



Strasbourg, le 18 juin 2012

Avis n°662 / 2012

CDL-AD(2012)012
Or. angl.

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

ET

BUREAU DE L'OSCE POUR LES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES ET LES
DROITS DE L'HOMME
(OSCE/BIDDH)

AVIS CONJOINT RELATIF A LA LOI SUR LES ÉLECTIONS DES
MEMBRES DU PARLEMENT DE HONGRIE

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 41e réunion
(Venise, 14 juin 2012)
et la Commission de Venise
à sa 91^e session plénière
(Venise, 15-16 juin 2012)

sur la base des observations de
M. Ugo MIFSUD BONNICI (membre, Malte)
M. Ángel SÁNCHEZ NAVARRO (membre suppléant, Espagne)
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège)
M. Denis PETIT (expert, OSCE/BIDDH)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Résumé.....	4
III.	Principes généraux.....	6
IV.	Système électoral.....	7
V.	Droit de vote et éligibilité	11
VI.	Conclusions.....	14

I. Introduction

1. Le 20 janvier 2012, le ministre des Affaires étrangères de Hongrie a demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« la Commission de Venise ») du Conseil de l'Europe un avis sur divers textes législatifs récemment révisés, notamment la Loi CCIII sur les élections des membres du Parlement de Hongrie (dont la traduction officielle anglaise a été reçue par le canal diplomatique le 7 mars 2012 et classée sous la référence CDL-REF(2012)003, ci-après « la nouvelle Loi sur les élections »)¹. À la suite de cette demande, la Commission de Venise et le Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (OSCE/BIDDH) ont préparé le présent projet d'avis sur la Loi.

2. La révision du droit électoral s'inscrivait dans une réforme institutionnelle plus large. Dans ce contexte, une nouvelle Constitution hongroise a été adoptée le 25 avril 2011 et plusieurs lois importantes ont également été révisées à l'initiative de la coalition au pouvoir, laquelle conserve sa majorité qualifiée des deux tiers au Parlement. La nouvelle Loi sur l'élection a été adoptée par le Parlement le 23 décembre 2011 et elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, date à laquelle elle s'est substituée à la Loi de 1989 sur l'élection des membres du Parlement. Cette Loi ne s'appliquera cependant qu'aux futures élections parlementaires, c'est-à-dire celles intervenant après le 1^{er} janvier 2014.

3. La Commission de Venise avait auparavant rédigé un avis relatif à la nouvelle Constitution hongroise². Cet avis mentionnait plusieurs questions relatives aux élections et soulignait que « des questions portant notamment sur les élections ou les règles de procédure du Parlement sont souvent réglées par des lois cardinales » (paragraphe 23). En adoptant la nouvelle Loi sur les élections sous forme d'une loi cardinale, les autorités hongroises se sont conformées à cette pratique.

4. Les commentaires formulés dans le cadre du présent avis devraient être examinés sans préjudice de la nouvelle Loi sur la procédure électorale, laquelle devrait être révisée dans un proche avenir.

5. Le présent avis se fonde sur :

- une traduction anglaise officielle de la Loi cardinale CCIII de Hongrie sur les élections des membres du Parlement (CDL-REF(2012)003) ;
- la Loi cardinale hongroise de 2011 (CDL-REF(2011)019) ;
- la Loi XXXIV de 1989 sur les élections des membres du Parlement ;
- la Loi C de 1997 sur la procédure électorale ;
- la Loi CLXXIX de 2011 relative aux droits des minorités nationales en Hongrie (CDL-REF(2012)014)³ ;
- l'Observation générale n°25 (1996) adoptée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies⁴ au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1976)⁵ ;
- le document de Copenhague de l'OSCE de 1990 ;
- l'avis de la commission de Venise relatif à la Constitution hongroise (CDL-AD(2011)016)⁶ ;

¹ Loi CCIII sur l'élection des membres du Parlement de Hongrie (CDL-REF(2012)003).

Source : [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF\(2012\)003-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF(2012)003-e.pdf).

² Avis relatif à la nouvelle Constitution hongroise, adopté par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17 et 18 juin 2011 ; CDL-AD(2011)016).

Source : [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-e.pdf).

³ Source : [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF\(2012\)014-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF(2012)014-e.pdf).

⁴ Source : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453883fc22.html>.

⁵ Source : <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

- le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev)⁷ ;
- le document de la Commission de Venise intitulé « Rapport sur les systèmes électoraux – tableau de l'offre et critères de choix » (CDL-AD(2004)003)⁸ ;
- le Rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires tenues le 11 avril 2010 (Varsovie, 9 août 2010)⁹.

6. Les 24 et 25 mai 2012, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont effectué une visite conjointe d'experts à Budapest dans le cadre de la préparation du présent avis. Des réunions ont pu être tenues avec le président de la Cour constitutionnelle, le président de la Commission électorale nationale, le secrétaire d'État adjoint à l'Administration territoriale publique et aux élections, ainsi que des représentants des partis politiques et de la société civile. Les informations et les opinions partagées avec les experts pendant et après la visite ont été prises en considération dans le cadre de la rédaction du présent avis.

7. Le présent avis a été adopté par le Conseil pour les élections démocratiques lors de sa 41^e réunion (Venise, 14 juin 2012) et par la Commission de Venise lors de sa 91^e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012).

II. Résumé

8. La nouvelle Loi sur les élections adoptée en 2011 vise l'élection des membres du Parlement et sera appliquée dès les prochaines élections législatives prévues pour 2014. Deux lois réglementent les élections des membres du Parlement : la nouvelle Loi sur les élections qui remplace la Loi de 1989 sur les élections des membres du Parlement et la Loi de 1997 sur la procédure électorale (telle qu'elle a été modifiée en 2007 et en 2009), laquelle est toujours en vigueur¹⁰.

9. La nouvelle Loi sur les élections contient 26 articles. Elle définit le système électoral et énonce des règles de découpage des circonscriptions, y compris deux annexes définissant la délimitation actuelle. La Loi contient également des dispositions relatives à l'éligibilité, à la détermination des résultats du scrutin, aux élections partielles et à diverses autres questions. Avec cette nouvelle Loi sur les élections, le Parlement hongrois est toujours élu sur la base d'un mode de scrutin mixte, mais la formule de répartition des sièges a été modifiée. Le nouveau texte a introduit certains changements importants, dont une réduction sensible du nombre de députés, l'introduction du droit de vote pour les citoyens hongrois résidant à l'étranger et certains aménagements spécifiques visant les minorités nationales.

10. Parmi les nouveaux éléments introduits par la récente Loi sur les élections, tels qu'ils sont analysés dans le présent avis, il convient de citer ceux qui suivent :

des changements revêtant un caractère neutre sous l'angle des normes internationales :

- un système à un tour, au lieu du système à deux tours utilisé précédemment pour la répartition des sièges dans le cadre du système de scrutin majoritaire ;

⁶ Avis adopté par la commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17 et 18 juin 2011).

Source : [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-e.pdf).

⁷ Code adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session plénière (Venise, 18 et 19 octobre 2002).

Source : [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf).

⁸ Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière (Venise, 12 et 13 décembre 2003).

Source : [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)003-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)003-e.pdf).

⁹ Source : <http://www.osce.org/odihr/elections/71075>.

¹⁰ En vertu de l'article 26(d) de la nouvelle Loi sur les élections, seul l'article 160 de la Loi sur la procédure électorale est abrogé en raison de l'entrée en vigueur de ce nouveau texte de loi, mais les modifications nécessaires devraient être apportées à la seconde loi de manière à rendre les deux textes compatibles.

- une réduction du nombre de sièges au Parlement ;
- une modification des règles d'enregistrement des candidatures ; et
- l'élargissement du droit de vote aux citoyens hongrois vivant à l'étranger (c'est-à-dire ne disposant pas d'un domicile fixe en Hongrie).

des changements positifs conformes aux normes internationales et aux bonnes pratiques et susceptibles d'améliorer l'administration des élections :

- conformément à une demande en ce sens de la Cour constitutionnelle, les circonscriptions électorales sont moins inégales qu'auparavant, puisque dans le régime antérieur les différences violaient certains principes constitutionnels ; et
- des dispositions spécifiques de la nouvelle Loi sur les élections visent à améliorer la représentation des minorités nationales au Parlement.

11. Sur la base de ces nouveaux éléments et d'autres dispositions de la nouvelle Loi sur les élections, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH formulent les recommandations clés suivantes :

- La délimitation concrète des circonscriptions ne devrait pas figurer dans une loi cardinale requérant une majorité des deux tiers (partie III) ; il conviendrait plutôt qu'une loi de ce type se contente de définir le processus et la formule de délimitation.
- Tout changement fondamental – affectant notamment le système électoral, la délimitation des circonscriptions électorales et la méthode de répartition des sièges – devrait intervenir après un large débat transparent permettant de prendre en considération divers points de vue politiques. Les vastes consultations de ce type renforcent la confiance du public dans le processus électoral (partie IV).
- La Loi devrait définir plus clairement la méthode de répartition des sièges entre les circonscriptions (partie IV) et, en particulier, la Loi devrait :
 - o définir clairement la méthode de découpage des circonscriptions uninominales composées de comtés administratifs, y compris la ville de Budapest ;
 - o définir la variation maximale admissible entre plusieurs circonscriptions électorales à l'intérieur d'un même comté et fixer un plafond de 10 % par rapport à la moyenne des comtés ;
 - o établir une commission indépendante – composée par exemple d'un géographe, d'un sociologue et d'une représentation équilibrée des partis et, si nécessaire, de représentants des minorités nationales – chargée de découper les circonscriptions électorales¹¹ ;
 - o prévoir l'examen périodique de la répartition des sièges, au moins une fois tous les 10 ans et, si possible, plus fréquemment, en dehors des périodes électorales sans attendre – comme indiqué dans la Loi sur les élections actuelle – qu'une limite de 20 % soit dépassée¹².
- Les électeurs ayant le droit de choisir entre une inscription pour un vote sur des listes de partis normales ou sur des listes de minorités nationales lors de chaque scrutin, la loi devrait permettre cet enregistrement dans un délai raisonnablement court avant le jour du scrutin. Une telle mesure permettrait de s'assurer que tous les électeurs disposent d'informations suffisantes pour choisir en connaissance de cause. Toutefois il serait préférable de conférer aux électeurs relevant d'une minorité nationale la possibilité de choisir, le jour du scrutin, entre une liste de minorité et une liste de parti (partie V).

12. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH formulent également les recommandations suivantes concernant la Loi sur la procédure électorale qui devrait faire l'objet de modifications supplémentaires :

¹¹ Voir, à cet égard, le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I. 2.2 vii.

¹² *Idem*, I. 2.2 v.

- La procédure électorale devrait garantir le principe du vote à bulletin secret conformément à la Loi sur les élections (partie III). En particulier, il conviendrait d'insérer une disposition prévoyant l'obligation d'utiliser systématiquement des isolements.
- La Loi devrait prévoir un délai suffisamment long de collecte de parrainages pour que tous les candidats potentiels puissent prendre part au scrutin (partie V).
- La Loi devrait définir de manière plus détaillée la procédure de vote depuis l'étranger, notamment sous l'angle du processus d'enregistrement (partie V).

13. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH regrettent que de nouvelles dispositions législatives sur les aspects fondamentaux du processus électoral – comme le choix du mode de scrutin et la méthode de répartition des sièges ou le découpage des circonscriptions électorales – n'aient pas fait l'objet d'un vaste débat entre toutes les parties prenantes. Comme indiqué pendant la visite de la commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, les partis composant la majorité parlementaire ont choisi de suivre une procédure de propositions de modification individuelles au lieu d'un projet du gouvernement, ce qui a porté atteinte à la transparence du processus et, par conséquent, érodé la confiance dans le système. La commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que toute future modification (y compris de la Loi sur la procédure électorale qui devrait être prochainement révisée) soit adoptée suite à une vaste consultation visant à atteindre un consensus politique dans le cadre d'un processus ouvert et transparent au sein du parlement.

14. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont disposés à apporter leur assistance aux autorités dans leurs efforts visant à améliorer le cadre juridique des élections et à rendre celui-ci davantage compatible avec les engagements de l'OSCE et les normes du Conseil de l'Europe. De même, il convient de souligner que les normes internationales ne peuvent être considérées comme respectées que si la loi est intégralement et effectivement appliquée.

III. Principes généraux

Lois cardinales

15. Cette réforme électorale devrait être examinée conjointement avec la réforme constitutionnelle ayant résulté de l'adoption d'une nouvelle Constitution le 18 avril 2011, laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 et a déjà été évaluée par la Commission de Venise¹³.

16. Pour sa mise en œuvre, la nouvelle Constitution exige l'adoption d'un nombre anormalement élevé de lois cardinales, c'est-à-dire de textes législatifs devant être adoptés à une majorité des deux tiers des membres du Parlement présents et prenant part au vote¹⁴. Dans son avis, la Commission de Venise a souligné que les règles prévues par des lois cardinales – c'est-à-dire des lois requérant une majorité qualifiée des deux tiers des membres du Parlement – devraient relever uniquement de principes fondamentaux¹⁵. Comme indiqué par la Commission de Venise dans le même avis : « quand non seulement les principes fondamentaux, mais également des règles très précises et 'détaillées' relatives à certains points sont énoncées dans des lois cardinales, c'est le principe même de démocratie qui est en danger ». Cette recommandation est particulièrement pertinente concernant la nouvelle Loi sur les élections¹⁶, laquelle contient en annexe une description complète de la délimitation des circonscriptions.

¹³ Voir l'avis sur la nouvelle Constitution hongroise [CDL-AD(2011)016].

¹⁴ Article T(4) de la Constitution.

¹⁵ Avis sur la nouvelle Constitution hongroise [CDL-AD(2011)016], partie II A, para. 22 à 27.

¹⁶ En dépit du fait que la Loi sur les élections antérieure ne pouvait, elle non plus, faire l'objet de modifications que sur la base d'une majorité des deux tiers en vertu de la Constitution de 1949 [article 71 (3)].

17. On peut se féliciter de ce que les éléments fondamentaux de la législation électorale soient réglementés par une loi cardinale, laquelle garantit une stabilité accrue et un consensus plus large. S'il est important d'inclure le découpage des circonscriptions dans une loi cardinale, notamment sous l'angle de la formule de répartition, l'insertion des limites détaillées de chaque circonscription dans la loi cardinale pertinente sape l'efficacité de la méthode de mise à jour des circonscriptions sous l'angle du principe de l'égalité des droits de vote, dans la mesure où elle requiert une majorité qualifiée.

18. Par conséquent, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir les dispositions actuelles prévoyant le recours à des lois cardinales pour découper les circonscriptions¹⁷ en ajoutant la formule mathématique pertinente et en établissant une commission indépendante chargée de délimiter les circonscriptions dans la nouvelle Loi sur les élections, ainsi que de retirer la liste actuelle des circonscriptions telle qu'elle figure dans l'annexe à cette dernière.

Vote à bulletin secret

19. Le principe fondamental du vote à bulletin secret est garanti à la fois par la nouvelle Constitution¹⁸ et par la nouvelle Loi sur les élections dont l'article 2(1) prévoit que « l'exercice du droit de vote se fondera sur le principe de la libre détermination des électeurs ». Cette dernière disposition n'est pas problématique en soi. Toutefois, l'article 68(1) de la Loi sur la procédure électorale en vigueur stipule que « des isolements sont à la disposition des électeurs au moment du choix du bulletin de vote » et que « les électeurs ne peuvent pas être contraints d'utiliser des isolements ». Ce système semble contredire l'article 2(1) de la nouvelle Constitution, les engagements de l'OSCE ainsi que les autres normes internationales en matière d'élections démocratiques, lesquels prévoient tous que le vote doit être secret. Le Rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH de 2010 de mission d'évaluation de l'OSCE/BIDDH signalait déjà que la **Loi modifiée sur la procédure électorale devrait garantir le vote à bulletin secret.**

IV. Système électoral

Nombre de sièges au Parlement

20. Le nombre de députés a été considérablement réduit, puisqu'il est passé de 386 à 199. Aucune norme internationale ne recommande un ratio particulier entre le nombre de sièges au Parlement et la taille de la population.

Système des élections parlementaires

21. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH n'imposent pas de système électoral particulier. De même, aucune norme internationale ne recommande une méthode spécifique ou un degré de proportionnalité sous l'angle de la répartition des sièges. Les États jouissent d'une marge importante d'appréciation, dans la mesure où ces choix sont autant de décisions politiques.

22. Bien que les normes internationales ne recommandent aucun modèle spécifique de système électoral, le processus de révision d'un élément aussi important du droit électoral, ainsi que les méthodes de répartition des sièges, devrait être vérifié de manière à évaluer le caractère participatif du processus et l'équité du système. Les paragraphes qui suivent

¹⁷ Pour plus de détails, voir – dans le chapitre consacré au système électoral – la section relative au découpage des circonscriptions électorales.

¹⁸ Article 2(1) relatif à l'élection des membres du Parlement.

énoncent les observations générales formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sur le système électoral.

23. L'ancien système électoral, utilisé de 1989 à 2010, était un système mixte à trois niveaux combinant deux choix (l'un selon le système majoritaire et l'autre selon le système proportionnel). Les 386 sièges étaient répartis de la manière suivante :

- 176 sièges dans des circonscriptions uninominales en vertu d'un système à deux tours ;
- 152 sièges dans des circonscriptions plurinominales¹⁹ en vertu d'un système proportionnel reposant sur des listes de partis politiques (ou des listes de coalitions) et prévoyant un seuil de 5 % pour emporter un siège ; et
- 58 sièges sur la base des bulletins inutilisés aux deux niveaux précédents.

24. Dans l'ancien système électoral, 45,6 % des sièges étaient répartis dans le cadre d'un scrutin majoritaire et 54,4 % dans le cadre d'un scrutin proportionnel.

25. Le nouveau système électoral, tel qu'il s'appliquera pour la première fois lors des élections législatives de 2014, conserve un caractère mixte, mais ne comporte plus que deux niveaux. L'ensemble des 199 sièges sera réparti de la manière suivante (le choix entre deux modes de scrutin – l'un majoritaire et l'autre proportionnel – étant maintenu)²⁰ :

- 106 sièges dans des circonscriptions uninominales sur la base d'un scrutin à un tour ; et
- 93 sièges sur la base d'un système proportionnel à l'échelle de toute la nation (listes nationales avec seuil de 5 % pour emporter un siège, comme dans le système antérieur, ou listes de minorités nationales pouvant se satisfaire d'un seuil inférieur), ainsi que sur la base d'un système compensatoire visant à tenir compte des bulletins « inutilisés »²¹.

26. La loi sur les élections dispose dans son article 14 qu'une liste conjointe de deux partis qui n'atteint pas le seuil de 10 % des votes, ou le seuil de 15 % pour une liste conjointe de trois partis ou plus, ne se voit pas attribuée de sièges au parlement. Ces seuils apparaissent élevés comparés à ceux généralement observés et recommandés dans le contexte européen.

27. Avec le nouveau système électoral, 53,3 % des sièges seront répartis selon la partie majoritaire du scrutin et 46,7 % selon sa partie proportionnelle.

28. Le nouveau système électoral n'aboutit pas à un niveau élevé de proportionnalité des résultats, malgré les sièges compensatoires, et son caractère proportionnel est moins prononcé que celui du système antérieur. Le deuxième niveau ajoute les voies accordées aux listes nationales aux bulletins inutilisés des circonscriptions uninominales.

29. L'usage combiné des bulletins inutilisés et des résultats du scrutin proportionnel peut produire des effets aléatoires involontaires et de ne pas nécessairement conférer le degré désiré de proportionnalité aux résultats ou à la compensation de résultats disproportionnés. Dans les systèmes électoraux mixtes plus classiques, il est recouru à l'une des deux méthodes suivantes : dans la première, les deux types de bulletins sont dépouillés indépendamment l'un de l'autre (on parle alors de système parallèle ou semi-proportionnel) ; dans la seconde, les bulletins exprimés dans le cadre du scrutin proportionnel servent de base à la répartition des sièges compensatoires, de manière à parvenir à une représentation intégralement proportionnelle au Parlement (on parle alors de système proportionnel mixte). Avec le système

¹⁹ On comptait un total de 20 circonscriptions plurinominales dotées chacune d'un nombre de sièges variant entre 4 et 28.

²⁰ Article 3 de la nouvelle Loi sur les élections.

²¹ Les voix de compensation dans une circonscription individuelle incluent : a) les voies pour un candidat quelconque n'étant pas parvenu à obtenir un mandat et b) le nombre de voix restantes après déduction des voix accordées au candidat arrivé en deuxième position plus une du nombre des voix en faveur du candidat ayant obtenu un mandat.

choisi, il serait théoriquement possible pour un parti politique de remporter la majorité des circonscriptions uninominales et des voix au scrutin proportionnel (deuxième niveau), sans pour autant obtenir la plus grande part des sièges. Néanmoins, le plus grand risque tient à ce qu'un parti obtenant une majorité des sièges dans les circonscriptions uninominales obtienne une majorité des sièges au Parlement alors qu'il ne s'est pas imposé comme la première formation au niveau du pays tout entier. Précisons tout de même que d'autres systèmes électoraux peuvent également générer de tels effets.

30. En vue de la réforme électorale, le Parlement a établi une sous-commission chargée de préparer la réforme. Ladite sous-commission s'est réunie à plusieurs reprises sans parvenir à un accord. Comme indiqué au cours de la visite de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH au sein du Parlement, les partis de la majorité ont opté pour une procédure consistant à faire des propositions d'amendement individuelles et non à déposer un projet de loi modificatrice du gouvernement, ce qui a quelque peu porté atteinte à la transparence du processus. Ces propositions ont finalement été adoptées sans être beaucoup débattues.

31. Il est important que les méthodes de répartition des sièges, ainsi que tous les autres caractères fondamentaux du droit électoral, soient déterminées sur la base d'un large consensus politique. La consultation du grand public et la participation de celui-ci pendant la phase d'élaboration du droit électoral favorisent la confiance des citoyens dans le processus électoral. **Par conséquent, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que chaque changement du système électoral fasse l'objet d'une consultation ouverte tous partis confondus.**

Découpage des circonscriptions électorales

32. À la suite de la réduction du nombre de sièges de députés, il a fallu redessiner la carte des circonscriptions électorales uninominales : une action jugée indispensable avant même la réforme, comme n'avaient pas manqué de le souligner la Cour constitutionnelle hongroise en 2005 et 2010²² et le Rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires tenues le 11 avril 2010²³, lequel avait attiré l'attention sur des variations importantes de la taille des circonscriptions au cours de ce scrutin, en violation du principe fondamental d'égalité²⁴.

²² Dans cette Décision 22/2005 – VI. 17 (datée du 14 juin 2005), la Cour constitutionnelle hongroise avait souligné qu'« en omettant d'exercer son devoir législatif, le Parlement a créé une situation inconstitutionnelle en s'abstenant de fournir les conditions légales de garantie de l'application des exigences résultant du principe de l'égalité des droits de vote tel qu'il est consacré par l'article 71(1) de la Constitution » et « appelé le Parlement à remplir son devoir législatif [...] d'ici le 30 juin 2007 ». La Cour constitutionnelle a de nouveau affirmé en décembre 2010 que le découpage des districts en vigueur est inconstitutionnel (Décision 193/2010 – XII. 8). Source : <http://www.mkab.hu/>.

²³ Rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires tenues le 11 avril 2010, partie V. B, page 6. Source : <http://www.osce.org/odihr/elections/71075>

²⁴ Voir à cet égard la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 21(3) ; le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, article 25(b) ; le Document de Copenhague de 1990, paragraphe 7.3.

Voir également le paragraphe 21 de l'Observation générale n°25 (1996) du Comité des droits de l'homme des Nations Unies au titre de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques 21 : « Le principe à chacun une voix doit s'appliquer, et dans le cadre du système électoral de chaque État, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre. Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants. ».

Voir également le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise : « [...] les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions [...] ».

ii. 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.

33. Il convient de se féliciter que l'article 4(4) de la nouvelle Loi sur les élections prévoit désormais que l'écart moyen entre le nombre de lecteurs enregistrés ne doit pas dépasser 15 % dans l'ensemble du pays²⁵. La même disposition prévoit également que l'écart peut être supérieur à 15 % dès lors qu'il se justifie par « des caractéristiques géographiques, ethniques, historiques, religieuses et autres », pourvu qu'il ne dépasse pas 20 % ; dans le cas contraire, le Parlement doit modifier les annexes pertinentes de la nouvelle Loi sur les élections.

34. Les circonscriptions électorales sont liées à la taille (sous l'angle du nombre d'électeurs) des comtés administratifs, lesquels sont demeurés inchangés, et doivent être contiguës (à savoir qu'elles ne sauraient enfreindre les limites d'un comté). Elles doivent être révisées en cas de modification de la délimitation des comtés administratifs ou lorsque l'écart entre circonscriptions devient trop élevé²⁶. Au lieu de joindre une liste de circonscriptions en annexe à la Loi, il vaudrait mieux que celle-ci précise la formule mathématique permettant de déterminer le nombre de circonscriptions par comté.

35. De plus, le découpage des circonscriptions électorales devrait se fonder sur un consensus politique participatif atteint bien avant les élections. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise : « [I]es 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 [...] »²⁷.

36. De plus, malgré la contrainte associée à l'interdiction de franchir les limites des comtés administratifs, lesquels sont de taille variable, rien ne justifie un écart de plus de 10 % entre deux circonscriptions uninominales *au sein* d'un comté²⁸.

37. La délimitation des circonscriptions doit s'opérer de manière transparente et professionnelle dans le cadre d'un processus impartial et non partisan, c'est-à-dire en évitant le découpage abusif des circonscriptions (*gerrymandering*) en vue de remplir des objectifs politiques à court terme. Afin de répondre à ce besoin de renforcer la confiance du public dans le processus électoral, **la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent les améliorations suivantes à la loi :**

- **définir dans la loi la méthode de répartition des circonscriptions électorales uninominales entre les comtés administratifs, y compris la ville de Budapest ;**
- **limiter dans la loi l'écart maximal admissible entre circonscriptions électorales d'un même comté à 10 % par rapport à la moyenne nationale²⁹ ;**

iii. le critère géographique et les délimitations administratives, voire historiques, peuvent être pris en considération. »

Voir également la déclaration de 1994 de l'Union interparlementaire sur les critères pour des élections libres et régulières, article 2(6) : « Tout électeur a le droit d'exercer son droit dans des conditions d'égalité avec autrui et à voir son vote bénéficier du même poids que celui d'autrui. ». Source : <http://www.ipu.org/cnl-f/154-free.htm>.

²⁵ Une règle déclarée, elle aussi, inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle.

²⁶ Article 4(9) de la nouvelle Loi sur les élections.

²⁷ L'article 4(6) de la nouvelle Loi sur les élections souligne que l'annexe 2 ne peut pas être amendée dans l'année précédant des élections parlementaires (les prochaines ayant lieu en 2014) : une condition conforme au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, II. 2. b. Cette condition est également conforme à la Déclaration interprétative du Conseil des élections démocratiques sur la stabilité du droit électoral adoptée par cet organe 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(2005)043) ; II. 2 b. Source : [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)043-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)043-e.pdf).

²⁸ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I. 2.2 iv.

²⁹ Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I. 2.2 iv.

De plus, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a souligné dans son Observation générale n° 25 (1996) au titre de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que « [I]e découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un

- prévoir dans la loi l'établissement d'une commission indépendante ad hoc ou permanente chargée de délimiter les circonscriptions électorales ; « cette commission devrait de préférence inclure un géographe, un sociologue ainsi qu'une représentation équilibrée des partis et, si nécessaire, de représentants des minorités nationales »³⁰.
- prévoir dans la loi un examen clair et périodique de la répartition des sièges, au moins tous les 10 ans et de préférence à intervalles plus rapprochés et en dehors des périodes électorales, de manière à ne pas attendre que la limite de 20 % soit franchie comme c'est le cas actuellement en vertu de la Loi sur les élections³¹.

V. Droit de vote et éligibilité

Restrictions du droit de vote et de l'éligibilité des personnes ayant fait l'objet d'une condamnation judiciaire ou souffrant d'un handicap mental

38. Les motifs permettant de refuser le droit de vote à un citoyen doivent être objectifs, raisonnables et prévus par la loi³². Ces restrictions doivent être justifiées par la poursuite d'un but légitime et sont prévues à l'article XXIII (6) de la nouvelle Constitution, tel qu'il est complété par l'article 26 des dispositions transitoires. Des dispositions analogues figurent à l'article 2(3) de la nouvelle Loi sur les élections³³. L'article 26 des dispositions transitoires n'est pas très clair quant à son champ d'application et pourrait affecter le droit de vote, notamment celui des personnes condamnées ou placées sous tutelle³⁴. Cette disposition devrait donc être clarifiée³⁵.

Nombre de parrainages requis pour l'enregistrement des candidats

39. En vertu de la nouvelle Loi sur les élections, un parti politique peut faire enregistrer une liste nationale dès lors qu'il peut proposer un candidat dans au moins 27 circonscriptions uninominales (sur 106) réparties sur au moins 9 comtés. La nouvelle Loi sur les élections exige 1 000 parrainages par candidat dans une circonscription uninominale et non plus 750 comme dans la loi antérieure³⁶. Les coupons de soutien sont des parrainages émanant d'électeurs

sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants. ».

³⁰ Voir à ce propos le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I. 2.2 vii.

³¹ *Idem*, I. 2.2 v.

³² Observation générale n°25 (1996) du Comité des droits de l'homme des Nations Unies au titre de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, paragraphe 14. Voir aussi le Code de bonne conduite en matière électorale, I. 1.1.

³³ L'article 2(3) de la nouvelle Loi sur les élections prévoit que : « Toute personne purgeant une peine d'emprisonnement en vertu d'un jugement définitif ou bien faisant l'objet d'un traitement médical administré de force dans un institut sur la base d'une décision adoptée dans le cadre d'une procédure pénale est privée du droit de se porter candidate à une élection législative quelconque. ».

³⁴ Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise recommande de limiter les cas d'exclusion du droit de vote et de l'éligibilité aux « condamnations pénales pour des délits graves » et exige que « l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale [soient] prononcée par un tribunal dans une décision spécifique ». De plus, le principe de proportionnalité implique qu'une telle décision soit limitée quant à ses effets dans le temps et puisse faire l'objet d'un réexamen. À cet égard, l'article 26 (1) des dispositions transitoires est problématique, dans la mesure où il semble priver les personnes condamnées de la possibilité de récupérer leur droit de vote et devrait, par conséquent, être révisé. De plus, dans son arrêt rendu en l'affaire *Alajos Kiss c. Hongrie* (requête n°38832/06), le 20 mai 2010, la CrEDH a conclu que le retrait du droit de vote de personnes, en l'absence d'évaluation judiciaire individualisée de la situation des intéressés et sur le seul fondement d'un handicap mental nécessitant un placement sous curatelle, ne saurait être considéré comme une mesure de restriction au droit de vote fondée sur des motifs légitimes.

³⁵ L'article 26 prévoit que : (1) une fois la Loi fondamentale entrée en vigueur, toute personne faisant l'objet d'une interdiction de participer aux affaires publiques en vertu d'un jugement définitif prononcé par un tribunal, est privée du droit de vote en vertu de la Loi fondamentale ; (2) toute personne souffrant d'une incapacité limitée ou placée sous tutelle en vertu d'un jugement définitif rendu par un tribunal est privée du droit de vote jusqu'à ce qu'un tribunal mette fin à la tutelle ou qu'une décision judiciaire lui rende ledit droit. ».

³⁶ Les parrainages sont des attestations de soutien délivrées par des électeurs officiellement domiciliés dans la circonscription uninominale concernée.

inscrits en tant que résidents permanents dans la circonscription uninominale concernée. Leur fonction est analogue à celle des listes de signatures d'électeurs soutenant un candidat. Combinées à la réduction du nombre de sièges au Parlement et à l'augmentation consécutive de la taille des circonscriptions, ces modifications sont les bienvenues dans la mesure où elles font passer le nombre de signatures requises de 2,8 % des électeurs inscrits dans une circonscription à 1,3 %³⁷. Comme recommandé par le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise³⁸ et souligné par l'OSCE/BIDDH dans son Rapport de mission d'évaluation électorale sur les élections le 11 avril 2010³⁹, le nombre de signatures recueillies en faveur d'un candidat ne devrait pas dépasser 1 % des électeurs inscrits dans une circonscription. Il est important que des règles précises en matière de collecte et de vérification des parrainages, y compris le délai imposé, soient incluses dans la Loi sur la procédure électorale telle qu'elle devrait être prochainement révisée.

40. Pendant les dernières élections de 2010, tous les partis politiques se sont déclarés préoccupés par divers aspects du système de nomination des candidats. En particulier, des allégations ont été proférées concernant l'achat de parrainages auprès de certaines catégories d'électeurs et la collecte d'un nombre excessif de parrainages de manière à limiter les chances des autres candidats. En dépit de l'existence apparente d'une volonté politique de modifier le système de nomination des candidats, divers projets de loi portant modification de la Loi sur ce point ont été rejetés par le Parlement. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent par conséquent d'envisager l'inclusion dans la loi de mesures visant à prévenir d'éventuels abus et malversations.**

Citoyens hongrois à l'étranger

41. En vertu de l'article 12(3) de la nouvelle Loi sur les élections, « les électeurs ne résidant pas en Hongrie peuvent voter pour une liste de parti ». Cette disposition est conforme au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, lequel prévoit que « le droit de vote [...] peut être accordé aux citoyens résidant à l'étranger »⁴⁰.

42. Contrairement à l'ancienne⁴¹, la nouvelle Constitution (article XXIII) n'exige pas d'un citoyen hongrois qu'il réside dans le pays pour lui accorder le droit de vote. Dans son article 12(3), la nouvelle Loi sur les élections accorde le droit de vote aux citoyens hongrois résidant à l'étranger, mais uniquement en ce qui concerne la partie proportionnelle du scrutin⁴². La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent en principe de la possibilité pour les citoyens de voter depuis l'étranger, laquelle renforce le caractère universel du suffrage⁴³.

³⁷ Rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires tenues le 11 avril 2010, partie E. 2, page 12.

³⁸ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I. 1.3 ii.

³⁹ Rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires tenues le 11 avril 2010, partie E. 2, pages 12 et 13. Source : <http://www.osce.org/odihr/elections/71075>.

⁴⁰ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I. 1.1 c. v.

⁴¹ L'article 70 de la Constitution de 1949 accordait le droit de vote à tout citoyen adulte résidant en Hongrie et votant dans ce pays. Les étrangers résidant légalement en Hongrie disposaient du droit de voter aux élections locales, à condition de voter depuis le territoire national.

⁴² L'article 12(3) de la nouvelle Loi sur les élections prévoit que « les électeurs ne résidant pas en Hongrie peuvent voter pour une liste de parti ». En revanche, l'article 12(1) prévoit que « les électeurs résidant en Hongrie peuvent voter pour : a) un candidat dans une circonscription individuelle et b) une liste de parti ». De plus, il paraît opportun de souligner que le préambule de la nouvelle Constitution reconnaît que « les citoyens hongrois vivant hors des frontières de la Hongrie font partie de la communauté politique. ».

⁴³ Voir à cet égard le rapport sur le vote à l'étranger adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 37^e réunion (Venise, 16 juin 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17 et 18 juin 2011 ; CDL-AD(2011)022).

Source : [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-f.pdf).

43. La nouvelle Loi sur les élections devrait être lue conjointement avec la nouvelle Loi sur la citoyenneté⁴⁴ qui permet à toute personne qui a été citoyen hongrois ou qui descend d'une personne ayant été citoyen hongrois avant 1920 et qui peut apporter la preuve d'une certaine maîtrise de la langue hongroise de demander la nationalité hongroise, même si elle ne vit pas en Hongrie⁴⁵.

44. Par conséquent, le nombre de nouveaux citoyens hongrois potentiels, en vertu des critères fixés par la nouvelle Loi sur la citoyenneté, est particulièrement élevé comparé aux 8 millions d'électeurs vivant en Hongrie⁴⁶. À supposer que tous ces citoyens potentiels soient en mesure de voter, leur vote pourrait avoir un impact considérable sur la vie politique hongroise et influencer la composition du Parlement. Dans ces circonstances, la décision du législateur de limiter le droit de vote des Hongrois vivant à l'étranger à la partie proportionnelle du scrutin semble justifiée par des considérations techniques tenant à l'exercice intégral de leur droit de vote par les intéressés. Il conviendrait également de se demander si ce droit devrait être limité aux citoyens entretenant des liens étroits avec le pays.

45. Afin de garantir l'exercice du droit de vote des citoyens hongrois vivant à l'étranger et un processus électoral participatif, il conviendrait de s'interroger sur l'opportunité de définir des procédures plus détaillées et plus sûres visant le vote à l'étranger et l'enregistrement des électeurs résidant à l'étranger. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que des dispositions législatives plus détaillées soient insérées dans la Loi sur la procédure électorale afin de réglementer de manière plus détaillée le vote à l'étranger, notamment sous l'angle du processus d'inscription.**

Droits de vote des minorités nationales⁴⁷

46. Pour la première fois, des dispositions spéciales visant à favoriser la participation des minorités nationales au Parlement figurent dans le droit électoral. La liste des minorités nationales reconnues est énoncée à l'annexe à la Loi sur les droits des nationalités⁴⁸. L'article 9 de la nouvelle Loi sur les élections décrit dans le détail les modalités de l'élaboration de listes de minorités nationales par les comités d'autogouvernement compétents. Il convient également de lire les dispositions pertinentes de la nouvelle Loi sur les élections conjointement avec l'article 64 de la Loi relative aux les droits des minorités nationales⁴⁹.

⁴⁴ Adoptée en mai 2010 et entrée en vigueur en janvier 2011.

⁴⁵ Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent, adopté par la Commission de Venise lors de sa 48^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2001 ; CDL-INF(2001)19).

⁴⁶ Ce nombre est estimé par certaines sources à environ 5 millions. Comme souligné dans l'opinion rédigée par l'Institut d'études politiques et internationales de la faculté des sciences sociales de Budapest (page 42) relative au nouvel ordre constitutionnel hongrois : « Tous les descendants des émigrés ayant quitté le pays après 1929 sont demeurés des citoyens hongrois et, de plus, la législation adoptée par le gouvernement actuel étend la citoyenneté aux Hongrois – vivant dans des pays voisins – qui en font la demande ».

⁴⁷ Pour plus d'informations sur la participation des minorités nationales à la vie publique (en particulier sous l'angle du système d'autogouvernement des minorités nationales), voir l'avis de la Commission de Venise sur la Loi CLXXIX de 2011 relative aux droits des minorités nationales de Hongrie, tel qu'il a été adopté par cet organe lors de sa 91^e session plénière (CDL-AD(2012)011).

⁴⁸ En tout, 13 groupes minoritaires nationaux et ethniques sont répertoriés dans la Loi relative aux droits des minorités nationales.

⁴⁹ Loi de 2011 relative aux droits des minorités nationales de Hongrie (CDL-REF(2012)014), article 64 :

« (1) les électeurs peuvent exprimer leur voix dans la localité gérant le registre des nationalités où ils sont inscrits.

(2) lorsqu'une élection est prévue pour désigner les membres du comité d'autogouvernement d'une minorité nationale locale, les électeurs peuvent voter pour trois candidats locaux au maximum dans le cas de figure décrit à l'article 51(1)a) et pour quatre candidats au maximum dans le cas de figure décrit à l'article 51(1)b) ; lorsqu'une élection est organisée pour désigner les membres du comité d'autogouvernement d'une minorité nationale régionale, les électeurs peuvent voter pour une liste régionale, alors que si l'élection vise les membres d'un comité d'autogouvernement de minorité nationale jouissant de compétences au niveau du pays tout entier, les électeurs peuvent voter pour une liste nationale. ».

47. En vertu de l'article 9(2) de la nouvelle Loi sur les élections, les listes de minorités nationales peuvent être élaborées par un comité d'autogouvernement soutenu par au moins 1 % des électeurs inscrits comme membres de la minorité concernée, avec un maximum de 1 500 signatures. Le seuil de 5 % est supprimé concernant les listes des minorités nationales, lesquelles ont droit chacune à un siège dès lors qu'elles obtiennent au moins un quart du quotient de Hare⁵⁰. Les minorités nationales ne parvenant pas à obtenir un mandat ont malgré tout le droit de disposer d'un porte-parole parlementaire sans droit de vote, lequel est le candidat malheureux placé en premier sur la liste de la minorité concernée⁵¹.

48. Cette évolution positive dans la nouvelle Loi sur les élections fait suite à des décisions de la Cour constitutionnelle, laquelle avait estimé que la représentation générale des minorités nationales ethniques n'était pas correctement garantie sur la base de l'article 68 de la Constitution de 1949, en raison de l'absence de mise en œuvre de la loi que la même Cour avait demandé au Parlement de promulguer⁵². **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent par conséquent de l'introduction de telles dispositions visant à favoriser la participation des minorités nationales au Parlement.**

49. L'article 12(2) de la nouvelle Loi prévoit que les électeurs inscrits sur la liste électorale comme électeurs d'une minorité nationale peuvent voter pour un candidat dans une circonscription uninominale et pour la liste de leur minorité ou, à défaut, pour une liste de parti. Cette disposition limite le choix des électeurs appartenant à une minorité concernant la partie proportionnelle des élections le jour du scrutin, notamment lorsqu'une seule liste sollicite les votes des membres de la minorité concernée. Le choix du type de scrutin doit se faire au moment de l'inscription au registre des nationalités. Compte tenu de l'exigence d'inscription préalable des intéressés comme électeurs relevant d'une minorité nationale, **la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent, dans la mesure où les électeurs disposent du droit de choisir entre l'inscription en vue d'un vote pour des listes de partis normales ou pour des listes de minorités nationales, que la loi permette cette inscription dans un délai suffisamment court avant le jour du scrutin. Une telle mesure garantirait que les électeurs disposent d'informations suffisantes pour faire un choix en toute connaissance de cause. Toutefois, il serait préférable d'accorder aux électeurs des minorités nationales la possibilité de faire leur choix, le jour même du scrutin, entre des listes de minorités nationales et des listes de partis.**

VI. Conclusions

50. La Loi CCIII modifiant les règles d'élections des membres du Parlement hongrois à compter de 2014 est une base satisfaisante pour l'organisation d'élections législatives authentiques et démocratiques. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH soulignent certaines évolutions positives telles que l'adoption de dispositions spécifiques visant à favoriser une meilleure participation des minorités nationales au Parlement.

51. Néanmoins, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent certaines modifications de la Loi, surtout pour veiller à ce que les électeurs d'une minorité nationale ne soient pas limités dans leur choix et pour inclure des lignes directrices procédurales plus claires, ainsi que des formules permettant de délimiter les circonscriptions électorales sans définir les contours géographiques de celles-ci dans la loi cardinale. C'est à une commission indépendante que devrait revenir la tâche de tracer concrètement la carte des circonscriptions.

52. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH regrettent que de nouvelles dispositions législatives visant certains aspects fondamentaux du processus électoral – comme le choix du

⁵⁰ Ce quotient étant obtenu en divisant le nombre total de votes exprimés par le nombre de sièges à pourvoir.

⁵¹ Article 18 de la nouvelle Loi sur les élections.

⁵² Décisions 35 (datée du 2 juin 1992) et 24 (datée du 2 mai 1994). Source : <http://www.mkab.hu/>.

système électoral et de la méthode de répartition des sièges ou le découpage des circonscriptions – n'aient pas fait l'objet d'un large débat entre les parties prenantes (et, en particulier, les partis politiques) avant leur adoption. Comme c'est le cas avec d'autres systèmes électoraux, le système choisi pourrait provoquer des effets aléatoires indésirables. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que toute future modification, notamment sous l'angle de la révision des dispositions fondamentales du texte, soit décidée sur la base d'un large consensus politique obtenu à l'issue d'un débat ouvert, transparent et participatif.

53. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que la Loi sur la procédure électorale soit modifiée en temps utile, de manière à harmoniser et à détailler certaines procédures prévues par la nouvelle Loi sur les élections, y compris celles visant l'organisation du vote depuis l'étranger, la collecte des parrainages et la garantie du caractère secret du vote. Il est en outre recommandé que l'adoption de ces modifications soit le fruit d'un large consensus obtenu à l'issue d'un débat ouvert, transparent et participatif.

54. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH tiennent à déclarer qu'ils demeurent disposés à assister les autorités dans leurs efforts visant à créer un cadre juridique pour des élections démocratiques conformes aux engagements de l'OSCE, aux bonnes pratiques du Conseil de l'Europe et aux autres normes européennes et internationales pertinentes.