



Strasbourg, le 9 décembre 2024

CDL-AD(2024)037

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

MÉMOIRE AMICUS CURIAE
POUR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
DANS L'AFFAIRE STADERINI ET AUTRES C. ITALIE

SUR

LA STABILITÉ DU DROIT ÉLECTORAL ET CERTAINES
CARACTÉRISTIQUES D'UN SYSTÈME ÉLECTORAL MIXTE

Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 81^e réunion (Venise, 5 décembre 2024) et
adopté par la Commission de Venise à sa 141^e session plénière
(Venise, 6-7 décembre 2024)

Sur la base des commentaires de

M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Tomáš LANGÁŠEK (membre suppléant, Tchéquie)
Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée du mémoire <i>amicus curiae</i>	3
III.	Analyse	4
A.	Première question concernant la stabilité du droit électoral	4
1.	Code de bonne conduite en matière électorale et déclaration interprétative	4
2.	Analyse	7
B.	Deuxième question concernant le système électoral mixte	9
C.	Troisième question concernant les recours effectifs	13
IV.	Conclusion	14

I. Introduction

1. Par lettre de 9 juillet 2024, et conformément à l'article 44, paragraphe 3, alinéa a, de son Règlement, la Cour européenne des droits de l'homme a demandé à la Commission de Venise un avis sur les questions ci-dessous que soulève l'affaire pendante *Staderini et autres c. Italie* (Requête n° 6235/23) :

1. Eu égard aux principes énoncés dans le Code de bonne conduite en matière électorale et à la lumière des développements récents intervenus dans les États membres du Conseil de l'Europe (tels que rapportés, par exemple, dans les Rapports sur le droit électoral et l'administration électorale en Europe adoptés les 9-10 juin 2006 et 8-9 octobre 2020), quelles sont les normes de fond et les garanties procédurales que les autorités de l'État doivent fournir pour se conformer au principe de stabilité de la législation électorale ?

2. Dans un système combinant l'attribution des sièges selon le système majoritaire et la représentation proportionnelle, quelles sont les règles électorales qui :

i) interdisent de voter, dans le cadre du système proportionnel, pour une liste ou une coalition autre que celle choisie dans le cadre du système majoritaire et,

ii) dans le cas où les électeurs ne votent que pour un candidat selon le système majoritaire, attribuent automatiquement une voix à la liste ou à la coalition concernée dans le système proportionnel.

compatible avec les principes d'égalité et de liberté du suffrage ? Dans l'affirmative, à quelles conditions ?

3. Les autorités étatiques devraient-elles garantir un recours effectif permettant aux individus de contester les lois électorales au motif qu'elles sont contraires aux principes de stabilité du droit électoral et d'égalité et de liberté du suffrage ?

2. M. Oliver Kask, Mr Tomáš Langášek and Mme Katharina Pabel ont fait office de rapporteurs pour cet avis.

3. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs.

4. Le projet d'avis a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 81^e réunion (Venise, 5 décembre 2024) et il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 141^e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2024).

II. Contexte et portée du mémoire *amicus curiae*

5. Il n'appartient pas à la Commission de Venise d'entrer dans les faits de l'affaire, ni dans l'interprétation et l'application de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Les questions sont de nature générale et portent sur des questions de droit constitutionnel comparé général. C'est sur cette base que la Commission de Venise répondra.

6. Toutefois, afin de replacer la question dans son contexte, les faits suivants, tels qu'ils sont relatés dans l'« objet de l'affaire », sont intéressants¹ :

La requête concerne l'instabilité du droit électoral italien et la compatibilité de la loi pour l'élection des membres de la Chambre des députés et du Sénat (loi no 165 du

¹ Original français publié le 19 février 2024.

3 novembre 2017, entrée en vigueur le 12 novembre 2017, dite « Rosatellum ») avec le droit des requérants à des élections libres, garanti par l'article 3 du Protocole no 1 de la Convention.

Les requérants allèguent que, avant le dernier scrutin législatif du 25 septembre 2022, le système électoral italien a été modifié trois fois et notamment :

- par la loi constitutionnelle no 1 du 19 octobre 2019, qui a réduit le nombre des sièges de la Chambre des députés et du Sénat ;
- par la loi no 177 du 23 décembre 2020, sur le redécoupage électoral ;
- par la loi no 84 du 30 juin 2022, qui a exempté certains partis ou groupes politiques de l'obligation de collecter les signatures authentifiées pour la présentation des listes au niveau national.

À la lumière de la jurisprudence de la Cour et du Code de bonnes pratiques électorales de la Commission de Venise, adopté les 18 et 19 octobre 2002, les requérants se plaignent que cette instabilité législative se heurte contre l'article 3 du Protocole no. 1.

Quant au mode de scrutin utilisé, les requérants se plaignent du fait que l'article 1, paragraphes 19, lettre (c), et 21, lettre (a), de la loi no 165 du 2017 se heurte contre le principe de liberté de vote. Ils expliquent que lesdites dispositions ont introduit un mode de scrutin mixte qui pourvoit l'attribution de 36% des sièges de chaque chambre selon un système majoritaire et la restante partie selon un système proportionnel. Toutefois, la loi ne permet pas d'exprimer un vote séparé, c'est-à-dire de formuler, au proportionnel, la préférence pour une liste ou une coalition différente de celle choisie au majoritaire. De plus, dans le cas où un électeur vote seulement pour le candidat du majoritaire, son vote est attribué automatiquement à la liste ou à la coalition correspondant dans le système proportionnel.

Selon les requérants, ce mode de scrutin aurait déterminé une distorsion de la volonté populaire quant au choix du corps législatif.

Enfin, les requérants se plaignent de l'absence d'un remède interne effectif en violation de l'article 13 de la Convention.

III. Analyse

A. Première question concernant la stabilité du droit électoral

7. La première question posée par la Cour européenne des droits de l'homme est la suivante :

1. Eu égard aux principes énoncés dans le Code de bonne conduite en matière électorale et à la lumière des développements récents intervenus dans les États membres du Conseil de l'Europe (tels que rapportés, par exemple, dans les Rapports sur le droit électoral et l'administration électorale en Europe adoptés les 9-10 juin 2006 et 8-9 octobre 2020), quelles sont les normes de fond et les garanties procédurales que les autorités de l'État doivent fournir pour se conformer au principe de stabilité de la législation électorale ?

1. Code de bonne conduite en matière électorale et déclaration interprétative

8. Le principe de stabilité du droit électoral est prévu dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise² parmi les « conditions de mise en œuvre » des principes du droit électoral, au même titre que les « niveaux normatifs » (Ligne directrice II.2.b), et la Cour européenne des droits de l'homme s'y est référée dans plusieurs décisions³. Ce principe a ensuite fait l'objet d'une déclaration Code de bonne conduite en matière électorale adoptée par la Commission en 2005⁴ et d'une déclaration interprétative révisée adoptée par la Commission

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale.

³ Voir par exemple CourEDH, [Ekoglasnost c. Bulgarie](#), no. 30386/05, 6 novembre 2012, paragraphes 68 et suivants ; CourEDH, [Parti travailliste géorgien c. Géorgie](#), no 9103/04, 8 juillet 2008, paragraphe 88.

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)043](#), Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral.

en 2024⁵, suite aux 4^e entretiens scientifiques des experts électoraux co-organisés par la Commission de Venise et l'Université de Barcelone et consacrés au thème de « La stabilité du droit électoral »⁶. De nombreux avis et rapports⁷ de la Commission ont fait référence aux critères de stabilité électorale, les ont spécifiés et les ont appliqués à des cas spécifiques⁸. De même, le Code révisé de bonnes pratiques sur les référendums de la Commission 2022⁹ inclut le principe de stabilité du droit référendaire (ligne directrice II.3).

9. La ligne directrice II.2.b du Code de bonnes pratiques en matière électorale¹⁰ prévoit :

« II.2. Niveaux normatifs et stabilité du droit électoral

(...)

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

10. Le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale indique clairement que « [l]a stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe ; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin. »¹¹

11. Le rapport explicatif indique également que « [c]e qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré ; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels. »¹² En outre, « [u]n des moyens d'éviter les manipulations est de définir dans la Constitution ou dans un texte supérieur à la loi ordinaire les éléments les plus sensibles (système électoral proprement dit, composition des commissions électorales, circonscriptions ou règles sur le découpage des circonscriptions). Une autre solution, moins rigide, consiste à prévoir dans la Constitution que, en cas de changement de la loi électorale, l'ancien système reste applicable à la prochaine élection – du moins si elle a lieu dans l'année à venir –, et que le nouveau n'interviendra que pour les scrutins ultérieurs. »¹³

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral.

⁶ Voir les actes de la conférence publiés par la Commission de Venise le 19 février 2024, [CDL-PI\(2024\)004](#).

⁷ Voir, entre autres, Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)023](#), Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Étude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents, qui cite expressément l'Italie comme l'un des pays où d'importantes réformes électorales ont été adoptées quelques mois seulement avant les récentes élections, de manière précipitée et non inclusive, sans donner l'occasion d'un véritable débat public et de consultations avec les parties prenantes (paragraphe 19).

⁸ Voir la compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant la stabilité du droit électoral, [CDL-PI\(2020\)020](#).

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)015](#), Code de bonne conduite en matière référendaire révisé. Voir déjà la première version du Code de bonne conduite en matière référendaire, [CDL-AD\(2007\)008rev-cor](#).

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.2.b.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, paragraphe 63.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, paragraphe 65.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, paragraphe 66.

12. Selon la déclaration interprétative révisée de 2024 sur la stabilité du droit électoral¹⁴, la Commission de Venise interprète la ligne directrice II.2.b du Code de bonne conduite en matière électorale comme suit :

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

2. Elle ne devrait pas être invoquée pour maintenir une situation contraire aux normes électorales internationales, pour empêcher des modifications conformes à ces normes fondées sur un consensus entre le gouvernement et l'opposition et sur de larges consultations publiques, ou pour empêcher la mise en œuvre de décisions de cours constitutionnelles nationales ou cours suprêmes ayant une compétence équivalente, de juridictions internationales ou de recommandations d'organisations internationales.

3. Le principe d'un an vise à garantir la sécurité juridique, qui est un élément clé de l'État de droit. Dans le domaine électoral, la sécurité juridique signifie que la confiance dans des élections démocratiques conformes aux normes internationales ne doit pas être ébranlée par des modifications tardives de la législation primaire ou secondaire, y compris de la part des organes électoraux.

4. Le principe concerne les règles fondamentales du droit électoral. D'autres modifications du droit électoral peuvent être soumises au principe si la portée ou le calendrier de ces modifications peuvent avoir une incidence négative sur la sécurité juridique des électeurs, des candidats ou de l'administration électorale.

5. En particulier, les règles suivantes sont considérées comme fondamentales :

- les règles qui déterminent le droit de vote et d'éligibilité, y compris l'inscription des électeurs et des candidats ;

- le découpage des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions ;

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

- les éléments essentiels du processus de vote ;

- les règles relatives à la composition, à l'indépendance et à l'impartialité des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin ou qui peut décider des droits électoraux ;

- les règles garantissant l'efficacité du règlement des litiges électoraux ;

- l'accès des concurrents électoraux aux médias publics.

6. En plus du principe d'un an :

a) une fois que les élections ont été convoquées, aucune modification du droit électoral ne devrait être apportée, à moins qu'elle ne soit strictement nécessaire pour se conformer aux décisions contraignantes de cours constitutionnelles nationales ou cours suprêmes ayant une compétence équivalente, ou de tribunaux internationaux ;

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral.

b) toute réforme de la législation électorale devant être appliquée pendant une élection devrait intervenir suffisamment tôt pour permettre aux candidats et aux électeurs de comprendre les changements et aux organes d'administration des élections de les comprendre et de les appliquer. »

2. Analyse

13. Comme le montrent les documents susmentionnés, la stabilité du droit électoral est importante pour la confiance du public dans le processus électoral. La stabilité du droit électoral n'est pas une fin en soi, mais plutôt une garantie pour parvenir à des élections libres étant « la libre expression de l'opinion du peuple », selon les termes de l'article 3 du Protocole n° 1 de la CEDH¹⁵. La stabilité des éléments les plus sensibles du droit électoral, y compris le système électoral, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, est essentielle à la légitimité du processus démocratique.

14. Le principe de stabilité du droit électoral est l'une des restrictions procédurales à la règle de la majorité dans l'exercice du pouvoir législatif. Si la démocratie signifie la règle de la majorité, le pluralisme, qui est une composante nécessaire de la conception de la démocratie du Conseil de l'Europe, exige une certaine protection contre les majorités politiques qui cherchent à limiter le pluralisme par le biais de la législation¹⁶. La déclaration interprétative révisée 2024 souligne que le principe de stabilité du droit électoral vise à assurer la sécurité juridique en tant qu'élément clé du principe de l'État de droit. Elle établit ainsi un lien entre le principe de stabilité du droit électoral et la confiance dans les élections démocratiques.

15. Pour ces raisons, les modifications fréquentes du droit électoral et les modifications peu de temps avant les élections devraient être évitées.

a. Modifications fréquentes du droit électoral

16. Le rapport explicatif du code de bonne conduite en matière électorale mentionne les modifications fréquentes comme un sujet de préoccupation¹⁷, mais ni le code ni la déclaration interprétative révisée ne prévoient de normes claires.

17. Cela dit, il est clair que tant les réformes fréquentes de la législation électorale sur une longue période - conduisant à une instabilité générale de la législation électorale - que les changements nombreux mais mineurs apportés à la législation électorale peu avant une élection suscitent des inquiétudes, qui sont de deux ordres : d'une part, les réformes fréquentes de la législation électorale sapent la confiance du public dans le système électoral parce que le droit électoral sera perçue par le public comme faisant partie du jeu politique et sujette à des manipulations politiques en vue de gains politiques à court terme. D'autre part, les réformes fréquentes peuvent entraîner des difficultés pratiques pour les organes de gestion des élections qui doivent appliquer la loi et pour les électeurs et les candidats qui doivent s'adapter à des règles en constante évolution¹⁸.

¹⁵ Voir Eirik Holmøyvik, Actes de la conférence publiés par la Commission de Venise le 19 février 2024, [CDL-PI\(2024\)004](#), p. 24.

¹⁶ Voir Eirik Holmøyvik, Actes de la conférence publiés par la Commission de Venise le 19 février 2024, [CDL-PI\(2024\)004](#), p. 24.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, paragraphes 63 et 65.

¹⁸ Voir Eirik Holmøyvik, Actes de la conférence publiés par la Commission de Venise le 19 février 2024, [CDL-PI\(2024\)004](#), p. 26 et suivante.

18. Dans plusieurs avis¹⁹, la Commission de Venise a souligné que la pratique de certains pays consistant à modifier fréquemment la législation électorale risquait de compromettre l'intégrité du processus électoral. C'est pourquoi elle a appelé à plusieurs reprises à une réforme plus globale et systémique du droit électoral, bien avant les élections, dans le cadre d'un processus de consultation inclusif.

19. En l'absence de lignes directrices claires en la matière, une approche flexible au cas par cas est nécessaire pour évaluer si la fréquence des réformes sape la confiance du public dans le système électoral ou entrave l'application de la loi dans la pratique. Plusieurs facteurs doivent être pris en compte, tels que la technique juridique et les priorités politiques. Par exemple, il peut être acceptable que les réformes soient divisées en amendements plus techniques qui peuvent être adoptés assez rapidement et en amendements plus fondamentales ou sensibles qui nécessitent des processus de consultation plus longs. En revanche, les révisions répétées des mêmes dispositions peuvent être considérées comme plus problématiques.

b. Modifications du droit électoral peu avant les élections

20. En ce qui concerne les modifications peu avant les élections, le principe d'un an établi par la ligne directrice II.2.b du Code de bonne conduite en matière électorale s'applique, en premier lieu, aux règles fondamentales du droit électoral. Cela dit, selon la déclaration interprétative révisée, « d'autres modifications de la loi électorale peuvent être soumises au principe si la portée ou le calendrier des modifications peuvent avoir une incidence négative sur la sécurité juridique des électeurs, des candidats ou de l'administration électorale »²⁰. Le Code de bonne conduite en matière électorale fait référence, de manière non exhaustive, à trois règles fondamentales du droit électoral, à savoir le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions électorales. La déclaration interprétative révisée comprend une liste plus étendue, mais là encore non exhaustive, de règles considérées comme fondamentales²¹. Cette liste comprend, entre autres, les règles qui déterminent le droit de vote et d'éligibilité, y compris l'inscription des électeurs et des candidats.

21. Comme mentionné ci-dessus, selon le rapport explicatif du code de bonne conduite en matière électorale, la stabilité du droit est cruciale pour la crédibilité du processus électoral, et le principe d'un an est destiné à éviter toute manipulation politique réelle ou perçue comme telle²². Lorsque l'on envisage de modifier les règles fondamentales peu avant les élections, il convient donc d'évaluer si les modifications peuvent favoriser un parti politique particulier, si elles étendent ou restreignent - activement ou passivement - les droits de vote, et leur impact potentiel sur le résultat des élections.

22. Il convient de noter que les documents de la Commission de Venise contiennent des dispositions complémentaires au principe d'un an. Tout d'abord, la ligne directrice II.2.b du Code de bonne conduite en matière électorale et le paragraphe 66 du rapport explicatif indiquent clairement qu'un autre moyen d'éviter les manipulations consiste à définir dans la Constitution ou dans un texte de rang supérieur à la loi ordinaire les éléments fondamentaux du droit électoral (ou à stipuler dans la Constitution que, si le droit électoral est modifié, l'ancien système s'appliquera à l'élection suivante, du moins si elle a lieu au cours de l'année à venir).

¹⁹ Voir par exemple, plus récemment, Venice Commission, [CDL-AD\(2024\)010](#), Géorgie - Avis sur les suites données à l'avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral et au règlement intérieur du Parlement géorgien, paragraphes 18 et suivants. Voir aussi, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)030](#), Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets de modification du code électoral et de la législation connexe, paragraphe 14 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)047](#), Ukraine - Avis sur le projet de code électoral de la Verkhovna Rada d'Ukraine, paragraphe 9.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral, II.B.4.

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral, II.B.5.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, paragraphes 63 et suivants.

23. Cette possibilité - d'apporter les modifications au niveau de la loi constitutionnelle ou d'une loi de rang supérieur - ne doit toutefois pas être interprétée de telle sorte que si la majorité souhaite modifier le droit électoral de manière à la favoriser lors des élections, elle doit adopter les nouvelles règles à un niveau supérieur. Même dans ce cas, les modifications des principaux éléments de la loi électorale peuvent arriver trop tard pour garantir la confiance du public dans les élections et la confiance du public. En revanche, si des garanties adéquates sont en place pour les amendements constitutionnels - telles que l'exigence d'un vote à une très forte majorité au Parlement, une procédure prolongée et un débat public approfondi avec la participation de tous les acteurs politiques -, ces amendements peuvent être considérés comme conformes à l'État de droit et ne pas violer le principe de stabilité du droit électoral. L'évaluation d'une telle procédure doit tenir compte des règles d'adoption des amendements aux lois constitutionnelles ou de rang supérieur et de la situation factuelle dans le contexte spécifique.

24. Deuxièmement, selon la déclaration interprétative révisée, le principe d'un an ne devrait pas être invoqué pour maintenir une situation contraire aux normes électorales internationales, pour empêcher des amendements conformes à ces normes fondés sur un consensus entre le gouvernement et l'opposition et sur de larges consultations publiques, ou pour empêcher la mise en œuvre de décisions de cours constitutionnelles nationales ou de cours suprêmes ayant une compétence équivalente, de cours internationales ou de recommandations d'organisations internationales²³.

25. Un troisième ajout au principe d'un an est fait dans la déclaration interprétative révisée qui stipule qu'une fois les élections convoquées, aucune modification du droit électoral ne devrait être apportée, à moins qu'elle ne soit strictement nécessaire pour se conformer aux décisions contraignantes des cours constitutionnelles nationales ou des cours suprêmes ayant une compétence équivalente, ou des cours internationales ; et que les réformes électorales devraient intervenir suffisamment tôt pour permettre aux candidats, aux électeurs et aux organes d'administration des élections de comprendre et d'appliquer les changements²⁴.

B. Deuxième question concernant le système électoral mixte

26. La deuxième question posée par la Cour européenne des droits de l'homme est la suivante :

Dans un système combinant l'attribution des sièges selon un système majoritaire et la représentation proportionnelle, quelles sont les règles électorales qui :

- i) interdire de voter, dans le cadre du système proportionnel, pour une liste ou une coalition autre que celle choisie dans le cadre du système majoritaire et,*
- ii) dans le cas où les électeurs ne votent que pour un candidat selon le système majoritaire, attribuer automatiquement une voix également à la liste ou à la coalition concernée dans le système proportionnel*

compatible avec les principes du suffrage égal et libre ? Dans l'affirmative, à quelles conditions ?

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la stabilité de la loi électorale, II.B.2. Une règle similaire figurait déjà dans la déclaration interprétative initiale sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2005\)043](#), II.2, qui stipulait que le principe d'un an « ne peut dès lors être invoqué pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine électoral européen ni faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales ».

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral, II.B.6.

27. La Commission de Venise a commenté les systèmes électoraux mixtes dans plusieurs avis par pays²⁵, plus récemment dans un avis sur l'Allemagne datant de 2023, dans lequel elle a rappelé que²⁶ :

« 29. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a jugé, sur la base de l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme,¹² , que le choix du système électoral permettant d'assurer la libre expression de l'opinion du peuple dans le choix du corps législatif - qu'il soit fondé sur la représentation proportionnelle, le système "uninominal à un tour" ou un autre système - est une question dans laquelle les Etats (Hautes Parties contractantes) jouissent d'une large marge d'appréciation (*Matthews c. Royaume-Uni, Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, Yumak et Sadak c. Türkiye [GC]*).¹³ Dès lors que tous les électeurs ont par leur vote la possibilité d'influer sur la composition du corps législatif, le choix du système électoral relève de la marge d'appréciation de l'Etat.¹⁴ À cet égard, la tâche de la Cour consiste à déterminer si la législation électorale a pour effet d'exclure certaines personnes ou certains groupes de personnes de la participation à la vie politique du pays, si les disparités créées par un système électoral particulier peuvent être considérées comme arbitraires ou abusives ou si le système tend à favoriser des partis politiques ou des candidats en leur donnant un avantage électoral au détriment d'autres personnes.¹⁵ Les conditions imposées par la législation électorale ne doivent pas entraver la libre expression de l'opinion du peuple dans le choix du corps législatif - en d'autres termes, elles doivent refléter, ou ne pas aller à l'encontre, du souci de maintenir l'intégrité et l'efficacité d'une procédure électorale visant à identifier la volonté du peuple par le biais du suffrage universel.¹⁶

30. La Commission de Venise et le BIDDH ne recommandent aucun système électoral particulier. Les Etats membres de la Commission de Venise et la région de l'OSCE disposent de différents systèmes électoraux et de multiples options quant à la manière dont ils sont présentés. Ils présentent des avantages et des inconvénients différents ; cependant, le choix d'un système électoral est une décision souveraine d'un Etat par le biais de son système politique, à condition que les obligations internationales, garantissant notamment le suffrage universel, égal, libre et secret, soient respectées. Le

²⁵ Voir la compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les systèmes électoraux, [CDL-PI\(2019\)001](#).

²⁶ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2023\)020](#), Allemagne - Avis conjoint de la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sur les modifications de la loi électorale fédérale, paragraphes 29 et suivants. Les notes de bas de page incluses dans les paragraphes cités sont les suivantes :

« 12 Article 3 du Protocole n° 1 : "Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif".

13 CourEDH, *Matthews c. Royaume-Uni*, Requête n° 24833/94, Arrêt (Grande Chambre), 18 février 1999, para. 64 ; CourEDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, Requête n° 9267/81, Arrêt, 2 mars 1987, para. 54 ; CourEDH, *Yumak et Sadak c. Turquie*, Requête n° 10226/03, Arrêt (Grande Chambre), 8 juillet 2008, para. 110-111.

14 Voir également CourEDH, *Riza et autres c. Bulgarie*, requêtes n° 48555/10 et 48377/10, arrêt du 13 janvier 2016, paragraphe 14 ; *Bompard c. France*, requête n° 44081/02, décision du 4 avril 2006. 14 ; *Bompard c. France*, Requête n° 44081/02, Décision, 4 avril 2006.

15 CourEDH, *Bakirdzi et E. C. c. Hongrie*, Requêtes n° 49636/14, 65678/14, Arrêt, 10 novembre 2022, para. 45.

16 CourEDH, *Lykourazos c. Grèce*, no. 33554/03, arrêt du 15 juin 2006, para. 52.

17 Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, II.4. La résolution A/RES/46/137 de l'Assemblée générale des Nations Unies a noté que "reconnaissant qu'il n'existe pas de système politique ou de méthode électorale unique qui convienne également à toutes les nations et à leur population et que les efforts de la communauté internationale pour renforcer l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes ne devraient pas remettre en cause le droit souverain de chaque Etat, conformément à la volonté de son peuple, de choisir et de développer librement ses systèmes politiques, sociaux, économiques et culturels, qu'ils soient ou non conformes aux préférences d'autres Etats". Le Conseil ministériel de l'OSCE a noté dans la Déclaration ministérielle de Porto de 2002, Décision No. 7/02, que "des élections démocratiques peuvent être organisées dans le cadre de divers systèmes électoraux".

18 Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.

19 Commission de Venise, CDL-AD(2004)003, Rapport sur les systèmes électoraux : Aperçu des solutions disponibles et des critères de sélection, en particulier la section 4. »

Code de bonne conduite en matière électorale stipule que "dans le respect des principes susmentionnés [c'est-à-dire le reste du Code], n'importe quel système électoral peut être choisi".¹⁷ Les principes du suffrage universel, égal, libre et secret, tels que développés dans le Code, s'appliquent donc aux systèmes électoraux. Le plus pertinent en la matière est le principe de l'égalité du suffrage, qui implique *notamment* l'égalité des droits de vote et l'égalité du pouvoir de vote.¹⁸

31. Le fait que le système choisi fonctionne bien dans un Etat ne signifie pas nécessairement qu'il peut être reproduit avec succès dans un autre. Le système électoral choisi doit plutôt être considéré dans le contexte des traditions constitutionnelles, juridiques et politiques de l'État, du système de partis et de la structure territoriale. De même, il n'existe pas de normes internationales recommandant une méthode spécifique ou un degré de proportionnalité en ce qui concerne la répartition des sièges. Il est reconnu que les États jouissent d'une large marge d'appréciation tant que la révision d'un élément aussi fondamental de la législation électorale se déroule dans le cadre d'un processus consultatif ouvert et que les méthodes d'attribution des sièges garantissent l'égalité et l'inclusivité du processus de vote. Les législateurs pourraient examiner le rapport de la Commission de Venise sur les systèmes électoraux en vue d'identifier une relation optimale entre une véritable représentation et la stabilité du gouvernement, tout en respectant le principe de l'égalité du suffrage.¹⁹ »

28. Conformément à ce qui précède, la Commission de Venise a souligné à plusieurs reprises dans ses avis²⁷ que :

- le choix d'un système électoral est une décision souveraine d'un État par le biais de son système politique ;
- il existe différents systèmes électoraux et de multiples options sur la manière dont ils sont réglementés dans les États membres de la Commission de Venise ;
- les États disposent d'une grande latitude pour concevoir leurs systèmes électoraux, à condition de respecter les normes internationales garantissant notamment le suffrage universel, égal, libre et secret ;
- les arguments de droit comparé doivent être utilisés avec prudence, car les institutions étatiques et les dispositions législatives fonctionnent dans un contexte juridique, politique et culturel spécifique.

29. Dans cette perspective, la question est de savoir si certains des principes garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH et développés dans le Code de bonne conduite en matière électorale ne sont pas respectés par le système électoral mixte décrit à la question 2, en particulier les principes d'égalité et de liberté du suffrage.

30. Le système électoral décrit à la question 2 combine des éléments des systèmes majoritaire et proportionnel (système de vote mixte). Si la majorité des États membres de la Commission de Venise utilisent un système électoral à une voix, les systèmes électoraux offrant à l'électeur deux voix - l'une selon le système majoritaire et l'autre selon le système proportionnel - ne sont pas rares non plus.²⁸

31. Dans le cas présent, les électeurs peuvent voter soit pour un candidat et une liste de parti correspondante (ou une coalition), soit uniquement pour un candidat ou un parti. Ce système

²⁷ Voir par exemple Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2017\)012](#), République de Moldova - Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement), paragraphe 30 ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2016\)019](#), Arménie - Avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016, paragraphe 27.

²⁸ Voir par exemple Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)001](#), Rapport sur les systèmes électoraux proportionnels : l'attribution des sièges à l'intérieur des listes (listes ouvertes/bloquées), paragraphe 16 : sur 61 pays analysés en 2015, 13 pays utilisaient un système mixte.

présente deux particularités : l'interdiction du vote séparé (pour une liste de parti et pour un candidat désigné par un autre parti) et, dans le cas où un électeur vote uniquement dans le cadre du scrutin majoritaire, l'attribution automatique de l'autre vote à (l'une de) la liste de parti correspondante.

32. La question est de savoir si les particularités susmentionnées peuvent conduire à une ingérence et, si elle n'est pas justifiée, à une violation du droit de vote (article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH). Il convient de souligner dans ce contexte que le choix d'un système électoral est une décision souveraine d'un État et que les électeurs sont libres d'exprimer leurs choix dans la partie proportionnelle de l'élection. Il existe différentes formes de systèmes électoraux mixtes (ou hybrides)²⁹, et la Commission de Venise a estimé que le choix d'un système mixte était conforme aux normes internationales³⁰. « Les deux principes électoraux, majoritaire et proportionnel, ainsi que leur combinaison dans un système mixte sont des choix légitimes et il appartient à la classe politique (...) de faire son choix »³¹. En l'espèce, les effets de l'interdiction des votes séparés et de l'attribution automatique des voix dans le cas où les électeurs votent uniquement au titre de la composante majoritaire peuvent contrecarrer l'influence de la composante proportionnelle du système de vote mixte. Toutefois, le poids accordé à la partie proportionnelle ou à la partie majoritaire du système relève du choix souverain du système électoral³².

33. Dans de nombreux pays, les électeurs ne peuvent voter que pour un seul candidat dans une circonscription uninominale ou pour une liste de parti fermée. La Commission de Venise a toujours considéré ces systèmes comme compatibles avec le principe du suffrage libre. Dans le système italien, les électeurs peuvent au moins choisir entre différents candidats ou entre différentes listes de partis. En outre, il convient de noter qu'un même candidat peut être présenté par plusieurs partis ; dans ce cas, les électeurs ont deux choix : d'abord entre les candidats et ensuite entre les différentes listes de partis qui soutiennent le candidat pour lequel ils ont voté. La Commission de Venise considère donc que ce système, qui donne en pratique plus de choix à l'électeur que ceux mentionnés ci-dessus, ne va à l'encontre d'aucune norme internationale sur le suffrage libre.

34. La situation diffère de celle qui sous-tend la décision de la Cour dans l'affaire *Bakirdzi et E.C. c. Hongrie*³³ dans la mesure où, dans cette affaire, du fait de leur inscription en tant qu'électeurs appartenant à une minorité nationale, les requérants ne pouvaient que voter pour l'ensemble des listes de leur minorité nationale ou s'abstenir de voter pour la liste de la minorité nationale dans son ensemble. En revanche, dans le cas présent, tous les électeurs peuvent choisir entre différentes listes de partis et différents candidats.

35. Comme nous l'avons déjà mentionné, les États disposent d'une grande marge d'appréciation dans le choix d'un modèle spécifique de transfert des voix en sièges. L'utilisation du vote pour une liste de parti ou du vote pour un candidat d'une liste de parti pour distribuer des mandats sur la base de deux formules différentes en même temps - l'une dans le cadre du système majoritaire et l'autre dans le cadre du système proportionnel - est rare, mais n'est pas contraire au droit des électeurs à des élections libres. Dans ce système, aucun électeur n'est avantagé par rapport aux

²⁹ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)003](#), Rapport sur les systèmes électoraux - Tableau de l'offre et critères de choix, paragraphes 19 et suivant.

³⁰ Voir par exemple Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2023\)020](#), Allemagne - Avis conjoint sur les modifications de la loi électorale fédérale ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)021](#), Avis sur la législation électorale du Mexique ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2012\)012](#), Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2011\)043](#), Avis conjoint sur le nouveau projet de code électorale de la Géorgie ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2011\)037](#), Avis conjoint sur le projet de loi relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine.

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)021](#), Avis sur la législation électorale du Mexique, paragraphe 17.

³² Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2023\)020](#), Allemagne - Avis conjoint sur les modifications de la loi électorale fédérale ; en particulier le paragraphe 35.

³³ Cour européenne des droits de l'homme, [Bakirdzi et E.C. c. Hongrie](#), nos 49636/14 et 65678/14, 10 novembre 2022.

autres et aucune voix n'est distribuée aux candidats des listes de partis autres que celle dans laquelle se trouve le candidat préféré de l'électeur.

36. Le principe de l'égalité des droits de vote exige que chaque électeur dispose du même nombre de voix³⁴. Cette exigence est satisfaite par le système actuel, puisque chaque électeur dispose de deux voix, l'une dans le système majoritaire et l'autre dans le système proportionnel. Aucune norme internationale n'exige que les deux voix puissent être exprimées pour un parti et pour un candidat d'un autre parti, ou que les électeurs ne puissent exprimer qu'une seule voix, dans le cadre du système majoritaire, sans que cela ait un effet sur la composante proportionnelle des élections.

37. En réponse à la question 2, la Commission de Venise estime que le système décrit à la question 2 est donc compatible avec les principes du suffrage égal et libre.

C. Troisième question concernant les recours effectifs

38. La troisième question posée par la Cour européenne des droits de l'homme est la suivante :

Les autorités étatiques doivent-elles garantir un recours effectif permettant aux individus de contester les lois électorales au motif qu'elles sont contraires aux principes de stabilité du droit électoral, d'égalité et de liberté de vote ?

39. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH et l'article 13 de la CEDH exigent l'existence d'un système national pour l'examen effectif des plaintes et des recours individuels en matière de droits électoraux³⁵. L'existence d'un tel système est l'une des garanties essentielles d'élections libres et équitables et constitue une protection importante contre l'arbitraire dans le processus électoral³⁶. L'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH et l'article 13 de la CEDH exigent un droit de recours chaque fois qu'une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 est alléguée - y compris, de l'avis de la Commission de Venise, en ce qui concerne la stabilité du droit électoral ou l'égalité dans les systèmes électoraux. La question de savoir dans quelle mesure ces principes sont garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 est différente.

40. Le Code de bonne conduite en matière électorale contient des lignes directrices à ce sujet sous le titre « Un système de recours efficace »³⁷. Comme la Commission de Venise l'a déjà indiqué³⁸, la notion de recours *effectif* correspond au principe de l'examen effectif adopté par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence relative à l'article 3 du Protocole n° 1 ainsi qu'à l'article 2.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les points suivants des lignes directrices méritent d'être soulignés :

« II.3. Les garanties procédurales

(...)

3.3 L'existence d'un système de recours efficace

(...)

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

³⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.1.

³⁵ Cour européenne des droits de l'homme, [Mugemangango c. Belgique \[GC\]](#), no. 310/15, 10 juillet 2020, paragraphe 69 ; CourEDH, *Davydov et autres c. Russie*, no [75947/11](#), 30 mai 2017, paragraphe 274 ; CourEDH, *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, no [18705/06](#), 8 avril 2010, paragraphes 81 et suivants.

³⁶ CourEDH, *Petkov et autres c. Bulgarie*, nos. [77568/01](#) et 2 autres, 11 juin 2009, paragraphe 63.

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.

³⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)021](#), Mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Mugemangango c. Belgique* sur les garanties procédurales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de contestation du résultat d'une élection ou de répartition des sièges, paragraphe 28.

(...)

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

41. Le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale souligne que « [a]fin que les règles du droit électoral ne restent pas lettre morte, leur non-respect doit pouvoir être contesté devant un organe de recours.»³⁹ Les lignes directrices susmentionnées indiquent clairement qu'en principe, les individus doivent avoir qualité pour agir, et que toutes les violations de la loi électorale ou les irrégularités dans son application sont en principe considérées comme des motifs suffisants de plainte et de recours, couvrant un large éventail de décisions, d'actions ou d'inactions pouvant faire l'objet d'un recours et correspondant aux phases pré-électorales, du jour du scrutin et post-électorales d'un processus électoral (la liste figurant dans la ligne directrice II.3.3.d n'est pas exhaustive)⁴⁰. Le rapport de 2020 de la Commission de Venise sur le traitement du contentieux électoral⁴¹ et les données recueillies⁴² montrent que la plupart des pays accordent le droit de déposer des plaintes électorales aux principales parties prenantes, à savoir les électeurs et les candidats, pour diverses violations présumées de la loi électorale.

42. La question de savoir si les États doivent prévoir des recours effectifs non seulement pour contester des actes individuels au motif d'une mauvaise application de la législation électorale, mais aussi pour contester la loi électorale au motif qu'elle n'est pas conforme aux principes clés des élections démocratiques, se pose différemment. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « l'article 13 ne va pas jusqu'à exiger un recours par lequel on puisse dénoncer, devant une autorité nationale, les lois d'un État contractant comme contraires en tant que telles à la Convention »⁴³. Conformément à cet arrêt, les normes élaborées par la Commission de Venise, y compris le Code de bonne conduite en matière électorale, n'exigent pas qu'un tel recours soit disponible dans le domaine spécifique des élections. Cependant, selon la Commission de Venise, si un État accorde aux individus le droit de contester ses lois, ce droit devrait également s'appliquer aux lois électorales, et ce droit ne devrait pas être limité de manière arbitraire. En outre, les individus devraient disposer d'un recours effectif s'ils allèguent une violation de leur droit de vote individuel tel que garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 - y compris par le non-respect du principe de stabilité du droit électoral ou d'égalité dans les systèmes électoraux.

43. En réponse à la question 3, la Commission de Venise estime que les autorités nationales devraient garantir un recours effectif permettant aux individus de contester les lois électorales au motif qu'elles sont contraires aux principes de stabilité du droit électoral et d'égalité et de liberté du suffrage lorsqu'ils invoquent une violation de leur propre droit de vote. Si le système juridique pertinent prévoit la possibilité de contester la compatibilité de la législation en tant que telle avec la CEDH, cette possibilité devrait s'étendre aux lois électorales.

IV. Conclusion

44. La Commission de Venise a été invitée par la Cour européenne des droits de l'homme à présenter un mémoire *amicus curiae* dans l'affaire *Staderini et autres c. Italie*, concernant la stabilité de la législation électorale et certaines caractéristiques d'un système électoral mixte.

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, paragraphe 92.

⁴⁰ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphe 50.

⁴¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le traitement du contentieux électoral, paragraphes 58 et suivants.

⁴² Commission de Venise, [CDL-REF\(2019\)010](#), Contentieux électoral - Données collectées.

⁴³ Par exemple, CourEDH, [Vallianatos c. Grèce](#), n° 29381/09, 7 novembre 2013, paragraphe 94.

45. La Cour a posé les questions suivantes à la Commission de Venise :

1. Eu égard aux principes énoncés dans le Code de bonne conduite en matière électorale et à la lumière des développements récents intervenus dans les États membres du Conseil de l'Europe (comme indiqué, par exemple, dans les rapports sur le droit électorale et l'administration électorale en Europe adoptés les 9 et 10 juin 2006 et les 8 et 9 octobre 2020), quelles sont les normes de fond et les garanties procédurales que les autorités de l'État doivent fournir pour se conformer au principe de stabilité de la législation électorale ?

2. Dans un système combinant l'attribution des sièges selon le système majoritaire et la représentation proportionnelle, les règles électorales sont celles qui

i) interdire de voter, dans le cadre du système proportionnel, pour une liste ou une coalition autre que celle choisie dans le cadre du système majoritaire et,

ii) dans le cas où les électeurs ne votent que pour un candidat selon le système majoritaire, attribuer automatiquement une voix également à la liste ou à la coalition concernée dans le système proportionnel

compatible avec les principes du suffrage égal et libre. Si oui, dans quelles conditions ?

3. Les autorités étatiques doivent-elles garantir un recours effectif permettant aux individus de contester les lois électorales au motif qu'elles sont contraires aux principes de stabilité du droit électorale, d'égalité et de liberté du suffrage ?

46. La Commission de Venise est parvenue aux conclusions suivantes :

Ad 1. : Le principe de stabilité du droit électorale vise à garantir la sécurité juridique en tant qu'élément clé de l'État de droit. Il s'agit d'une garantie pour la tenue d'élections libres et d'un élément essentiel pour la légitimité du processus démocratique. Par conséquent, les modifications fréquentes du droit électorale et les modifications peu de temps avant les élections devraient être évitées. En principe, les éléments fondamentaux du droit électorale - y compris les règles qui déterminent le droit de vote et d'éligibilité, y compris l'inscription des électeurs et des candidats - ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, et une fois les élections convoquées, aucune modification du droit électorale ne devrait être apportée. Les exceptions possibles à ces règles doivent être examinées au cas par cas. Par exemple, des modifications tardives par le biais d'une réforme constitutionnelle peuvent être acceptables si des garanties adéquates sont en place, telles que l'exigence d'un vote à une très forte majorité au Parlement, une procédure prolongée et un débat public approfondi avec la participation de toutes les parties prenantes politiques. Le Code de bonne pratique en matière électorale de la Commission de Venise et la Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électorale fournissent des indications supplémentaires sur les normes de fond et les garanties procédurales que les autorités nationales doivent fournir pour se conformer au principe de stabilité de la législation électorale.

Ad 2. : Le choix d'un système électorale est une décision souveraine d'un État à travers son système politique, et les États disposent d'une large marge de manœuvre dans la conception de leurs systèmes électoraux, à condition que les normes internationales garantissant, notamment, le suffrage universel, égal, libre et secret, soient respectées. Le système décrit à la question 2 combine des éléments des systèmes majoritaire et proportionnel et présente deux particularités : l'interdiction du vote séparé (pour une liste de parti et pour un candidat d'une autre liste) et, dans le cas où un électeur vote uniquement dans le cadre du scrutin majoritaire, l'attribution automatique du vote à une liste de parti correspondante. Dans ce système, aucun électeur n'est avantagé par rapport aux autres et aucune voix n'est distribuée aux candidats des listes de partis autres

que celle dans laquelle se trouve le candidat préféré de l'électeur. Aucune norme internationale n'exige qu'en cas de système électoral mixte, deux votes distincts puissent être exprimés pour un parti et pour un candidat d'un autre parti, ou que les électeurs puissent voter selon le système majoritaire, sans que cela n'ait d'effet sur la composante proportionnelle des élections. Le système décrit à la question 2 est donc compatible avec les principes du suffrage égal et libre.

Ad 3. : L'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH et l'article 13 de la CEDH impliquent un droit de recours chaque fois qu'une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 est alléguée - y compris en ce qui concerne la stabilité du droit électoral ou l'égalité dans les systèmes électoraux. La question de savoir dans quelle mesure ces principes sont garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 est différente. C'est aussi une autre question de savoir si les États doivent fournir des recours efficaces non seulement pour contester des actes individuels au motif d'une mauvaise application de la législation électorale, mais aussi pour contester la loi électorale au motif qu'elle n'est pas conforme aux principes clés des élections démocratiques. Selon la Commission de Venise, bien qu'il n'existe pas de normes internationales pour une telle exigence, si un État accorde aux individus le droit de contester ses lois, cela devrait également s'appliquer aux lois électorales, et ce droit ne devrait pas être limité de manière arbitraire. En tout état de cause, les individus devraient disposer d'un recours effectif s'ils allèguent une violation de leur droit de vote individuel tel que garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 - y compris par le non-respect des principes de stabilité du droit électoral ou d'égalité dans les systèmes électoraux.