flanc aux accusations de manipulation, le choix d'un mode de scrutin doit être inspiré par quelques principes forts, qu'il faut énoncer et classer par ordre d'importance car ils se limitent les uns les autres:

- le gouvernement de la région doit s'appuyer au sein du conseil sur une majorité stable et claire;
- l'identité des régions doit être affirmée par le choix d'une circonscription régionale;
- la représentation des minorités doit être assurée;
- la représentation des différents départements également.

Le troisième principe corrige le premier et le dernier corrige le deuxième. Si on accepte ces objectifs, on est conduit à proposer une réforme majoritaire du mode de scrutin et l'adoption de la région comme circonscription à la place des départements, tout en limitant les effets du scrutin majoritaire par la représentation des minorités et en assurant une représentation équitable des départements.»

Les systèmes mixtes ont également *l'avantage de lisser les évolutions* dans la représentation, la sélection et la capacité d'investiture ou de sanction. Ces évolutions tendent, à la longue, à être quasi paralysées par l'application des systèmes les plus favorables à la représentation, comme la proportionnelle pure, et risquent à l'inverse de prendre une allure chaotique lorsque les systèmes majoritaires sont mis en œuvre dans leur forme la plus tranchée, du fait d'alternances à répétition. Entre le «*sehr langsam*» et l'«*allegro vivace*» sinon «*furioso*», le juste milieu d'un tempo «bien tempéré» séduit ceux qui croient qu'une évolution maîtrisée est au cœur de la bonne gouvernance démocratique.

3.2. Inconvénients et difficultés

101. Face à ces analyses, *le principal inconvénient des systèmes mixtes réside dans leur complexité*. Sans doute certains systèmes «simples», comme la représentation proportionnelle, sont-ils déjà fort compliqués dans le système d'attribution des sièges, surtout dans l'utilisation des restes, pour un électeur peu porté à l'arithmétique. Mais au moins leur principe est-il univoque et chacun est-il capable de le comprendre d'emblée. Tel n'est pas le cas des systèmes mixtes, qui font souvent intervenir des procédures visant à déformer le résultat sorti des urnes, soit pour exclure certains votes de la représentation (par le jeu des seuils), soit au contraire pour renforcer le poids de certains autres (prime majoritaire au parti arrivé en tête, par exemple). L'électeur, qui avait du mal à comprendre la complexité des calculs, en a plus encore à accepter l'inégalité de fait qui en résulte entre les votes exprimés. Il en nourrit parfois, sinon souvent, un sentiment d'aliénation envers le fonctionnement du système électoral «manipulé par les politiciens».

A cette difficulté s'ajoute celle du dosage de la mixité. Un système mixte serait en effet paralysé ou purement aléatoire si le dosage des logiques qu'il combine ne comportait pas une hiérarchisation suffisante. Mais seule l'expérience peut aider à choisir le bon dosage. Si la logique secondaire est trop faiblement instillée, elle n'aura guère d'effet correctif sur le résultat de l'élection. Si elle est trop présente, au contraire, c'est la logique principale qui verra ses effets exagérément dilués. Le problème se pose tout particulièrement quand il s'agit d'introduire un correctif quantitatif, pour fixer par exemple le niveau d'une prime majoritaire ou d'un seuil exigé pour être représenté.

Pour pallier des difficultés de ce genre, la Commission de réforme du mode de scrutin, instituée en France en 1992 par le Premier ministre Pierre Bérégovoy et dont Alain Lancelot faisait partie sous la présidence du Doyen Vedel, avait proposé le maintien du scrutin majoritaire à deux tours pour la plupart des sièges de l'Assemblée nationale et l'addition, «pour une part non négligeable» de ces sièges, d'une élection à la représentation proportionnelle sur des listes nationales. Les représentants de la majorité de gauche et de l'opposition de droite qui siégeaient à côté d'experts dans cette commission s'étaient finalement mis d'accord pour arrêter à 1 % du total des sièges la «part non négligeable» de sièges nationaux pourvus à la proportionnelle, mais après avoir âprement discuté le principe même de la mixité, craignant qu'elle ne passât pour le retour de la partitocratie. L'argument qui les avait finalement convaincus était notre proposition de donner deux votes à chaque électeur: le premier pour élire l'un des candidats au scrutin uninominal majoritaire, le second

pour choisir l'une des listes candidates à la représentation proportionnelle au niveau national. L'originalité de ce système mixte était sa transparence car le double vote excluait définitivement tout reproche d'inégalité et tout soupçon de déformation de la volonté des électeurs. Mais le projet achoppa finalement sur la difficulté concrète de réserver une cinquantaine de sièges à la proportionnelle, soit en augmentant d'autant le nombre total des sièges, ce qui, pour les représentants du parlement membres de la commission, risquait d'aggraver l'antiparlementarisme, soit en réduisant d'autant le nombre des sièges de circonscription, ce qui ne manquerait pas de susciter un tollé dans les départements dont la représentation serait amoindrie. Et la réforme ne fut pas prise en compte par le gouvernement. On aime dire en France que «le diable se cache dans les détails», et les systèmes mixtes, hélas, n'en manquent pas.

4. Quelques considérations sur la situation spécifique des démocraties émergentes

102. Les démocraties émergentes ont légitimement tendance à brûler les étapes du développement politique, économique et social pour rattraper par des raccourcis les Etats développés qui ont mis des décennies et parfois des siècles à mûrir. Il serait vain et injuste de leur prêcher la patience. Il n'en est pas moins sage de les aider à faire en toute connaissance de cause, au début du processus de démocratisation, les choix fondamentaux qui vont commander la nature de leur développement. Du point de vue des systèmes électoraux qui nous intéresse ici, cette phase préalable, lors du «moment constituant», doit comporter trois éléments: le repérage initial de la nature et du degré de la segmentation, le choix d'un modèle de citoyenneté et enfin le choix de la plus ou moins grande portée gouvernante de la démocratie électorale.

4.1. *Le repérage initial de la nature et du degré de segmentation*

103. Le repérage de la nature et du degré de la stratification politique et de ses bases socioculturelles est un préalable nécessaire. C'est de cette segmentation que dépend en effet le choix des modèles à créer, pour la définition de la citoyenneté comme pour l'investiture des gouvernants.

104. Un tel repérage nécessite, nous semble-t-il, une première élection générale – celle d'une assemblée constituante par exemple – à la représentation proportionnelle, formule la plus adaptée pour mesurer le degré initial de fragmentation des forces politiques et préciser la nature des allégeances (politiques, religieuses, ethnico-culturelles, etc.) qui cimentent chacune d'elles.

105. Certains pourraient redouter qu'une phase initiale aussi ouverte ne se contente pas de dresser un constat de départ mais qu'elle n'ancre la division par le seul fait de la rendre visible et ne pèse ainsi lourdement sur les choix ultérieurs. L'objection n'est pas négligeable. Mais l'expérience montre que tel n'est pas nécessairement le cas. L'étalage des divisions peut fort bien susciter au contraire le désir de les réduire et, de toute façon, un mode de scrutin ne fait vraiment sentir tous ses effets et notamment ses effets néfastes qu'à partir de sa deuxième application, c'est-à-dire après deux élections consécutives.

4.2. *Le choix d'un modèle de citoyenneté*

106. A partir des résultats d'une consultation proportionnelle initiale, il est possible de distinguer les principales lignes de clivage au sein du corps électoral, d'apprécier leur indépendance ou leurs éventuels recouvrements et d'évaluer leur importance respective. Si la

fragmentation est forte et repose essentiellement sur des facteurs qualitatifs (ethnico-culturels ou religieux, par exemple), le choix crucial consiste à opter entre une conception universaliste de la citoyenneté qui transcende les différences de fait et prône l'égalité de droit afin de permettre la définition d'un intérêt général supérieur, d'une part, et une conception pluraliste celle de la mosaïque, qui reconnaît, protège et promeut les droits spécifiques des communautés, d'autre part. Ces deux conceptions sont d'égale dignité, quoi qu'en pensent les fidèles de Jean-Jacques Rousseau. Et l'imposition d'une conception abstraitement égalitaire de la citoyenneté à une société très hétérogène est une bien faible protection contre les risques de discrimination de fait, voire de génocide. Si les divisions sont profondes, mieux vaut les reconnaître officiellement et tenter d'obliger les communautés à reconnaître leurs droits respectifs comme leurs devoirs mutuels.

107. Le choix de l'un ou l'autre de ces modèles emporte des conséquences pour le choix durable d'un mode de scrutin après la phase initiale de représentation proportionnelle. Le modèle universaliste appelle un découpage politico-administratif des circonscriptions et un mode de scrutin majoritaire, le modèle pluraliste un découpage des circonscriptions épousant le plus possible la distribution spatiale des communautés et un mode de scrutin mixte ou proportionnel en fonction de la profondeur des clivages et de l'intention de limiter leurs effets ou d'accepter qu'ils se rigidifient.

4.3. *Le choix d'un système de gouvernance démocratique*

108. Ce choix prolonge et renforce celui d'un modèle de citoyenneté. Il comprend le choix entre un système unitaire et un système fédéral, et le choix entre un régime parlementaire, un régime présidentiel et, le cas échéant, un régime semi-présidentiel.

109. Du point de vue des modes de scrutin, le choix de la forme unitaire ou fédérale de l'organisation de l'Etat a peu d'importance. On peut remarquer cependant que la forme fédérale pourrait autoriser la mise en œuvre de systèmes électoraux différents pour les élections au niveau de la fédération et les élections au niveau des Etats fédérés. On pourrait fort bien imaginer par exemple un système majoritaire ou même mixte à dominante majoritaire au niveau du parlement fédéral – dont les attributions concernent davantage les problèmes supracommunautaires (ou «universels»), comme la défense, les affaires étrangères, les droits de l'homme ou les arbitrages économiques et sociaux pour l'ensemble de la fédération – et un système faisant plus ou moins appel à la représentation proportionnelle au niveau de tous ou certains parlements des Etats fédérés.

110. En ce qui concerne la «démocratie gouvernante» dont nous avons traité plus haut et qui caractérise les cités dont les citoyens disposent d'un réel pouvoir d'investiture du gouvernement, le type de régime politique et de mode de scrutin qui peut lui être associé introduit une différence très significative. Il est clair que le régime présidentiel, majoritaire par nature, est le plus à même de simplifier le choix politique de la nation et de la forcer à se rassembler. Et il l'est plus encore s'il est appuyé par un scrutin majoritaire au niveau des élections parlementaires. Surtout si les élections parlementaires ont lieu dans la foulée de l'élection présidentielle, comme l'a bien montré, lors des dernières élections françaises en 2002, l'effet bénéfique, du point de vue de l'investiture d'une majorité, de l'inversion du calendrier électoral qui prévoyait initialement que l'élection présidentielle aurait lieu après les élections législatives.

111. Il se peut cependant que le régime présidentiel impose un choix trop brutal à une société pluraliste et risque de tourner au pouvoir personnel dans une société de culture

démocratique trop récente. Il peut être alors opportun d'instituer un système mixte donnant un exutoire proportionnaliste aux forces minoritaires et leur garantissant un rôle de contre-pouvoir démocratique.

112. Les mêmes arguments valent pour le régime parlementaire, qui, n'étant pas majoritaire par nature, doit s'appuyer sur le mode de scrutin pour dégager une majorité de gouvernement dans les urnes tout en respectant les droits des minorités et les possibilités d'alternance. Même si elles sont difficiles à comprendre – mais on a vu plus haut que cette difficulté peut être réduite –, les formules mixtes à dominante majoritaire semblent les plus fonctionnelles pour une démocratie émergente tant du point de vue de la démocratie gouvernante que du respect du pluralisme communautaire.

113. Quoi qu'il en soit, il semble dangereux d'affirmer, au nom d'une sorte d'évolutionnisme juridique, que la représentation proportionnelle est le stade suprême ou l'horizon indépassable des élections démocratiques. Ce n'est évidemment pas le cas dans les vieilles démocraties avancées et il n'est pas du tout certain que cela doive l'être dans toutes les démocraties émergentes.

Conclusion

114. La dernière remarque de la section précédente permet de boucler la boucle ouverte dans l'introduction générale de ce rapport: en dépit de la préférence pour la proportionnelle maintes fois affichée par les tenants d'une conception «politiquement correcte» du «kit démocratique», ou de l'affirmation tout aussi péremptoire qu'en dehors d'un système majoritaire pur et dur il n'est pas de «démocratie gouvernante» possible, il n'existe pas de système électoral bon sous tous les rapports. Chacun a ses avantages et ses inconvénients, plus ou moins considérables suivant qu'on considère telle ou telle des diverses fonctions que remplit le mode de scrutin pour le système politique.

115. L'enjeu est de taille puisqu'il s'agit de dégager et de mettre concrètement en œuvre la légitimité du pouvoir démocratique et d'assurer son efficacité. Sans doute cela doit-il nous induire à quelque modestie. Il s'agit moins de choisir entre des types idéaux que de rechercher, au plus près des réalités socioculturelles, des traditions juridiques locales et des circonstances du moment, le meilleur dosage possible entre des solutions contradictoires. Sans hésiter à rectifier un système qui commence à produire des effets pervers, car le mauvais pli se prend aussi vite que le bon et devient difficilement effaçable quand il se transforme en tradition culturelle. Conclusion tristement relativiste pour un juriste qui croit à la force des principes. Mais, sous la façade des principes juridiques et de la science mathématique, la question des systèmes électoraux renvoie à l'art politique qui, pour concilier pacifiquement des intérêts contradictoires, demande à chacun de compromettre sans se compromettre.

Tableau récapitulatif des trois modèles historiques

Modèle élitaire

Période de domination:	débuts du suffrage universel à début du XX ^e siècle
Logique de la représentation:	clientélisme
Logique de la sélection:	notabilité et patronage démocratique
Logique de l'investiture:	blanc-seing au mandataire
Système idéal-typique:	scrutin uninominal majoritaire à un tour

Modèle de la démocratie de masse

Période de domination:	trois premiers quarts du XX ^e siècle
Logique de la représentation:	identification à une catégorie socioculturelle
Logique de la sélection:	militantisme
Logique de l'investiture:	indirecte et a posteriori
Système idéal-typique:	représentation proportionnelle

Modèle de l'individuation consumériste

Période de domination:	dernières décennies du XX ^e siècle
Logique de la représentation:	demande de politiques publiques prioritaires
Logique de la sélection:	offre la plus crédible
Logique de l'investiture:	contrat à objectif limité et durée déterminée
Système idéal-typique:	système mixte à dominante majoritaire

Partie 2 – Référendums

Code de bonne conduite en matière référendaire¹⁵⁷

Introduction

1. A la suite d'une demande de l'Assemblée parlementaire, le Conseil des élections démocratiques puis la Commission de Venise ont adopté en 2002 le Code de bonne conduite en matière électorale¹⁵⁸.
2. Ce document a été approuvé par l'Assemblée parlementaire lors de sa session de 2003 – première partie et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe lors de sa session de printemps 2003.
3. Dans une déclaration solennelle datée du 13 mai 2004¹⁵⁹, le Comité des Ministres a reconnu «l'importance du Code de bonne conduite en matière électorale qui reflète les principes du patrimoine électoral européen comme document de référence pour les activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, et comme base pour d'éventuels développements du cadre législatif des élections démocratiques dans les Etats européens».
4. Avec l'extension de la démocratie en Europe, ce ne sont pas seulement les élections pluralistes qui sont devenues plus fréquentes, mais aussi le recours au référendum.
5. Dès lors, l'Assemblée parlementaire s'est intéressée depuis plusieurs années à la question du référendum et des bonnes pratiques en la matière. Ses travaux ont abouti le 29 avril 2005 à l'adoption de la Recommandation 1704 (2005) «Référendums: vers de bonnes pratiques en Europe»¹⁶⁰. L'Assemblée a coopéré dans ce cadre avec la Commission de Venise, qui a présenté des observations sur la recommandation précitée à la demande du Comité des Ministres¹⁶¹ et a rédigé un rapport de synthèse sur la base des réponses à un questionnaire adressé à ses membres au sujet du référendum. Ce rapport est intitulé: «Le référendum en Europe – analyse des règles juridiques des Etats européens»¹⁶².
6. L'élaboration d'un document de référence du Conseil de l'Europe en matière référendaire, pendant du Code de bonne conduite en matière électorale, s'est avérée nécessaire. Le Conseil des élections démocratiques s'est chargé de cette tâche, sur la base des contributions de trois membres de la Commission de Venise, MM. Pieter van Dijk (Pays-Bas), François Luchaire (Andorre) et Giorgio Malinverni (Suisse).

157. Etude n° 371/2006, adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 19^e réunion (Venise, 16 décembre 2006) et la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007) sur la base des contributions de M. Pieter van Dijk membre, Pays-Bas), M. François Luchaire (membre, Andorre), M. Giorgio Malinverni (membre, Suisse); CDL-AD(2007)008.

158. CDL-AD(2002)023rév.

159. CM(2004)83 final.

160. Voir aussi le Doc. 10498, qui comprend le rapport de la commission des questions politiques (rapporteur: M. Mikko Elo, Finlande, Groupe socialiste), auquel est annexé un document de travail préparé par le Centre de recherche et de documentation sur la démocratie directe de la faculté de droit de Genève.

161. CDL-AD(2005)028.

162. CDL-AD(2005)034; voir aussi le questionnaire, CDL(2004)031, les réponses, CDL-EL(2004)011, et le tableau de synthèse des réponses au questionnaire, CDL-AD(2005)034add et CDL-AD(2005)034add2.

7. Les lignes directrices sur la tenue des référendums ont été adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 18^e réunion (Venise, 12 octobre 2006) et par la Commission de Venise lors de sa 68^e session plénière (Venise, 13-14 octobre 2006).

8. Ces lignes directrices sont accompagnées d'une note explicative, qui a été adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 19^e réunion (Venise, 16 décembre 2006) et par la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007).

Lignes directrices sur la tenue des référendums¹⁶³

I. Référendum et patrimoine électoral européen

1. Le suffrage universel

1.1. Règle et exceptions

Le suffrage universel implique en principe que tout être humain ait le droit de vote. Toutefois, un certain nombre de conditions peuvent ou doivent être prévues:

a. condition d'âge

Le droit de vote doit être soumis à un âge minimal, mais doit être acquis au plus tard avec la majorité civile;

b. condition de nationalité

- i. la condition de nationalité peut être prévue;
- ii. il est toutefois souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local.

c. condition de résidence

- i. une condition de résidence peut être imposée;
- ii. la résidence est comprise comme la résidence habituelle;
- iii. une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que sur le plan local ou régional;
- iv. cette durée devrait être raisonnable, et en règle générale ne pas dépasser six mois;
- v. il est souhaitable que le droit de vote soit accordé aux citoyens résidant à l'étranger.

d. exclusion du droit de vote

- i. une exclusion du droit de vote peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes:
- ii. elle doit être prévue par la loi;
- iii. elle doit respecter le principe de la proportionnalité;

163. Adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 18^e réunion (Venise, 12 octobre 2006) et la Commission de Venise lors de sa 68^e session plénière (Venise, 13-14 octobre 2006).

- iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou à des condamnations pénales pour des délits graves;
- v. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.

1.2. Les listes électorales

Les conditions suivantes doivent impérativement être remplies pour que les listes électorales soient fiables:

- i. il faut des listes électorales permanentes ou faisant référence à un registre mis à jour de manière permanente (registre de la population, état civil);
- ii. il faut des mises à jour régulières, qui doivent être au moins annuelles. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long;
- iii. les listes électorales doivent être publiques;
- iv. il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire –, ou une procédure judiciaire, permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire; l'inscription ne doit pas avoir lieu sur décision du bureau de vote le jour du vote;
- v. une procédure analogue devrait permettre à l'électeur de faire corriger les inscriptions erronées dans un délai raisonnable;
- vi. une liste supplémentaire peut être prévue, qui permette aux personnes ayant changé de domicile, ou ayant atteint l'âge légal du droit de vote depuis la publication définitive de la liste, de voter.

2. Le suffrage égal

2.1. L'égalité de décompte

Chaque électeur a normalement une voix; dans le cas où le système accorde aux électeurs plus d'une voix (par exemple en présence d'alternatives), chaque électeur a le même nombre de voix¹⁶⁴.

2.2. L'égalité des chances

- a. L'égalité des chances doit être assurée entre les partisans et les adversaires du projet soumis au vote. Elle implique la neutralité des autorités administratives, en particulier relativement:
 - i. à la campagne référendaire;
 - ii. à la couverture par les médias, notamment les médias publics;
 - iii. au financement public de la campagne et de ses acteurs;

164. Voir toutefois I.2.3.

- iv. à l’affichage et à la publicité;
- v. au droit de manifester sur la voie publique.
- b. Dans les émissions consacrées à la campagne référendaire à la radio et à la télévision publiques, il est souhaitable que l’égalité soit assurée entre les partisans et les adversaires d’un projet.
- c. Un équilibre doit être garanti entre les partisans et les adversaires du projet dans les autres émissions des *mass media* publics, en particulier dans les émissions d’information. Il peut être tenu compte du nombre de partis politiques soutenant chaque option ou de leurs résultats électoraux.
- d. En ce qui concerne les subventions publiques et les autres formes de soutien, l’égalité doit être assurée. Il est souhaitable que l’égalité soit assurée entre les partisans et les adversaires d’un projet. Ces formes de soutien peuvent toutefois être limitées aux partisans et adversaires du projet qui représentent un pourcentage minimal du corps électoral. Si l’égalité est assurée entre partis politiques, elle peut être stricte ou proportionnelle. Si elle est stricte, les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l’électorat ne soit prise en compte. Si elle est proportionnelle, les partis politiques doivent être traités en fonction de leurs résultats électoraux.
- e. Les conditions financières ou autres de la publicité radiotélévisée doivent être égales pour les partisans et les adversaires du projet.
- f. Dans le respect de la liberté d’expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants au référendum, en matière de campagne référendaire et de publicité.
- g. Le financement des partis et des campagnes référendaires doit être transparent.
- h. Le principe de l’égalité des chances peut, dans certains cas, conduire à limiter les dépenses des partis et autres acteurs du débat référendaire, notamment dans le domaine de la publicité.
- i. Les violations du devoir de neutralité doivent être sanctionnées.

2.3. *Egalité et minorités nationales*

- a. N’est pas contraire, en principe, à l’égalité du suffrage l’adoption de règles spécifiques prévoyant pour les minorités nationales une exception aux règles normales de décompte des voix, de manière proportionnelle, dans le cas d’un référendum concernant leur situation.
- b. Les électeurs ne doivent pas être contraints d’indiquer leur appartenance à une minorité nationale.

3. Le suffrage libre

3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur

a. Les autorités administratives ont un devoir de neutralité (*supra* chapitre I.2.2.a), qui est un élément de la libre formation de la volonté de l'électeur.

b. Contrairement au cas des élections, il ne s'impose pas d'interdire complètement l'intervention des autorités en faveur ou en défaveur d'un projet soumis au référendum. Toutefois, les autorités publiques (nationales, régionales et locales) ne doivent pas influencer le résultat du scrutin par une propagande excessive et unilatérale. L'utilisation de fonds publics à des fins de propagande par les autorités doit être exclue.

c. La question soumise au vote doit être claire; elle ne doit pas induire en erreur; elle ne doit pas suggérer une réponse; l'électeur doit être informé des effets du référendum; les participants au scrutin ne doivent pouvoir répondre que par oui, non ou blanc aux questions posées;

d. les autorités doivent fournir une information objective; cela implique que le texte soumis au référendum ainsi qu'un rapport explicatif ou une propagande équilibrée des partisans et adversaires du projet soient mis suffisamment à l'avance à la disposition des électeurs, de la manière suivante:

i. ils sont publiés dans un journal officiel suffisamment tôt avant le vote;

ii. ils sont envoyés personnellement aux citoyens, qui doivent en disposer suffisamment tôt avant le vote;

iii. le rapport explicatif doit présenter non seulement le point de vue des autorités (exécutif et législatif) ou des personnes partageant leur point de vue, mais aussi celui des personnes ayant un point de vue opposé, de manière équilibrée.

e. L'information mentionnée aux points précédents doit être accessible dans toutes les langues officielles et dans les langues des minorités nationales.

f. Les violations du devoir de neutralité et de la libre formation de la volonté de l'électeur doivent être sanctionnées.

3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude

a. *procédure de vote*

i. la procédure de vote doit être facilement compréhensible par les citoyens;

ii. dans tous les cas, le vote dans un bureau de vote doit être possible; d'autres modalités de vote sont admissibles aux conditions suivantes:

iii. le vote par correspondance ne doit être admis que si le service postal est sûr et fiable; il peut être limité aux personnes hospitalisées, aux détenus, aux personnes à mobilité réduite et aux électeurs résidant à l'étranger; la fraude et l'intimidation ne doivent pas être possibles;

iv. le vote électronique doit s'exercer en conformité avec la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique. En particulier, il doit être sûr, fiable, efficace, techniquement solide, ouvert à une vérification indépendante et aisément accessible aux électeurs, la transparence du système doit être garantie; à moins que les modes de vote électronique à distance ne soient universellement accessibles, ils ne doivent constituer qu'un moyen de vote supplémentaire et facultatif;

v. le vote par procuration ne peut être autorisé que s'il est soumis à des règles très strictes; le nombre de procurations détenues par un électeur doit être limité;

vi. le recours à l'urne mobile ne doit être admis qu'à des conditions strictes, permettant d'éviter la fraude;

vii. deux paramètres au moins doivent être utilisés pour juger de la justesse du vote: le nombre d'électeurs qui ont participé au vote et le nombre de bulletins introduits dans l'urne;

viii. les bulletins ne doivent pas être manipulés ou annotés par les membres du bureau de vote;

ix. les bulletins non utilisés et les bulletins nuls doivent rester en permanence dans le bureau de vote;

x. le bureau de vote doit compter des membres représentant plusieurs partis et les observateurs désignés par ceux-ci ou d'autres groupes qui ont pris position sur l'objet soumis au vote doivent pouvoir assister au vote et au décompte;

xi. les militaires doivent voter à leur lieu de résidence lorsque cela est possible; sinon, il est souhaitable qu'ils soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne;

xii. le décompte devrait avoir lieu de préférence dans les bureaux de vote;

xiii. le décompte doit être transparent; la présence des observateurs, des représentants des partisans et adversaires du projet et des médias doit être admise; les procès-verbaux doivent être accessibles à ces personnes;

xiv. la transmission des résultats au niveau supérieur doit avoir lieu de manière transparente;

xv. l'Etat doit punir toute fraude électorale.

b. La libre expression de la volonté de l'électeur implique aussi:

i. que l'exécutif organise les référendums prévus par l'ordre juridique, en particulier lorsqu'il n'en a pas l'initiative;

ii. le respect des règles de procédure; en particulier, le scrutin populaire doit être organisé dans le délai prévu par la loi.

iii. le droit à la constatation exacte du résultat par l'organe chargé de l'organisation du scrutin, d'une manière transparente et dans un acte publié dans un journal officiel.

4. Le suffrage secret

a. Le secret du vote est non seulement un droit, mais aussi une obligation pour l'électeur, qui doit être sanctionnée par la nullité des bulletins dont le contenu a été révélé.

b. Le vote doit être individuel. Le vote familial et toute autre forme de contrôle d'un électeur sur le vote d'un autre doivent être interdits.

c. La liste des votants ne devrait pas être rendue publique.

d. La violation du secret du vote doit être sanctionnée.

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

1. Le respect des droits fondamentaux

a. Les référendums démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques¹⁶⁵.

b. Les restrictions à ces libertés doivent respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité.

2. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire

a. A l'exception des règles techniques et de détail – qui peuvent avoir un caractère réglementaire –, les règles du droit référendaire devraient avoir au moins rang législatif.

b. Les éléments fondamentaux du droit référendaire ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant un référendum, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire.

c. Sont des règles fondamentales, notamment, les règles relatives:

– à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin;

– au droit de vote et aux listes électorales;

– à la validité formelle et matérielle du texte soumis au référendum¹⁶⁶;

– aux effets du référendum (sous réserve des règles de détail);

165. En particulier, les manifestations sur la voie publique en faveur ou en défaveur d'un texte soumis au référendum peuvent être soumises à autorisation; celle-ci ne peut être refusée que sur la base d'un intérêt public prépondérant, conformément aux règles générales applicables aux manifestations publiques.

166. Voir points III.2 et III.3.

– à la participation des partisans et adversaires du projet aux émissions des médias publics.

3. Les garanties procédurales

3.1. *L'organisation du scrutin par un organe impartial*

a. Un organe impartial doit être compétent pour l'organisation du référendum.

b. En l'absence d'une longue tradition d'impartialité de l'administration en matière électorale, des commissions indépendantes et impartiales doivent être créées à tous les niveaux, du niveau national au niveau du bureau de vote.

c. La commission centrale doit être permanente.

d. La commission centrale devrait comprendre:

- i. au moins un magistrat ou un autre juriste indépendant;
- ii. des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain nombre de suffrages; ces personnes doivent avoir des compétences en matière électorale.

Elle peut comprendre:

- iii. un représentant du ministère de l'Intérieur;
 - iv. des représentants des minorités nationales.
- e. Les partis politiques ou les partisans et les adversaires du projet soumis au vote doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales ou doivent pouvoir observer le travail de l'organe impartial. L'égalité entre partis politiques peut se comprendre de manière stricte ou proportionnelle (voir point I.2.2.d).
- f. Les membres des commissions ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés.

g. Une formation standardisée doit être assurée aux membres des commissions.

h. Il est souhaitable que les décisions des commissions se prennent à la majorité qualifiée ou par consensus.

3.2. *L'observation du référendum*

a. La possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, en ce qui concerne aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux.

b. L'observation ne doit pas se limiter au jour du vote, mais comprendre la campagne référendaire, ainsi que, le cas échéant, la période d'enregistrement des électeurs et la période de récolte des signatures. Elle doit permettre d'établir si des irrégularités se sont produites aussi bien avant le vote que pendant celui-ci et après celui-ci. Elle doit en particulier être possible pendant le dépouillement.

c. Les observateurs doivent pouvoir se rendre partout où se déroulent des opérations relatives au référendum (par exemple dépouillement, contrôle). La loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre, et pour quels motifs.

d. L'observation doit porter sur le respect par les autorités de leur obligation de neutralité.

3.3. *L'existence d'un système de recours efficace*

a. L'instance de recours en matière référendaire doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance.

b. La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours.

c. Les dispositions en matière de recours, et notamment de compétences et de responsabilités des diverses instances, doivent être clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. La loi doit prévoir de manière précise l'instance compétente dans chaque cas.

d. L'instance de recours doit être compétente dans le domaine couvert par les présentes lignes directrices, en particulier:

- le droit de vote et les listes électorales;
- l'aboutissement des initiatives populaires et des demandes de référendums émanant d'une fraction du corps électoral;
- la validité formelle et, le cas échéant, matérielle des textes soumis au référendum; le contrôle de la validité des textes devrait intervenir avant le vote; le droit national détermine si ce contrôle est obligatoire ou facultatif;
- le respect de la liberté de vote;
- le résultat du scrutin.

e. L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble du vote qu'au niveau d'un bureau de vote ou d'une circonscription intermédiaire. En cas d'annulation du résultat global, un nouveau scrutin a lieu.

f. Tout électeur a qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats du référendum.

g. Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts.

h. Le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé.

i. Lorsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, elles doivent pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions inférieures.

3.4. *Financement*

- a. Les règles générales sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales doivent s'appliquer, aussi bien en ce qui concerne le financement public que le financement privé.
- b. L'utilisation de fonds publics à des fins de propagande par les autorités doit être exclue¹⁶⁷.

III. Règles spécifiques

1. La prééminence du droit

Le recours au référendum doit respecter l'ensemble de l'ordre juridique, et notamment les règles de procédure. En particulier, le référendum ne peut être organisé si la Constitution ou une loi conforme à la Constitution ne le prévoit pas, par exemple si le texte soumis au vote est de la compétence exclusive du parlement.

2. La validité formelle des textes soumis au référendum

Les questions soumises au référendum doivent respecter:

- *l'unité de la forme*: une même question ne doit pas combiner un projet rédigé et une proposition non formulée ou une question de principe;
- *l'unité de la matière*: sous réserve du cas de révision totale d'un texte (Constitution, loi), il doit exister un rapport intrinsèque entre les différentes parties de chaque question soumise au vote, afin de garantir la liberté de vote de l'électeur, qui ne doit pas être appelé à accepter ou rejeter en bloc des dispositions sans lien entre elles; la révision simultanée de plusieurs chapitres d'un texte est assimilée à une révision totale;
- *l'unité de rang*: il est souhaitable qu'une même question ne porte pas simultanément sur deux normes de niveau normatif différent.

3. La validité matérielle des textes soumis au référendum

Les textes soumis au référendum doivent respecter l'ensemble du droit supérieur (principe de la hiérarchie des normes).

Ils ne doivent pas être contraires au droit international ni aux principes statutaires du Conseil de l'Europe (démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit).

Les textes contraires aux exigences mentionnées sous III.2 et III.3 ne peuvent être soumis au vote populaire.

4. Règles particulières applicables au référendum à la demande d'une fraction du corps électoral et à l'initiative populaire (lorsqu'ils sont prévus par la Constitution)

- a. Toute personne titulaire des droits politiques a le droit de signer une initiative populaire ou une demande de référendum.

167. *Supra* I.3.1.b.

b. Les délais pour la récolte des signatures (en particulier le *dies a quo* et le *dies ad quem*) doivent être prévus clairement, de même que le nombre de signatures à récolter.

c. Toute personne (même non titulaire des droits politiques) doit être autorisée à procéder à la récolte des signatures.

d. Si la récolte des signatures pour des initiatives populaires ou des demandes de référendum sur la voie publique est soumise à autorisation, celle-ci ne peut être refusée que dans des cas particuliers prévus par la loi, sur la base d'un intérêt public prépondérant et dans le respect du principe d'égalité.

e. La rémunération de la récolte de signatures pour les initiatives populaires et les demandes de référendum par des fonds privés devrait en principe être interdite. Si elle est autorisée, elle doit être réglementée, aussi bien en ce qui concerne la somme globale allouée que pour la somme allouée à chaque personne.

f. Toutes les signatures doivent être vérifiées. Afin de faciliter la vérification, les listes de signatures contiendront de préférence des électeurs inscrits dans la même commune.

g. Afin d'éviter une déclaration d'invalidité totale, une autorité doit être compétente pour rectifier avant le scrutin les vices résultant du contenu de la question, tels que:

i. le caractère obscur, trompeur ou suggestif de la question;

ii. la violation des règles sur la validité formelle ou matérielle; dans ce cas, l'invalidité partielle peut être prononcée, si le texte restant est cohérent; la scission en plusieurs parties peut être envisagée pour remédier au défaut d'unité de la matière.

5. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum

a. Lorsque le référendum est décisionnel:

i. pendant un certain délai, un texte refusé par référendum ne doit pas être adopté par une procédure non référendaire;

ii. pendant le même délai, une disposition acceptée par la voie référendaire ne doit pas être révisée par un autre mode de révision;

iii. ce principe ne s'applique pas en cas de référendum sur une révision partielle d'un texte, alors que le précédent référendum a concerné une révision totale;

iv. la révision d'une norme de droit supérieur allant à l'encontre d'un vote du peuple n'est pas juridiquement inadmissible, mais devrait être évitée pendant le délai susmentionné;

v. en cas de refus d'un texte adopté par le parlement et soumis au vote à la demande d'une fraction du corps électoral, un nouveau texte semblable ne devra être soumis au vote que si le référendum est demandé.

b. Lorsqu'un texte est adopté par référendum à la demande d'une fraction du corps électoral, un nouveau référendum sur la même question doit pouvoir être organisé à la demande d'une fraction du corps électoral, le cas échéant après l'expiration d'un délai raisonnable.

c. Lorsqu'un texte est adopté par référendum à la demande d'une autorité autre que le parlement, il doit pouvoir être révisé, soit par la voie parlementaire, soit par la voie référendaire, à la demande du parlement ou d'une fraction du corps électoral, le cas échéant après l'expiration du même délai.

d. Il est souhaitable que les normes constitutionnelles relatives au référendum soient soumises au référendum obligatoire ou au référendum facultatif à la demande d'une fraction du corps électoral.

6. Avis du parlement

Lorsqu'un texte est soumis au vote à la demande d'une fraction du corps électoral ou d'une autorité autre que le parlement, celui-ci doit pouvoir faire part de son avis, de caractère consultatif, sur le texte soumis au vote. En cas d'initiative populaire, il peut avoir le droit d'opposer un contre-projet au texte proposé, qui sera soumis simultanément au vote populaire. Un délai pour l'avis du parlement doit être fixé; s'il n'est pas respecté, le texte est soumis au vote populaire sans avis du parlement.

7. Quorum

Sont déconseillés:

a. Le quorum (taux minimal) de participation, car il assimile les abstentionnistes aux partisans du non;

b. Le quorum d'approbation (acceptation par un pourcentage minimal des électeurs inscrits), car il risque de créer une situation politique difficile si le projet est adopté par une majorité simple inférieure au quorum exigé.

8. Effets du référendum

a. La Constitution ou la loi doivent définir clairement l'effet du référendum: décisionnel ou consultatif.

b. Les référendums sur des questions de principe ou des propositions non formulées devraient de préférence avoir un caractère consultatif. S'ils ont un caractère décisionnel, des règles précises doivent régler la suite de la procédure.

Note explicative

Remarques générales

1. La présente note explicative vise à développer les aspects des lignes directrices ci-dessus qui sont spécifiques au référendum. Elle ne commente donc pas les principes et règles généraux qui s'appliquent aux référendums comme aux élections. A cet égard, il est fait référence au rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale¹⁶⁸. En effet, dans la mesure du possible, le Code de bonne conduite en matière électorale a été repris dans les lignes directrices sur la tenue des référendums. Tous les aspects des lignes directrices ne seront pas non plus détaillés.
2. Certaines adaptations textuelles s'imposaient, consistant à remplacer le mot «élection» par celui de «référendum». D'autres, résultant de la nature spécifique du référendum, ne feront pas l'objet de plus de développements. Ainsi, par exemple, il n'est pas fait référence à l'éligibilité (voir par exemple le point I.1.1.a), pas plus qu'à la présentation des candidatures¹⁶⁹ ou à la répartition des sièges entre les circonscriptions (égalité de la force électorale)¹⁷⁰; la possibilité pour un électeur d'émettre plusieurs voix concerne les alternatives et non le vote de préférence ou le panachage (point I.2.1); l'observation électorale (ou plutôt référendaire) doit s'étendre à la période de récolte des signatures (point II.3.2.b).
3. En outre, des précisions ont été apportées par rapport au Code de bonne conduite en matière électorale, à la suite de questions posées dans le cadre de son application. Ainsi, l'exigence de listes électorales permanentes est respectée si les listes font référence à un registre mis à jour de manière permanente (registre de la population, état civil) (point I.1.2.i); il est indiqué expressément que les observateurs doivent pouvoir se rendre partout où se déroulent des opérations relatives au référendum (point II.3.2.c).
4. D'autres développements tiennent compte de l'adoption de nouveaux textes par la Commission de Venise¹⁷¹ ou par les organes du Conseil de l'Europe¹⁷².
5. Il convient de souligner que les lignes directrices s'appliquent à l'ensemble des référendums, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux, et quelle que soit la nature de la question sur laquelle ils portent (constitutionnelle, législative ou autre). Toute référence au parlement s'applique aussi aux assemblées des collectivités régionales ou locales.

168. Voir CDL-AD(2002)023rév., pp. 19 ss.

169. Voir CDL-AD(2002)023rév., I.1.3.

170. Voir CDL-AD(2002)023rév., I.2.2.

171. Voir CDL-AD(2005)043, Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral.

172. Recommandation Rec(2004)11F du Comité des Ministres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique.

I. Référendum et patrimoine électoral européen

1. Le suffrage universel

1.1. Règles et exceptions

6. Les conditions d'octroi du droit de vote sont en principe les mêmes dans le domaine des référendums et dans celui des élections. En particulier, une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que sur le plan local et régional, et ne devrait excéder six mois que dans des cas exceptionnels (point I.1.1.c.iii-iv).

7. L'octroi du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger est souhaitable, du moins sur le plan national. Il faut toutefois s'assurer qu'il ne conduise pas à des fraudes. C'est pourquoi il vaut mieux éviter de maintenir ces personnes sur le même registre que les résidents du pays, mais les autoriser à voter à l'étranger ou depuis l'étranger; cela permettra d'ailleurs l'exercice effectif de leur droit de vote, qui est improbable s'ils doivent retourner dans leur pays dans le seul but de voter (point I.1.1.c.v).

2. Le suffrage égal

2.2. L'égalité des chances

8. Dans le domaine des votations comme dans celui des élections, le respect de l'égalité des chances est de première importance. Si, dans une élection, l'égalité doit être assurée entre les partis et entre les candidats, la reproduction pure et simple de ce principe dans le cas d'un référendum peut conduire à une situation insatisfaisante. Dans les pays qui connaissent l'initiative populaire ou le référendum facultatif, ceux-ci n'émanent souvent pas d'un parti politique, et peuvent même proposer une option qui est rejetée par les partis les plus importants – comme la réduction du nombre de parlementaires, voire du financement public des partis. Par conséquent, les lignes directrices mettent l'accent sur l'égalité entre partisans et adversaires du projet soumis au vote, notamment en ce qui concerne la couverture par les médias, y compris dans les émissions d'information, ainsi que les subventions publiques et les autres formes de soutien; il peut être tenu compte dans ce cadre du nombre de partis politiques soutenant chaque option ou de leurs résultats électoraux (points I.2.2.a-e).

9. Il serait exagéré d'exiger dans tous les cas un équilibre parfait entre partisans et adversaires d'un texte. Il se peut en effet qu'un certain consensus se dégage dans un sens ou dans l'autre – notamment en cas de référendum obligatoire sur un projet qui a nécessité une majorité qualifiée au parlement. Cependant, un accès aux médias publics doit toujours être garanti aux tenants du oui et à ceux du non. Dans la mesure où cette condition est réalisée, il peut être tenu compte du nombre de partis politiques soutenant chaque option ou de leurs résultats électoraux, en particulier dans les émissions d'information (point I.2.2.c).

10. De même, il est souhaitable que l'égalité en matière de subventions publiques et d'autres formes de soutien soit assurée entre les partisans et les adversaires du projet. Les prestations peuvent être réservées aux partisans et adversaires du projet qui représentent un pourcentage minimal du corps électoral, à la condition que chaque camp en bénéficie de manière équilibrée. Si l'égalité est assurée entre partis politiques, elle peut être proportionnelle, et tenir compte des résultats électoraux de ceux-ci. Cependant, l'attribution de fonds aux seuls partis n'est pas la solution idéale, comme déjà indiqué (point I.2.2.d).

2.3. *Egalité et minorités nationales*

11. Comme en matière électorale, il peut parfois se justifier de tenir compte de la situation particulière des minorités nationales. On pensera avant tout à un vote sur l'autonomie d'un territoire où une minorité vit de façon relativement concentrée: une double majorité des électeurs votant sur ce territoire et dans l'ensemble du pays pourrait être exigée.

3. *Le suffrage libre*

3.1. *La libre formation de la volonté de l'électeur*¹⁷³

12. En cas d'élections, l'intervention des autorités en faveur d'une liste ou d'un candidat est inadmissible: leur devoir de neutralité est absolu. Une autorité ne saurait utiliser sa position, voire des fonds publics, pour se maintenir en place; elle ne doit pas non plus le faire en faveur de ses partisans dans un autre organe.

13. En cas de référendum, la situation est différente, car il est légitime que les différents organes de l'Etat fassent part de leur point de vue dans le débat pour ou contre le texte soumis au vote. Cependant, ils ne doivent pas abuser de leur position. Il s'impose en tout cas d'interdire l'usage de fonds publics à des fins de propagande, pour garantir l'égalité des chances et la libre formation de la volonté de l'électeur. En outre, les autorités publiques, quel que soit leur niveau (national, régional ou local), ne doivent pas se livrer à une propagande excessive et unilatérale, mais faire preuve d'objectivité. Cela n'implique évidemment pas qu'elles ne prennent pas parti, mais elles doivent fournir un certain nombre d'informations nécessaires pour que l'électeur puisse se former une opinion éclairée. Les électeurs doivent pouvoir prendre connaissance suffisamment à l'avance, non seulement du texte soumis au vote, mais surtout d'explications circonstanciées (point I.3.1.d):

– la meilleure solution consiste en ce que les autorités transmettent aux électeurs un rapport explicatif, qui présente non seulement leur point de vue ou celui des personnes qui le partagent, mais aussi celui des personnes ayant un point de vue opposé, de manière équilibrée;

– on peut aussi envisager que les autorités envoient aux électeurs une propagande équilibrée des partisans et adversaires du projet – qui correspond, *mutatis mutandis*, aux professions de foi des candidats mises à la disposition des citoyens avant certaines élections.

14. Le texte comme le rapport explicatif ou la propagande équilibrée doivent être envoyés personnellement aux citoyens suffisamment tôt avant le vote (deux semaines auparavant au moins).

15. La clarté de la question est un élément fondamental de la libre formation de la volonté de l'électeur. La question ne doit pas induire en erreur; elle ne doit pas être suggestive, notamment en mentionnant les effets supposés de l'acceptation ou du rejet du texte; elle ne doit permettre qu'une réponse par oui, non ou blanc, et ne pas poser de question ouverte nécessitant une réponse plus circonstanciée. Enfin, l'électeur doit connaître la portée de son vote, et donc les effets du référendum (est-il décisionnel ou consultatif? un vote positif entraîne-t-il l'adoption d'un texte ou son abrogation, ou n'est-il qu'une étape d'une procédure plus longue?) (point I.3.1.c).

173. Le terme «électeur» est compris ici largement, il concerne le citoyen (éventuellement le ressortissant étranger) qui a le droit de participer à un référendum.

3.2. *La libre expression de la volonté de l'électeur*

16. Le paragraphe sur le vote électronique a été adapté aux développements normatifs intervenus au sein du Conseil de l'Europe, par l'adoption de la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (point I.3.2.a.iv).

17. Compte tenu des particularités du référendum – il ne voit pas seulement s'opposer des partis mais aussi d'autres groupements qui ne visent pas à la représentation dans des organes élus –, il convient de rendre les bureaux de vote accessibles, pendant le vote lui-même et le décompte, aux représentants – même indépendants des partis – des partisans et adversaires du projet, ainsi que d'observateurs désignés par ceux-ci (points I.3.2.a.x et xiii).

18. Les lignes directrices mettent en outre l'accent sur un autre aspect de la libre expression de la volonté de l'électeur, qui s'impose aussi en matière d'élections mais qui risque davantage d'être violé dans le domaine du référendum: l'électeur doit pouvoir s'exprimer, selon les règles prévues par la loi, et il a droit à la constatation exacte du résultat (voir le point I.3.2.b). En particulier, le délai prévu par la loi doit être respecté. Les autorités peuvent en effet être tentées, en cas de demande de référendum ou d'initiative populaire émanant d'une fraction du corps électoral, de faire traîner la procédure jusqu'à ce que la question ne soit plus d'actualité.

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

1. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire

19. Le texte des lignes directrices est un peu moins contraignant que le Code de bonne conduite en matière électorale¹⁷⁴ quant à l'exigence d'un rang législatif pour toutes les règles en matière de référendum – à l'exception des règles techniques et de détail –, et emploie le terme «devraient» plutôt que «doivent». Au cas où la demande de référendum émane de l'exécutif, il en est en effet envisageable qu'il en définisse les conditions. Cependant, une telle situation n'est pas vraiment satisfaisante, et la norme est l'exigence d'une loi formelle (point II.2.a).

20. La définition des éléments fondamentaux du droit référendaire, qui ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant un référendum, du moins s'ils figurent dans une loi ordinaire, tient compte des spécificités du référendum, en retenant les règles relatives à la validité formelle et matérielle des textes et aux effets du référendum. Elle met aussi l'accent sur l'importance des normes relatives au droit de vote et aux listes électorales, ainsi qu'à l'accès des partisans et adversaires du projet aux médias publics. Elle doit en outre être comprise en rapport avec la déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral adoptée par la Commission de Venise en 2005¹⁷⁵: en particulier, la stabilité du droit référendaire ne peut pas être invoquée pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine européen en matière de démocratie directe, ni faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales. Par ailleurs, comme il est rare que la date d'un référendum soit connue un an ou plus à l'avance (alors que les élections ont en général lieu à intervalles fixes), ce n'est pas tant la révision législative qui est à exclure dans l'année précédant la votation, que son application dans l'année qui suit son adoption, dans le cas où une manipulation pourrait être soupçonnée (point II.2.b).

2. Les garanties procédurales

2.1. *L'organisation du scrutin par un organe impartial*

21. Là encore, le fait que le référendum n'oppose pas forcément des partis mais mette en cause d'autres acteurs politiques impose de prévoir l'alternative, en ce qui concerne la composition des commissions électorales, entre une représentation équilibrée des partis et une représentation équilibrée des partisans et adversaires du projet (point II.3.1.e).

2.2. *L'existence d'un système de recours efficace*

22. Les compétences minimales de l'instance de recours ont été précisées en ce sens que le respect de la liberté de vote et le résultat du scrutin sont mentionnés expressément. D'autres éléments spécifiques au référendum et à l'initiative populaire devraient être soumis à un contrôle juridictionnel, du moins en dernière instance: l'aboutissement des initiatives populaires et des demandes de référendums émanant d'une fraction du corps électoral, ainsi que la validité formelle et, le cas échéant, matérielle des textes soumis au référendum. Le contrôle de validité, qu'il soit obligatoire ou facultatif, devrait intervenir avant la soumission du texte au vote: on évitera ainsi que le peuple ne se prononce – en vain – sur un texte qui

174. CDL-AD(2002)023rév., II.2.a.

175. CDL-AD(2005)043.

sera ensuite invalidé pour contrariété avec le droit supérieur (invalidité matérielle) ou dont le contenu viole les exigences de validité formelle (point II.3.3.d, voir points III.2-3).

23. Contrairement au cas de l'élection, qui se déroule dans plusieurs circonscriptions, le référendum concerne l'ensemble d'un territoire. Une annulation partielle des résultats, qui n'affecte pas le résultat global, ne doit donc pas conduire à la répétition du scrutin sur le territoire sur lequel le vote a été annulé, car cette répétition n'aboutirait pas à un autre résultat. En l'absence de répétition de l'ensemble du scrutin, il faut par contre envisager une répétition partielle du scrutin sur une partie du territoire si le résultat global est en cause; une répétition partielle plutôt que totale du scrutin doit être toutefois envisagée avec prudence, afin d'éviter une concentration massive de moyens de campagne sur un territoire limité (point II.3.3.e).

2.3. Financement

24. Les règles nationales concernant le financement des partis et des campagnes électorales, qu'il soit public ou privé, doivent s'appliquer aux campagnes référendaires (point II.3.4.a). Comme en matière d'élections, la transparence financière doit être garantie, notamment en matière de comptes de campagne. Un écart par rapport aux exigences légales, par exemple un dépassement substantiel des plafonds de dépenses, peut donner lieu à l'annulation d'une votation¹⁷⁶. Rappelons que le principe de l'égalité des chances s'impose en matière de financement public; il est souhaitable que l'égalité des chances soit assurée entre les partisans et les adversaires d'un projet (point I.2.2.d).

25. L'usage de fonds publics par les autorités à des fins de propagande doit être exclu, afin de garantir l'égalité des chances et la libre formation de la volonté de l'électeur (point II.3.4.b, voir point I.3.1.b).

176. Voir CDL-AD(2002)023rév., paragraphes 107 ss.

III. Règles spécifiques

1. La prééminence du droit

26. Le principe de la prééminence du droit, qui est l'un des trois piliers du Conseil de l'Europe avec la démocratie et les droits de l'homme¹⁷⁷, s'impose en matière de référendums comme dans tous les autres domaines. Le principe de la souveraineté du peuple ne lui permet pas de se prononcer en dehors des règles juridiques. Le recours au référendum ne doit être possible que dans les cas prévus par la Constitution ou une loi conforme à la Constitution, et les règles de la procédure référendaire doivent être suivies. Le référendum doit par contre se tenir lorsqu'il est prévu par l'ordre juridique (point I.3.2.b.i).

2. La validité formelle des textes soumis au référendum

27. La validité formelle comprend trois aspects: l'unité de la forme, l'unité de la matière et l'unité de rang.

28. Le texte soumis au référendum peut se présenter sous plusieurs *formes*:

- un *projet rédigé* de texte constitutionnel, législatif, ou de tout autre texte;
- l'*abrogation* d'un texte en vigueur;
- une *question de principe* (par exemple: «Etes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution visant à introduire un système présidentiel?»); ou
- une *proposition concrète* qui n'est pas présentée sous la forme de dispositions spécifiques, dite «*proposition non formulée*» (par exemple: «Etes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution réduisant le nombre de sièges du parlement de 300 à 200?»)¹⁷⁸.

29. Un vote positif sur un projet rédigé – du moins en cas de référendum décisionnel – signifie l'adoption d'un texte juridique et la fin de la procédure, sous réserve d'aspects formels, tels que la publication et la promulgation. Par contre, un vote positif sur une question de principe ou une proposition non formulée n'est qu'une étape, qui sera suivie de la rédaction, puis de l'adoption d'un texte juridique. Mêler projet rédigé et proposition non formulée ou question de principe créerait une confusion qui empêcherait l'électeur de connaître la portée de son vote, et léserait donc sa liberté de vote.

30. La liberté de vote impose encore plus fortement le respect du principe de l'*unité de la matière*. L'électeur ne doit pas être appelé à voter simultanément sur plusieurs questions sans rapport intrinsèque, alors qu'il peut être en faveur de l'une et en défaveur de l'autre. Lorsqu'un texte est révisé sur plusieurs points distincts, plusieurs questions doivent donc être posées au peuple. Cependant, la révision totale d'un texte, en particulier d'une Constitution, ne peut par nature porter uniquement sur des points en lien étroit entre eux. Dans ce cas, l'exigence de l'unité de la matière ne s'applique donc pas. Une révision de grande ampleur d'un texte, portant sur plusieurs chapitres, peut être assimilée à une révision totale; cela

177. Voir le Préambule du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 001).

178. CDL-AD(2005)034, paragraphe 64.

n'empêche évidemment pas que les différents chapitres soient soumis séparément au vote populaire¹⁷⁹.

31. La règle de l'*unité de rang* ne s'impose pas aussi drastiquement que les deux précédentes. Il est toutefois souhaitable qu'une même question ne porte pas simultanément sur deux normes de niveau normatif différent, par exemple une révision constitutionnelle et sa loi d'application.

3. La validité matérielle des textes soumis au référendum

32. En vertu du principe de la prééminence du droit, le peuple n'est pas dispensé du respect des règles de droit. Cela vaut pour la procédure, mais aussi pour le fond du texte soumis au vote, qui doit respecter l'ensemble du droit supérieur. Ainsi, le référendum législatif doit respecter la Constitution; le référendum au sein d'une entité fédérée ou régionale doit respecter le droit de l'Etat central.

33. Quelle que soit la position du droit national sur les rapports entre droit international et droit interne, une votation ne doit pas porter sur un texte contraire à une obligation de droit international ou aux principes statutaires du Conseil de l'Europe (démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit).

34. Afin d'éviter un vote contraire au droit, les textes invalides formellement ou matériellement ne doivent pas être soumis à référendum.

4. Règles particulières applicables au référendum à la demande d'une fraction du corps électoral et à l'initiative populaire (lorsqu'ils sont prévus par la Constitution)

35. Le référendum (facultatif) à la demande d'une fraction du corps électoral et l'initiative populaire impliquent la récolte de signatures. Les lignes directrices prévoient à cet égard un certain nombre de normes, qui ne seront pas toutes détaillées ici.

36. La possibilité de récolter des signatures doit être ouverte non seulement aux électeurs inscrits, mais à toute personne, y compris les étrangers et les mineurs (on pensera en particulier à des textes concernant leur statut) (point III.4.c).

37. La récolte de signatures sur la voie publique peut être soumise à autorisation. Comme pour toute restriction des droits fondamentaux, un refus d'autorisation doit respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public, de la proportionnalité et de l'égalité (point III.4.d).

38. La récolte des signatures devrait être une activité gratuite, et non financée par des fonds privés. Si la rémunération est autorisée, elle ne doit concerner que les personnes récoltant les signatures, et non les électeurs qui signent l'initiative populaire et la demande de référendum; elle doit être réglementée, par le plafonnement aussi bien de la somme globale allouée que de la somme allouée à chaque personne récoltant des signatures (point III.4.e).

39. Il est important que toutes les signatures soient vérifiées (point III.4.f). Une initiative ou une demande de référendum ne doit pas être considérée comme ayant ou n'ayant

179. La possibilité de qualifier de révision totale une révision portant sur plusieurs chapitres pourrait apparaître comme un moyen de contourner la règle de l'unité de la matière. Ce serait oublier que la révision totale d'une Constitution est souvent soumise à une procédure plus lourde qu'une révision partielle.

pas abouti sur la base d'un échantillon, qui pourrait comporter un nombre anormal de signatures invalides ou, au contraire, ne pas en comporter alors que d'autres feuilles de signatures en seraient truffées. Tout au plus peut-on renoncer à vérifier certaines signatures si le nombre de signatures valables exigé par la loi est atteint avec certitude¹⁸⁰.

40. Par ailleurs, une déclaration d'invalidité partielle d'une initiative populaire – ou d'une demande de référendum – devrait être prononcée lorsqu'il est possible de modifier le texte proposé de manière à le rendre conforme au droit sans le dénaturer. Une autorité doit pouvoir rectifier le caractère obscur, trompeur ou suggestif de la question. Elle peut aussi, en cas de violation des règles sur la validité formelle ou matérielle, prononcer une invalidité partielle, lorsque les signataires auraient approuvé la partie restante si elle avait été présentée seule, ou prononcer la scission d'un texte contraire à l'unité de la matière, voire de la forme ou du rang.

5. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum

41. Lorsque le référendum est décisionnel, les autorités doivent respecter la décision populaire. Les lignes directrices prévoient ainsi que pendant un certain délai d'attente (quelques années au plus), un texte refusé par référendum ne doit pas être adopté par une procédure non référendaire. Est considéré comme procédure référendaire le référendum facultatif à la demande d'une fraction du corps électoral: si celui-ci n'est pas demandé, le texte rejeté une première fois peut donc être adopté sans vote populaire (points III.5.a.i et v). Une norme analogue s'applique à la révision d'une disposition acceptée par la voie référendaire (point III.5.a.ii).

42. Deux exceptions sont prévues:

– lorsque la Constitution prévoit le référendum pour la révision totale d'un texte (en pratique la Constitution elle-même) mais non pour sa révision partielle, une révision partielle de ce texte ne doit pas forcément être soumise au vote populaire (point III.5.a.iii);

– le parlement révisé sans référendum une norme supérieure à celle qui a été adoptée en votation populaire; conformément au principe de la hiérarchie des normes, il est en droit de le faire¹⁸¹; cela devrait toutefois être évité pendant un certain délai (point III.5.a.iv).

43. Ce qui précède ne s'applique pas en matière de référendum consultatif, qui ne lie pas les autorités. L'opportunité politique pour le parlement d'aller à l'encontre de la volonté (de la majorité) du peuple est évidemment une autre question.

44. L'adoption d'un texte à la demande d'une autorité autre que le parlement, comme le chef de l'Etat ou le gouvernement, ne doit pas figer la situation juridique *ad aeternum*. C'est pourquoi il est prévu que ce texte puisse être révisé, soit par la voie parlementaire, soit à la demande d'une fraction du corps électoral, le cas échéant après expiration d'un délai d'attente (point III.5.c). En cas d'adoption d'un texte à la suite d'une initiative populaire, le peuple doit pouvoir se prononcer à nouveau sur la question si cela est demandé par une autre initiative populaire, du moins après l'expiration d'un éventuel délai d'attente (point III.5.b).

180. Voir, en matière de présentation des candidatures aux élections, CDL-AD(2002)023rév., I.1.3.iv.

181. Voir CDL-INF(2000)013.

45. Il est souhaitable que les normes constitutionnelles relatives au référendum aient elles-mêmes une légitimité populaire directe, c'est-à-dire qu'elles soient soumises au référendum obligatoire ou au référendum facultatif à la demande d'une fraction du corps électoral. En tout cas, si le parlement souhaite réduire les droits populaires par un acte, il ne devrait pouvoir le faire que par un acte soumis à l'une de ces formes de référendum (point III.5.d).

6. Avis du parlement

46. En cas d'initiative populaire, il est important que le peuple connaisse l'avis du parlement. C'est pourquoi les lignes directrices prévoient que celui-ci fasse part de son avis. Lorsque le parlement s'oppose au texte mais souhaite faire un pas dans la même direction, il est très utile qu'il puisse soumettre simultanément un contre-projet au vote populaire¹⁸².

47. L'avis du parlement s'impose d'autant plus lorsque le recours au référendum émane de l'exécutif. Il importe alors de savoir si l'appel au peuple ne vise pas à contourner le parlement. L'électeur doit être informé de la prise de position du parlement.

48. La consultation du parlement ne doit pas conduire à des manœuvres dilatoires. Dès lors, la loi doit prévoir un délai dans lequel l'avis du parlement doit être rendu, et un délai dans lequel le vote populaire doit avoir lieu, au besoin sans l'avis du parlement si celui-ci ne s'est pas prononcé à temps.

49. En cas de référendum régional ou local, l'assemblée de la collectivité régionale ou locale tient le rôle tenu par le parlement au niveau national.

7. Quorum

50. En se fondant sur l'expérience en matière référendaire, la Commission de Venise a décidé de déconseiller des règles relatives aux quorums.

51. Le quorum (taux minimal) de participation a pour résultat que les adversaires d'un projet ont intérêt à s'abstenir plutôt qu'à voter non. Ainsi, si 48 % des électeurs sont favorables à un projet, 5 % défavorables et 47 % décidés à s'abstenir, il suffit aux 5 % d'opposants de désertier les urnes pour imposer leur point de vue, pourtant largement minoritaire. Leur absence de campagne risque d'ailleurs d'augmenter le nombre des abstentions et donc les chances que le quorum ne soit pas atteint. L'encouragement de l'abstention comme l'imposition d'une opinion minoritaire ne sont pas sains pour la démocratie (point III.7.a). En outre, la tentation est alors grande de falsifier le taux de participation, face à une faible opposition.

52. Le quorum d'approbation (acceptation par un pourcentage minimal des électeurs inscrits) peut mener lui aussi à l'impasse. Il peut être si élevé que le changement en devienne excessivement difficile. Si un texte est approuvé – même largement – par la majorité des votants sans que ce quorum ne soit atteint, la situation politique est plus que délicate, la majorité se considérant privée de sa victoire sans raison suffisante; les risques de falsification du taux de participation sont les mêmes qu'en cas de quorum de participation.

182. La question des modalités de vote en cas de soumission d'une initiative populaire et d'un contre-projet au vote populaire est très spécifique; c'est pourquoi les lignes directrices ne se prononcent pas là-dessus.

8. Effets du référendum

53. Afin que l'électeur se prononce en connaissance de cause, il est impératif qu'il connaisse les effets de son vote; la Constitution ou la loi doivent donc déterminer si le référendum est décisionnel ou consultatif (point III.8.a, voir le point I.3.1.c relatif à la liberté de vote).

54. Lorsqu'un référendum décisionnel porte sur une question de principe ou une proposition non formulée, il appartient au parlement de mettre en œuvre la décision du peuple. Or, le parlement peut faire de l'obstruction, notamment lorsque ses intérêts directs sont en jeu (la réduction des membres du parlement ou de leurs indemnités, par exemple). Il est donc préférable que les référendums sur les questions de principe et les propositions non formulées aient un caractère consultatif. S'ils ont un caractère décisionnel, des règles précises, de nature constitutionnelle ou législative, doivent régler la suite de la procédure. Un recours juridictionnel devrait être possible en cas d'inaction du parlement (point III.8.b).

Le référendum en Europe – analyse des règles juridiques des Etats européens¹⁸³

Introduction

1. Depuis sa création, la Commission de Venise s'est intéressée aux questions électorales. Celles-ci comprennent le recours aux procédés de démocratie directe tels que le référendum, dont la fréquence a augmenté en Europe avec l'extension de la démocratie.
2. Dans ce cadre, la commission a adopté notamment, lors de sa 47^e réunion plénière (Venise, 6-7 juillet 2001), des Lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale (CDL-INF(2001)010).
3. Sur la base des expériences récentes en Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé de réfléchir à la question du référendum et des bonnes pratiques en la matière, en coopération avec la Commission de Venise¹⁸⁴. Ses travaux ont abouti le 29 avril 2005 à l'adoption de la Recommandation 1704 (2005) de l'Assemblée parlementaire, intitulée «Référendums: vers de bonnes pratiques en Europe»¹⁸⁵. A la demande du Comité des Ministres, la Commission de Venise a présenté des observations sur cette recommandation (document CDL-AD(2005)028).
4. Lors de sa 8^e réunion (Venise, 11 mars 2004), le Conseil des élections démocratiques a décidé d'entamer une nouvelle étude sur le référendum et de préparer un questionnaire sur ce sujet. Le Conseil des élections démocratiques, lors sa 9^e réunion (Venise, 17 juin 2004), et la Commission de Venise, lors de sa 59^e session plénière (Venise, 18-19 juin 2004), ont adopté le questionnaire sur l'usage du référendum, sur la base d'une contribution de M. François Luchaire (membre de la commission, Andorre) (document CDL(2004)031).
5. Des réponses au questionnaire sont parvenues des membres de la commission en provenance de trente-trois Etats: Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Fédération de Russie, Espagne, Suède, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie.
6. Sur la base de ces réponses, le secrétariat de la commission a préparé le présent rapport de synthèse, auquel est annexé un projet de tableau synoptique des réponses au questionnaire. Comme le questionnaire, le rapport est composé de trois parties, relatives aux référendums nationaux, aux référendums régionaux et locaux et à l'avenir du référendum.

183. Rapport n° 287/2004 adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005). Les tableaux de synthèse des réponses au questionnaire de la Commission de Venise sur le référendum figurent dans les documents CDL-AD(2005)034add et CDL-AD(2005)034add2.

184. Voir le document 9874 de l'Assemblée parlementaire du 10 juillet 2003, proposition de résolution présentée par M. Gross et plusieurs de ses collègues, «Directives sur les bonnes pratiques en matière de tenue de référendums».

185. Voir aussi le Doc. 10498, qui comprend le rapport de la commission des questions politiques (rapporteur: M. Mikko Elo, Finlande, Groupe socialiste), auquel est annexé un document de travail préparé par le Centre de recherche et de documentation sur la démocratie directe de Genève.

7. Ce rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la commission lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005).

8. A la suite de l'adoption du présent rapport, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise devraient élaborer des lignes directrices sur le référendum en général.

Remarques générales

9. Avec l'extension de la démocratie sur le continent européen, une discussion s'est naturellement ouverte, sur le plan national comme sur le plan international, sur les formes de cette démocratie. La pertinence et les limites du recours à la démocratie directe sont des éléments essentiels de ce débat.

10. Les Constitutions des nouvelles démocraties, comme la pratique constitutionnelle, donnent souvent une place de choix aux votes populaires, parfois plus que celles de démocraties plus anciennes.

11. Les avantages et les inconvénients de la démocratie directe peuvent ainsi être mesurés à l'aune de cas concrets. Il serait cependant imprudent de tirer des conclusions ou de présenter des recommandations générales sur une base purement empirique, ou au contraire trop théorique.

12. En effet, la question du recours direct au peuple par la voie référendaire est, depuis longtemps, l'objet de débats passionnés entre juristes, politologues, sociologues, politiciens ou, tout simplement, citoyens.

13. La présente étude vise à identifier les éléments fondamentaux du référendum tel que pratiqué dans les Etats européens, les points communs et les divergences entre les traditions nationales, en bref à répondre aux principales questions juridiques que pose le recours direct au peuple dans les démocraties de notre continent. C'est sur cette base qu'il sera possible d'élaborer des lignes directrices d'application générale.

I. Référendums nationaux

A. Le fondement juridique du référendum

14. Dans la grande majorité des Etats qui ont répondu au questionnaire, la Constitution prévoit l'organisation de référendums au niveau national. Seuls quatre Etats font exception.

15. En Belgique, il n'existe pas de base constitutionnelle ni même législative pour le référendum, et le référendum décisionnel est considéré comme inconstitutionnel. Un référendum consultatif – dont la constitutionnalité a d'ailleurs été vivement critiquée – a été organisé en 1950, sur la base d'une décision spécifique du parlement. Le silence de la Constitution pourrait dès lors être considéré comme qualifié, c'est-à-dire comme excluant le référendum.

16. Aux Pays-Bas, aucun référendum national n'a été organisé jusqu'à présent sur la base de la loi générale (temporaire) sur les référendums. Un référendum consultatif relatif à l'approbation par les Pays-Bas du traité constitutionnel de l'Union européenne (la «Constitution européenne») a eu lieu le 1^{er} juin 2005, mais ce référendum était basé sur une loi ad hoc. L'introduction de cette institution s'est faite au moyen d'une loi temporaire applicable de 2002 à 2004 et qui n'a pas donné lieu à des cas d'application. Il convient de souligner que le parlement s'est opposé récemment à l'introduction du référendum dans la Constitution. L'absence de disposition constitutionnelle s'explique donc par l'absence de décision définitive sur l'introduction de l'institution du référendum.

17. En Norvège, en l'absence de base constitutionnelle, deux référendums (portant tous deux sur l'adhésion à la Communauté économique européenne, puis à l'Union européenne) ont été organisés sur la base de lois spécifiques du parlement (en 1972 et 1994). Ici, le silence de la Constitution ne s'oppose pas au référendum, mais celui-ci apparaît comme tellement exceptionnel qu'il ne nécessite pas une disposition de caractère général.

18. A Chypre, l'institution du référendum est traitée au niveau législatif; cet instrument n'a été utilisé qu'une fois.

19. En résumé, la pratique générale en Europe est de prévoir l'institution du référendum national dans une norme constitutionnelle; en son absence, soit le référendum n'a pas encore été introduit de manière définitive, soit il est tout à fait exceptionnel.

20. Toutes les formes de référendum, même national, ne sont pas forcément prévues par la Constitution. Ainsi, à Malte, seul le référendum constitutionnel est traité par la Constitution.

21. L'existence de dispositions constitutionnelles prévoyant le référendum n'exclut évidemment pas l'existence d'une législation d'application. Au contraire, il est naturel que la Constitution pose les principes et que les autres règles figurent dans la législation ordinaire. Dans certains Etats, c'est un acte supérieur à la loi ordinaire qui met en œuvre la règle constitutionnelle (Andorre – loi qualifiée –, Espagne, Géorgie, Portugal – loi organique). En Russie, dont la Constitution ne prévoit que quelques règles sur le référendum, la matière est même réglée par une loi constitutionnelle. En République tchèque, il devrait en être de même; une telle loi constitutionnelle n'a toutefois pas été adoptée, sauf en ce qui concerne l'adhésion à l'Union européenne, et des référendums nationaux n'ont donc pu jusqu'à présent être

organisés sur d'autres thèmes. Lorsque le référendum est rare, il se peut qu'une loi spéciale doive être adoptée chaque fois qu'il est organisé (Finlande, où il y a eu deux référendums).

B. Les types de référendum – l'organe compétent pour recourir au référendum

22. La nature du référendum varie selon son caractère obligatoire ou facultatif, et selon l'organe compétent pour y recourir. C'est ce qui sera examiné dans le présent chapitre.

1. Le référendum obligatoire

23. Le référendum est obligatoire lorsque certains textes sont soumis automatiquement au référendum, le cas échéant après leur adoption par le parlement.

24. Le référendum obligatoire concerne en général les révisions constitutionnelles. Dans certains Etats, toute révision constitutionnelle est soumise au référendum obligatoire, le peuple étant dès lors le constituant (Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Irlande, Suisse – où il faut la majorité du peuple et des cantons –, Danemark où la révision constitutionnelle nécessite d'abord des élections générales). Dans d'autres Etats, seules les révisions totales (Autriche, Espagne) sont soumises au référendum obligatoire. Il se peut aussi que le référendum obligatoire soit réservé à des révisions concernant certaines matières ou normes: des dispositions constitutionnelles fondamentales (Estonie – les chapitres de la Constitution relatifs aux dispositions générales et à la révision de la Constitution, ainsi que la loi complétant la Constitution, relative à l'adhésion à l'Union européenne –, Lettonie – caractère démocratique et souverain de l'Etat, territoire, langue officielle et drapeau, élection du parlement au suffrage universel, égal, direct, secret et proportionnel, norme prévoyant le recours au référendum pour la révision des dispositions précédentes –, Lituanie – république indépendante et démocratique, chapitres sur l'Etat et la révision de la Constitution, loi constitutionnelle sur le non-alignement de la Lituanie sur les alliances postsoviétiques); trois dispositions relatives à la révision constitutionnelle et à la durée du mandat du parlement (Malte).

25. Le référendum obligatoire peut aussi dépendre de la procédure préalable: en France, il ne concerne que les révisions constitutionnelles d'initiative parlementaire (aucun cas d'application), et en Turquie, les amendements constitutionnels adoptés par au moins les trois cinquièmes mais moins des deux tiers des membres de la Grande Assemblée nationale et non retournés à l'Assemblée par le Président de la République; ce cas apparaît improbable. En Russie, le référendum obligatoire pourrait être prévu uniquement par un traité international.

26. D'autres actes très importants sont parfois soumis au référendum obligatoire. Il s'agit d'abord de normes quasi constitutionnelles, comme, en Suisse, les lois urgentes dérogeant à la Constitution d'une durée de plus d'un an. Il s'agit ensuite d'actes impliquant une forte limitation de souveraineté, notamment dans le cadre de l'intégration européenne: adhésion à l'Union européenne (Lettonie), adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales (Suisse), adhésion à des organisations internationales en cas de transfert de compétences (Lituanie), association avec d'autres Etats (Croatie), adhésion à une communauté avec d'autres Etats ou sortie de celle-ci («l'ex-République yougoslave de Macédoine»). Au Danemark, un référendum doit avoir lieu en cas de délégation de pouvoirs constitutionnels des autorités du royaume à des autorités internationales, sauf si le parlement l'adopte à la majorité des cinq sixièmes de ses membres. Sont aussi soumises au référendum obligatoire des atteintes à l'intégrité territoriale, comme la

modification des frontières (Azerbaïdjan, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»). D'autres Etats prévoient enfin le référendum obligatoire dans certains domaines particuliers: au Danemark, c'est la modification de l'âge du droit de vote; au Portugal, la régionalisation.

2. *Le référendum à la demande d'une autorité*

27. Le référendum à la demande d'une autorité – ou référendum extraordinaire – existe dans un bon nombre d'Etats. L'organe de l'Etat qui y recourt peut être l'exécutif (en particulier le Président de la République), auquel cas la confiance des citoyens envers cet organe peut être en cause (aspect plébiscitaire). Ce peut aussi être le législatif ou une partie de celui-ci; si le recours au référendum émane de la majorité ou, au contraire, de l'opposition, il pourra là encore avoir un caractère plébiscitaire, ce qui ne sera pas le cas si le législatif prend la décision de tenir un référendum de manière consensuelle.

28. Les développements qui suivent concernent uniquement le référendum à la demande d'une autorité. La plupart des Etats concernés connaissent aussi le référendum obligatoire, voire le référendum à la demande d'une fraction du corps électoral.

29. A vrai dire, très peu d'Etats prévoient que seul l'exécutif peut recourir au référendum. Tel est le cas en Turquie, où le Président de la République peut soumettre au peuple les amendements qu'il a renvoyés au parlement et que celui-ci a ensuite adoptés à la majorité des deux tiers. En Albanie, par contre, le Président ne peut recourir au peuple qu'à la demande de 50 000 électeurs. Il faut souligner que ces deux Etats connaissent un régime parlementaire.

30. En France, le Président de la République peut recourir au référendum sur proposition du gouvernement ou (sauf pour les révisions constitutionnelles) sur proposition conjointe des deux assemblées. Lorsqu'il agit sur proposition du gouvernement, il doit tenir un débat devant les deux assemblées. Pour les révisions constitutionnelles, le parlement peut décider d'organiser un référendum. Il est à noter que l'implication du gouvernement empêche en principe le recours au référendum contre l'avis de la majorité parlementaire. Au Portugal, il faut également un accord entre le Président et le parlement ou entre le Président et le gouvernement. En Croatie, un objet peut être soumis au vote aussi bien par le parlement que par le Président, mais ce dernier ne peut recourir au référendum que sur proposition du gouvernement et avec le contreseing du Premier ministre.

31. Il se peut que le Président de la République ou le parlement ait, chacun séparément, le droit de recourir au référendum de manière générale (Azerbaïdjan, Géorgie).

32. Dans d'autres Etats, le recours au référendum nécessite par contre un accord entre l'exécutif et le législatif. En Arménie, il s'agit du Président de la République et du parlement (le Président peut aussi convoquer un référendum à la demande du gouvernement, avec l'accord du parlement), à Andorre, du chef du gouvernement et du Conseil général, à Chypre, du Premier ministre et du parlement – ce qui ne devrait pas poser de problème compte tenu du caractère parlementaire du régime politique. En Irlande, le Président de la République convoque un référendum législatif sur proposition conjointe de la majorité du Sénat et d'au moins un tiers de la chambre.

33. La Diète polonaise peut convoquer seule le référendum, le Président de la République ne le peut qu'avec l'accord du Sénat.

34. Dans beaucoup de pays, par contre, le parlement est la seule autorité qui peut recourir au référendum (Estonie, Finlande, Lettonie – sur la modification des termes de l'appartenance à l'Union européenne –, Lituanie, Luxembourg, Malte, Suède). En Belgique et en Norvège, où la Constitution ne prévoit pas le recours au référendum, celui-ci est intervenu sur la base d'une décision, respectivement de lois spécifiques du parlement. En Autriche, le Conseil national décide du référendum législatif et du référendum consultatif sur les questions d'importance nationale; un tiers des membres du parlement peut soumettre une révision partielle de la Constitution au vote populaire. En Bulgarie, c'est le parlement qui décide, mais la proposition de recourir au référendum peut émaner non seulement d'un quart des députés, mais aussi du Conseil des ministres ou du Président de la République. En Hongrie, le parlement décide sur proposition du Président de la République, du gouvernement, d'un tiers de ses membres ou de 100 000 électeurs, et, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», sur proposition du gouvernement, d'un membre du parlement ou de 10 000 citoyens. En Espagne, un référendum consultatif sur une question d'importance spéciale est convoqué par le roi, sur proposition du Premier ministre et après l'autorisation du Congrès. En Grèce, le Président recourt formellement au référendum, mais la décision en revient à la majorité des membres du parlement, sur proposition du gouvernement (sur des questions nationales cruciales), ou aux trois cinquièmes des membres du parlement (sur des lois relatives à des questions sociales importantes).

35. En Russie, si une assemblée constituante est convoquée, elle peut adopter une nouvelle Constitution aux deux tiers de ses membres ou soumettre un projet au référendum.

36. Parfois, une minorité de parlementaires peut en référer au peuple, comme au Danemark (un tiers des membres du parlement) ou en Espagne, pour les révisions partielles de la Constitution (10 % des membres de l'une des chambres).

37. Dans quelques Etats, le référendum peut être demandé par un certain nombre d'entités fédérées – en Suisse, huit cantons – ou régionales – en Italie, cinq régions (par décision du Conseil régional).

38. Dans de rares Etats, le législatif peut convoquer un référendum sur le renvoi de l'exécutif, ou l'exécutif en référer au peuple sur le renvoi du législatif. Chacun de ces cas de figure apparaît une fois dans les réponses au questionnaire. En Autriche, un référendum peut être convoqué par le Conseil national, à la majorité des deux tiers, sur le renvoi du Président de la République; en Lettonie au contraire, c'est le Président qui peut convoquer un référendum sur la dissolution du parlement.

3. *Le référendum à la demande d'une fraction du corps électoral*

39. Le référendum à la demande d'une fraction du corps électoral est prévu plus rarement que le référendum obligatoire ou le référendum à la demande d'une autorité.

40. Le référendum à la demande d'une fraction du corps électoral doit en effet être divisé en deux catégories: le référendum facultatif ordinaire et l'initiative populaire au sens étroit. Tous deux conduisent à un vote populaire sans qu'une autorité ne prenne de décision à cet égard, mais l'implication des autorités est la plus réduite dans le cas de l'initiative populaire. Le référendum facultatif ordinaire conduit à contester un texte déjà approuvé par un organe de l'Etat, tandis que l'initiative populaire permet à une fraction du corps électoral de proposer un texte qui n'a jusqu'alors été approuvé par aucune autorité.

41. C'est en Suisse que les mécanismes du référendum facultatif ordinaire et de l'initiative populaire sont les plus développés. Le référendum peut être demandé par 50 000 citoyens contre les lois (sauf les lois urgentes adoptées pour moins d'un an), certains traités internationaux et certains arrêtés fédéraux – décisions adoptées par le parlement. Une initiative populaire peut être présentée par 100 000 citoyens en vue de la révision de la Constitution; l'initiative populaire générale, pouvant conduire aussi à une révision de la loi, sera introduite sous peu. Le parlement ne se prononce que sur la validité de l'initiative populaire.

42. Une demande de référendum facultatif ordinaire ou une initiative populaire nécessitent 500 000 signatures en Lituanie, 150 000 dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». En Lettonie, 10 % des électeurs peuvent lancer une initiative populaire constitutionnelle ou législative, ou demander le référendum si le Président suspend une loi à la demande d'un tiers du parlement, si la loi n'est pas revotée par celui-ci à la majorité des trois quarts de ses membres.

43. L'Italie connaît à la fois le référendum constitutionnel facultatif et le référendum législatif abrogatif à l'initiative d'une fraction du corps électoral (500 000 signatures sont nécessaires). Le parlement peut toutefois exclure le référendum en révisant les principes de base et le contenu essentiel de l'ancienne loi. L'Albanie et Malte connaissent aussi le référendum législatif abrogatif. Le système de la Fédération de Russie prévoit le référendum à la demande de 2 000 000 d'électeurs, qui a plutôt le caractère d'une initiative populaire, même s'il peut porter sur un texte déjà adopté, car il n'est pas suspensif.

44. En Croatie, l'initiative populaire existe (à la demande de 10 % des électeurs), mais non le référendum facultatif ordinaire. Il en va de même en Géorgie (à la demande de 200 000 électeurs). Comme nous le verrons plus loin, dans ces deux pays, le référendum ne peut porter sur un texte de loi.

45. La Hongrie connaît le référendum facultatif ordinaire mais non l'initiative populaire telle que décrite ici (200 000 signatures). La loi temporaire applicable aux Pays-Bas de 2002 à 2004 allait dans le même sens (600 000 électeurs, suivant une demande introductive de 40 000 électeurs).

46. Dans plusieurs Etats, il existe une forme limitée d'initiative populaire: un certain nombre d'électeurs peut proposer à un autre organe de recourir au référendum. Il s'agit donc d'un référendum extraordinaire organisé à la suite de la demande d'une fraction du corps électoral. En Pologne, 500 000 citoyens peuvent demander à la Diète d'organiser un référendum; au Portugal, une telle requête peut être soumise au parlement par 75 000 électeurs; en Hongrie, il faut 100 000 signatures et, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», 10 000 (rappelons que s'il y en a 200 000, respectivement 150 000, le référendum doit avoir lieu). D'autre part, 50 000 électeurs peuvent demander au Président de l'Albanie d'organiser un référendum, tandis que 300 000 peuvent faire de même en Azerbaïdjan.

47. Pour le reste, le rôle des autorités, et en particulier du parlement, est limité en cas d'initiative populaire. Comme énoncé précédemment, le Parlement italien peut exclure le référendum abrogatif en révisant les principes de base et le contenu essentiel de l'ancienne loi. Le droit maltais va dans le même sens: le référendum n'a pas lieu si le parlement abroge la législation contestée. Le Parlement lituanien délibère sur l'initiative mais ne peut refuser de la soumettre au peuple, sauf en cas d'inconstitutionnalité. En Suisse, le parlement examine la

validité de l'initiative populaire; il doit recommander son acceptation ou son rejet dans un délai de 30 mois après son dépôt. Il peut opposer un contre-projet à une initiative populaire visant à la révision partielle de la Constitution, qui sera soumis au vote en même temps que l'initiative. Le parlement peut aussi déclarer l'initiative non valable et refuser de le soumettre au vote du peuple.

C. Contenu

Référendum constitutionnel

48. Le référendum est souvent employé pour modifier la Constitution. Dans un certain nombre d'Etats, comme indiqué plus haut, il s'agit d'un référendum obligatoire, soit pour toute disposition constitutionnelle, soit seulement pour certaines dispositions jugées particulièrement importantes.

49. La plupart des Etats qui ne prévoient pas le référendum constitutionnel obligatoire connaissent un référendum constitutionnel facultatif, soit à la demande d'une autorité, soit à celle d'une fraction du corps électoral. Ainsi, le Président ou le Parlement français peuvent soumettre au peuple un amendement constitutionnel adopté par les deux assemblées; en Azerbaïdjan et en Turquie également, le Président ou le parlement peuvent convoquer un référendum constitutionnel; en Arménie, il faut l'accord du Président et du parlement. Le référendum constitutionnel peut avoir lieu sur l'initiative du parlement en Estonie, en Lituanie et à Malte (sous réserve des cas de référendums obligatoires dans ces deux derniers Etats), d'un tiers des membres d'une des chambres en Autriche. En Russie, il peut porter sur une nouvelle Constitution dans son ensemble, à l'initiative de l'assemblée constituante.

50. Le référendum constitutionnel facultatif à la demande d'une fraction du corps électoral est pratiqué en Italie (il faut 500 000 signatures), en Lituanie (300 000 signatures) et en Hongrie (200 000 signatures; s'il n'y en a que 100 000, il faut l'accord du parlement).

51. L'initiative populaire constitutionnelle est très courante en Suisse (100 000 signatures); elle existe aussi en Lituanie (300 000 signatures) et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (150 000 signatures).

52. Plusieurs Etats excluent au contraire les questions constitutionnelles du champ du référendum: Bulgarie, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas – loi temporaire applicable jusqu'en 2004 –, Portugal.

Référendum législatif

53. Le référendum législatif est prévu dans un bon nombre d'Etats. Il s'agit le plus souvent d'un référendum extraordinaire, exercé à l'initiative du Président de la République (Azerbaïdjan, France), du parlement (Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Lituanie, Luxembourg), d'une partie de ses membres (Danemark, Grèce) ou de l'accord de ces deux organes (Arménie, Irlande – il faut l'accord de la majorité du Sénat et d'un tiers de la chambre). Au Portugal, le Président décide sur proposition du parlement ou du gouvernement.

54. Le référendum législatif ordinaire est très courant en Suisse (à la demande de 50 000 électeurs). Il est prévu aussi en Hongrie, en Lituanie et dans «l'ex-République

yougoslave de Macédoine». Dans ces Etats, il est suspensif, ce qui accroît ses chances de succès, car l'électeur est toujours davantage disposé à s'opposer à un texte qui n'est pas en vigueur qu'à un texte qu'il a déjà vu en application.

55. L'initiative populaire législative est plus rare. Elle est connue en Lituanie, en Russie et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». L'Albanie, l'Italie et Malte prévoient le référendum législatif abrogatif dont l'initiative appartient à une fraction du corps électoral, mais qui ne peut que mettre un terme à la validité d'une loi et non conduire à son adoption.

Référendum conventionnel

56. Le référendum conventionnel (sur des traités internationaux) est prévu dans plusieurs Etats. Il est obligatoire dans quelques Etats en cas d'adhésion à l'Union européenne (Lettonie) ou, plus généralement, à une communauté supranationale (Suisse), à des organisations internationales en cas de transfert de compétences (Lituanie, Danemark sauf décision prise à la majorité des cinq sixièmes des membres du parlement), à une communauté avec d'autres Etats ou de sortie de celle-ci («l'ex-République yougoslave de Macédoine»), ou en cas d'association avec d'autres Etats (Croatie). A noter que l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne a été considérée comme une révision totale de la Constitution et dès lors soumise au référendum obligatoire. La Suisse retient aussi le référendum obligatoire pour l'adhésion à des organisations de sécurité collective.

57. Le référendum conventionnel facultatif ordinaire existe en Suisse – du moins pour les traités les plus importants –, ainsi que dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», aux mêmes conditions que le référendum législatif ordinaire.

58. Le référendum conventionnel peut aussi être extraordinaire. En France, il est initié par le Président de la République, au Portugal, par le Président de la République sur proposition du parlement ou du gouvernement, et à Malte par le parlement. Ce type de référendum n'est pas exclu en Azerbaïdjan et en Russie.

59. Certains autres actes peuvent être soumis au référendum, comme les arrêtés fédéraux (sans portée générale) suisses dans les cas prévus par la Constitution ou la loi (référendum facultatif ordinaire). Les droits azerbaïdjanais, estonien et maltais prévoient que d'autres actes peuvent être soumis au peuple par le parlement (ou le Président en Azerbaïdjan).

60. Les Etats, qui ne connaissent pas le référendum sur un projet rédigé (Croatie, Géorgie, Portugal, Suède)¹⁸⁶, ne permettent forcément pas de voter sur le texte même de la Constitution (ni d'autres textes). Cependant, ils prévoient le vote sur des questions importantes qui peuvent bien évidemment être de nature constitutionnelle, ou d'ailleurs aussi législative ou conventionnelle. En Croatie, par exemple, le vote peut avoir lieu sur toute question de la compétence du parlement ou toute question que le Président de la République considère comme importante.

Matières sur lesquelles peut porter le référendum

186. Voir partie I, D.

61. Un certain nombre d'Etats limitent les matières sur lesquelles peut porter le référendum, soit en établissant une liste exhaustive, soit en excluant certains domaines du vote populaire.

62. Une liste exhaustive est prévue en France pour le référendum législatif ou conventionnel, qui peut porter sur l'organisation des pouvoirs publics, sur les réformes relatives à la politique économique et sociale et aux services publics qui y concourent, et enfin sur la ratification d'un traité non contraire à la Constitution mais susceptible d'influencer le fonctionnement des institutions. En pratique, ce domaine est assez vaste.

63. Outre les élections et les questions soumises à la décision d'organes judiciaires ou administratifs, expressément exclues par les droits arménien, autrichien et azerbaïdjanais, mais implicitement par beaucoup d'autres, les matières dans lesquelles les droits nationaux excluent le référendum sont avant tout les questions financières, budgétaires et fiscales (Albanie, Azerbaïdjan, Danemark, Estonie, Grèce, Hongrie, Italie, Malte et Pologne à l'initiative des citoyens, Portugal, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»); l'amnistie et la grâce (Albanie, Azerbaïdjan, Géorgie, Italie, Pologne à l'initiative des citoyens, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»); les restrictions aux droits fondamentaux (Albanie, Arménie, Géorgie). Il peut s'agir aussi de l'intégrité territoriale (Albanie), de l'état d'urgence (Albanie, Estonie), des pouvoirs du parlement, des organes judiciaires et de la Cour constitutionnelle (Bulgarie), des textes relatifs notamment à la fonction publique, aux naturalisations et aux expropriations (Danemark), à la monarchie et à la famille royale (Pays-Bas – sous la loi temporaire applicable jusqu'en 2004 –, Danemark dans une certaine mesure), des actes législatifs soumis à une procédure spéciale, qui ont un contenu imposé par la Constitution ou sont constitutionnellement nécessaires au fonctionnement de l'Etat (Italie, Portugal), des nominations et révocations («l'ex-République yougoslave de Macédoine»). La mise en œuvre des traités internationaux ne peut être soumise au peuple au Danemark, en Hongrie, à Malte et aux Pays-Bas (loi temporaire), de manière à éviter une violation du droit international. Dans le même sens, le droit suisse permet (mais n'oblige pas) de soumettre à un seul vote un traité international et ses dispositions constitutionnelles ou législatives d'application.

D. La forme du texte soumis au référendum (la validité formelle)¹⁸⁷

64. Le texte soumis au référendum peut se présenter sous plusieurs formes:

- un projet rédigé de texte constitutionnel, légal ou autre;
- l'abrogation d'un texte en vigueur;
- une question de principe (par exemple: «Etes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution visant à introduire un système présidentiel?»); ou
- une proposition concrète qui n'est pas présentée sous la forme de dispositions spécifiques, dite «proposition non formulée» (par exemple: «Etes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution réduisant le nombre de sièges du parlement de 300 à 200?»).

187. Voir CDL-INF(2001)010, «Lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale», adoptées par la Commission de Venise lors de sa 47^e réunion plénière (Venise, 6-7 juillet 2001), partie II, C.

65. Un certain nombre d'Etats ne prévoient pas de règle concernant la forme des textes soumis au référendum (Azerbaïdjan, Belgique, Chypre, Finlande, Lettonie, Luxembourg, Norvège, Pologne, Russie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»). Plusieurs de ces Etats (Belgique, Finlande, Luxembourg, Norvège) ne connaissent d'ailleurs pas de règles générales sur le référendum ou prévoient que le Conseil des ministres définit la forme du texte soumis au référendum (Chypre). En Bulgarie, il doit simplement être possible de répondre à la question posée par oui ou par non.

66. D'autres Etats prévoient uniquement le vote sur un projet rédigé, comme l'Arménie, le Danemark, la France, l'Irlande, les Pays-Bas (loi temporaire) et la Turquie. L'Italie connaît en outre le référendum abrogatif, qui porte lui aussi sur un texte juridique déterminé.

67. Au contraire, le droit croate exclut les projets rédigés (il retient donc les questions de principe et les propositions non formulées); il en va de même, en principe, au Portugal où le seul texte rédigé pouvant être l'objet d'un référendum est un traité qui vise la construction ou l'approfondissement de l'Union européenne. Seules des questions de principe peuvent être soumises au vote en Géorgie et en Suède (où un choix peut être prévu entre des alternatives).

68. Il se peut aussi que le référendum porte sur un texte rédigé ou non selon son objet ou sa nature. En Autriche (où deux projets alternatifs peuvent être proposés), en Andorre, en Espagne et en Lituanie, le référendum décisionnel porte sur un projet rédigé (ou le renvoi du Président de la République en Autriche), le référendum consultatif sur une question de principe.

69. D'autres Etats prévoient à la fois le référendum sur un projet rédigé et sur une question de principe (Grèce, Espagne, Albanie). Enfin, les trois modalités (projet rédigé, question de principe, proposition non formulée) peuvent coexister (Hongrie, Suisse, Malte en l'absence de règle contraire). L'Albanie et Malte prévoient en outre le référendum abrogatif, qui porte sur un texte rédigé.

70. Les questions de principe sont définies de diverses manières par les droits nationaux. En Grèce, par exemple, il s'agit de questions nationales cruciales et de questions sociales importantes; en Espagne, de questions d'importance spéciale; à Chypre, de questions importantes d'intérêt public; en Suisse, il s'agit de la révision totale de la Constitution.

L'unité de la forme

71. La question se pose ensuite de savoir si les textes soumis au référendum doivent respecter le principe de l'unité de la forme (une même question ne doit pas combiner un projet rédigé et une proposition non formulée ou une question de principe).

72. Les Etats qui ne prévoient pas de règle concernant la forme des textes soumis au référendum ne retiennent logiquement pas non plus le principe de l'unité de la forme. Au contraire, lorsqu'une seule forme est prévue, celui-ci s'impose par définition. Certains Etats qui prévoient plusieurs formes de référendum retiennent le principe de l'unité de la forme. En Suisse, ce principe est prévu expressément. Il l'est de manière plus ou moins implicite dans un bon nombre d'autres Etats (exemple: en Albanie, on vote sur un texte constitutionnel, l'abrogation d'un texte de loi ou une question de principe). Un raisonnement semblable peut être fait en Andorre, en Estonie, en Grèce, en Hongrie, en Lituanie et en Espagne.

L'unité de la matière

73. Le principe de l'unité de la matière signifie que, sous réserve du cas de révision totale d'un texte, il doit exister un rapport intrinsèque entre les différentes parties de chaque question soumise au vote, afin de garantir la liberté de vote de l'électeur, qui ne doit pas être appelé à accepter ou rejeter en bloc des dispositions sans lien entre elles.

74. A ce jour, la plupart des Etats qui ont répondu au questionnaire n'ont pas adopté de règle imposant le respect du principe de l'unité de la matière. Celui-ci est retenu en particulier en Bulgarie, en Italie, au Portugal, en Suisse et en Hongrie, où la liberté de vote est considérée comme violée si les points d'une question sont contradictoires, si leur relation n'est pas claire et s'ils ne découlent pas les uns des autres ou ne sont pas liés par leur contenu. De manière moins explicite, ce principe est aussi retenu en Arménie, en Autriche et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Aux Pays-Bas, la question ne se pose pas vraiment, puisque seule une loi entière pouvait être soumise au vote populaire sous la loi temporaire.

L'unité de rang

75. L'unité de rang signifie qu'une même question ne doit pas porter simultanément sur la Constitution et un acte normatif inférieur. Elle est consacrée dans les Etats suivants: Andorre, Arménie, Irlande, Italie, Suisse et, implicitement, en Hongrie et en Lituanie.

76. L'unité de rang s'impose par définition dans les Etats qui ne connaissent pas le référendum constitutionnel (Bulgarie, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal) ou qui, au contraire, connaissent uniquement le référendum constitutionnel (Turquie). Elle ne concerne que les projets rédigés; les questions de principe et les propositions non formulées n'ont pas de rang dans la hiérarchie des règles (c'est leur mise en œuvre qui se fera par des normes constitutionnelles et/ou législatives).

Autres exigences relatives à la question posée

i. Question claire et non suggestive

77. La liberté de vote implique que «la question soumise au vote doit être claire (non obscure ou ambiguë); elle ne doit pas induire en erreur; elle ne doit pas suggérer une réponse; l'électeur doit être informé des effets du référendum; les participants au scrutin répondent par oui, non ou blanc aux questions posées»¹⁸⁸. Un certain nombre de droits nationaux affirment explicitement ces règles, et plus précisément l'exigence de clarté de la question. En Albanie, les questions de principe (questions particulièrement importantes) soumises au peuple doivent être claires, complètes et sans équivoque; en Arménie, la question doit être simple; en Hongrie, dépourvue d'ambiguïté; en France s'imposent les conditions de loyauté, de clarté et d'absence d'équivoque; au Portugal, les questions doivent être l'objet d'une formulation «objective, claire et précise», ne pouvant contenir aucune suggestion ni aucune considération préalable. L'exigence de clarté ressort des règles prévoyant la possibilité pour l'électeur de répondre par oui ou par non (Autriche, Croatie, Grèce, Malte, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»), ou de voter sur un texte rédigé déterminé (Irlande). L'exigence du caractère

188. Voir CDL-INF(2001)010, partie II, E, 2, a.

clair et non suggestif est affirmée aussi en Bulgarie, Italie, Pologne, Portugal et Suisse. Ailleurs, elle devrait s'imposer en application du principe de la liberté de vote.

ii. *Pluralité de questions*

78. En général, le nombre de questions posées lors d'une même votation n'est pas limité. Toutefois, en Arménie, le référendum ne peut porter sur plus d'une question et, au Portugal, sur plus de trois. Dans certains Etats, des alternatives peuvent être proposées (Autriche, Russie, Suède). En Suisse, le parlement peut adopter un contre-projet à une initiative populaire, qui est soumis simultanément au vote.

E. *Limites matérielles du référendum (la validité matérielle)*¹⁸⁹

79. La question des limites matérielles du référendum se pose avec le plus d'acuité en cas de révision constitutionnelle. En effet, la plupart des Constitutions ne prévoient pas de limites matérielles à leur révision, sans que cela n'exclue l'existence de telles limites, qu'il s'agisse de limites extrinsèques (le droit international ou certaines de ses règles) ou même de limites intrinsèques, qui impliquent la primauté de certaines dispositions constitutionnelles sur d'autres. Il n'y a pas lieu ici d'entrer dans un débat doctrinal, mais de constater dans quelle mesure les ordres juridiques nationaux reconnaissent de telles limites au référendum constitutionnel.

80. Les limites intrinsèques à la révision de la Constitution sont assez rares. En Albanie, le référendum ne peut conduire à porter atteinte à l'intégrité territoriale ou aux droits fondamentaux. En Croatie, la seule limite est la recréation d'un Etat yougoslave ou balkanique.

81. En ce qui concerne les limites extrinsèques, la Suisse retient les règles impératives du droit international (*ius cogens*). En Hongrie, il est interdit d'organiser un référendum sur les obligations résultant de traités internationaux en vigueur et sur les lois qui les mettent en œuvre.

82. Un bon nombre d'Etats ne prévoient pas de limites (exemples: Autriche, Azerbaïdjan, Finlande, Lettonie, Malte, Turquie, France en pratique).

83. Par contre, lorsque le référendum porte sur un acte inférieur à la Constitution, il est fréquent que la conformité à celle-ci (Estonie, Lituanie, Portugal, Russie, Suède) ou à celle-ci et au droit international (Chypre, Danemark, Grèce, Italie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine») puisse être contrôlée avant le vote. En Irlande, le contrôle s'effectue par rapport à la Constitution et au droit de l'Union européenne; celui-ci impose pour le moins, dans tous les Etats membres, qu'un texte qui lui est contraire ne soit pas en vigueur. Un tel contrôle peut être exercé même en cas de référendum sur une question de principe ou une proposition non formulée, lorsque celle-ci ne peut conduire à la révision de la Constitution (Andorre; la question doit aussi respecter les traités internationaux). En Russie, la question soumise au référendum ne doit pas restreindre, annuler ou réduire les droits et les libertés de l'homme et du citoyen universellement reconnus, ainsi que les garanties constitutionnelles de leur exercice.

189. Voir CDL-INF(2001)010, partie II, D.

84. En Pologne, même s'il n'y a pas de limite explicite, la Diète examine la conformité au droit supérieur avant de décider de recourir au référendum. Par ailleurs, la nécessité d'assurer la conformité au droit supérieur n'empêche pas d'exclure le contrôle préventif (Arménie).

F. Campagne/propagande/financement et votation

1. Campagne et propagande¹⁹⁰

a. Information des électeurs

85. La mise à disposition du texte soumis au vote aux électeurs est une condition indispensable de la libre formation de leur volonté. La publication dans le journal officiel est la forme minimale de publicité, qui ne touche en réalité qu'un nombre limité d'électeurs. La Lituanie et la Russie prévoient la publication dans les médias publics et sur leurs sites internet. En Irlande, le texte doit être mis à la disposition du public dans les bureaux de poste; aux Pays-Bas, dans les mairies (selon la loi temporaire applicable jusqu'en 2004).

86. Des règles relatives à une obligation des autorités de fournir une information objective allant au-delà de la simple mise à disposition du texte existent dans certains Etats. Aux Pays-Bas, un résumé du texte est envoyé aux électeurs. D'autres Etats prévoient une notice explicative ou d'autres informations. En Suisse, le texte soumis au vote est envoyé aux électeurs, avec une notice explicative du Conseil fédéral (gouvernement), qui doit présenter les divers points de vue de manière équilibrée. En France, même si cela n'est pas imposé par les textes, il résulte de la pratique que les autorités doivent fournir une information objective, notamment par la remise du texte et d'une notice explicative aux électeurs; le projet de notice est contrôlé d'office par le Conseil constitutionnel. En Finlande, une notice qui se devait objective a été envoyée aux électeurs lors du référendum sur l'adhésion à l'Union européenne en 1994 (une loi spéciale est adoptée pour chaque référendum). Une telle notice est rédigée en Irlande si les deux chambres du parlement le prévoient; elle doit être neutre. Au Portugal, toutes les autorités sont tenues à l'impartialité la plus stricte; en Lettonie, la Commission électorale centrale est tenue d'informer les citoyens de manière neutre, en particulier sur le projet soumis au vote.

87. Au Portugal, la Commission nationale pour les élections a pour tâche d'élaborer et de fournir toute information objective sur le référendum, nécessaire aux électeurs; en Pologne, la Commission électorale d'Etat y est simplement autorisée.

b. Auteurs de la propagande

88. Une obligation d'impartialité et de neutralité absolues des autorités est reconnue au Portugal; elle s'impose aussi très largement en Suisse.

89. En Russie comme au Portugal, les autorités et les personnalités officielles ne peuvent faire de propagande. Les restrictions imposées aux autorités sont parfois plus limitées. En Arménie, elles ne s'appliquent que dans l'exercice de leurs fonctions (pour les juges, les policiers et les militaires, l'interdiction de propagande est absolue). L'interdiction de faire de la propagande peut ne s'appliquer qu'aux membres des commissions électorales (Géorgie).

190. Voir CDL-INF(2001)010, partie II, E, 2.

90. En Autriche, les autorités doivent fournir une information neutre, mais elles peuvent aussi faire campagne; la jurisprudence de la Cour constitutionnelle interdit toutefois qu'elles diffusent une propagande massive non objective ou une propagande disproportionnée.

91. D'autres Etats permettent par contre aux autorités d'intervenir dans la campagne (Hongrie).

92. En ce qui concerne les particuliers, la plupart des Etats ne prévoient pas de restrictions. Toutefois, les citoyens et organisations étrangers ne peuvent faire campagne, par exemple, dans les Etats suivants: Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Russie. En Russie, les associations religieuses et de bienfaisance ne peuvent faire campagne. Au Portugal, un statut spécial est accordé aux partis politiques, coalitions de partis et groupes d'au moins 5 000 électeurs.

c. *Accès aux médias*

i. *Médias publics*

93. La majorité des Etats qui ont répondu au questionnaire réglemente l'accès aux médias publics pendant la campagne référendaire. Souvent, un temps égal dans les débats est accordé aux partisans et aux adversaires du projet (Albanie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, Lituanie, Suède, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»).

94. Dans certains Etats, l'équilibre doit être assuré entre les différents groupes prenant part à la campagne, plutôt qu'entre les partisans et les opposants. Tel est le cas en Italie, à Malte, en Pologne, au Portugal et en Russie.

95. Aux Pays-Bas et en Espagne, il est simplement prévu que les partis politiques représentés au parlement peuvent utiliser le temps qui leur est réservé à la radio et à la télévision pour la campagne référendaire. En Espagne, ce temps est alloué proportionnellement à la force électorale des partis.

96. Le droit français exige une place «équitable» pour les partisans et les adversaires du projet à la radio et à la télévision. Ne peuvent s'y exprimer que les partis représentés au parlement et ceux dont, compte tenu de la nature de la question posée, la participation paraît justifiée. L'exigence d'équité s'impose aussi en Irlande.

97. D'autres législations assurent un équilibre à travers des exigences d'objectivité, d'impartialité ou de neutralité. Ainsi en Autriche, la radiotélévision publique est tenue, de manière générale, à garantir une information objective et impartiale au public et la diversité des opinions.

ii. *Médias privés*

98. Les règles touchant les médias privés sont plus rares que celles relatives aux médias publics. Toutefois, les exigences d'équilibre s'imposent dans certains Etats aux médias audiovisuels privés comme publics. Ainsi, partisans et adversaires ont le même temps de parole dans les deux types de médias en Bulgarie et à Chypre. En Autriche, l'exigence d'impartialité et d'objectivité s'applique aussi aux radios et télévisions privées; en France et en Irlande, elles doivent assurer une place équitable aux partisans et aux adversaires du

projet. Tel a été le cas aussi en Finlande lors du référendum sur l'adhésion à l'Union européenne.

99. Au Portugal:

- l'exigence d'équilibre vaut pour les médias privés audiovisuels de la même façon que pour les médias publics – y compris le devoir d'accorder des «temps d'antenne»;
- la même exigence d'équilibre vaut pour les autres médias privés (la presse), mais seulement s'ils désirent insérer du matériel de campagne;
- l'utilisation des médias est gratuite (pour les partis et les groupes), un devoir de dédommager les publications et les chaînes incombant à l'Etat.

100. Sans aller aussi loin, la législation peut prévoir que des conditions financières inégales ne peuvent pas être imposées à la propagande pour le référendum selon son origine (Italie, Russie, Espagne où les tarifs ne peuvent être plus élevés que ceux de la publicité commerciale, Suisse en principe).

2. *Financement*¹⁹¹

101. L'utilisation de fonds publics en faveur ou en défaveur d'un projet soumis au référendum est interdite dans un certain nombre d'Etats: Arménie, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Irlande, Portugal, Pologne, Russie, Espagne, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Cela n'exclut évidemment pas l'utilisation de fonds publics pour l'organisation du référendum, y compris des avantages accordés aussi bien aux partisans qu'aux adversaires du texte en matière de frais postaux (Espagne) ou l'exemption fiscale des activités liées au référendum («l'ex-République yougoslave de Macédoine»).

102. D'autres pays lient l'usage de fonds publics au respect d'une exigence de neutralité. L'Irlande et Malte prévoient que les fonds publics peuvent servir à l'information mais non à la propagande. En Finlande, lors du référendum sur l'adhésion à l'Union européenne, des fonds publics ont été répartis également entre les partisans et les adversaires du projet.

103. Dans certains pays, la possibilité pour les autorités d'employer des fonds publics lors de la campagne n'est pas exclue, mais limitée. En Autriche, l'usage modéré de fonds publics par le parlement et le gouvernement est accepté tant qu'il ne constitue pas une information excessive et non objective. En Azerbaïdjan, c'est uniquement dans la période précédant directement le vote que les autorités ne peuvent faire campagne.

104. Le droit des autres Etats qui ont répondu au questionnaire apparaît silencieux sur la question.

Rémunération de la récolte des signatures

105. Dans les Etats qui connaissent l'initiative populaire ou le référendum facultatif se pose la question de la possibilité de rémunérer les personnes récoltant des signatures. Aucune des réponses au questionnaire ne mentionne qu'une telle rémunération soit interdite, donc le problème ne semble pas exister en pratique. Il est bien clair que ce sont les personnes qui

191. Voir CDL-INF(2001)010, partie II, F.

récoltent les signatures qui peuvent être rémunérées, et non pas les électeurs qui signent une initiative populaire ou une demande de référendum, comme le précise la réponse de la Russie.

3. *Votation*

a. Date du vote

106. Dans la plupart des Etats, le vote s'étend sur un jour, en République tchèque sur deux jours. La Finlande prévoit deux jours si le référendum a lieu en même temps que les élections nationales; le vote peut aussi avoir lieu sur un ou deux jours en Pologne. Par définition, lorsque le vote anticipé ou le vote par correspondance est admis, il a lieu auparavant. Ainsi, en Suède, le vote par correspondance a lieu pendant trente jours et, en Suisse, pendant trois semaines avant la date du scrutin. En Estonie, un vote anticipé peut avoir lieu dans des bureaux de vote dès treize jours avant l'élection (et, en outre, un vote électronique entre quatre et six jours avant l'élection, dès 2005); le vote anticipé est autorisé par le droit russe pendant quinze jours dans les localités peu accessibles, les bateaux, les stations polaires et, de manière générale, partout en dehors du territoire national.

107. Lorsqu'il existe un décalage horaire important à l'intérieur du territoire national, est-il possible de divulguer les résultats de certains centres de vote avant la clôture des opérations dans les autres? C'est en Russie que cette question se pose avec le plus d'acuité, et les résultats du vote sont annoncés après la clôture de tous les centres de vote et après le dépouillement général du scrutin. En France, il existe un important décalage horaire entre la métropole et l'outre-mer; à ce jour, la publication des résultats n'est pas interdite avant la clôture des derniers bureaux de vote.

b. Vote obligatoire

108. Le vote obligatoire n'est prévu pour les référendums que dans un nombre très limité d'Etats: Grèce, Luxembourg, Turquie, Belgique (où un seul référendum ad hoc a été organisé); en Suisse, il n'est imposé que dans un canton.

c. Quorum

109. La plupart des Etats ne prévoient pas de quorum pour valider le résultat d'un référendum.

110. Là où un quorum existe, il peut prendre deux formes: quorum de participation ou quorum d'approbation. Le quorum de participation implique que le vote n'est valable que si un certain pourcentage des électeurs inscrits prend part au vote. Le quorum d'approbation soumet la validité des résultats à l'approbation (éventuellement le rejet) d'un certain pourcentage du corps électoral.

111. Un quorum d'approbation est largement préférable à un quorum de participation, qui pose un problème sérieux¹⁹². En effet, les opposants au projet soumis au référendum, comme l'ont montré plusieurs exemples, appellent alors à l'abstention, même s'ils sont très minoritaires parmi les électeurs intéressés par le sujet.

112. Un quorum de participation de la majorité du corps électoral est prévu dans les Etats suivants: Bulgarie, Croatie, Italie et Malte (référendum abrogatif), Lituanie, Russie,

192. Voir CDL-INF(2001)010, partie II, O.

«l'ex-République yougoslave de Macédoine» (référendum décisionnel). En Lettonie, le quorum est de la moitié des électeurs qui ont participé à la dernière élection du parlement (sauf pour les révisions constitutionnelles, voir plus bas), et, en Azerbaïdjan, il est de 25 % des électeurs inscrits seulement. En Pologne et au Portugal, faute d'une participation de plus de 50 %, le référendum est *de facto* consultatif et non décisionnel (au Portugal, le quorum se calcule par rapport aux citoyens inscrits au recensement).

113. Un quorum d'approbation d'un quart du corps électoral est prévu en Hongrie; en Albanie et en Arménie, le quorum est d'un tiers du corps électoral. Au Danemark, une révision constitutionnelle doit être approuvée par 40 % de l'électorat; dans les autres cas, le texte proposé au vote n'est rejeté que si, non seulement la majorité des votants s'y oppose, mais 30 % du corps électoral vote contre.

114. En outre, un quorum particulièrement élevé est parfois prévu pour des décisions fondamentales. En Lettonie, lorsqu'une révision constitutionnelle est soumise au référendum, elle doit être approuvée par plus de 50 % des électeurs inscrits. En Lituanie, certaines règles particulièrement importantes relatives à la souveraineté ne peuvent être prises qu'à la majorité des trois quarts du corps électoral, et d'autres touchant à l'Etat et à la révision constitutionnelle à la majorité du corps électoral. En Croatie, il faut le vote positif d'une majorité du corps électoral pour l'association avec d'autres Etats.

115. Il se peut que quorum de participation et quorum d'approbation soient combinés. Ainsi, en Lituanie, en cas de référendum obligatoire, le quorum est de 50 % de participation et un tiers des électeurs doit approuver le projet; pour l'adhésion à des organisations supranationales, seul le quorum de participation doit être atteint.

G. Les effets du référendum¹⁹³

Référendum décisionnel et référendum consultatif

116. La plupart des référendums organisés dans les Etats qui ont répondu au questionnaire ont un caractère décisionnel, c'est-à-dire que le résultat s'impose juridiquement, aux autorités en particulier.

117. Plusieurs Etats ne prévoient que le référendum décisionnel: Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Estonie, France, Géorgie, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Russie, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie. Le seul référendum organisé en République tchèque (sur l'adhésion à l'Union européenne) avait un caractère décisionnel.

118. Dans d'autres Etats, comme le Danemark, le référendum décisionnel est la règle, mais le référendum consultatif n'est pas exclu.

119. En Hongrie, le référendum sur une loi ou faisant suite à une initiative populaire de 200 000 citoyens est toujours décisionnel; dans les autres cas, le parlement décide si le référendum sera décisionnel ou consultatif.

120. Certains Etats distinguent le référendum décisionnel et le référendum consultatif selon la nature du texte soumis au vote. En Andorre, en Autriche et en Espagne, seul le référendum sur une question importante est consultatif, le référendum constitutionnel (et

193. Voir CDL-INF(2001)010, partie II, N.

législatif en Autriche) est décisionnel. En Lituanie, le référendum est décisionnel s'il porte sur des dispositions constitutionnelles soumises au référendum obligatoire et sur des dispositions législatives proposées par une initiative populaire, consultatif dans les autres cas.

121. En Pologne et au Portugal, le référendum est décisionnel si la majorité du corps électoral s'est prononcée, consultatif *de facto* sinon.

122. Enfin, la Belgique, la Finlande, les Pays-Bas et la Norvège n'ont connu que des référendums consultatifs. En Suède, si un référendum décisionnel sur une question relative aux lois fondamentales est envisageable, il ne s'est tenu à ce jour que des référendums consultatifs.

Référendum suspensif et référendum abrogatif

123. Si l'on excepte le cas de l'initiative populaire, qui conduit à l'adoption d'un texte nouveau, le référendum décisionnel peut en outre avoir un caractère:

– *suspensif*: le texte ne peut entrer en vigueur tant qu'il n'a pas été approuvé par les électeurs ou qu'une demande de référendum n'a pas eu lieu dans le délai prévu par la Constitution ou par la loi;

– *abrogatif* ou *résolutoire*: le texte cesse d'être en vigueur à la suite d'un vote contraire/en l'absence de vote positif intervenant dans un certain délai après son adoption.

124. Le référendum suspensif, dès lors qu'il conduit à voter sur un texte non encore appliqué, implique les risques les plus importants de rejet de l'objet soumis au vote. Il est toujours pratiqué lorsque des traités internationaux sont soumis au vote, afin d'éviter l'engagement de la responsabilité internationale de l'Etat, ainsi que dans les Etats suivants: Arménie, Azerbaïdjan, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Turquie. Au Danemark et en Suisse, le référendum est suspensif sauf s'il porte sur une loi urgente (auquel cas il est résolutoire). Le seul référendum organisé en République tchèque (sur l'adhésion à l'Union européenne) était suspensif. Bien que consultatif, le référendum est suspensif également aux Pays-Bas.

125. Le référendum est suspensif en matière constitutionnelle uniquement en Albanie, Andorre, Italie, Espagne; lorsqu'il porte sur un projet rédigé (et est donc décisionnel) en Autriche. A Malte, le référendum est suspensif s'il concerne une révision constitutionnelle soumise au référendum obligatoire, ou une loi proposée par le parlement.

126. Par contre, en Russie, le référendum est en principe abrogatif. Le référendum abrogatif existe encore en matière législative en Albanie, Italie et Malte. «L'ex-République yougoslave de Macédoine» connaît à la fois le référendum suspensif et le référendum résolutoire. Rappelons que le Danemark et la Suisse, où le référendum est en général suspensif, connaissent le référendum abrogatif pour les lois urgentes.

Décisions à prendre après un référendum

127. Lorsque le vote a porté sur une question de principe ou une proposition non formulée, le parlement doit adopter un texte d'application. C'est le cas des Etats où des projets rédigés ne peuvent être soumis au référendum, comme la Croatie et la Géorgie. C'est aussi le cas pour des textes non formulés en Estonie (question d'intérêt national), en Suisse (initiative populaire non formulée). La Bulgarie (lorsque cela est nécessaire) et «l'ex-

République yougoslave de Macédoine» (dans les soixante jours, si le référendum n'est pas suspensif) prévoient aussi que le parlement peut être appelé à légiférer dans le sens du référendum.

128. Au Portugal, en cas de référendum décisionnel positif, le parlement ou le gouvernement est tenu à approuver, dans un délai de 90 ou 60 jours respectivement, la convention internationale ou l'acte législatif correspondant. En Russie, les décisions de suivi nécessaires doivent être prises dans les trois mois après le vote.

129. Aux Pays-Bas, bien que le référendum soit suspensif, le parlement devait, sous la loi temporaire, se prononcer à nouveau si le référendum était négatif, et prendre une décision sur l'entrée en vigueur du texte si le vote était positif.

130. Afin que le parlement ne contourne pas la décision populaire, le droit croate prévoit qu'il ne peut aller à l'encontre du résultat du référendum avant un an; en outre, un nouveau référendum ne peut être organisé avant six mois. Font exception l'initiative populaire et l'association avec d'autres Etats.

H. Parallélisme des formes et normes prévoyant le référendum

Parallélisme des formes¹⁹⁴

131. La portée du vote populaire dépend non seulement du caractère décisionnel ou consultatif de celui-ci, mais aussi de la possibilité pour le parlement de revenir sur la décision prise par le peuple. En d'autres termes, si une disposition a été adoptée par référendum, peut-elle être révisée sans recourir à cette procédure? Si elle a été refusée par le peuple, peut-elle être adoptée sans référendum?

132. Il ne se dégage pas une tendance forte sur ce point, les législations nationales sont très partagées. Le parallélisme des formes et donc la soumission au référendum (obligatoire ou facultatif) des normes révisant des dispositions adoptées par référendum sont retenus de manière générale dans les Etats suivants: Albanie, Andorre, Azerbaïdjan, Italie, Malte, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Lorsque le référendum est abrogatif (référendum législatif en Albanie, en Italie et à Malte), un amendement parlementaire allant à l'encontre de la décision prise par référendum peut, en théorie, entrer en vigueur, mais il relèverait d'une démarche politiquement inconsidérée. En Russie, une disposition adoptée par référendum ne peut être annulée ou révisée que par un nouveau référendum, si une autre procédure n'est pas établie dans le texte soumis au référendum. Le nouveau référendum ne peut être organisé avant deux ans, voire cinq ans.

133. Certains Etats ne prévoient le parallélisme des formes que pour les normes soumises au référendum obligatoire (Autriche, Danemark, Irlande, Lettonie). En Arménie, non seulement les dispositions constitutionnelles (soumises au référendum obligatoire), mais aussi les lois adoptées par référendum, ne peuvent être révisées que par la voie référendaire; le parallélisme des formes ne s'applique toutefois pas – en théorie du moins – aux textes refusés par référendum, qui pourraient être adoptés par le parlement.

194. Voir CDL-INF(2001)010, partie II, L.

134. Au Portugal, le parallélisme des formes n'est pas prévu, mais, si une solution a été refusée par référendum, elle ne peut être adoptée par la voie parlementaire qu'après une nouvelle élection du parlement.

135. Lorsque le référendum est consultatif, la question du parallélisme des formes ne se pose en principe pas. Tel est le cas par exemple en Belgique, en Finlande et en Norvège. Cela n'exclut évidemment pas qu'un référendum consultatif ait lieu sur le texte amendant un texte soumis au référendum, comme l'indique la réponse des Pays-Bas au questionnaire.

136. La question est controversée par exemple en Grèce. Dans la plupart des autres Etats qui ont répondu au questionnaire, il est par contre possible – juridiquement du moins – d'aller à l'encontre d'un résultat référendaire par la voie parlementaire: Bulgarie, Croatie (après un an), Chypre, Hongrie, Lituanie, Pologne, Espagne, Suède.

Modalités de révision des normes relatives au référendum¹⁹⁵

137. Une norme constitutionnelle ou législative prévoyant la possibilité d'organiser un référendum peut-elle être révisée par une procédure excluant le référendum?

138. La plupart des Etats qui ont répondu au questionnaire relèvent qu'il n'existe pas de norme particulière applicable à la révision des textes régissant le référendum.

139. Cela implique des situations très différentes selon les Etats. Ainsi, là où n'existe que le référendum consultatif, comme en Norvège, en Finlande ou aux Pays-Bas, il va de soi, encore une fois, que seul un référendum consultatif est envisageable sur ces normes. Au Portugal, où le référendum est exclu sur les normes constitutionnelles, il ne peut les toucher même si elles sont relatives au référendum. A l'inverse, en Suisse, où la Constitution est soumise au référendum obligatoire tandis que les lois sont soumises au référendum facultatif, toute norme relative au référendum (sauf si elle a un niveau réglementaire) est *de jure* soumise au référendum. Entre ces situations, tous les cas de figure intermédiaire sont possibles. Là où le référendum obligatoire est prévu pour les révisions constitutionnelles, il s'applique évidemment aussi si elles touchent à la question du référendum (outre la Suisse, on peut citer les Etats suivants: Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Danemark, Irlande). En Italie, les normes constitutionnelles sont soumises au référendum (suspensif) et les lois au référendum (abrogatif), à la demande de 500 000 électeurs. En Albanie, les dispositions constitutionnelles relatives au référendum ne peuvent (comme les autres) être révisées sans vote populaire qu'à la majorité des deux tiers du parlement

140. Cependant, il existe un certain nombre d'Etats où certaines normes relatives au référendum sont elles-mêmes soumises au référendum obligatoire en vertu d'une disposition spécifique. C'est le cas en Lettonie et à Malte pour la norme prévoyant quelles sont les normes constitutionnelles soumises au référendum obligatoire, afin d'éviter que le parlement ne contourne l'obligation de recourir au référendum en révisant la norme la prévoyant. C'est le cas plus largement en Estonie et en Lituanie pour les chapitres de la Constitution relatifs à la révision de celle-ci, qui prévoient les cas de référendum obligatoire.

195. Voir CDL-INF(2001)010, partie II, K.

I. Règles particulières relatives à l'initiative populaire et au référendum facultatif ordinaire¹⁹⁶

141. Lorsque le référendum est organisé à la demande d'une fraction du corps électoral, qu'il s'agisse d'un référendum facultatif ordinaire ou d'une initiative populaire, se pose un certain nombre de questions relatives à la récolte des signatures.

142. La première est celle du délai de récolte des signatures. Lorsque le référendum n'est pas suspensif, le droit national peut ne pas prévoir de délai, comme dans les Etats suivants: Albanie, Géorgie, Malte, Pologne, Portugal.

143. Lorsqu'un délai est prévu, sa durée est très variable: quinze jours seulement en Croatie, quarante-cinq en Russie, trois mois en Lituanie, trois mois pour le référendum législatif et six mois pour le référendum constitutionnel dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», quatre mois en Hongrie, cent jours pour le référendum facultatif ordinaire et dix-huit mois pour l'initiative populaire en Suisse. En Italie, le délai est de trois mois pour le référendum constitutionnel, tandis que le référendum législatif abrogatif peut être déposé entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre. Aux Pays-Bas, selon la loi temporaire, il n'y avait pas vraiment de récolte de signatures, les électeurs signent les demandes de référendum à la mairie; la requête introductive (40 000 signatures) doit être déposée dans un délai de trois semaines, la requête définitive (600 000 signatures) doit l'être dans un délai de six semaines après que la première a été déclarée valable.

144. La vérification des signatures est le plus souvent centralisée, et a lieu auprès de la Commission électorale centrale (Albanie, Lettonie, Lituanie, Russie – où 40 % au moins du nombre exigé de signatures sont vérifiées) ou d'un organe équivalent (Hongrie, Malte). En Italie, un bureau spécial de la Cour de cassation est compétent; en Suisse, il s'agit de la Chancellerie fédérale, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», du département de l'administration d'Etat du ministère de la Justice. En Pologne, le Président de la Diète vérifie que le nombre de signatures requis est atteint et, dans la négative, il donne un délai supplémentaire de deux semaines; il peut renvoyer les listes de signatures à la Commission électorale d'Etat en cas de doute sur la validité des signatures. La Cour suprême est l'instance qui prend la décision finale en cas de contentieux. Au Portugal, la vérification des signatures peut être demandée par le parlement, par échantillonnage, aux autorités compétentes. Le contrôle peut aussi se faire sur le plan local: en Géorgie, toute signature doit être confirmée par un notaire ou l'administration locale (ce qui n'exclut pas un contrôle au niveau national); aux Pays-Bas, il était fait par la mairie sous la loi temporaire. En Croatie, le comité référendaire doit vérifier les listes de signatures.

145. Seule la Suisse permet la rectification des vices résultant du contenu de la question, et encore cela doit-il être fait avant le début de la récolte des signatures.

J. Contrôle juridictionnel¹⁹⁷

146. Le contrôle juridictionnel en matière de référendum peut s'exercer d'abord a priori et porter sur le recours au référendum. Il peut aussi s'exercer en cours de procédure, et porter sur la procédure elle-même ou sur le droit de vote et, après le vote, sur la validité des résultats. Enfin, le contrôle a posteriori du texte adopté par référendum est envisageable.

196. Voir CDL-INF(2001)010, partie II, J.

197. Voir CDL-INF (2001)010, partie II, P.

147. Le questionnaire a mis avant tout l'accent sur le contrôle a priori et le contrôle des résultats. Les réponses ont toutefois fourni un certain nombre d'autres éléments intéressants.

148. Le contrôle juridictionnel du recours au référendum existe dans un bon nombre d'Etats. Souvent, il porte sur la constitutionnalité des questions soumises au référendum: Albanie, Arménie, Bulgarie, Chypre, Estonie, Géorgie, Hongrie, Italie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Russie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine». En Lituanie, c'est la conformité au droit supérieur en général qui est contrôlée; au Portugal, la constitutionnalité des questions soumises au référendum et la légalité de sa convocation.

149. Là où elle existe, la Cour constitutionnelle est généralement compétente pour le contrôle (a priori ou a posteriori) de la conformité des textes soumis au peuple au droit supérieur, soit dans tous les Etats cités, à l'exception de l'Estonie et des Pays-Bas (où le Conseil d'Etat est compétent).

150. Dans d'autres Etats, le contrôle juridictionnel ne concerne pas le recours au référendum, mais uniquement la procédure (Autriche, France, Grèce – Cour suprême spéciale –, Espagne, Irlande, Suède, Turquie – Conseil suprême des élections), ce qui peut conduire à l'invalidation des résultats. Les recours juridictionnels peuvent aussi être limités au respect du droit de vote (Suisse).

151. En ce qui concerne la compétence, il est à noter que la Cour constitutionnelle est appelée dans plusieurs Etats à se prononcer de manière générale sur les recours relatifs aux référendums (Croatie, France – Conseil constitutionnel –, Malte, Portugal). En Albanie, outre les questions constitutionnelles, elle se prononce sur la clarté de la question (en cas de vote sur un texte non formulé) et sur le caractère autosuffisant du texte de loi dont une partie serait abrogée, en ce qui concerne le référendum abrogatif. La réponse du Portugal précise que le contrôle a posteriori de la Cour englobe notamment la régularité de la campagne et du scrutin, ainsi que la sincérité des résultats.

152. Il peut aussi être prévu que seul le recours au référendum soit soumis à la compétence de la Cour constitutionnelle, tandis que le contrôle des résultats relève d'un autre organe. En Bulgarie, les litiges relatifs aux résultats sont ainsi traités par la Cour suprême administrative, en Hongrie et en Italie, par les tribunaux administratifs, en Lettonie, par les tribunaux ordinaires, après décision de la Commission électorale centrale (seules les décisions du Président de la République ou du parlement sont soumises à la Cour constitutionnelle).

153. Dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», seule la non-conformité de la loi avec la Constitution ou la violation d'un droit constitutionnel autre que le droit de vote ou d'éligibilité peut faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle. La juridiction ordinaire est par contre compétente pour statuer sur les litiges relatifs au droit de vote (après saisine des commissions électorales).

Qualité pour recourir

154. En ce qui concerne la qualité pour recourir, plusieurs réponses indiquent que tout électeur a une telle qualité; c'est le cas dans les Etats suivants: Croatie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Malte, Russie, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Aux Pays-Bas, toute personne intéressée peut recourir, à Andorre, il faut un intérêt légitime, au

Danemark et en Estonie, un intérêt juridique. En Autriche, le recours doit être déposé par un certain nombre d'électeurs, qui va de 100 à 500 selon le Land où vivent les requérants. Une qualité pour recourir étendue n'empêche pas que, en outre, certaines autorités puissent recourir (le Director of Public Prosecutions en Irlande, l'Attorney General à Malte), ou qu'une qualité spéciale pour recourir soit reconnue aux initiateurs du référendum (Italie).

155. Dans d'autres Etats, par contre, la qualité pour recourir est moins étendue. En Espagne, elle appartient aux sujets intéressés (partis, institutions); en Russie, aux personnes ou organes participant au référendum; en Bulgarie, aux organes ayant le droit de proposer la tenue d'un référendum. En France, elle est ouverte au représentant de l'Etat dans chaque département ou collectivité équivalente, mais ne l'est aux électeurs que dans des cas très particuliers. Au Portugal, en ce qui concerne le contrôle a priori, la qualité pour recourir appartient (obligatoirement) au Président de la République; dans le contrôle a posteriori, elle s'étend à tout électeur (concernant son bureau de vote), mais elle est reconnue particulièrement aux partis et aux groupes ayant participé à la campagne.

156. Enfin, il peut être prévu de réserver la qualité pour recourir à des autorités. En Arménie, il s'agit du Président de la République ou d'un tiers des députés; en Géorgie, du Président de la République, d'un cinquième des membres du parlement ou du défenseur public; en Lituanie, d'un cinquième des membres du parlement, du gouvernement ou des tribunaux (qui peuvent évidemment être saisis par des particuliers).

K. Les expériences de référendum

157. Les expériences de référendum varient beaucoup selon les Etats. A l'exception de la Suisse, où plus de 500 thèmes ont été soumis au référendum (depuis 1848), la plupart des Etats n'utilisent cet instrument que rarement. Plusieurs n'ont connu aucun référendum, du moins sous l'empire de leur actuelle Constitution: Albanie, Andorre, Bulgarie, Croatie, Pays-Bas (jusqu'en 2004), Russie. Il faut toutefois noter que, en Albanie, en Andorre et en Russie, la Constitution a été adoptée par référendum, alors que l'indépendance de la Croatie a également fait l'objet d'un référendum.

158. Plusieurs Etats n'ont connu qu'un référendum avant la remise des réponses au questionnaire (Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Chypre, République tchèque, Estonie, Malte, Espagne). D'autres n'en ont organisé que deux (Autriche, Finlande, Luxembourg – en 1919 et 1937 –, Norvège, Pologne, Portugal, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie) ou trois (Lettonie), la Hongrie quatre. Six ont eu lieu en Suède, en Lituanie (depuis 1992) et en Grèce (pendant des périodes de transition) et neuf en France (depuis 1958).

159. L'adhésion à l'Union européenne est le thème qui entraîne le plus de référendums dans les Etats où le recours à cette institution est rare. Elle a été l'objet des seuls référendums organisés en République tchèque et en Estonie et des deux référendums organisés en Norvège (plus précisément, en 1972, il s'agissait de l'adhésion aux Communautés européennes). Sur deux à quatre référendums qui se sont tenus en Autriche, en Hongrie, en Pologne et en Lettonie, l'un concernait également l'adhésion à l'Union.

160. Le recours au référendum est plus fréquent au Danemark, qui a connu 14 référendums (sur 17 questions), en Irlande (28 référendums constitutionnels depuis 1937) et surtout en Italie (53 référendums abrogatifs et un référendum constitutionnel depuis 1948).

161. L'organe qui recourt au référendum diffère évidemment selon les procédures prévues par le droit national. En Suisse, il s'agit d'une fraction du corps électoral, sauf dans les cas de référendum obligatoire; il n'y a eu qu'un référendum à la demande des cantons (sur plus de 500). En Italie, les référendums ont été en général initiés par une fraction du corps électoral, rarement par des conseils régionaux. Les deux référendums organisés dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» après l'indépendance l'ont été à la demande d'une fraction du corps électoral. Deux référendums ont été organisés en Hongrie à la demande d'une fraction du corps électoral, deux à celle du gouvernement. L'exécutif a été à l'origine des référendums en France, mais aussi en Arménie, Azerbaïdjan, Chypre, République tchèque, Espagne, Turquie ou, conjointement avec le parlement, au Luxembourg et à Malte. En Finlande et en Norvège, des lois spéciales du parlement ont été votées. Le parlement a été également à l'origine des référendums en Autriche, Belgique, Estonie, Lituanie (sous réserve d'une initiative populaire), Suède, Irlande (par l'adoption de textes soumis au référendum obligatoire), Portugal (un référendum obligatoire, une initiative parlementaire). Au Danemark, les référendums ont toujours été organisés à la demande des autorités, mais le parlement n'a décidé qu'une seule fois (pour quatre objets) du recours au référendum; sinon, c'est le gouvernement qui a maintenu un projet qui n'avait pas obtenu la majorité suffisante au parlement, ou il s'est agi d'un référendum obligatoire. En Lettonie, un référendum a été organisé à l'initiative du parlement, deux à la suite d'une suspension d'une loi par le Président, à la demande d'un dixième du corps électoral.

162. La question du respect du quorum de participation ou d'approbation ne se pose par définition que dans les Etats qui connaissent un tel quorum¹⁹⁸. Le quorum de participation de 50 % n'a pas été atteint à 18 occasions (sur 53 référendums abrogatifs) en Italie, à deux (sur six) en Lituanie, à une (sur deux) dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et au Portugal – dans ce dernier pays, le référendum a eu un effet consultatif. En ce qui concerne les quorums d'approbation, le seul référendum organisé en Arménie depuis l'adoption de la Constitution a échoué faute d'acceptation par un tiers du corps électoral, de même qu'un référendum (sur quatre) en Hongrie car aucune alternative n'a recueilli un quart du corps électoral.

163. La proportion de réponses affirmatives et de réponses négatives aux questions posées par référendum varie beaucoup selon les Etats, et il n'est vraiment pas possible de tirer des conclusions générales. En outre, les chiffres bruts n'indiquent pas dans quelle mesure les citoyens ont suivi les autorités, du moins dans les Etats qui connaissent l'initiative populaire ou le référendum abrogatif (pour lesquels le vote positif implique en principe une opposition aux autorités, et le vote négatif, la confiance en elles). La Suisse, qui est le pays qui pratique le plus le référendum, a connu davantage de réponses négatives que de réponses affirmatives, mais il faut souligner que beaucoup de ces refus portaient sur des initiatives populaires. En Italie, 19 référendums abrogatifs ont donné une réponse positive, 16 une réponse négative. Dans les Etats où le référendum n'existe que sur des projets soumis par les autorités, il y a eu 21 réponses affirmatives et 7 négatives en Irlande, 10 affirmatives et 2 négatives en France, mais 9 affirmatives et 7 négatives au Danemark. Dans les autres Etats, le recours au référendum est trop rare pour que des comparaisons statistiques aient vraiment un sens; il n'y a en tout cas pas de tendance lourde en faveur de votes systématiquement positifs ou systématiquement négatifs.

164. Le questionnaire demandait si des questions étrangères à la question posée, ou la popularité ou l'impopularité d'une autorité, ont joué un rôle dans le résultat. Peu de réponses

198. Voir *supra* partie I, F, 3.

clairement affirmatives ont été reçues, qui soulignent le rôle du pouvoir exécutif (Azerbaïdjan, France, Malte, Espagne), tandis que la réponse suisse n'exclut pas de tels facteurs (au moins pour certaines de plus de 500 questions). Il est cependant probable que de telles questions jouent un rôle plus ou moins déterminant dans d'autres pays.

II. Référendums régionaux et locaux

A. Le fondement juridique du référendum

165. Le référendum régional ou local est moins souvent prévu que le référendum national. Parmi les Etats qui ont répondu au questionnaire, il est ainsi exclu en Andorre, Azerbaïdjan, Chypre, Géorgie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Norvège et Turquie. Au Danemark, c'est seulement sur la base de lois spécifiques que des référendums consultatifs locaux peuvent être organisés. En Lituanie, les communes peuvent uniquement prévoir des sondages.

166. Lorsqu'il est prévu, le référendum régional ou local l'est très généralement dans des textes de l'Etat central. Cependant, il est mentionné dans la Constitution moins souvent que le référendum national. Ainsi, il est prévu dans la loi fondamentale en Albanie, Belgique, Bulgarie, France, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Russie, Suisse. En République tchèque, la Charte des droits et libertés fondamentaux, qui a valeur constitutionnelle, prévoit indirectement le référendum local. En Espagne, le référendum sur les statuts d'autonomie et leur révision est prévu par la Constitution, le référendum municipal par une loi.

167. Le référendum local ou régional est par contre prévu uniquement au niveau législatif dans les Etats suivants: Arménie, Croatie, Estonie, Finlande, Irlande, Malte, Russie, Suède, «l'ex-République yougoslave de Macédoine». C'était aussi le cas sous la loi temporaire applicable aux Pays-Bas de 2002 à 2004.

168. Par ailleurs, même si une disposition constitutionnelle prévoit le référendum à un niveau infranational, une législation d'application a souvent été adoptée, comme en Albanie, Bulgarie, République tchèque, France, Hongrie, Luxembourg, Pologne. Au Portugal, la loi d'application est une loi organique.

169. Dans les Etats fédéraux et régionaux, si le droit national autorise le référendum régional ou local, ses modalités sont souvent réglées au niveau des entités. En Autriche, cette institution est mentionnée dans les Constitutions des neuf Länder; en Russie, un nombre considérable d'entités régionales et locales a réglementé le référendum; en Suisse, la Constitution fédérale se borne à prévoir le référendum constitutionnel cantonal, les cantons définissent pour le reste l'institution du référendum. En Italie, la Constitution autorise les statuts (lois fondamentales) des régions à prévoir des référendums sur les actes législatifs et administratifs des régions; ces statuts prévoient aussi des référendums locaux. Des dispositions régionales d'application existent aussi en Espagne.

170. Des règles spécifiques peuvent aussi être adoptées sur le plan local dans des Etats unitaires: ainsi, en Hongrie, la loi ne prévoit que les règles de base; le détail est réglé dans des règlements municipaux. Les autorités locales, provinciales ou régionales ont également adopté des dispositions sur le référendum en Croatie, en Estonie, aux Pays-Bas et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

A1. Le niveau auquel se tient le référendum

171. Dire que le référendum est possible à un niveau infranational n'est pas répondre à la question de savoir à quel niveau exact il peut se tenir. Le référendum peut être régional seulement, local seulement, ou les deux, sans compter qu'il peut s'exercer à des niveaux intermédiaires. Cela dépend d'abord largement des types de collectivités territoriales existant

dans un Etat, tant il est vrai que le référendum provincial, par exemple, n'est envisageable que dans les Etats qui connaissent l'institution de la province.

172. Les réponses au questionnaire témoignent donc d'une grande diversité.

173. Dans les Etats fédéraux et régionaux, le référendum est prévu aussi bien dans les Etats fédérés, les communautés autonomes ou les régions que dans le cadre municipal. C'est le cas en Autriche, en Italie, en Russie et en Suisse. En Espagne, le référendum est possible au niveau des communautés autonomes, des provinces et des communes.

174. En Belgique toutefois, le référendum est prévu à ce jour dans les provinces et les communes, mais est encore en voie d'introduction au niveau régional.

175. Le référendum est prévu aussi bien au niveau régional que local en Albanie, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Suède. Aux Pays-Bas, il existait dans les provinces et les communes de 2002 à 2004; en Pologne, dans les régions, les districts et les communes. La France prévoit le référendum local aux niveaux de la région, du département et de la commune; en outre, elle connaît le référendum institutionnel, intéressant un territoire particulier et portant sur son statut de collectivité, dans les collectivités particulières (outre-mer, Corse). Le référendum régional est prévu par la Constitution portugaise dans les régions autonomes des Açores et de Madère, mais une loi organique doit être adoptée avant qu'il ne puisse être organisé.

176. Par contre, seul le référendum municipal existe en Arménie, République tchèque, Estonie, Finlande et Irlande, au Luxembourg, à Malte, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et au Portugal (dans les municipalités et les communes qui les constituent, tant que la loi organique sur le référendum régional n'a pas été adoptée). En Lituanie, des sondages peuvent être organisés par les autorités municipales.

Le rôle des autorités de l'Etat central

177. Le questionnaire pose la question de savoir si les autorités nationales ou fédérales peuvent intervenir dans les référendums régionaux ou locaux.

178. En général, tel n'est pas le cas; le contrôle judiciaire de la conformité du recours au référendum ou du texte adopté par référendum au droit supérieur est réservé. La saisine d'une juridiction peut émaner d'un organe exécutif; ainsi, en France, le représentant de l'Etat peut saisir le tribunal administratif, pour un contrôle a priori ou a posteriori. Dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», le représentant de l'Etat peut suspendre l'application de tout règlement municipal pour inconstitutionnalité ou illégalité, mais il doit alors saisir la Cour constitutionnelle. En Estonie, la saisine peut émaner d'un gouverneur de district; à Malte, de l'Attorney General.

179. En Espagne toutefois, le référendum local est soumis à l'autorisation du gouvernement national.

180. En outre, une commission électorale nationale peut être impliquée dans les référendums régionaux et locaux, comme c'est le cas en Pologne.

B. Les types de référendum – l'organe compétent pour recourir au référendum

181. Comme au niveau national, il faut distinguer au niveau local les référendums obligatoires des référendums à la demande d'une autorité et des référendums à la demande d'une fraction du corps électoral.

Le référendum obligatoire

182. Dans les Etats fédéraux, les révisions constitutionnelles des entités fédérées sont parfois soumises au référendum obligatoire. C'est le cas en Suisse ainsi que dans deux Länder autrichiens. De manière analogue, en Espagne, la révision des statuts d'autonomie adoptés selon une procédure spéciale dans les premières années après l'entrée en vigueur de la Constitution est soumise au référendum obligatoire.

183. L'un des domaines où le référendum obligatoire est le plus souvent prévu est celui des modifications territoriales. En Italie, cela s'applique au changement des limites d'une région ou à la création d'une nouvelle région. En Albanie, le référendum est obligatoire de manière générale en cas de modification des limites territoriales, même si la décision finale est du ressort du parlement, sous forme de loi; il en va de même en Hongrie, où cette institution est prévue pour toute fusion ou division de municipalités, ou le changement de district d'une municipalité. En République tchèque, le référendum obligatoire n'existe qu'en cas de division d'une commune, dans la partie de celle-ci qui entend se séparer.

184. Le droit cantonal suisse prévoit de nombreux autres cas de référendum obligatoire, notamment en matière législative. Le droit des collectivités locales peut en outre prévoir d'autres cas de référendum obligatoire en Hongrie.

Le référendum à la demande d'une autorité

185. Le droit national peut prévoir l'organisation d'un référendum régional à la demande des autorités de la région: en Autriche, il s'agit, selon les Länder, du Landtag (parlement) ou d'un certain nombre de ses membres.

186. Le référendum à la demande du législatif communal existe sur le plan local, par exemple dans les Etats suivants: Belgique, République tchèque, Estonie, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas (loi temporaire), «l'ex-République yougoslave de Macédoine»; en Hongrie, le référendum peut être demandé par le conseil municipal en tant que tel, mais aussi par un quart de ses membres ou une de ses commissions. Si la décision de recourir au référendum émane de l'assemblée, l'initiative peut appartenir à une partie de celle-ci ou à un organe exécutif: ainsi, en Bulgarie, au niveau des municipalités, l'initiative peut provenir d'un quart des conseillers municipaux, du maire de la municipalité ou du gouverneur de la région; au Portugal, des membres de l'assemblée ou de l'exécutif local; dans ces deux Etats, c'est finalement l'assemblée qui décide du recours au peuple, et, comme cela sera précisé plus loin, un certain nombre de citoyens peut le lui demander.

187. Dans certains Etats, le référendum local nécessite l'accord des organes législatif et exécutif de la commune. C'est le cas en Russie, où il faut l'accord de l'organe représentatif et de son chef, et en Espagne, où le maire peut recourir au référendum avec l'accord de la majorité des membres du conseil municipal et celui du gouvernement national.

188. Le référendum à la demande des autorités peut aussi exister à la fois au niveau régional et au niveau local: en Croatie et en Suède, il peut être demandé par les assemblées des municipalités ou villes comme par ceux des régions; en France et en Pologne, par l'assemblée délibérante de chacune des collectivités territoriales. En Suisse, il est prévu, à divers niveaux, par un certain nombre de droits cantonaux.

189. Le référendum à la demande de collectivités territoriales inférieures existe sur le plan régional en Albanie: il est organisé à la requête de conseils communaux ou municipaux représentant au moins le tiers de la population de la région. Plusieurs Länder autrichiens prévoient aussi qu'un référendum peut être organisé à la demande d'un certain nombre de communes.

Le référendum à la demande d'une fraction du corps électoral

190. La plupart des Etats qui connaissent le référendum régional ou local permettent le référendum à la demande d'une fraction du corps électoral. Lorsque le droit national prévoit que l'organe délibérant est libre de recourir ou non au référendum à la suite d'une telle demande, le nombre de signatures exigé est en général assez faible: sur le plan local, en Estonie, 1 % de la population, mais au moins 5 signatures; en Finlande, 5 % des électeurs. Par contre, lorsque la demande de référendum doit être suivie d'un vote populaire, le nombre de signatures exigé est souvent plus élevé: 30 % des électeurs dans les communes jusqu'à 3 000 habitants en République tchèque, 20 % dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», 10 % à Malte et en Albanie (mais 20 000 au plus dans ce dernier pays), 5 % toutefois en Arménie et en Russie. En Bulgarie, la demande de référendum doit être soutenue par un quart des inscrits au moins, mais le conseil municipal n'est obligé d'organiser un vote que si celui-ci est demandé par la moitié des inscrits. En Italie, le référendum régional peut être demandé par 20 % des électeurs de la région.

191. Compte tenu de la grande diversité du nombre d'habitants des différentes collectivités territoriales, le pourcentage d'électeurs nécessaire pour la demande de référendum est souvent plus élevé dans les petites communes que dans les grandes: au Luxembourg, il faut un cinquième des électeurs dans les communes de plus de 3 000 habitants et un quart dans les autres communes; des règles analogues s'appliquent en République tchèque.

192. En Belgique et au Portugal, le pourcentage est calculé en fonction de la population, aussi bien au niveau provincial que local. Comme indiqué plus haut, en Albanie, le nombre de signatures est plafonné à 20 000. En Hongrie, chaque collectivité décide du pourcentage d'électeurs nécessaire, dans une fourchette entre 10 et 25 %.

193. Dans les Etats fédéraux, le droit des entités fédérées est déterminant également en matière de référendum à la demande d'une fraction du corps électoral: c'est le cas en Suisse (où les référendums et initiatives populaires sont très fréquents), en Autriche et en Russie.

194. Comme en matière de référendum national, le rôle des autorités dans le déclenchement du processus référendaire est variable aussi pour les référendums régionaux et locaux. La question de l'intervention des autorités nationales a déjà été traitée plus haut. Les autorités régionales ou locales peuvent décider de l'organisation du référendum en cas de référendum à la demande des autorités ou de demande de référendum émanant d'une fraction du corps électoral soumise à l'approbation d'une autorité. Tel est le cas en Finlande; en Bulgarie, lorsque la demande émane de moins de 50 % des inscrits; dans «l'ex-République

yougoslave de Macédoine», lorsqu'elle émane de moins de 20 % des inscrits. En cas de demande émanant d'une fraction du corps électoral, les autorités régionales ou locales peuvent dans certains Etats se prononcer sur la conformité au droit supérieur (Pologne, Suisse); sinon, elles sont essentiellement chargées de l'organisation du scrutin. En République tchèque toutefois, le conseil municipal, saisi d'une demande de référendum émanant d'une fraction du corps électoral, peut statuer sur le fond sans référendum avec l'accord du comité référendaire.

C. Contenu

Les types d'actes soumis au référendum

195. La plupart des réponses au questionnaire indiquent que ce n'est en général pas tant la nature juridique de l'acte qui détermine la possibilité de le soumettre au référendum régional ou local; l'élément déterminant est plutôt le fait que l'acte relève de la compétence des autorités régionales ou locales. Il en va ainsi dans les Etats suivants: Albanie, Arménie, Belgique, Bulgarie, Croatie, Finlande, France (pour le référendum local), Hongrie, Pays-Bas, Portugal, Russie, Suède, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»). En d'autres termes, cela signifie que, dans ces Etats, tous les actes des collectivités territoriales peuvent en principe être soumis au référendum. Le Danemark, l'Estonie, le Luxembourg et la Pologne ne prévoient pas de règle spécifique, d'où l'on peut déduire qu'ils sont sur la même ligne.

196. Certains Etats prévoient toutefois des restrictions quant à la nature juridique de l'acte pouvant être soumis au vote. En République tchèque, les règlements municipaux ne peuvent être soumis au référendum; à Malte, ils sont au contraire le seul objet du référendum; en Irlande, cet instrument est réservé aux projets de schémas financiers. En Suisse, les actes soumis au référendum sont très nombreux: sauf en ce qui concerne le référendum sur la Constitution cantonale, obligatoire en vertu de la Constitution fédérale, leur définition relève du droit cantonal, que ce soit au niveau cantonal ou au niveau local; au niveau cantonal, par exemple, le référendum est généralement prévu sur les lois et sur certaines dépenses (référendum financier). En Autriche aussi, c'est le droit des entités fédérées (Länder) qui détermine les actes pouvant être soumis au référendum: au niveau des Länder, il s'agit en général des projets de lois adoptés par le Landtag (parlement régional); au niveau local, des décisions du conseil municipal.

Matières sur lesquelles peut porter le référendum

197. La liste des matières pouvant être soumises au référendum n'est souvent pas non plus limitée (Albanie, Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Lituanie – où il s'agit plutôt d'un sondage –, Malte, Pologne, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»). En Suisse, le droit cantonal, qui règle la matière, va généralement dans le même sens.

198. L'un des objets les plus classiques des référendums locaux et régionaux est la modification des limites des collectivités territoriales, même si la décision finale est du ressort de la loi nationale, comme le précisent par exemple les réponses de l'Albanie, de la Croatie, de l'Estonie, de la Hongrie, des Pays-Bas, de la Russie; en Autriche, la modification des limites communales peut faire l'objet d'un référendum dans certains Länder. En Suisse, la Constitution fédérale prévoit l'approbation du corps électoral concerné pour toute modification du territoire d'un canton. En Italie, le changement des limites d'une région et la création d'une nouvelle région sont soumis au référendum obligatoire. Au Portugal, le

référendum local (le seul à exister actuellement) ne pourra, au mieux, porter sur la modification du territoire d'une collectivité locale que dans le cadre de la procédure de consultation des organes locaux, à laquelle le législateur est tenu. Par contre, le référendum sur une modification territoriale n'est pas possible en Belgique.

199. En France, le référendum institutionnel intéresse un territoire particulier et porte sur son statut de collectivité, dans les collectivités particulières (outre-mer, Corse).

200. Plusieurs Etats excluent toutefois certains domaines du champ du référendum. Il s'agit d'abord de questions relevant de la compétence exclusive des organes élus (Arménie). Dans ce pays, le référendum est en outre exclu s'il porte sur un domaine relevant d'une délégation des autorités nationales, ou touchant aux droits fondamentaux. En Russie aussi, il ne peut entraîner une restriction des droits fondamentaux.

201. Les questions exclues du référendum sont aussi, par exemple, des nominations et questions de personnel (Arménie, Belgique, Hongrie, Russie) ou des questions budgétaires, financières et fiscales (Arménie, Belgique, Croatie, Italie, Portugal, Russie, Espagne).

202. Au contraire, en Irlande, le référendum local ne peut porter que sur des projets de schémas financiers (mais il n'y a pas eu de cas d'application jusqu'à présent).

203. En Bulgarie aussi, le référendum local est lié à des questions financières: les contrats d'emprunts avec les banques ou d'autres institutions financières; les ventes, concessions, baux ou contrats de rente de biens municipaux de valeur considérable ou d'importance particulière pour la municipalité; la construction de bâtiments, d'ouvrages d'infrastructure ou autres équipements pour les besoins de la municipalité et les investissements qui ne peuvent être assurés par les recettes ordinaires de la municipalité. La loi provisoire néerlandaise (en vigueur jusqu'en 2004) prévoyait aussi une liste détaillée de matières sur lesquelles le référendum était possible ou exclu; les normes provinciales et communales pouvaient ajouter des matières, sauf évidemment lorsque la loi provisoire excluait le référendum.

204. En général, une élection ne peut être remise en cause par un référendum, comme prévu expressément en République tchèque, en Hongrie et en Russie. Toutefois, en Pologne et dans certains Länder autrichiens, la révocation d'un organe élu est possible à la suite d'un référendum à la demande des électeurs (*recall*).

D. La forme du texte soumis au référendum (la validité formelle)

205. Plus encore que pour les référendums nationaux, la législation des différents Etats est souvent silencieuse quant à la forme (projet rédigé, question de principe, proposition non formulée) des actes qui peuvent être soumis au référendum régional ou local.

206. L'Arménie, la France et l'Italie n'autorisent que les projets rédigés. A Malte, où seuls des règlements communaux peuvent être soumis au référendum, il s'agit aussi de textes rédigés. Au contraire, la République tchèque et le Portugal ne prévoient le référendum que sur des questions de principe ou des propositions non formulées, et la Belgique le réserve aux questions de principe. En Irlande, l'objet du référendum local (des projets de schémas financiers) fait en sorte qu'il a un caractère non formulé.

207. Dans les autres Etats, un référendum peut dès lors avoir lieu à la fois sur des questions de principe, des propositions non formulées ou des textes rédigés, comme prévu explicitement en Hongrie et en Suisse (en vertu du droit cantonal). Certaines législations prévoient simplement qu'il doit être possible de répondre à la question par oui ou par non, ce qui n'exclut aucune de ces formes (Bulgarie, Croatie). En Autriche, les solutions varient selon les Länder.

L'unité de la forme

208. L'unité de la forme est prévue explicitement en Suisse et implicitement en Hongrie. Elle s'impose aussi dans les Etats qui ne soumettent au référendum que des projets rédigés (Arménie, France, Italie) ou, au contraire, uniquement des questions de principe ou des propositions non formulées (Belgique, République tchèque, Portugal).

L'unité de la matière

209. La règle de l'unité de la matière n'est pas plus souvent imposée pour les référendums régionaux et locaux que pour les référendums nationaux. Elle est retenue par exemple en Arménie, en Bulgarie, en Italie, au Portugal, en Suisse et en Hongrie où, comme en matière de référendum national, les points d'une question ne doivent pas être contradictoires, leur relation doit être claire et ils doivent découler les uns des autres ou être liés par leur contenu. En Autriche, la solution dépend du Land.

L'unité de rang

210. Le droit suisse requiert que, lorsque les cantons prévoient l'initiative populaire dite unique, qui peut être de rang constitutionnel ou législatif, les initiants déterminent son rang et ne peuvent prévoir simultanément une révision constitutionnelle et une révision législative.

Autres exigences relatives à la question posée

– Question claire et non suggestive

211. Comme cela a déjà été dit pour les référendums nationaux, la liberté de vote implique que la question soumise au vote soit claire et non suggestive, même si toutes les législations nationales ne le prévoient pas expressément.

212. En général, les règles nationales applicables en l'espèce sont les mêmes qu'en matière de référendums nationaux.

213. En Albanie, la question soumise au peuple doit être claire, complète et sans équivoque; en Arménie, la question doit être simple; en Hongrie, dépourvue d'ambiguïté; au Portugal, objective, claire et précise; en France s'imposent les conditions de loyauté, de clarté et d'absence d'équivoque. L'exigence de clarté ressort aussi des règles prévoyant la possibilité pour l'électeur de répondre par oui ou par non (Belgique, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Finlande, Malte, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»). L'exigence du caractère clair et non suggestif est affirmée aussi en Italie, Pologne et Suisse.

– Pluralité de questions

214. Comme pour les référendums nationaux, le nombre de questions posées simultanément n'est en général pas limité. C'est encore en Arménie qu'il ne peut y avoir qu'une seule question par vote, et au Portugal pas plus de trois. Des alternatives aux réponses sont aussi possibles en Russie, de même qu'en Suisse et en Autriche sur la base du droit des entités fédérées.

E. Limites matérielles du référendum (la validité matérielle)

215. Les limites matérielles au référendum sont forcément plus nombreuses en matière de référendums nationaux et locaux. S'il existe souvent des doutes sur l'existence de normes supérieures à la Constitution (nationale), l'existence même de l'Etat implique que le droit de l'Etat central (fédéral ou unitaire) prime sur celui des entités fédérées, des régions et des autres collectivités locales inférieures.

216. Dès lors, presque toutes les réponses au questionnaire soulignent la nécessité de la conformité du texte soumis au référendum au droit supérieur, national ou fédéral en particulier. Cette exigence peut être explicite ou implicite. Certaines réponses soulignent la nécessité de respecter les droits fondamentaux (Russie) ou de rester dans le domaine de compétence de la commune (Finlande, Hongrie); il s'agit là encore de l'expression du principe plus général de la nécessité de se conformer au droit supérieur.

217. Le respect des normes d'une collectivité territoriale supérieure (par exemple, une norme régionale dans le cas d'un référendum local) s'impose aussi en vertu du principe général de la hiérarchie des normes.

218. Lorsque le référendum est uniquement consultatif, les règles peuvent être plus souples, puisque aucune norme n'est adoptée par vote populaire, ce qui exclut une violation du droit supérieur. Cependant, le principe est que la consultation reste dans le cadre des compétences de la collectivité territoriale en cause, comme le précise la réponse de la Belgique. En Lituanie, où les communes réalisent plutôt des sondages, ceux-ci doivent porter sur des domaines de la compétence de la commune.

F. Campagne/propagande/financement et votation

1. Campagne et propagande

219. Les règles en matière de campagne électorale et de propagande sont souvent moins développées pour les référendums régionaux et locaux, compte tenu de l'enjeu plus limité du scrutin. Les réponses des Etats suivants indiquent toutefois que les mêmes règles que sur le plan national s'appliquent, *mutatis mutandis*: Autriche, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suisse, Espagne, «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

220. L'obligation pour les autorités de fournir une information objective est retenue notamment en France, en Pologne et en Suisse.

221. En ce qui concerne les auteurs de la propagande, l'interdiction pour les autorités de faire de la propagande, prévue par exemple en Arménie, au Portugal et en Russie, s'applique à l'ensemble des référendums. En Autriche, il en va de même du principe selon lequel les autorités, bien qu'autorisées à faire campagne, ne peuvent diffuser une propagande massive non objective ou une propagande disproportionnée; en Hongrie, les autorités peuvent intervenir dans la campagne.

222. Compte tenu de l'importance limitée des enjeux, les Etats réglementent moins les médias dans le cadre des votes régionaux et locaux que dans celui des votes nationaux. En France, la propagande sur des chaînes de télévision ou des stations de radio n'est prévue que dans le cas des référendums institutionnels, et alors seulement sur les chaînes et stations publiques locales; dans ce cas, comme au niveau national, une place équitable doit être garantie aux partisans et aux adversaires du projet. Au Portugal, l'accès gratuit aux médias est garanti. En Espagne, l'accès gratuit concerne uniquement les partis représentés au parlement régional ou provincial. A Malte, un équilibre doit être garanti entre les partisans et les opposants dans les médias publics; toutefois, il n'y a pas eu de référendum local à ce jour.

2. *Financement*

223. Les Etats qui réglementent le financement des campagnes référendaires au niveau local, ou même régional, sont relativement peu nombreux. L'interdiction d'usage des fonds publics à des fins de campagne est mentionnée dans les réponses de l'Arménie, du Portugal, de la Russie et de la Suisse. En Autriche, la possibilité de faire un usage modéré des fonds publics est reconnue comme en matière de référendums nationaux; à Malte, des fonds publics peuvent être employés à des fins d'information mais non de propagande; en Espagne, le courrier de propagande fait l'objet de tarifs spéciaux favorables. Par ailleurs, les frais d'organisation sont souvent à la charge non de l'Etat central, mais plutôt de la collectivité locale qui organise le vote, comme en Croatie, en Pologne ou dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

224. La rémunération de la récolte des signatures n'est interdite dans aucun des Etats qui ont répondu au questionnaire. Pas plus qu'au niveau national, cela ne semble donc poser un problème.

3. *Votation*

Date du vote

225. Le vote sur un jour seulement est la règle, en matière de référendums régionaux et locaux, plus encore qu'en matière de référendums nationaux. La République tchèque prévoit deux jours dans le cas où le vote coïncide avec des élections (nationales, régionales ou locales).

226. En outre, comme en matière de référendums nationaux, le vote par correspondance peut être prévu, par exemple pendant trente jours en Suède et pendant trois semaines en Suisse. Le vote anticipé du droit russe (pendant quinze jours, dans les localités peu accessibles, les bateaux, les stations polaires et à l'étranger) est également retenu au niveau des entités fédérées et des municipalités.

Vote obligatoire

227. Le vote obligatoire est pratiquement inconnu en matière de référendums régionaux et locaux. Il existe dans un canton suisse.

Quorum

228. Les exigences de quorums ne sont pas fréquentes en matière de référendums régionaux et locaux.

229. Un quorum de participation de 50 % des électeurs est prévu en Bulgarie, en Croatie, en République tchèque, à Malte et en Russie (mais non en Italie, contrairement à ce qui existe sur le plan national). En Pologne, il est de 30 %, en Belgique seulement de 10 % des habitants au niveau provincial et de 10 à 20 % au niveau communal. Au Portugal, le référendum n'est décisionnel qu'en cas de participation de plus de 50 %.

229. D'autres Etats prévoient un quorum d'approbation. En Hongrie, un référendum est valable si la même réponse a été donnée par 25 % des inscrits; en Arménie, un tiers des inscrits est nécessaire pour qu'un texte soit approuvé; en Irlande et aux Pays-Bas (selon la loi temporaire applicable jusqu'en 2004), c'est au contraire le rejet d'un texte qui nécessite un tiers, respectivement 30 % des inscrits. Enfin, en République tchèque, la séparation ou la fusion de communes nécessitent l'approbation de 50 % des électeurs inscrits.

G. Les effets du référendum

Référendum décisionnel et référendum consultatif

231. Comme les référendums nationaux, les référendums régionaux et locaux sont en général décisionnels. Il en va toujours ainsi en Arménie, Bulgarie, France, Hongrie, Pologne, Espagne et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Au Portugal, le référendum n'est décisionnel que si la participation dépasse 50 %.

232. Le référendum est aussi décisionnel en général en Autriche et en Suisse, mais le droit des Länder, respectivement des cantons, peut prévoir un référendum consultatif.

233. Dans d'autres Etats, le référendum est décisionnel, sauf s'il porte sur une question qui nécessite l'adoption d'une loi au niveau national. Ainsi, en Albanie, le référendum est consultatif dans le cas de modification des limites territoriales, qui nécessite une loi nationale; en Italie, c'est la création d'une nouvelle région ou le transfert d'un territoire d'une région à une autre qui fait l'objet d'un référendum consultatif; en République tchèque, de manière plus générale, le référendum est consultatif quand il concerne une question faisant l'objet de la compétence consultative de la commune. A Malte, un référendum consultatif est envisageable.

234. Un certain nombre d'Etats ne connaissent que le référendum consultatif sur le plan local: c'est le cas de la Belgique, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de l'Irlande, de la Lituanie (où il s'agit plutôt d'un sondage), du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Suède.

Référendum suspensif et référendum abrogatif

235. La plupart des référendums régionaux ou locaux sont suspensifs. Tel est le cas en Arménie, en Espagne, aux Pays-Bas (loi temporaire, même si le référendum était consultatif), et, très généralement, en Suisse (le droit cantonal peut néanmoins prévoir un référendum abrogatif). En Autriche, l'effet du référendum dépend du droit des Länder.

236. Le référendum abrogatif est plus rare sur le plan régional ou local. Il n'est mentionné expressément que dans la réponse de Malte, et encore n'a-t-il connu aucun cas d'application. En Italie, en Autriche et en Suisse, le droit de certaines entités fédérées ou régionales le prévoit.

Décisions à prendre après un référendum

237. Les autorités nationales sont en général appelées à statuer sur les suites à donner à un référendum décisionnel portant sur une question de principe ou une proposition non formulée, comme le précise la réponse de la Suisse. Au Portugal, en cas de réponse positive à un référendum décisionnel, et si la réponse à la question exige l'émission d'un acte par l'organe local compétent, celui-ci doit l'adopter dans les soixante jours. En Russie, si une décision de suivi est nécessaire, elle doit intervenir dans les trois mois.

238. Dans certains Etats qui ne connaissent que le référendum consultatif, les organes provinciaux ou municipaux peuvent toutefois être amenés à suivre une procédure spécifique après le vote. En Belgique, le conseil provincial ou municipal doit motiver les décisions qu'il prend relativement à des questions qui ont fait l'objet d'une consultation populaire; aux Pays-Bas, il devait, selon la loi temporaire, se prononcer à nouveau si le référendum était négatif, et prendre une décision sur l'entrée en vigueur du texte si le référendum était positif.

H. Parallélisme des formes et normes prévoyant le référendum

Parallélisme des formes

239. Comme en matière de référendums nationaux, plusieurs législations prévoient que les normes adoptées par référendum à un niveau inférieur ne peuvent être révisées que par la voie référendaire, afin de garantir le respect de la volonté populaire. Cependant, de telles normes sont plus rares que pour les votes nationaux.

240. En premier lieu, la révision de textes soumis au référendum obligatoire est soumise au même type de référendum, mais il est plus rare qu'au niveau national¹⁹⁹. Par ailleurs, en Suisse, toute norme soumise au référendum (obligatoire ou facultatif) ne peut être révisée que par la même procédure. Il en va de même en Italie et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», qui ne connaît que le référendum facultatif au niveau local. En Arménie, les textes adoptés par la voie référendaire ne peuvent être révisés que par la même voie.

241. C'est en République tchèque, en Russie et en Hongrie que la législation est la plus stricte. Dans le premier pays, une décision adoptée par référendum ne peut être modifiée que par un autre référendum, et après un délai de 24 mois. En Russie, on ne peut revenir sur une question soumise au référendum qu'après deux ou cinq ans selon les cas, et par la voie référendaire; toutefois, une autre procédure peut être prévue par la norme soumise au référendum. En Hongrie, si un quart des électeurs s'est prononcé pour ou contre le projet, la question ne peut être réglée que par un nouveau référendum, et après l'expiration d'un délai d'un an. En Croatie, au contraire, l'interdiction de revenir sans référendum sur une décision prise par référendum s'applique pendant un an seulement.

242. D'autres Etats permettent par contre – du moins juridiquement – de traiter sans référendum des questions qui ont fait l'objet d'un vote populaire, comme la Bulgarie, la France, la Hongrie, la Pologne ou l'Espagne. Une telle possibilité existe aussi au Portugal, mais seulement au cours d'un nouveau mandat de l'organe local en question. Le même principe est, d'ailleurs, applicable à un nouveau référendum sur la question (en cas de résultat négatif du premier). Reste à savoir si aller à l'encontre du vote populaire est politiquement faisable.

199. Pour les cas d'application, voir *supra* partie II, B.

243. Comme cela a déjà été indiqué en ce qui concerne les référendums nationaux, lorsque le référendum est consultatif, la question du parallélisme des formes ne se pose normalement pas (Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Luxembourg, Suède), même si, comme l'indique la réponse des Pays-Bas, un référendum consultatif sur le même sujet est possible.

Modalités de révision des normes relatives au référendum

244. Comme indiqué plus haut²⁰⁰, lorsque des normes relatives au référendum sont soumises au référendum, c'est en raison de leur nature (le plus souvent constitutionnelle) plutôt que de leur contenu, sauf pour certaines règles constitutionnelles relatives au référendum. Les dispositions relatives au référendum régional ou local figurent rarement dans la Constitution: les cas où elles sont soumises au référendum sont donc relativement peu fréquents. Ainsi, en Arménie, seule la disposition constitutionnelle permettant l'institution du référendum peut n'être révisée que par la voie référendaire, et elle ne mentionne pas expressément le référendum local.

245. La Suisse fait exception puisque l'ensemble des textes constitutionnels ou législatifs, fédéraux ou cantonaux, y sont soumis au référendum. En Italie, le référendum est aussi possible contre bon nombre de règles, soit de l'Etat, soit régionales, y compris bien sûr quand elles touchent au référendum.

I. Règles particulières relatives à l'initiative populaire et au référendum facultatif ordinaire

246. Lorsque le référendum à l'initiative d'une fraction du corps électoral (initiative populaire et référendum facultatif ordinaire) est prévu, le délai de récolte des signatures est variable, comme sur le plan national: 30 jours en Arménie et un mois en Hongrie, quarante-cinq jours en Russie, soixante jours en Pologne, trois mois en Italie. Par ailleurs, le délai dépend du droit des entités fédérées en Autriche et en Suisse. Aux Pays-Bas, la loi temporaire prévoyait, comme au niveau national, trois semaines pour la requête introductive et six semaines pour la requête définitive.

247. Là encore, certains Etats ne prévoient toutefois pas de délai pour le référendum consultatif ou abrogatif: Albanie, Belgique, République tchèque, Estonie, Finlande, Luxembourg, Malte.

248. La vérification des signatures appartient à la Commission électorale centrale en Albanie, à Malte, en Pologne et en Russie.

249. Dans certains Etats, le contrôle des signatures se fait par contre sur le plan régional ou local. En Hongrie, il relève de la Commission électorale locale ou de district selon le niveau auquel se tient le référendum. En Italie, les autorités judiciaires locales ou des organes spécialisés des conseils régionaux sont compétents pour les référendums régionaux et des branches spécialisées des autorités locales pour les référendums locaux. En République tchèque, la vérification relève du conseil municipal. Enfin, en Autriche et en Suisse, le droit des entités fédérées détermine l'organe compétent.

200. Point I, H.

250. La rectification des vices du contenu de la question est possible en Arménie et en Suisse, avant le début de la récolte des signatures.

J. Contrôle juridictionnel

251. D'après les réponses au questionnaire, les règles relatives au contrôle juridictionnel ne sont en général pas aussi développées en matière de référendums régionaux et locaux qu'en matière de référendums nationaux; l'importance réduite de l'enjeu est propre à limiter le contentieux.

252. L'une des modalités spécifiques du contrôle du recours au référendum local est le contrôle par l'autorité de tutelle, qui existe par exemple en Belgique. Un contrôle préalable d'office du texte soumis au vote peut être aussi le fait d'une autorité judiciaire: en Italie, le bureau spécial de la Cour de cassation se prononce sur les référendums visant au changement des limites d'une région ou à la création d'une nouvelle région; au Portugal, la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité et la légalité du texte soumis au vote, aussi bien du point de vue formel que matériel.

253. Le contrôle juridictionnel est plus rarement centralisé qu'en matière de référendums nationaux; c'est le cas auprès de la Cour constitutionnelle à Malte, Etat qui ne compte que peu de collectivités territoriales. Sinon, ce contrôle peut relever soit de la juridiction administrative (Belgique, Finlande, Pologne, France, où le contentieux relatif au référendum institutionnel est réservé au Conseil d'Etat, juridiction administrative de dernière instance), soit de la juridiction ordinaire (Arménie, Bulgarie, République tchèque, Hongrie – le tribunal local ou de district selon que le référendum a lieu au niveau d'une municipalité ou d'un district –, Russie – auprès de la juridiction fédérale). En Croatie, les organes compétents sont la Commission électorale d'Etat et la Cour constitutionnelle. Dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la juridiction ordinaire ou les commissions électorales sont compétentes en matière de violation du droit de vote, la Cour constitutionnelle en cas de violation de la Constitution. En Italie, le contenu et la formulation de la question sont du ressort de la Cour constitutionnelle, la contestation de résultats de celui de la juridiction administrative.

254. Le recours au référendum peut être exclu du contrôle juridictionnel, comme en Irlande. Il se peut aussi que la Commission électorale centrale statue en dernière instance sur les résultats, comme en Finlande.

255. Enfin, ce sont les Länder, respectivement les cantons, qui déterminent en Autriche et en Suisse les organes compétents pour le contentieux en leur sein. Le Tribunal fédéral suisse statue en dernière instance sur la violation des droits politiques au niveau cantonal.

256. Par ailleurs, une fois adopté, le texte soumis à référendum peut le plus souvent être soumis à un contrôle de constitutionnalité ou de légalité auprès des juridictions normalement compétentes, comme tout acte normatif.

257. Seules quelques réponses se prononcent sur la qualité pour recourir. Comme pour les référendums nationaux, elle peut appartenir à tout électeur (République tchèque, Hongrie, Malte, Russie, Suisse). Elle peut aussi être réservée aux organes et groupes d'électeurs ayant le droit de proposer la tenue d'un référendum (Bulgarie). Au Portugal, en ce qui concerne le contrôle a priori, la qualité pour recourir appartient (obligatoirement) au président de

l'assemblée locale; dans le contrôle a posteriori, elle s'étend à tout électeur (concernant son bureau de vote), mais elle est reconnue particulièrement aux partis et aux groupes ayant participé à la campagne.

K. Les expériences de référendum

258. C'est en Suisse que le référendum régional et local est le plus fréquent (au niveau des cantons et des communes), tout comme le référendum national.

259. On recourt assez fréquemment à cet instrument en Hongrie, en Italie, aux Pays-Bas (uniquement sur le plan municipal), en Suède et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Le référendum local est occasionnel en République tchèque, au Danemark et en Russie (plus de 130 cas, mais il faut tenir compte du nombre de collectivités territoriales). En Estonie et en Finlande, les référendums locaux portent surtout sur les fusions de communes. En France, neuf référendums institutionnels se sont tenus depuis 1958, dont cinq en 2003; des référendums consultatifs ont eu lieu dans un grand nombre de communes avant l'adoption du référendum décisionnel local. En Belgique, il y a eu quelques expériences de référendums consultatifs au niveau local, mais non au niveau provincial. Au Portugal, il n'y a eu que deux cas de référendum local, et un seul à Malte; en Pologne, le référendum local n'a concerné que la révocation des autorités élues directement. L'Espagne a connu seulement cinq référendums régionaux, concernant l'approbation des statuts d'autonomie.

260. Enfin, un certain nombre d'Etats qui autorisent le référendum régional ou local n'en ont aucune expérience concrète à ce jour, comme l'Albanie et l'Arménie.

III. Avenir du référendum

261. Les dernières questions posées étaient relatives à l'avenir du référendum, plus précisément aux réformes en cours dans ce domaine.

262. En République tchèque, une loi constitutionnelle est nécessaire pour rendre possible le référendum constitutionnel à l'échelle nationale, prévu par la Constitution. Un projet existe, mais n'a toujours pas été adopté; un autre projet devrait concerner le référendum sur la Constitution européenne.

263. Dans un même ordre d'idées, aux Pays-Bas, même si la Constitution n'impose pas l'institution du référendum, après que la loi temporaire sur cette question a cessé d'être en vigueur le 1^{er} janvier 2005, la question devrait à nouveau être discutée; le référendum sur la Constitution européenne a été organisé sur la base d'une loi ad hoc.

264. Des réformes sont en cours ou du moins discutées dans plusieurs autres Etats. Elles peuvent avoir lieu dans le cadre d'une révision totale de la Constitution, comme c'est le cas en Autriche, où la Convention qui travaille sur cette révision examine les possibilités d'étendre les droits populaires en matière fédérale. En Belgique, la Constitution a été révisée en vue de régionaliser cette matière, et il est proposé d'introduire un référendum consultatif au niveau régional. Au Luxembourg, outre l'organisation d'un référendum ad hoc sur la Constitution européenne (qui a eu lieu en juillet 2005), un projet de loi sur l'initiative populaire et le référendum législatif a été déposé en 2003. Enfin, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», il s'agit avant tout de rassembler l'ensemble des dispositions pertinentes en un seul texte.

265. En Suède, même si une modification législative n'est pas envisagée, il existe un débat politique sur les cas où il conviendrait de recourir au référendum, notamment la ratification de la Constitution européenne.

266. En outre, quelques réponses indiquent qu'une nouvelle législation vient d'être adoptée: Lituanie (2003), Pologne (2004), République tchèque (2004: uniquement pour le référendum local). Au Portugal, la Constitution a été révisée en 2005 pour permettre qu'un référendum concernant l'approbation d'un traité qui vise la construction ou l'approfondissement de l'Union européenne porte directement sur le texte de la convention. En Pologne, la question du quorum de 50 % de participation qui rend le référendum décisionnel reste toutefois controversée. En Russie, la loi du 28 juin 2004 introduit entre autres les modifications suivantes: elle étend le nombre de sujets ayant le droit d'initiative; elle rend les modalités de l'initiative populaire plus compliquées; elle règle plus concrètement la propagande. En Suisse, après la récente modification constitutionnelle introduisant l'initiative populaire générale (adoptée en 2003, non encore en vigueur), une réforme plus générale est toujours envisagée, même si elle ne devrait pas intervenir rapidement.

Conclusion

267. Cette étude confirme ce qui avait été soupçonné dès le départ. Les droits et pratiques nationaux en matière de référendum varient beaucoup sur le continent européen. Des démocraties presque uniquement représentatives y voisinent avec des démocraties semi-directes, et les formes intermédiaires sont légion. Ainsi, par exemple, le recours au référendum est parfois vu plutôt comme un instrument du pouvoir exécutif, parfois plutôt comme le moyen pour un groupe de citoyens, en dehors des structures partisans classiques, de faire valoir son point de vue.

268. Il se dégage toutefois un certain nombre de tendances générales qui permettent de discerner un embryon de droit constitutionnel européen en matière de référendum. Ainsi, il est d'usage de prévoir l'institution du référendum (du moins sur le plan national) dans la Constitution, d'exclure le vote obligatoire, ou, de manière plus spécifique, d'autoriser la rémunération de la récolte des signatures pour les initiatives populaires – lorsqu'elles existent.

269. La plupart des règles communes aux différents Etats sont des règles minimales garantissant le caractère démocratique du vote. Le référendum, comme l'élection, doit obéir à un certain nombre d'exigences pour être véritablement démocratique. L'une d'entre elles est le respect des procédures prévues par le droit positif, qui transparaît à travers tout ce rapport. D'autres sont communes à l'élection comme au référendum, et consistent dans le respect des principes du patrimoine électoral européen, applicables *mutatis mutandis* aux votations populaires²⁰¹; elles n'ont pas été détaillées ici lorsqu'elles sont évidentes; elles ont par contre fait l'objet d'un examen plus approfondi lorsqu'elles peuvent présenter un aspect spécifique au référendum, comme les règles en matière de campagne électorale ou de contrôle juridictionnel.

270. Enfin, d'autres exigences démocratiques communes sont propres au référendum. C'est le cas de certains aspects de la liberté de vote, comme le respect du principe de l'unité de la matière ou l'exigence de clarté de la question posée au peuple.

271. Comme le reste du droit constitutionnel, l'institution du référendum allie ainsi la diversité au respect nécessaire des principes du patrimoine constitutionnel européen.

201. Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session plénière, CDL-AD(2002)023rév.