



Strasbourg, le 23 mars 2015

Etude n° 764/2014

CDL-AD(2015)001
Or. angl.

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

RAPPORT

SUR

**LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX PROPORTIONNELS :
L'ATTRIBUTION DES SIÈGES À L'INTÉRIEUR DES LISTES
(LISTES OUVERTES/BLOQUÉES)**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 50^e réunion
(Venise, 19 mars 2015)
et par la Commission de Venise
lors de sa 102^e session plénière
(Venise, 20-21 mars 2015)**

sur la base des observations de

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Ugo MIFSUD BONNICI (expert, Malte)
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Les systèmes électoraux en Europe et au-delà	4
A.	Vue d'ensemble.....	4
B.	Systèmes de listes bloquées	8
III.	Systèmes de listes ouvertes : attribution des sièges à l'intérieur des listes, effets sur les résultats.....	10
A.	Systèmes de listes ouvertes : typologie	10
B.	Systèmes de listes ouvertes : effets des choix des électeurs.....	16
IV.	Conclusion	18

I. Introduction

1. Le Conseil des élections démocratiques est convenu de la nécessité de publier un rapport comparatif sur les systèmes électoraux proportionnels, et plus précisément sur la question de l'attribution des sièges à l'intérieur des listes de partis (systèmes de listes ouvertes ou de listes bloquées). L'élaboration de ce rapport a fait l'objet de discussions lors de plusieurs réunions du Conseil des élections démocratiques, en particulier en octobre et décembre 2012. Elle s'inscrit dans le cadre des travaux relatifs aux mesures propres à améliorer le caractère démocratique des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe¹.

2. La Commission de Venise a déjà publié plusieurs rapports et études comparatives sur les systèmes électoraux². Toutefois, aucun de ces rapports ne traite spécifiquement de la question de l'attribution de sièges à l'intérieur des listes de partis. Or il s'agit d'un sujet intéressant dans une perspective comparative, car il permet de dresser une vue d'ensemble des systèmes de listes appliqués dans les Etats membres de la Commission de Venise, plus précisément lors des élections législatives. Le rapport porte sur les 60 Etats membres de la Commission de Venise³. Il couvre donc une vaste zone géographique et permet de comparer des systèmes de listes ouvertes ou bloquées d'Europe, d'Amérique latine, d'Asie centrale et du Maghreb. Par ailleurs, il est utile d'observer en détail les méthodes de répartition des sièges en s'intéressant plus particulièrement à l'attribution des sièges à l'intérieur des listes dans les systèmes proportionnels. Le rapport prend en compte les précédents rapports de la Commission de Venise sur les systèmes électoraux⁴.

3. Aux fins du présent rapport comparatif, le secrétariat de la Commission de Venise a établi un tableau présentant les dispositions juridiques en vigueur concernant les systèmes électoraux et les méthodes d'attribution des sièges dans 61 pays⁵. Ce tableau contient des dispositions juridiques issues de différentes sources, principalement de constitutions et lois électorales. Un système électoral est ainsi établi sur la base d'une combinaison de dispositions issues de la Constitution ainsi que de lois et textes infra-législatifs. Des dispositions constitutionnelles relatives à un système électoral rendent par conséquent difficile la révision un tel système, pérennisant ainsi le système électoral retenu également dans des lois pertinentes.

4. Le rapport se fonde en outre sur diverses sources, dont en particulier les suivantes :

¹ 42^e réunion du Conseil des élections démocratiques, rapport de réunion (Venise, 11 octobre 2012 ; CDL-EL-PV(2012)003), point 4) ; 43^e réunion du Conseil des élections démocratiques, rapport de réunion (Venise, 15 décembre 2012 ; CDL-EL-PV(2012)004), point 5.

Voir aussi le rapport de l'Assemblée parlementaire intitulé « *Pour des élections plus démocratiques* » (Doc. 13021).

Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19004&lang=fr>.

Disponible à l'adresse : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL-PV\(2012\)004-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL-PV(2012)004-f).

² Pour plus de détails, voir le paragraphe 4 du présent rapport.

³ Liste disponible à l'adresse : www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx. Le Bélarus, seul membre associé de la Commission de Venise, est également inclus dans ce rapport comparatif. Le tableau présente par conséquent les données de 61 pays.

⁴ Voir la liste au paragraphe 4.

⁵ Les membres de la Commission de Venise ont été consultés afin de vérifier l'exactitude de ces données. Environ la moitié des pays ont répondu. Il est donc possible que le tableau contienne des informations erronées, en raison de la difficulté à trouver des sources fiables en anglais et/ou des réformes électorales qui ont pu intervenir dans l'intervalle. Référence du document : CDL(2014)058.

Disponible à l'adresse : [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2014\)058-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2014)058-bil).

- Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et rapport explicatif⁶ ;
- Commission de Venise, Rapport sur les systèmes électoraux – Tableau de l'offre et critères de choix⁷ ;
- Commission de Venise, Quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au parlement – Rapport comparatif (I)⁸ et
- Commission de Venise, Quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au parlement – Rapport (II)⁹ ;
- Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), rapports d'observation d'élections¹⁰ ;
- Parlement européen, rapports d'observation d'élections.¹¹

5. Le rapport est divisé en deux parties. La première décrit les systèmes électoraux en vigueur dans les Etats membres de la Commission de Venise, en Europe et au-delà (Partie II du rapport : *II. Les systèmes électoraux en Europe et au-delà*). Cette partie présente aussi les systèmes de scrutin uninominal (à la majorité absolue et à la majorité relative) et les systèmes de listes bloquées.

6. La deuxième partie du rapport étudie en détail les systèmes de listes ouvertes. Elle examine les possibilités de choix ouvertes aux électeurs et leurs effets dans chaque système électoral (Partie III du rapport : *III. Systèmes de listes ouvertes : attribution des sièges à l'intérieur des listes, effets sur les résultats*).

7. Ce rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 50^e réunion (Venise, 19 mars 2015) et par la Commission de Venise lors de la 102^e session plénière (Venise, 20-21 mars 2015).

II. Les systèmes électoraux en Europe et au-delà

A. Vue d'ensemble

8. La Commission de Venise cherche à promouvoir la diffusion et la consolidation d'un patrimoine constitutionnel européen commun, supposant des valeurs universelles communes, y compris dans le domaine électoral (le patrimoine électoral européen)¹². Parallèlement, dans ses avis et ses rapports, elle se montre toujours attentive aux traditions et à la démarche

⁶ Adopté par la Commission de Venise à sa 52^e Session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002 ; CDL-AD(2002)023rev).

Disponible à l'adresse :

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-f).

⁷ Adopté par la Commission de Venise à sa 57^e Session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003 ; CDL-AD(2004)003). Les sections 2.2 et 2.3 sont particulièrement pertinentes.

Disponible à l'adresse :

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)003-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)003-f).

⁸ Adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 26^e réunion (Venise, 18 octobre 2008) et par la Commission de Venise à sa 77^e Session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008 ; CDL-AD(2008)037). Ce rapport s'intéresse particulièrement aux quorums et à leurs effets, établissant une distinction entre les quorums juridiques et naturels.

Disponible à l'adresse :

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)037-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)037-f).

⁹ Adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 32^e réunion (Venise, 11 mars 2010) et par la Commission de Venise à sa 82^e Session plénière (Venise, 12-13 mars 2010 ; CDL-AD(2010)007). Les sections 4.2 et 4.3 sont particulièrement pertinentes.

Disponible à l'adresse :

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)007-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)007-f).

¹⁰ Disponible à l'adresse : www.osce.org/odihr/elections.

¹¹ En anglais seulement :

http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election_observation/missions20092014_en.htm.

¹² Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), Lignes directrices, I.

propres à chaque pays en matière d'établissement ou de consolidation des institutions démocratiques. Cette approche vaut également dans le domaine électoral. La Commission de Venise s'emploie à faire prévaloir les valeurs communes sans lesquelles il n'y a pas d'élections démocratiques, mais elle ne recommande pas tel ou tel système électoral. Comme indiqué dans son Code de bonne conduite en matière électorale, « [l]e choix du système électoral est libre »¹³, sous réserve du respect des principes définis dans le Code. Ce dernier est donc tout à fait clair sur la question. La Commission de Venise l'a confirmé dans ses avis sur certains pays. Ainsi, dans l'*Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie*, on peut lire que « [l]a 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 Etats jouissent d'une marge importante d'appréciation, dans la mesure où ces choix sont autant de décisions politiques »¹⁴.

9. Le choix d'un système électoral et d'une méthode d'attribution des sièges reste une question constitutionnelle sensible et doit être pesé avec soin, et notamment faire l'objet d'un large consensus parmi les partis politiques. Même si toute démocratie est souveraine dans la détermination de son système électoral, il convient de partir du principe que ce système doit refléter la volonté du peuple. En d'autres termes, les citoyens doivent avoir confiance dans le système choisi et dans sa mise en œuvre.

10. Tous les systèmes électoraux sont fondés à la fois sur les particularités historiques et la culture politique du pays. Cela peut s'observer par exemple en Estonie et en Norvège.

11. En **Estonie**, la distribution des sièges s'opère avec des listes ouvertes et un système à une préférence, dans des circonscriptions plurinominales (en moyenne, 8 sièges par circonscription). Un mécanisme compensatoire renforce dans un deuxième temps le caractère proportionnel au niveau national. Le système est devenu très complexe avec des dispositions visant à éviter aux petits partis de prendre part à la distribution des sièges.

12. Le système existant en **Norvège**¹⁵ peut s'expliquer par son histoire : dans la Constitution de 1814, les députés étaient élus par un collège électoral composé d'hommes dotés de certains privilèges. Le système électoral était le vote à la majorité relative. Des droits de vote étendus ont été introduits en 1898 pour les hommes et en 1913 pour les femmes. En 1905, les élections au suffrage universel direct ont été introduites dans un système majoritaire à deux tours au sein de circonscriptions uninominales. Bien qu'il ne fût fait référence aux partis politiques dans le système électoral, les partis existaient depuis 1884. Un système proportionnel a ensuite été établi en 1919, au sein de circonscriptions plurinominales, 19 ans après la Belgique, qui a été le premier pays à introduire un tel système pour des élections nationales. Cela s'inscrivait dans un cadre où que le caractère bipartisan de la vie politique s'était vu réduit par l'influence grandissante du parti travailliste, qui avait demandé à être représenté en proportion de ses résultats, ce qui n'avait pas la faveur des autres partis, qui craignaient les effets politiques d'une telle influence grandissante du parti travailliste.

¹³ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), Lignes directrices, II. 4.

¹⁴ Adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 41^e réunion (Venise, 14 juin 2012) et par la Commission de Venise à sa 91^e Session plénière (Venise, 15-16 juin 2012 ; CDL-AD(2012)012). Disponible à l'adresse : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)012-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)012-f). Même s'il n'existe pas de normes internationales recommandant un système électoral ou une méthode d'attribution des sièges spécifiques, la mise en œuvre d'un système électoral suppose le respect des principes d'égalité et de proportionnalité.

¹⁵ Les électeurs peuvent exprimer autant de préférences qu'il y a de candidats sur la liste de leur choix ; les candidats sont reclassés en fonction du nombre votes de préférence qu'ils ont obtenus à titre personnel.

13. Parmi les **61 pays analysés, cinq seulement ont un système de scrutin majoritaire uninominal à un tour (majorité relative) ou à deux tours (majorité absolue) pour les élections à la chambre unique ou à la chambre basse du parlement** : l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. L'**Azerbaïdjan**¹⁶ applique un système majoritaire à un tour, avec 125 circonscriptions uninominales, pour l'élection des membres du parlement. Au **Bélarus**¹⁷, le même système est utilisé pour les élections à la Chambre des représentants, avec 110 circonscriptions uninominales. En **France**¹⁸, les élections à l'Assemblée nationale se déroulent selon un scrutin majoritaire à deux tours, avec 577 circonscriptions uninominales. Le **Royaume-Uni**¹⁹ élit les 650 membres de la Chambre des Communes au scrutin majoritaire à un tour dans 650 circonscriptions uninominales. Aux **Etats-Unis d'Amérique**²⁰, les 435 membres de la Chambre des représentants sont également élus au scrutin majoritaire à un tour dans 435 circonscriptions uninominales. En bref, hormis la France qui applique un système majoritaire à deux tours, tous les pays ayant choisi le scrutin majoritaire uninominal ont retenu la formule à un tour (majorité relative).

14. En ce qui concerne les pays dotés d'un **système proportionnel**, les électeurs votent soit dans une circonscription nationale – par exemple en **Israël**²¹, dans la **République de Moldova**²², au **Monténégro**²³ et dans la **Fédération de Russie**²⁴ –, soit dans des circonscriptions plurinominales – par exemple en **Algérie**²⁵, au **Portugal**²⁶, en **Slovénie**²⁷ et en **Tunisie**²⁸.

15. Pour ce qui est des différentes **méthodes d'attribution des sièges**, 23 pays appliquent la formule d'Hondt²⁹, 18 utilisent la méthode des plus forts restes avec quotient de Hare³⁰. Quatre pays appliquent la méthode de Sainte-Laguë³¹ et deux pays la formule de Droop³². Le Danemark, pour sa part, emploie la méthode des plus forts restes avec quotient de Hare pour le calcul des sièges compensatoires³³.

¹⁶ Code électoral tel que modifié en 2013, articles 143 et 169.3.

¹⁷ Code électoral tel que modifié le 25 novembre 2013, articles 3, 15, 82 (tel que modifié le 25 novembre 2013) et 87 (tel que modifié le 25 novembre 2013).

¹⁸ Code électoral tel que modifié en juin 2012, Titre II : *Dispositions spéciales relatives à l'élection des membres du parlement*.

¹⁹ Loi sur la représentation du peuple.

²⁰ Loi électorale, loi publique 62-5 du 8 août 1911.

²¹ Loi sur les élections à la Knesset, article 83.

²² Code électoral, article 88.

²³ Loi sur l'élection des conseillers et des représentants, article 96.

²⁴ Loi fédérale sur l'élection des députés à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, telle que modifiée le 12 juillet 2006, modifiée pour la dernière fois le 2 avril 2014, article 83.

²⁵ Loi organique sur le régime électoral, article 88.

²⁶ Loi électorale, article 15.

²⁷ Loi sur les élections à l'Assemblée nationale, article 93. La Slovénie applique un système proportionnel présentant une particularité : 88 députés sont élus dans 8 unités électorales composées chacune de 11 circonscriptions uninominales, tandis que deux sièges sont réservés à deux membres représentant respectivement les minorités hongroise et italienne.

²⁸ Loi électorale, article 110.

²⁹ Liste des pays concernés : Albanie (d'Hondt, puis Sainte-Laguë), Algérie, Autriche (niveau fédéral), Belgique, Croatie, Danemark, Estonie (formule modifiée), Finlande, Hongrie, Islande, Israël, Luxembourg (Hagenbach-Bischoff), Monténégro, Pays-Bas, Pérou (formule modifiée), Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Espagne, Suisse (Hagenbach-Bischoff), « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie et Ukraine.

³⁰ Liste des pays concernés : Arménie, Autriche, Brésil, Bulgarie, République tchèque, Géorgie (plus précisément, formule de Hare-Niemeyer), Italie, Kazakhstan, République de Corée, Kirghizstan, Liechtenstein, Lituanie, Mexique, Moldova, Monaco, Fédération de Russie, Slovénie (Hare, puis Hagenbach-Bischoff, qui est identique à d'Hondt) et Tunisie.

³¹ Liste des pays concernés : Albanie (d'Hondt, puis Sainte-Laguë), Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Norvège (formule modifiée) et Suède (formule modifiée).

³² Liste des pays concernés : Irlande et Malte.

³³ Pour des informations plus détaillées sur les systèmes d'attribution des sièges, voir le *Rapport sur les systèmes électoraux – Tableau de l'offre et critères de choix* (CDL-AD(2004)003), partie I 2.2.

³ Pour des informations plus détaillées sur les systèmes d'attribution des sièges, voir le *Rapport sur les systèmes électoraux – Tableau de l'offre et critères de choix* (CDL-AD(2004)003), partie I 2.2.

16. L'immense majorité des pays examinés appliquent donc des **systèmes de représentation proportionnelle**³⁴, caractérisés par le principe selon lequel la composition de l'électorat se retrouve dans celle de l'organe élu. Au total, **56 pays** sur 61 **appliquent un système proportionnel ou un système mixte**³⁵ – **43 pays ayant un système proportionnel**³⁶ (pour au moins une chambre dans les pays à système bicaméral) et **13 un système mixte**³⁷.

17. Mis à part les pays où existent des systèmes mixtes, qui associent en règle générale des circonscriptions uninominales et un scrutin proportionnel (éventuellement avec compensation) et dans lesquels les électeurs peuvent en général voter pour un candidat dans une circonscription uninominale ainsi que pour une liste de candidats dans une circonscription plus vaste, et les très rares pays qui ont mis en place un système de vote unique transférable, la plupart des pays analysés dans le rapport utilisent un système de représentation proportionnelle à scrutin de liste. Dans ce cadre, les listes peuvent être soit ouvertes, soit bloquées.

18. Comme le souligne la Commission de Venise dans son Rapport sur les systèmes électoraux – Tableau de l'offre et critères de choix³⁸, « **[u]ne 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 (...)**. 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 cumulatif³⁹ et le vote gradué, ce sont par contre les électeurs qui déterminent la position de chaque candidat sur la liste qu'ils ont composée. (...) 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. »

19. Ainsi, **dans les systèmes de listes bloquées** (tels que décrits dans la partie **Part II B** ci-dessous), les électeurs effectuent leur choix entre plusieurs listes de partis s'excluant mutuellement. Ces systèmes permettent aux partis de protéger leurs dirigeants et de déterminer leur propre ordre de classement sur la liste dans le cadre conformément à un processus propre au parti, qui peut être prévu ou non par la loi. **Dans les systèmes de listes ouvertes**, une plus lourde responsabilité pèse sur chaque candidat, puisque les électeurs expriment leur(s) propre(s) préférence(s) (voir la **partie III** du rapport pour plus de précisions).

³⁴ Comme il ressort du tableau comparatif établi par le secrétariat de la Commission de Venise (CDL(2014)058).

³⁵ Seuls l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique ont un système de scrutin majoritaire uninominal à un ou deux tours, comme indiqué précédemment.

³⁶ Liste des pays concernés : Albanie, Algérie, Andorre, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Chili, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Islande, Irlande, Israël, Italie, Kosovo, Kirghizstan, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pérou, Pologne, Portugal, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne (pour le *Congreso de los Diputados* – Chambre basse), Suède, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Tunisie et Turquie.

³⁷ Liste des pays concernés : Arménie, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Kazakhstan, République de Corée, Lituanie, Mexique, Monaco, Maroc, Roumanie, Saint-Marin et Ukraine. Le système italien (scrutin proportionnel avec prime de majorité) peut aussi être considéré comme mixte.

³⁸ Commission de Venise, *Rapport sur les systèmes électoraux – Tableau de l'offre et critères de choix* (CDL-AD(2004)003), paragraphe 78.

³⁹ Un système de vote cumulatif est un système où l'électeur peut donner plus d'une préférence à un même candidat. En général, cela ne donne pas autant de voix qu'il y a de sièges.

B. Systèmes de listes bloquées

20. Dans les systèmes de listes bloquées, les partis politiques composent, dans chaque circonscription, une liste fermée de candidats. En règle générale, la liste comprend autant de candidats que de membres à élire dans la circonscription considérée. L'ordre des candidats sur chaque liste est généralement défini soit par un comité central du parti, soit par un organe du parti au niveau de la circonscription, soit par les membres locaux du parti dans une élection primaire. Le parti politique ou la coalition dressant une liste de candidats décide par conséquent de l'attribution des mandats au sein de la liste. Ces systèmes sont donc proportionnels, mais pas préférentiels. Ils privilégient les partis politiques, auxquels ils laissent le soin de convertir en sièges les suffrages que leur accordent les électeurs.

21. Les électeurs ne peuvent voter que pour une liste de candidats sans indiquer leurs préférences à l'intérieur de la liste ni soutenir un ou plusieurs candidats. De ce fait, ils savent dès avant les élections à quels candidats seront attribués le premier siège, le deuxième, le troisième et ainsi de suite. Ce système suppose des partis politiques ou des coalitions solides et unis, s'appuyant sur des listes bloquées au moyen desquelles les élites des partis peuvent forger des alliances avec d'autres partis et promouvoir une politique imposée d'en haut.

22. Sur les 56 pays ayant recours au scrutin proportionnel, 25 appliquent un système de listes bloquées (c'est-à-dire sans vote préférentiel, l'ordre des candidats étant prédéterminé par les partis politiques)⁴⁰, tandis que 31 utilisent un système de listes ouvertes (c'est-à-dire où l'électeur peut exprimer une ou des préférences en choisissant un ou plusieurs noms sur la liste de candidats ; les pays ayant un système de vote unique transférable sont inclus dans ce chiffre).

23. Sur les **25 pays ayant un système de listes bloquées**, un échantillon de pays, comprenant des pays à système mixte et des pays à système proportionnel, sont examinés dans le présent rapport. Dans les pays à **système mixte**, chaque électeur vote dans un scrutin majoritaire uninominal à un ou deux tours et dans un scrutin proportionnel. Dans le scrutin majoritaire, il vote pour un candidat individuel dans sa circonscription. Dans le scrutin proportionnel, il vote pour une liste de parti, soit dans une circonscription nationale, soit dans une circonscription déterminée selon un système proportionnel plurinominal. Par exemple, pour ce qui est de la composante proportionnelle du scrutin, les électeurs votent dans une circonscription nationale en **Hongrie**⁴¹, en **République de Corée**⁴², au **Mexique**⁴³ et en **Ukraine**⁴⁴, tandis qu'ils votent dans leur propre circonscription plurinomiale en **Géorgie**⁴⁵ et

⁴⁰ Liste des pays concernés : Albanie, Algérie, Andorre, Arménie, Croatie, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Israël, Italie, Kazakhstan, République de Corée, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Mexique, République de Moldova, Monténégro, Maroc, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovénie, Tunisie, Turquie et Ukraine.

⁴¹ Loi CCIII de 2011 sur l'élection des membres du parlement, article 17(1).

⁴² Loi relative à l'élection à des mandats publics, modifiée pour la dernière fois le 2 octobre 2012, article 189.

⁴³ Loi générale sur les institutions et procédures électorales, publiée en mai 2014, Article 14. Cela est uniquement vrai pour les membres du Sénat élus à la représentation proportionnelle. Au contraire, les membres du Congrès fédéral élus par cette méthode sont choisis au sein de cinq listes régionales (*circunscripciones*).

⁴⁴ Loi sur l'élection des députés du peuple, article 97.

⁴⁵ Système mixte (scrutin de liste proportionnel et scrutin majoritaire dans des circonscriptions) : circonscription nationale unique pour le système proportionnel ; 73 circonscriptions uninominales pour le système majoritaire ; 77 sièges attribués selon le système de représentation proportionnelle (système de listes bloquées ; les partis remportant plus de 5 % des voix obtiennent des sièges) ; 73 sièges attribués selon le système majoritaire (uninominal à un tour). Si aucun candidat ne remporte 30 % des suffrages valablement exprimés, un scrutin de ballottage est organisé entre les deux candidats arrivés en tête.

en **Allemagne**⁴⁶. L'**Italie** relève aussi de ce dernier cas de figure (système proportionnel avec « prime de majorité »)⁴⁷.

24. Il est intéressant de noter que la Cour européenne des droits de l'Homme a été invitée à se prononcer sur la question du choix des électeurs dans des systèmes de listes bloquées dans l'affaire *Saccomanno et autres c. Italie*.⁴⁸ Les requérants se plaignaient de ne pas avoir pu exprimer leur préférence pour un candidat lors d'élections législatives, la loi italienne ne permettant pas l'élection directe des représentants par les électeurs (présentation par les partis politiques de listes de candidats « bloquées » : l'ordre des candidats élus sur une liste est fixé par le parti lui-même et les électeurs ne peuvent pas exprimer leur préférence pour un candidat en particulier). Considérant la large marge d'appréciation dont disposent les États en la matière ainsi que la nécessité d'apprécier toute la législation électorale à la lumière de l'évolution politique et en fonction des facteurs historiques et politiques propres au pays concerné, la Cour a conclu que le système des listes bloquées n'était pas contraire à l'article 3 du Protocole n° 1.

25. Un certain nombre de pays avec des systèmes de listes bloquées prévoient des quotas par sexe (plus facilement que dans des systèmes de listes ouvertes). Par exemple, au **Mexique**, la Constitution a été amendée afin d'inclure la parité, au niveau des congrès locaux comme fédéral. Auparavant, la loi électorale incluait un quota femmes-hommes de 40% mais qui s'appliquait partiellement (avec quelques exceptions). En 2012, la Cour électorale a jugé que tous les partis politiques devaient se conformer au quota, quelle que soit la procédure de nomination utilisée. La loi électorale nationale stipule que les partis politiques devraient proposer 50% de candidats de chaque sexe pour chaque chambre du Congrès fédéral, ainsi que pour les congrès locaux.

26. Au **Monténégro**, l'article 39a (1) de la loi sur l'élection des conseillers municipaux et des représentants requiert qu'il n'y ait pas moins de 30% de candidats du genre le moins représenté sur les listes de candidats. L'article 39 a (2) et (3) de la même loi stipule que «les listes de candidats qui ne remplissent pas cette exigence devront être considérées comme contenant des défauts les empêchant d'être enregistrées comme listes de candidats, et devront supprimer les défauts de la liste, conformément à la loi ». Il n'y a pas de règles établies concernant l'ordre ou le placement des candidats.

27. En **Espagne**, la loi organique n° 5/1985 définit une garantie de représentation qui pourrait jouer en faveur des deux sexes. L'article 44 bis de la loi établit que les listes électorales ne peuvent pas comporter plus de 40% de candidats du même sexe. Lorsque le nombre de sièges à pourvoir est inférieur à cinq, le rapport entre femmes et hommes doit être aussi proche que possible de la parité. Cette règle est applicable aux élections au Congrès national, aux municipalités, au Parlement européen et aux parlements des communautés autonomes. Les commissions électorales ne peuvent pas proclamer les résultats pour les listes électorales qui ne respectent pas la proportion femmes-hommes. De plus, les partis qui ne respectent pas cette règle impérative ne peuvent pas se présenter aux élections.

⁴⁶ Loi sur les élections fédérales, article 4 *sqq.*

⁴⁷ Loi électorale de décembre 2005. Ce système présente une particularité, à savoir que la plupart des sièges sont attribués selon un système de représentation proportionnelle (629 sièges sur 630, dont les 12 sièges réservés aux membres élus par les ressortissants italiens résidant à l'étranger). Le siège restant est attribué selon le système majoritaire à un tour dans la circonscription uninominale de la Vallée d'Aoste. En décembre 2005, une nouvelle loi électorale a été adoptée en Italie ; elle prévoit un système proportionnel avec listes bloquées et une prime de majorité à la liste arrivée en tête (*premio di maggioranza*). La Cour constitutionnelle a déclaré cette loi inconstitutionnelle sur plusieurs points.

Décision de la Cour constitutionnelle italienne : Corte Costituzionale Italiana, sentenza 13.01.2014 n° 1.

Disponible à l'adresse : <http://www.altalex.com/index.php?idnot=65553>.

⁴⁸ 13 mars 2012; décision sur la recevabilité, requête n° 11583/08.

III. Systèmes de listes ouvertes : attribution des sièges à l'intérieur des listes, effets sur les résultats

28. Dans le cas des systèmes de listes ouvertes, les électeurs expriment leur(s) préférence(s) en déterminant la position de chaque candidat sur la liste de parti. En outre, les systèmes de vote unique transférable, de panachage et de listes libres ou blanches, dans leur application stricte, intègrent dans leur structure même une méthode d'attribution des sièges à l'intérieur des listes.

29. Il est à noter que les divers systèmes proportionnels n'offrent pas tous la même liberté de choix aux électeurs. Cette section présente les différents types de systèmes de listes ouvertes et de répartition des sièges à l'intérieur des listes (**A.**) ainsi que les effets des choix des électeurs selon les systèmes (**B.**).

A. Systèmes de listes ouvertes : typologie

30. Les **31 pays utilisant un système de listes ouvertes** présentent des différences considérables. **Sept** pays ont un système permettant d'indiquer une seule préférence⁴⁹ et **24** un système permettant d'indiquer plusieurs préférences, en nombre fixe (7 pays⁵⁰) ou variable (10 pays⁵¹). Le Liechtenstein, le Luxembourg, Monaco et la Suisse autorisent le panachage, tandis que la Suède applique le système des *sièges d'ajustement* (ou *apparentements*) ; enfin, l'Irlande et Malte ont un système de vote unique transférable.

31. Un système de listes ouvertes peut être mis en œuvre selon différentes modalités, depuis le suffrage préférentiel limité à un seul candidat de la liste choisie jusqu'à la possibilité de panacher les listes. Il existe aussi des systèmes dans lesquels les candidats ne sont pas sélectionnés sur des listes prédéfinies, mais dans des districts de présentation des candidatures comme au Danemark et en Roumanie⁵². Au Danemark, les partis peuvent choisir ou non d'avoir des listes prédéfinies et, par conséquent, d'indiquer ou non un ordre de priorité entre les candidats. Pour les partis n'ayant pas de liste prédéfinie, les candidats en lice dans les districts de présentation des candidatures ne sont pas classés sur l'ensemble des districts ; il en va de même en Roumanie. Il peut aussi y avoir des listes de candidats classées par ordre alphabétique ou selon tout autre mode de classement ; il appartient alors à l'électeur de décider à qui reviennent les sièges du parti⁵³.

32. Le système du vote unique transférable est un scrutin proportionnel sans listes de parti. Les électeurs classent les candidats selon leurs préférences et, si tous les électeurs votent en fonction des allégeances politiques, le résultat assurera une représentation proportionnelle des partis. Le choix des candidats correspondra à celui des électeurs. Ainsi, le système du vote unique transférable peut être considéré comme un système proportionnel avec listes ouvertes, mais sans listes. En Europe, il est appliqué en Irlande et à Malte⁵⁴. Si les électeurs suivent les allégeances partisans, le résultat peut être proche de celui d'un scrutin de liste.

⁴⁹ Autriche, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Pologne, Espagne et Suède.

⁵⁰ Chypre (une préférence par tranche de 4 sièges à pourvoir dans la circonscription), République tchèque (jusqu'à 4 préférences), Grèce (jusqu'à 4 préférences), Kosovo (jusqu'à 5 préférences), Lituanie (jusqu'à 5 préférences), Pérou (jusqu'à 2 préférences) et Slovaquie (jusqu'à 4 préférences).

⁵¹ Belgique, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Estonie, Islande, Kirghizstan, Lettonie, Norvège et Saint-Marin.

⁵² Pour des informations plus détaillées, voir ci-après III 1.7.

⁵³ Pour des informations plus détaillées, voir ci-après III 1.6.

⁵⁴ Pour des informations plus détaillées, voir ci-après III 1.8.

1.1 Systèmes à préférence unique⁵⁵

33. Dans certains pays, l'électeur est tenu de voter nominativement pour un candidat. C'est par exemple le cas aux **Pays-Bas**, en **Estonie** et en **Finlande**. Son suffrage compte en même temps comme une voix pour le parti de ce candidat au moment de la répartition des sièges entre les partis. Dans beaucoup d'autres pays, l'électeur peut choisir de voter uniquement pour un parti, ou pour un seul candidat.

34. Pour élire les 183 membres du Conseil national, l'**Autriche**⁵⁶ est divisée en neuf circonscriptions provinciales (correspondant aux neuf provinces fédérées/*Länder*), elles-mêmes divisées en 39 circonscriptions régionales. Les partis présentent par conséquent des listes aux niveaux régional, provincial et fédéral. Les électeurs votent pour un parti et peuvent aussi donner une voix préférentielle à un candidat déterminé de la liste régionale et à un candidat déterminé de la liste provinciale. Les sièges sont attribués en trois temps : tout d'abord, les sièges régionaux (aux candidats qui ont obtenu un nombre de voix préférentielles au moins égal à la moitié du quotient électoral⁵⁷) ; ensuite, les sièges provinciaux (chaque parti se voit attribuer autant de sièges que le quotient électoral est contenu de fois dans le nombre total de suffrages qu'il a obtenus dans la circonscription provinciale respective, moins les sièges alloués à la première étape) ; enfin, ce processus est répété au niveau national (par transfert des voix restantes de chaque parti).

35. Le **Danemark**⁵⁸ a opté pour un système proportionnel plurinominal (10 circonscriptions plurinominales divisées en 92 districts pour la présentation des candidatures). Sur 175 sièges, 135 sont répartis entre les circonscriptions. Les 40 sièges restants (compensatoires) sont répartis entre les partis qui ont obtenu au moins un siège de circonscription ou 2 % des voix. Il est intéressant de noter que les partis disposent de plusieurs options pour désigner des candidats, dont la constitution de listes composées de leurs candidats dans les districts. Pour les sièges compensatoires, l'électeur peut voter soit pour une liste de parti, soit pour l'un des candidats. Les candidats sont élus dans l'ordre du nombre de voix obtenues, à hauteur du nombre de sièges remportés par le parti dans la circonscription plurinominal. Les candidats de partis qui ont obtenu des sièges dans la circonscription plurinominal mais qui n'ont pas atteint le quotient de répartition⁵⁹ sont élus conformément au classement de la liste du parti.

36. En **Finlande**⁶⁰, les électeurs votent pour des candidats individuels. Les candidats sont classés en fonction du nombre de suffrages qu'ils ont obtenus à titre personnel. La répartition se fait selon un « indice de comparaison » : « le candidat classé premier reçoit comme indice de comparaison le nombre total de suffrages exprimés en faveur de l'alliance électorale⁶¹, le candidat classé deuxième la moitié de ce nombre, le candidat classé troisième un tiers de ce nombre, le candidat classé quatrième un quart de ce nombre, et ainsi de suite ».

⁵⁵ Liste des pays concernés : Autriche, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Pologne et Suède.

⁵⁶ Loi fédérale sur les élections au Conseil national, articles 97-108.

⁵⁷ *Ibid.*, article 107 : « Le quotient électoral est le 183^e nombre le plus élevé lorsque 183 sièges sont à attribuer, le 182^e nombre le plus élevé lorsque 182 sièges sont à attribuer, le 181^e nombre le plus élevé lorsque 181 sièges sont à attribuer, et ainsi de suite. »

⁵⁸ Loi sur les élections législatives, articles 81-82.

⁵⁹ Quotient de répartition = nombre de voix recueillies par le parti dans la circonscription uninominale, divisé par le nombre de sièges de circonscription et de sièges compensatoires obtenus par le parti dans la circonscription plurinominal plus un.

⁶⁰ Loi électorale, article 89.

⁶¹ En Finlande, lors de la désignation des candidats, deux ou plusieurs partis politiques ont le droit de former une alliance électorale par accord mutuel. Ces partis sont alors considérés comme appartenant à l'alliance.

37. Aux **Pays-Bas**⁶², « les candidats qui ont obtenu un nombre de voix supérieur à 25 % du quotient électoral⁶³ sur les listes (communes) où ils figurent sont élus dans l'ordre des suffrages obtenus, à condition qu'un nombre de sièges suffisant ait été alloué au groupe de listes, à l'ensemble de listes identiques ne faisant pas partie d'un groupe ou à la liste séparée concerné »⁶⁴.

38. En **Pologne**⁶⁵, l'électeur vote à la fois pour une liste de candidats et pour un candidat sur cette liste. Les mandats obtenus par une liste sont attribués en fonction du nombre de suffrages obtenus.

39. La **Suède**⁶⁶ a un système de sièges compensatoires qui favorise une proportionnalité intégrale dans l'attribution des sièges. Les électeurs votent pour des listes de parti. Ils peuvent aussi exprimer une préférence pour un candidat individuel. Pour obtenir un siège, un parti doit recueillir au moins 4 % des suffrages exprimés à l'échelon national ou 12 % des suffrages exprimés dans une circonscription. Les électeurs qui souhaitent voter pour un candidat déterminé l'indiquent sur leur bulletin de vote. Si plusieurs candidats sont indiqués, l'électeur est réputé avoir accordé une voix préférentielle au premier candidat. L'ordre des candidats est déterminé en fonction du nombre de voix obtenues par chacun à titre personnel⁶⁷.

1.2 Systèmes à préférences multiples – Nombre fixe de voix préférentielles

40. Dans sept pays⁶⁸, les électeurs votent pour une liste de candidats sur laquelle ils peuvent exprimer plusieurs préférences dans une limite donnée. A part dans le système spécifique choisi par Chypre (une préférence par tranche de quatre sièges à pourvoir dans la circonscription), le nombre maximal de préférences pouvant être indiquées varie entre deux et cinq.

41. A **Chypre**⁶⁹, les électeurs choisissent dans un premier temps une liste de candidats (ou une liste de coalition ou un candidat indépendant), puis peuvent indiquer sur la liste une préférence par tranche de quatre sièges à pourvoir dans leur circonscription.

42. Dans la **République tchèque**⁷⁰, les électeurs peuvent accorder quatre voix préférentielles à des candidats déterminés sur la liste de parti de leur choix. Les candidats qui obtiennent au moins 5 % du nombre total de voix recueillies par leur parti sont prioritaires pour l'attribution des sièges, quelle que soit leur place sur la liste. En ce qui concerne l'attribution des sièges, tous ces candidats auront la priorité sur les autres candidats et leur classement sera fonction du nombre de voix préférentielles effectivement obtenues par chacun d'entre eux.

43. Au **Kosovo**⁷¹ et en **Lituanie**⁷², les électeurs votent pour un maximum de cinq candidats sur la liste de parti de leur choix. Les candidats sont reclassés dans l'ordre décroissant sur

⁶² Loi sur les élections, section C 1, article J 2 et toute la section P, en particulier articles 3, 5, 11 et 15.

⁶³ *Ibid.*, section P 12, « la commission électorale centrale divise le nombre total de suffrages exprimés en faveur du groupe de listes par le nombre de sièges alloués au groupe ».

⁶⁴ *Ibid.*, section P 15.

⁶⁵ Code électoral, en particulier articles 227, 232 et 233.

⁶⁶ Loi électorale, chapitre 7, article 2, chapitre 14, articles 3, 4, 5, 9 et 10.

⁶⁷ Source : Autorité électorale de Suède. Disponible à l'adresse : <http://www.val.se/sprak/engelska/index.html>.

⁶⁸ Liste des pays concernés : Chypre (une préférence par tranche de 4 sièges à pourvoir dans la circonscription), République tchèque (jusqu'à 4 préférences), Grèce (jusqu'à 4 préférences), Kosovo (jusqu'à 5 préférences), Lituanie (jusqu'à 5 préférences), Pérou (jusqu'à 2 préférences) et Slovaquie (jusqu'à 4 préférences).

⁶⁹ Loi sur l'élection des membres de la Chambre des représentants.

⁷⁰ Loi n° 247/1995 sur les élections du 27 septembre 1995 telle que modifiée en 2014, articles 24, 26, 39, 48 et 50.

⁷¹ Loi sur les élections législatives dans la République du Kosovo, article 111.

⁷² Loi sur les élections à la Seimas, articles 58, 66, 89 et 90.

la liste en fonction du nombre de voix reçues par chacun. En **Slovaquie**⁷³, la règle est la même, les électeurs pouvant indiquer jusqu'à quatre candidats sur la liste de parti de leur choix.

1.3 Systèmes à préférences multiples – Nombre variable de voix préférentielles

44. Dans 10 pays⁷⁴, les électeurs choisissent une liste de candidats, puis peuvent exprimer plusieurs préférences en nombre variable selon le nombre de sièges à pourvoir dans leur circonscription.

45. En **Belgique**⁷⁵, en **Bosnie-Herzégovine**⁷⁶, en **Bulgarie**⁷⁷, en **Lettonie**⁷⁸ et en **Norvège**⁷⁹, notamment, les électeurs peuvent exprimer autant de préférences qu'il y a de candidats sur la liste de leur choix ; les candidats sont reclassés en fonction du nombre de voix préférentielles qu'ils ont obtenues à titre personnel. En **Belgique**, pour les deux chambres, les voix des électeurs qui n'ont pas indiqué de préférence sont automatiquement considérées comme étant en faveur des candidats figurant en tête de liste. En **Bosnie-Herzégovine**, le système électoral est un scrutin de listes en partie bloquées, en partie ouvertes, selon qu'une liste de candidats obtient plus (liste ouverte) ou moins (liste bloquée) de 3 % des suffrages exprimés. De plus, si une coalition n'a pas suffisamment de candidats éligibles sur la liste pour occuper les sièges qui lui sont attribués, le mandat est transféré à la liste présentée par le parti ou la coalition dans une autre circonscription. En **Bulgarie**, il a été noté lors des dernières élections législatives qu'un nombre inhabituel de bulletins de vote avaient été déclarés nuls (à juste titre) parce que de nombreux électeurs avaient exprimé des préférences mais omis de voter pour la liste du parti. Même si l'on pouvait logiquement déduire leur choix des préférences exprimées, les bulletins concernés ont été considérés comme non valables⁸⁰.

1.4 Systèmes à préférences multiples – Suppressions de noms (latoisage)

46. Dans certains pays, les électeurs peuvent, outre modifier l'ordre des candidats établi par le parti, rayer les noms de candidats sur la liste choisie. Dans la plupart des pays analysés dans cette catégorie, les électeurs peuvent choisir uniquement une liste de parti (leur vote demeurant valable) ou indiquer en outre des préférences. En **Islande**⁸¹, les électeurs votent pour une liste présentée par un parti dans leur circonscription et peuvent changer l'ordre des candidats ou rejeter des candidats en rayant leur nom. En **Lettonie**⁸², l'électeur peut décider de marquer une croix en regard du nom d'un candidat, biffer le nom ou le prénom d'un candidat ou ne rien inscrire sur le bulletin. A **Monaco**⁸³, les électeurs ne peuvent choisir qu'un seul bulletin comportant les noms des candidats d'une seule liste, mais ils ont le droit de modifier le bulletin en rayant des candidats ou en ajoutant des candidats figurant sur d'autres listes. En **Norvège**⁸⁴, les électeurs ont le droit d'apporter des changements au bulletin de vote, comme le précise expressément la loi électorale : « Lors des élections

⁷³ Loi n° 333 dans le recueil de lois du 13 mai 2004 sur les élections au Conseil national de la République slovaque, articles 1, 30 et 42-43.

⁷⁴ Liste des pays : Arménie, Belgique, Bosnie-Herzégovine (*seulement* si la liste recueille >3% des suffrages valablement exprimés ; sinon = pas de préférence), Brésil (Chambre des députés *seulement*), Bulgarie, Estonie, Islande, Kirghizstan, Lettonie, Norvège et Saint-Marin.

⁷⁵ Code électoral, articles 144, 165bis, 166-168 et 172.

⁷⁶ Loi électorale, articles 9.1, 9.5 à 9.8.

⁷⁷ Code électoral adopté le 5 mars 2014, articles 246, 248, 298 et annexe n° 1 à l'article 248, paragraphe 1.

⁷⁸ Loi sur les élections à la Saeima telle qu'en vigueur au 1^{er} janvier 2014, articles 38 et 39.

⁷⁹ Loi sur la représentation du peuple de 2003, telle que modifiée le 24 juin 2013.

⁸⁰ Conformément à l'article 265 du Code électoral.

⁸¹ Loi n° 24 du 16 mai 2000 sur les élections législatives à l'Althing, article 82.

⁸² Loi sur les élections à la Saeima, article 23.

⁸³ Loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, telle que modifiée le 9 avril 2002 (loi n° 1.250).

⁸⁴ Loi sur la représentation du peuple, article 7-2.

législatives, l'électeur peut modifier l'ordre dans lequel les candidats figurent sur le bulletin de vote. Pour ce faire, il inscrit un chiffre en regard du nom du candidat. L'électeur peut aussi supprimer le nom d'un candidat selon les modalités indiquées sur le bulletin. » Toutefois, pour que les modifications (changement de l'ordre des candidats et suppressions) prennent effet, il faut qu'elles soient apportées par une majorité des électeurs ayant voté pour le parti considéré. Dans la pratique, il n'arrive jamais que les préférences des électeurs aient une incidence sur les priorités des partis dans les élections législatives. En **Suisse**⁸⁵, toute personne qui utilise un bulletin de vote préimprimé peut supprimer des noms de candidats. Les électeurs peuvent aussi biffer le numéro d'ordre et la dénomination de la liste électorale préimprimés ou les remplacer par le numéro et la dénomination d'une autre liste.

1.5 Cumul

47. Au **Liechtenstein**, au **Luxembourg**, à **Monaco** et en **Suisse**, les électeurs peuvent donner plusieurs voix cumulées à un même candidat, par exemple – comme c'est le cas en Suisse – en inscrivant deux fois le nom du même candidat sur le bulletin de vote.

1.6 Panachage

48. Dans quatre pays, les électeurs peuvent mélanger des candidats inscrits sur les listes de différents partis. Ce système, connu sous le nom de « panachage », n'est pas courant dans les scrutins nationaux. Seuls le **Liechtenstein**⁸⁶, le **Luxembourg**⁸⁷, **Monaco**⁸⁸ et la **Suisse**⁸⁹ autorisent le panachage dans ce type d'élections. Dans ces pays, les électeurs peuvent inscrire sur la liste d'un parti les noms de candidats figurant sur d'autres listes et biffer les noms d'autres candidats. Ils choisissent la liste de parti qui a leur préférence, puis la réaménagent à leur gré en ajoutant des candidats issus d'autres listes, en supprimant des candidats et en remplaçant ou non ces derniers. L'électeur dispose d'autant de voix nominatives qu'il y a de sièges à pourvoir dans sa circonscription. Concernant l'attribution des sièges, dans les quatre pays les voix données aux candidats d'autres listes leur sont attribuées et les partis recueillent les suffrages exprimés en faveur des candidats sélectionnés sur leurs listes respectives. En **Suisse**, les électeurs peuvent même constituer leur propre liste sur un bulletin vierge. Sont élus, jusqu'à concurrence du nombre des mandats attribués à chaque liste, les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages⁹⁰.

1.7 Districts de nomination

49. Les systèmes du **Danemark** et de la **Roumanie** présentent des similitudes. Les candidats sont désignés dans des circonscriptions uninominales (districts de nomination), mais ceux qui recueillent le plus grand nombre de voix ne sont pas nécessairement élus. Le nombre total de sièges au parlement est réparti entre les partis proportionnellement à la part de voix qu'ils ont obtenue au niveau national. Les sièges remportés par chaque parti sont ensuite répartis entre les circonscriptions plurinominales et, enfin, alloués aux candidats se présentant dans les circonscriptions uninominales en fonction du nombre de voix qu'ils ont recueillies. Le système roumain diffère cependant du système danois en ce sens qu'un candidat qui obtient plus de 50 % des voix dans une circonscription uninominale est élu

⁸⁵ Loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 (état le 1^{er} janvier 2013), article 35.

⁸⁶ Loi électorale telle que modifiée en 1987, article 57.

⁸⁷ Loi électorale telle que modifiée le 1^{er} mars 2014, articles 133, 143, 145 et 159-161.

⁸⁸ Loi n° 839 du 23 février 1968 telle que modifiée le 9 avril 2002 sur les élections nationales et municipales, articles 20 et 20-1.

⁸⁹ Loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 (état le 1^{er} janvier 2013), articles 16, 17, 21-33, 34-35, 37, 40-43, 47 et 50.

⁹⁰ Loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 (état le 1^{er} janvier 2013), article 43.

même si le parti n'a pas droit à des sièges dans la circonscription concernée. Ce n'est pas le cas au Danemark où les partis disposent de plusieurs options pour désigner leurs candidats, dont celle de constituer des listes composées de leurs candidats dans les districts de présentation des candidatures. En pareil cas, il existe un seuil au-delà duquel les voix obtenues par les candidats priment sur l'ordre fixé par le parti sur la liste⁹¹.

50. On parle parfois, pour la **Roumanie**, de système mixte modifié avec compensation, mais on peut considérer qu'il s'agit d'un scrutin proportionnel dans des circonscriptions plurinominales avec compensation, catégorie où le système danois se classe le plus naturellement. Quel que soit le nom donné à ces systèmes, leur caractéristique commune est que les électeurs votent pour des candidats individuels, systématiquement en **Roumanie**, facultativement au **Danemark**⁹². Dans ce dernier pays, si un électeur exprime un suffrage individuel, il accorde sa voix à un candidat dans un district de présentation des candidatures. A bien des égards, ce système a les apparences d'un scrutin uninominal, mais un candidat qui obtient un bon résultat dans le district n'obtiendra un siège que si le parti a droit à un siège dans la circonscription plurinomiale et que le candidat ait obtenu un meilleur résultat que les autres candidats du parti dans les autres districts de présentation des candidatures. Ainsi, les candidats du plus grand parti peuvent arriver en tête dans chacun des districts, mais c'est la proportion de voix obtenue par le parti qui détermine combien de ces candidats sont élus.

1.8 Systèmes de vote unique transférable

51. Deux pays utilisent le système du vote unique transférable : l'**Irlande**⁹³ et **Malte**⁹⁴. Dans ce système, chaque électeur reçoit un bulletin de vote où figurent les noms de tous les candidats se présentant dans sa circonscription. On compte entre trois et cinq sièges par circonscription en Irlande, cinq à Malte.

52. Dans les deux pays, l'électeur classe tous les candidats de sa circonscription par ordre de préférence, qu'ils soient ou non affiliés à un parti politique. Le nombre total de bulletins valables est établi, puis le quotient électoral calculé à partir de ce chiffre au moyen de la formule de Droop. Les candidats qui obtiennent un nombre de votes en première préférence égal ou supérieur à ce quotient au premier comptage sont déclarés élus. Si aucun de ces candidats n'a atteint le quotient, le candidat ayant recueilli le moins de voix est éliminé et les votes qui lui étaient destinés sont transférés aux candidats pour lesquels une deuxième préférence a été indiquée. Si un candidat recueille un nombre de votes supérieur au quotient requis pour être élu, les votes supplémentaires sont transférés proportionnellement aux candidats restant en lice, en fonction des préférences exprimées par les électeurs. Lorsque le nombre des candidats qui n'ont été ni éliminés ni élus est égal à celui des sièges restant à pourvoir, ces candidats sont déclarés élus même s'ils n'ont pas atteint le quotient.

53. A **Malte**, dans le cas où deux partis seulement obtiennent une représentation parlementaire à l'issue d'élections législatives, la Constitution prévoit la possibilité d'élire des députés supplémentaires, de façon à ce que le parti qui a recueilli le plus grand nombre de votes de première préférence dispose d'une majorité d'un siège à la Chambre des représentants. Les sièges supplémentaires sont alloués aux candidats non élus restants du parti vainqueur, quelle que soit la circonscription où ils s'étaient présentés. Les candidats aux élections législatives peuvent se présenter dans deux circonscriptions au maximum. S'ils sont élus dans les deux circonscriptions, ils choisissent celle qu'ils vont représenter après le scrutin. Les sièges qu'ils laissent ainsi vacants sont pourvus au moyen d'élections

⁹¹ Voir *supra*, paragraphe 27.

⁹² Au Danemark, il est possible de voter uniquement pour un parti.

⁹³ Loi électorale de 1997 (état en avril 2014), articles 37, 107 et 118-121. Voir aussi le décret n° 156 de 2007.

⁹⁴ Loi sur les élections législatives du 27 septembre 1991 (dernière modification 28 mars 2014), Organisation de la loi - partie XI, article 71; treizième annexe (article 105), articles 7-10.

ad hoc avant la première session de la Chambre des représentants (qui doit avoir lieu dans les deux mois suivant l'annonce des résultats de l'élection générale au Président). Les voix initialement données à un membre qui doit être remplacé (en raison de sa démission ou de son décès) sont allouées en fonction des préférences exprimées. Si cela n'est pas possible (parce qu'aucun candidat non élu de cette circonscription ne peut obtenir le nombre de voix préférentielles requis), un membre est « coopté » par une résolution de la Chambre des représentants sur proposition du chef du parti politique de l'ancien membre. Toutes les circonscriptions se voient allouer cinq sièges. Afin d'assurer l'équilibre d'ensemble dans la proportion de sièges des partis, un autre membre peut le cas échéant être choisi, dans une circonscription électorale, de sorte que dans ce cas et dans ce cas uniquement, la circonscription concernée élit six députés.

1.9 Bulletins de vote

54. Dans les systèmes de listes ouvertes, la conception des bulletins est un véritable casse-tête. En effet, dans les systèmes de listes bloquées, il suffit que le nom du parti figure sur le bulletin. Avec des listes ouvertes, au contraire, l'électeur doit avoir la possibilité de voter en outre pour un candidat déterminé. Si tous les candidats de tous les partis doivent figurer sur le bulletin, celui-ci peut être de très grande taille. C'est le cas par exemple en **Bosnie-Herzégovine**. D'autres pays, comme l'**Estonie** et la **Finlande**, ont résolu le problème en attribuant un numéro à chaque candidat ; l'électeur reporte le numéro du candidat qui a sa préférence sur le bulletin, qui sert à la fois pour le vote individuel et le vote de parti. Dans ce cas, l'électeur ne dépose qu'un seul bulletin dans l'urne ; ce qui suppose que les listes avec les noms de tous les candidats soient affichées dans le bureau de vote. Les partis et les candidats utilisent aussi les numéros dans leur campagne pour être certains que les électeurs sachent comment voter. Si les possibilités de choix offertes aux électeurs étaient plus larges, cette méthode ne fonctionnerait pas. En **Norvège**, le problème du bulletin de vote est résolu par l'impression de bulletins distincts pour chaque parti. Tous les bulletins sont mis à disposition dans l'isoloir et l'électeur prend le bulletin du parti de son choix. S'il laisse le bulletin en l'état, celui-ci est décompté comme un vote pour la liste du parti dans l'ordre de priorité choisi par ce dernier ; cependant, l'électeur peut aussi modifier l'ordre des candidats et biffer des noms.

B. Systèmes de listes ouvertes : effets des choix des électeurs

1.1 Majorité relative à l'intérieur des listes

55. La façon la plus courante de déterminer le résultat est de compter le nombre de voix données individuellement aux candidats et d'attribuer les sièges aux candidats ayant recueilli le plus de voix. Cette méthode peut s'appliquer que l'électeur ait ou non la possibilité d'exprimer plusieurs voix préférentielles.

1.2 Seuils (quorums) et autres obstacles au caractère effectif du vote de préférence

56. Il existe souvent un obstacle qui empêche que le vote préférentiel ait des effets concrets. Dans certains pays où les voix individuelles à l'intérieur d'une liste sont décomptées, un candidat doit recueillir un nombre de suffrages supérieur à une certaine proportion du total des voix pour remonter dans la liste, sans quoi l'ordre de priorité fixé par le parti est conservé. Ce seuil est de 5 % en **Bosnie-Herzégovine**, de 7 % en **Bulgarie**. Il s'agit de seuils modérés, qui offrent aux électeurs de bonnes possibilités d'influer sur le résultat du scrutin.

57. Si aucun seuil n'est fixé, la possibilité existe qu'un groupe organisé relativement restreint détermine à qui reviennent les sièges. Si, en outre, le vote individuel n'est pas obligatoire, ce risque est très réel, car les électeurs qui se rangent à l'ordre de priorité établi

par le parti n'expriment pas toujours de voix préférentielle⁹⁵. Si le vote individuel est obligatoire, il y a moins de chances qu'un petit groupe organisé décide de l'attribution des sièges dans les différents partis.

58. Ainsi, au **Danemark**, un parti peut décider de présenter uniquement des candidats individuels dans les districts de présentation des candidatures ou au contraire de constituer des listes composées de candidats des différents districts dans des circonscriptions plurinominales. Si le parti choisit de présenter une liste, un candidat doit dépasser le quotient électoral⁹⁶. Si, par exemple, un parti a obtenu un siège, le candidat doit avoir recueilli plus de 50 % des suffrages pour être élu. Si le parti a obtenu quatre sièges, le candidat doit avoir recueilli plus de 20 % des voix du parti pour que l'ordre de priorité établi par ce dernier soit modifié. En d'autres termes, le parti peut opter pour une formule dans laquelle les électeurs ont relativement peu de possibilités de modifier l'ordre de la liste. En revanche, s'il décide de ne pas présenter de liste prédéfinie dans la circonscription plurinomiale, les électeurs auront beaucoup d'influence puisque les candidats recueillant le plus grand nombre de voix sont élus sans seuil.

59. Aux **Pays-Bas**, le seuil est également subordonné au quotient électoral appliqué à la liste : s'il y a moins de 19 sièges à attribuer, le seuil est égal à la moitié du nombre de voix exprimées en faveur de la liste divisé par le nombre de sièges obtenus ; à partir de 19 sièges, le seuil est égal à 25 % du quotient. Autrement dit, si une liste n'a remporté qu'un siège, un candidat ne sera élu que si plus de 50 % des électeurs qui ont voté pour le parti lui ont accordé une voix préférentielle ; faute de dépasser ce seuil, c'est le candidat en tête de liste qui obtient le siège. Si 20 sièges sont à pourvoir, il suffit qu'un candidat obtienne plus de 1,25 % des voix pour pouvoir prétendre à un siège.

60. En **Belgique** et en **Norvège**, l'électeur peut attribuer un numéro prioritaire à un candidat. Le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de préférences se classe en premier. Cependant, tout bulletin que l'électeur n'a pas modifié (où il n'a pas indiqué de préférence) compte comme une voix pour la tête de liste. Pour éviter cet effet, il faut que plus de la moitié des voix se portent sur le même candidat. En pratique, cela arrive rarement, de sorte que, dans les faits, ces systèmes fonctionnent comme des scrutins à listes bloquées, même si le vote de préférence est autorisé.

61. En **Estonie**, les mandats sont d'abord attribués dans les circonscriptions aux partis politiques qui ont obtenu plus de 5 % du seuil national. Cette attribution se fonde sur un quotient simple (la liste reçoit un mandat si elle obtient 75 % du quotient ; ou un mandat supplémentaire si elle obtient un nombre de voix égal au quotient plus 75 % de celui-ci, c'est-à-dire que la liste reçoit deux mandats si elle recueille un nombre de voix égal à 1,75 fois le quotient). Un candidat ne se voit pas attribuer de siège s'il obtient un nombre de voix préférentielles inférieur à 10 % du quotient simple. Les mandats restants sont répartis au niveau national en fonction du classement des candidats sur la liste, le nombre de voix préférentielles n'étant pas pris en compte. Cependant, les candidats ayant obtenu moins de 5 % du quotient simple ne peuvent remporter de mandat si d'autres candidats du même parti, dans n'importe quelle circonscription, ont dépassé ce seuil.

1.3 Quotas visant à assurer une représentation équilibrée des hommes et des femmes ou autres quotas

⁹⁵ Ainsi, en 1971 dans la commune d'Asker en Norvège, on comptait plus de 50 % de femmes parmi les élus, par suite d'une action menée par des militantes féministes. Des seuils ont été instaurés ultérieurement, puis de nouveau supprimés.

⁹⁶ Quotient électoral = nombre de voix pour le parti / (nombre de sièges pour le parti + 1).

62. Dans certains pays, il existe des exigences de parité hommes-femmes sur les listes. La parité peut s'appliquer aux systèmes de listes bloquées mais s'avère plus difficile à refléter dans un système de liste ouverte. En **Bosnie-Herzégovine** par exemple, il doit y avoir une personne de chaque sexe parmi les deux premiers candidats sur la liste ; deux personnes d'un sexe et trois de l'autre parmi les cinq premiers candidats ; trois personnes d'un sexe et cinq de l'autre parmi les huit premiers candidats ; etc. Cependant, la Bosnie-Herzégovine a un système de listes ouvertes avec un seuil de 5 % pour que le choix des électeurs ait un effet concret. Il existe donc un risque que les électeurs modifient la représentation en faveur du sexe dominant.

1.4 Concurrence au sein d'un parti

63. Les systèmes de listes ouvertes entraînent une concurrence entre les candidats au sein d'un même parti. Dans la plupart des pays, cela incite les candidats à mener une campagne positive afin de défendre ensemble le programme de leur parti contre celui des autres partis. Il existe toutefois un risque que les candidats dirigent leur campagne contre les autres candidats du même parti, ce qui conduit à une personnalisation de la politique au détriment des programmes et des idées. Le contrecoup de la stabilité assurée par un système de liste bloquée est que le parti décide tout.

1.5 Circonscriptions

64. Un scrutin de liste proportionnel se déroule dans des circonscriptions plurinominales : soit le territoire national constitue une circonscription nationale unique, comme en **Slovaquie** et aux **Pays-Bas**, soit il est divisé en plusieurs circonscriptions géographiques. A l'exception du Danemark (dans l'une des formules disponibles) et de la Roumanie, les listes de candidats correspondent aux circonscriptions. S'il n'y a qu'une circonscription nationale, il n'est pas garanti que les candidats qui se présentent viennent de partout dans le pays ; dans certaines régions, il se peut que les électeurs ne connaissent pas les candidats, alors que la raison d'être de la représentation proportionnelle devrait être son caractère inclusif. Dans ce cas, le scrutin à listes ouvertes peut être moins efficace. Hormis ce point, il n'y a pas de différence dans l'application du système de listes ouvertes, que le scrutin se déroule dans des circonscriptions locales ou dans une seule circonscription nationale.

IV. Conclusion

65. En résumé, les points ci-après peuvent être dégagés.

66. Un tour d'horizon des 61 pays examinés montre que la grande majorité d'entre eux (56) utilisent un système de représentation proportionnelle dans les élections législatives. Parmi eux, 43 pays ont un système proportionnel et 13 un système mixte.

67. Les systèmes les plus simples sont les scrutins à listes bloquées, dans lesquels les électeurs ne peuvent pas exprimer de préférence à l'intérieur des listes. Dans ce cas, les partis politiques disposent d'un pouvoir considérable, puisque ce sont eux qui déterminent l'ordre d'élection des candidats. Dans le cas des systèmes de listes ouvertes, les électeurs décident, au moins dans une certaine mesure, de la position de chaque candidat sur la liste qu'ils composent. En outre, il existe quelques systèmes particuliers que l'on peut classer parmi les systèmes de listes ouvertes, à savoir le vote unique transférable, le panachage et les listes libres ou blanches, qui intègrent dans leur structure même un système d'attribution des sièges à l'intérieur des listes.

68. D'une part, 24 pays ayant un système de listes bloquées ont été analysés. On peut les diviser entre systèmes proportionnels avec circonscription nationale et avec circonscriptions plurinominales. D'autre part, dans les systèmes de listes ouvertes, l'attribution des sièges à

l'intérieur des listes de candidats peut être réalisée de diverses manières. Si sept pays appliquent un système dans lequel une seule préférence peut être indiquée (Autriche, Danemark, Estonie, Finlande, Pays-Bas, Pologne et Suède), beaucoup d'autres ont un système permettant d'exprimer plusieurs voix préférentielles. Dans cette dernière catégorie, sept pays prévoient un nombre fixe de voix préférentielles (Chypre, République tchèque, Grèce, Kosovo, Lituanie, Pérou et Slovaquie), tandis que dix autorisent un nombre variable de préférences en fonction du nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription (Arménie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Islande, Kirghizistan, Lettonie, Norvège et Saint-Marin).

69. Dans certains pays ayant un système de listes ouvertes, les électeurs peuvent rayer les noms de candidats (Islande, Lettonie, Monaco, Norvège et Suisse) ; dans d'autres, ils peuvent recourir au panachage, c'est-à-dire mélanger des candidats inscrits sur les listes de différents partis (Liechtenstein, Luxembourg, Monaco et Suisse). Il existe aussi des pays où les candidats se présentent dans des circonscriptions uninominales (districts de nomination ; Danemark, Roumanie) et des pays utilisant le système du vote unique transférable (Irlande et Malte).

70. Il est à noter que dans certains systèmes, l'existence de seuils ou d'autres conditions peut limiter l'influence concrète des voix préférentielles sur la répartition des sièges à l'intérieur d'une liste. Bien que les électeurs puissent indiquer leurs préférences, plusieurs conditions doivent être remplies pour que celles-ci puissent être prises en compte, comme le dépassement d'un seuil ou l'attribution aux candidats figurant en tête de liste des voix données à une liste sans exprimer de préférence. On se retrouve ainsi, dans les faits, dans une situation de listes bloquées – surtout si l'on y ajoute d'autres obstacles au caractère effectif du vote préférentiel (districts de présentation des candidatures, quotas visant à assurer l'égalité de représentation des deux sexes)⁹⁷.

71. D'autres questions pourraient être étudiées plus avant dans une future analyse, telles que l'effet sur le choix des électeurs de la parité entre femmes-hommes, de la compétition au sein des partis, de la taille des circonscriptions, des seuils, du format des bulletins de vote et les effets négatifs de systèmes de choix complexes.

⁹⁷ Commission de Venise, *Rapport sur les systèmes électoraux – Tableau de l'offre et critères de choix* (CDL-AD(2004)003), paragraphe 80.