



Strasbourg, le 1^{er} décembre 2008

CDL-EL(2008)018rev*

Etude n° 485 / 2008

Or. angl.

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

**PROJET DE RAPPORT COMPARATIF
SUR LES QUORUMS ET AUTRES ASPECTS
DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX RESTREIGNANT
L'ACCÈS AU PARLEMENT**

sur la base d'une contribution de

M. Klemen JAKLIC (membre, Slovénie)

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf décision contraire de la Commission de Venise, il sera déclassifié un an après sa diffusion, conformément aux dispositions de la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

Introduction

1. Suite à la Recommandation 1791 (2007) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe et suite aux conclusions du Forum sur l'avenir de la démocratie de 2007, le Comité consultatif du Forum s'est prononcé en faveur de l'examen plus approfondi de la question du seuil de représentation parlementaire par la Commission de Venise. M. Jaklic a rédigé un rapport sur « les seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux qui entravent l'accès des partis au parlement dans les Etats membres de la Commission de Venise ». Il a été décidé, en consultation avec le Secrétariat, de procéder à cette étude en plusieurs étapes. La première étape consiste en une présentation des divers mécanismes qui ont pour effet de limiter l'accès des partis au parlement, ainsi qu'en une exposition comparative des différents contextes dans lesquels ces mécanismes s'inscrivent au sein de systèmes électoraux précis. Cette analyse comparative contextuelle à laquelle nous nous livrerons tout d'abord est une condition préalable indispensable à toute appréciation solide et approfondie de la situation qui prévaut dans les divers Etats membres (laquelle pourrait faire l'objet d'une deuxième étape) ; l'idéal serait qu'elle aboutisse à une éventuelle élaboration de normes européennes communes en la matière (troisième étape possible).

2. Ce rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 26^e réunion (Venise, 18 octobre 2008) et par la Commission de Venise lors de sa ... session plénière (Venise, ...)

1. Remarques d'ordre général

3. Sauf précision contraire, le terme de « seuil » est employé dans le présent rapport au sens large, comme tout mécanisme qui détermine l'accès des partis au parlement. Ce terme doit ici être pris, en règle générale, au sens formel, c'est-à-dire comme le nombre minimal de voix, fixé par la loi, qu'un parti doit obtenir pour prendre part à la répartition des sièges parlementaires. Toutefois, bien qu'il s'agisse d'un important moyen d'interdire l'accès au parlement des partis, le seuil légal de représentation n'est qu'un mécanisme parmi de nombreux autres, tous susceptibles de produire un effet identique ou du moins très semblable : restreindre ou accroître leurs possibilités d'accès. Lorsque on procède à l'appréciation de la question de l'accès au regard du contexte, il ne saurait ainsi suffire de se concentrer exclusivement sur les seuils de représentation légaux. On peut en effet parvenir, tout en conservant un seuil légal bas, à un niveau d'exclusion considérable, identique à celui que produirait un seuil élevé, en recourant à de nombreux autres mécanismes. Tous sont pertinents et ils sont particulièrement importants du point de vue de l'inclusion et/ou de l'exclusion des partis mineurs et des nouveaux partis. Le présent rapport traite ainsi de l'ensemble de ces mécanismes, c'est-à-dire du seuil au sens large.

4. Il convient également de noter que ce premier rapport n'entend (pour l'instant) porter aucun jugement de valeur. Il n'affirme pas la supériorité des systèmes plus inclusifs. Pouvoir éventuellement porter un jugement de valeur normatif et élaborer des normes communes dans ce domaine suppose avant tout d'apporter un certain nombre d'éclaircissements sur les différents degrés d'intégration et/ou d'exclusion des divers systèmes. L'analyse contextuelle, qui suit, des différents types de seuils de représentation est ainsi la première étape en direction de cet objectif.

2. Le choix du type de système électoral

5. La « loi de Duverger » représente le point de départ naturel de toute analyse des conséquences d'un système électoral sur l'intégration des partis ou, au contraire, leur exclusion du parlement. Cette loi énonce que le système majoritaire « tend au dualisme des partis »,

tandis que « la représentation proportionnelle tend au multipartisme »¹. Cette règle n'est pas dénuée d'exceptions et la généralisation qu'elle induit ne peut être comprise que comme une probabilité². Il existe parfois d'importantes disparités au sein d'une même famille de systèmes. Néanmoins, le choix du type de système électoral (majoritaire, mixte, proportionnel) détermine un important seuil général ; il représente en soi un mécanisme dont les répercussions générales sur l'exclusion ou l'intégration des petits partis, et donc sur la fragmentation des partis, sont considérables. La concurrence entre les partis et leur fragmentation sont plus marquées dans un système proportionnel (SP), alors que les systèmes majoritaires ou à majorité relative (SM) restreignent en général les chances des petits partis. Ainsi, une étude des systèmes électoraux menée à l'échelle mondiale a constaté que « le nombre moyen de partis parlementaires (établi à partir de la définition la plus simple des partis détenant au moins un siège) était de 5,22 dans les pays dont le régime est majoritaire ou à majorité relative, 8,85 dans les systèmes combinés (ou mixtes) et 9,25 dans les Etats qui optent pour la représentation proportionnelle »³. De même, « le nombre moyen de partis *significatifs* (c'est-à-dire qui détiennent plus de 3 % des sièges) est de 3,33 % dans l'ensemble des systèmes majoritaires, 4,52 % dans les systèmes mixtes et 4,74 % pour l'ensemble des systèmes proportionnels »⁴.

3. Restrictions imposées en matière d'accès au scrutin, au financement et aux médias

6. Une autre série de mécanismes découle des dispositions légales ou constitutionnelles conçues pour limiter ou prévenir l'enregistrement des partis, la désignation de leurs candidats ou une autre forme d'accès officiel au scrutin, ainsi que pour restreindre de manière inégale l'accès au financement des campagnes et au temps d'antenne dans les médias⁵. Comme dans la partie précédente, la logique de cette démarche est simple. D'une part, « les petits partis qui briguent des mandats devraient, en principe, obtenir de bons résultats dans les systèmes politiques qui facilitent une concurrence entre partis dans des conditions plus égalitaires, par exemple lorsqu'ils sont tous habilités d'une égale manière à prendre part au scrutin, à s'exprimer librement dans les médias qui couvrent la campagne, ainsi qu'à bénéficier d'un financement public direct et de subventions indirectes de l'Etat »⁶. D'autre part, « les petits partis sont confrontés à de plus grandes difficultés lorsque ces ressources publiques sont allouées dans le cadre d'un accord de « cartel », favorable aux partis établis qui occupent déjà des sièges, et qui protège ainsi les candidats sortants. [...] Leurs petits adversaires sont soumis à des restrictions plus draconiennes encore dans les régimes où les élections sont manipulées et où les dispositions relatives à l'allocation des ressources publiques, comme le temps d'antenne dans les médias, sont essentiellement favorables au parti au pouvoir »⁷.

3.1. Obligation d'enregistrement

7. Il s'agit d'une condition préalable à toute participation au scrutin. Rares sont les pays dépourvus de l'obligation faite aux partis politiques de s'enregistrer pour y prendre part⁸. La plupart des pays *prévoient* cette obligation, qui a généralement été renforcée ces dernières années, du fait de la réglementation croissante du financement public des campagnes, ainsi

¹ M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (Wiley, NY 1954).

² M. Duverger, "Duverger's Law: Forty Years Later" in B. Grofman et A. Lijphart (sous la direction de), *Electoral Laws* (Agathon, NY 1986) ; M. Gallagher et P. Mitchell (sous la direction de), *The Politics of Electoral Systems* (OUP, Oxford 2007), p. 545-46. P. Norris, *Electoral Engineering* (CUP, Cambridge 2004) 81.

³ P. Norris, *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market* (CUP, Cambridge 2006) 107.

⁴ Id.

⁵ P. Norris (note 3), 87.

⁶ Id 83.

⁷ Id ; voir également R. Katz et P. Mair, « Changing models of party organization and party democracy : The emergence of the cartel party » in *Party Politics* 1 (1995) p. 5-28, selon qui les régimes démocratiques en place se sont orientés vers un système de cartels.

⁸ P. Norris (note 3), 88.

que des exigences bureaucratiques précises imposées pour procéder à un enregistrement légal⁹. Cette obligation diffère d'un pays à l'autre, mais comporte des éléments communs : le dépôt auprès des autorités électorales d'une déclaration écrite des principes et de la constitution des partis, de leurs statuts et règlements, d'une structure organisationnelle, d'une liste de responsables, d'une liste minimale de membres ou de signatures, voire quelquefois un nombre minimal de candidats ou une répartition régionale précise des candidats¹⁰. Lorsque ces restrictions sont globalement contraignantes, elles « constituent une entrave pour tout nouvel adversaire et petit candidat, [tout en] dissuadant certains de présenter leur candidature »¹¹. En outre, des obligations plus spécifiques, comme l'interdiction pour les partis de remettre en question certains principes, la présentation d'un nombre minimal de candidats ou d'autres mesures de ce genre, nuisent aux petits partis situés aux extrêmes de l'éventail politique¹².

3.2. Accès au scrutin

8. Outre l'enregistrement des partis, il existe également des restrictions imposées en matière de participation au scrutin, comme l'obligation de verser une caution officielle avant l'élection et la réunion d'un nombre précis de signatures par candidat ou par liste de candidats établie par un parti.

9. Cette caution est relativement faible dans certains Etats (ainsi, selon une étude comparative de 2003, la caution se montait en France à 180 USD et en Irlande à 350 USD), mais moins modeste dans d'autres (735 USD au Royaume-Uni)¹³. Les cautions sont d'ordinaire restituées aux candidats/partis ayant obtenu une part minimale des voix (5 % au Royaume-Uni, par exemple). Néanmoins, lorsque cette obligation impose le versement de cautions élevées pour plusieurs candidats, elle peut avoir un effet extrêmement dissuasif ou jouer le rôle d'un seuil pour des candidats sérieux dont les moyens financiers sont limités. Norris en donne une excellente illustration : « en cas de résultat inférieur au seuil minimal de 5 % les Verts perdraient l'ensemble des cautions déposées, ce qui leur coûterait près d'un demi million de dollars pour présenter des candidats dans chaque circonscription lors des élections législatives britanniques »¹⁴.

10. L'obligation d'un nombre minimal de signatures par candidat, ou par liste de candidats établie par un parti, produit une situation identique. Ce nombre est assez modeste dans certains Etats (200 à 500 signatures par circonscription en Autriche et en Belgique, par exemple), mais bien moins dans d'autres ou selon le contexte. Ainsi, lorsque l'Italie a eu recours à un système mixte, chaque candidat devait recueillir 500 signatures par circonscription uninominale, mais ce chiffre était porté à 1 400 à 1 500 signatures par liste de parti. Cette exigence est parfois considérable : en Norvège, par exemple, chaque parti est tenu de présenter 5 000 signatures¹⁵. Elle peut ainsi faire office de seuil élevé, qui interdit aux petits partis d'accéder au scrutin et, par conséquent, au parlement.

3.3. Accès au financement et aux médias

11. Outre l'enregistrement des partis et l'accès au scrutin, il existe également une réglementation de l'accès au financement de la campagne et aux médias (financement public, subventions indirectes de l'Etat, accès à la radiodiffusion). Ces éléments peuvent, eux aussi,

⁹ Id.

¹⁰ Id ; Election Process Information Collection (EPIC), http://archive.idea.int/ideas_work/02_electoral_epic.htm.

¹¹ Id.

¹² Id.

¹³ S. Bowler et autres, « Changing Party Access to Elections » in B. Cain et autres (sous la direction de) *Democracy Transformed?* (OUP, Oxford 2003). A. Blais et A. Yoshinaka, *Establishing the Rules of the Game* (UTP, Toronto), tableau 2.1.

¹⁴ P. Norris (note 3), 90.

¹⁵ Id.

représenter un seuil important pour l'accès des partis au parlement. Il est parfaitement admis que « l'accès à l'argent et à la télévision sont les deux principaux facteurs qui permettent aux partis de diffuser leur message et de mobiliser d'éventuels partisans »¹⁶. L'existence d'une réglementation particulière dans ces domaines peut conduire, soit à la constitution d'un « cartel politique », ce qui renforce le pouvoir relatif des partis qui siègent déjà au parlement, soit à créer une situation plus équitable pour tous et offrir ainsi davantage de chances aux petits ou nouveaux partis¹⁷. Lorsque les ressources sont réparties en fonction du pourcentage de sièges déjà occupés au sein du parlement, comme c'est le cas en Suisse ou aux Pays-Bas, cette disposition peut, toutes choses étant égales par ailleurs, correspondre davantage à l'allocation des deniers publics aux partis parlementaires en place constituant un cartel. Le seuil d'accès au parlement des petits ou nouveaux partis est dans ce cas relativement élevé. A l'inverse, les petits ou nouveaux partis ont davantage de chances de s'imposer lorsque ces ressources sont allouées de manière plus égalitaire, que cette allocation soit fonction du pourcentage des suffrages obtenus lors des élections précédentes ou actuelles (comme en Espagne), du nombre de candidats (attribution d'un temps d'antenne au Royaume-Uni, par exemple) ou répartie de façon égale entre l'ensemble des partis enregistrés (comme en Russie). L'Autriche, la Finlande, l'Islande et la Suisse, notamment, prévoient le financement de la campagne et le temps d'antenne gratuit les plus modestes, tandis que la Russie, l'Italie et l'Espagne se montrent les plus équitables¹⁸.

12. Cela dit, il convient d'être attentif au fait que l'accès au financement et aux médias peut uniquement tenir lieu de critère d'appréciation de la question du seuil si, outre ces exigences *formelles*, on tient également compte du fonctionnement *dans les faits* des règles formelles édictées par les différents Etats. Il s'avère en somme indispensable de tenir compte de l'intensité de la mise en œuvre des dispositions formelles (par les tribunaux et les commissions électorales) dans les divers Etats. Ainsi, s'il est vrai qu'en Russie, par exemple, chaque parti enregistré dispose d'un égal accès à une radiodiffusion gratuite à l'occasion de la campagne, la multiplicité des partis, et donc des annonces à caractère politique, est telle que cette aide concrète à la mobilisation est automatiquement diluée. Chaque parti, indépendamment de son importance, n'obtient pas davantage que ces « 30 secondes de gloire »¹⁹. En outre, certains observateurs officiels ont fait état du caractère extrêmement favorable au gouvernement de l'ensemble des principales chaînes durant plusieurs élections successives en Russie²⁰. Il importe donc de prendre en compte l'ensemble de ces éléments et d'y ajouter d'autres particularités contextuelles lorsque on mesure et compare un seuil précis entre différents Etats.

4. Le seuil légal

13. L'autre seuil d'accès des partis au parlement est le seuil au sens étroit, littéral, du terme, que l'on qualifie également de « seuil d'exclusion »²¹. Aucun système électoral ne peut être parfaitement proportionnel en pratique, en vertu du principe qui veut que la représentation d'un corps élargi (l'ensemble de l'électorat) se traduit toujours par un corps plus réduit (les membres du parlement). Pour être représenté au parlement (par le jeu de la répartition des sièges) un

¹⁶ Id. 95.

¹⁷ Id. 95, 103; S. Bowler et autres, "Changing Party Access to Elections" in B. Cain et autres (sous la direction de) *Democracy Transformed?* (OUP, Oxford 2003).

¹⁸ P. Norris (note 3), tableau 4.1, énumère 24 pays européens, du moins équitable au plus équitable, en fonction des huit critères cumulés suivants : 1.) Existe-t-il un système de réglementation du financement des partis ? 2.) Existe-t-il des dispositions qui prévoient la divulgation des contributions versées aux partis ? 3.) Existe-t-il un plafond des contributions aux partis ? 4.) Existe-t-il un plafond des dépenses électorales des partis ? 5.) Les partis bénéficient-ils d'un financement public direct ? 6.) Les partis ont-ils la faculté d'accéder librement aux médias ? 7.) Les partis bénéficient-ils d'une exonération fiscale ? 8.) Des subventions publiques indirectes sont-elles versées aux partis ?

¹⁹ Id. 101.

²⁰ Id.

²¹ D. Nohlen, "Threshold of Exclusion" in R. Rose (sous la direction de), *The Encyclopedia of Electoral Systems* (CQ Press, Washington DC) 2000.

parti sera donc systématiquement obligé de recueillir un nombre minimal de voix. Le seuil d'exclusion est lié à ce pourcentage de voix. D'une part, les systèmes majoritaires sont généralement plus restrictifs à cet égard pour les petits ou les nouveaux partis. C'est toutefois moins le cas lorsque l'électorat d'un petit parti se concentre dans une région précise, qui correspond à une ou plusieurs circonscriptions électorales. D'autre part, bien que le système proportionnel et les systèmes mixtes soient d'ordinaire jugés plus favorables aux petits et nouveaux partis du point de vue du seuil d'exclusion, ces systèmes peuvent eux-mêmes présenter des degrés d'exclusion importants.

14. Il existe deux types de seuils d'exclusion. Dans certains systèmes électoraux, ce seuil est fixé artificiellement par la loi. On parle alors de seuil *légal* (ou artificiel ou encore formel). Aucun siège n'est attribué aux partis qui n'obtiennent pas le nombre minimal de voix prescrit par la loi. Cette situation représente une entrave évidente pour les petits partis, souvent fatale à leur survie. Le pourcentage du seuil légal varie d'un pays à l'autre. Pour les Etats membres de la Commission de Venise, il va de 0,67 % (aux Pays-Bas) pour le plus faible à 10 % (en Turquie) pour le plus élevé. La liste des différents seuils légaux de plusieurs Etats européens a été établie à partir d'une analyse de la législation électorale et d'autres sources. Elle figure (tableau) à la fin de la présente sous-partie. Cette analyse montre toutefois également qu'on ne saurait procéder à une étude comparative sérieuse des mérites respectifs de ces pourcentages sans prendre en considération l'ensemble complexe des divers contextes auxquels ils sont associés. Il convient bien évidemment de tenir compte des *différents niveaux d'application* de ce seuil dans chaque Etat. Ainsi, la législation prévoit parfois l'obligation d'obtenir un certain nombre de voix à l'échelon de la circonscription (en Espagne, par exemple). Elle peut également fixer un seuil national (comme en Allemagne) ou imposer un double seuil, à l'échelon national et dans chaque circonscription (par exemple en Suède). Il est impossible d'apprécier si ces systèmes, toutes choses étant égales par ailleurs, sont finalement plus ou moins favorables à l'accès des partis au parlement et de déterminer leur véritable degré d'intégration ou d'exclusion, sans procéder à des mesures et/ou des calculs plus approfondis et plus précis du type de ceux auxquels recourent les sciences politiques. En outre, le *stade d'application du seuil* diffère d'un pays à l'autre : le seuil légal peut en effet s'appliquer au premier tour, au deuxième tour ou à un tour supplémentaire d'attribution des sièges. La question de la « *graduation du seuil* » se pose par ailleurs : les seuils se distinguent également par la fixation d'un pourcentage différent pour les partis et pour les coalitions de partis, par exemple 5 % par parti, 8 % par coalition de deux partis ou 10 % pour une coalition de partis plus importante²². Toutes ces situations rendent plus difficile encore toute évaluation comparative de la question (le degré d'ouverture/de fermeture relative d'un système donné pour ce qui est de l'accès des partis au parlement). A cela s'ajoute le fait que certains Etats (par exemple l'Allemagne) prévoit d'autres seuils légaux, fixés par *siège et non sous la forme d'un pourcentage*. Ceux-ci viennent d'ordinaire en complément des seuils fixés sous la forme de pourcentages (comme c'est le cas en Allemagne, où le fait d'obtenir trois sièges directs (à la majorité relative) suffit pour prendre part à une répartition à l'échelon national. Enfin, l'évaluation comparative des effets des seuils est rendue plus difficile encore par l'existence *d'autres particularités propres à chaque système*. Ainsi, en Allemagne, le seuil national de 5 % joue un rôle important, tandis que le seuil de 3 % fixé en Grèce a peu de conséquences : l'échec des petits partis y est dû en effet à une autre cause, à savoir l'utilisation de cinquante-six circonscriptions pour les listes de partis²³. De même, le seuil légal de 3 % pratiqué dans les circonscriptions plurinominales en Espagne peut sembler pratiquement insignifiant. C'est en fait la taille des circonscriptions espagnoles qui « ne permet pas la représentation des partis qui obtiennent moins de 5 % des voix »²⁴. La situation suivante illustre, elle aussi, le fonctionnement différent des seuils, du fait des particularités de chaque système dans lequel ils s'inscrivent : « un seuil légal national (comme en Allemagne) appliqué à l'ensemble du pays est

²² Id; P. Norris (note 3), 119.

²³ Id.

²⁴ D. Nohlen, id.

un obstacle pour les petits partis, tels que le Parti du socialisme démocratique (PDS), plus puissant à l'Est mais parvenu sous la barre des 5 % à l'échelon national lors des élections au Bundestag de 2002, tandis qu'un seuil légal fixé par circonscription (par exemple celui qui existe en Espagne) ne sera pas préjudiciable aux petits partis, comme ceux des nationalistes basques, qui sont élus dans leurs bastions régionaux »²⁵.

Seuil légal des systèmes majoritaires

Pays	Seuil légal
Bélarus	Aucun
France	Soit obtenir les suffrages de 12,5 % des électeurs inscrits d'une circonscription, soit faire partie des deux premiers candidats (au premier tour) pour pouvoir se présenter au second tour.
Royaume-Uni	Aucun

Seuil légal des systèmes mixtes

Pays	Seuil légal
Albanie	2,5 % pour les partis et 4 % pour les coalitions (avant la réforme de la Constitution).
Allemagne	Soit 5 % à l'échelon national, soit trois sièges par circonscription.
Hongrie	5 % des voix dans le cadre de la représentation proportionnelle pour pouvoir obtenir un siège au système proportionnel ou à l'échelon national.
Italie	4 %
Lituanie	5 %
Russie	5 % (lorsque le système mixte était appliqué)
Ukraine	4 %

Seuil légal des systèmes proportionnels

Pays	Seuil légal
Autriche	Un siège dans une circonscription d'échelon inférieur ou 4 % à l'échelon national pour pouvoir se qualifier pour les sièges de l'échelon intermédiaire ou national.
Belgique	5 % des voix d'une circonscription pour prendre part à la répartition des sièges de cette dernière.
Bosnie-Herzégovine	Aucun
Bulgarie	4 %

²⁵ P. Norris (note 3), 119.

Croatie	5 %
République tchèque	5 %
Danemark	Les partis ne peuvent prendre part à la répartition des sièges d'un échelon supérieur s'ils n'ont pas obtenu, soit un siège à l'échelon inférieur, soit l'équivalent du quotient de Hare dans deux régions sur trois, soit encore 2 % des voix à l'échelon national.
Estonie	5 %
Finlande	Aucun
Grèce	3 %
Islande	Aucun
Irlande	Aucun
Lettonie	5 %
Luxembourg	Aucun
Moldova	6 %
Pays-Bas	0,67 %
Norvège	4 %
Pologne	5 %
Portugal	Aucun
Roumanie	3 %
Slovaquie	5 %
Slovénie	4 %
Espagne	3 % des voix au sein d'une circonscription pour prendre part à la répartition des sièges de celle-ci.
Suède	Soit 4 % à l'échelon national, soit 12 % par circonscription.
Suisse	Aucun
Turquie	10 %

5. Le quorum naturel

15. Nous avons vu dans la partie précédente qu'il existait deux types de seuil d'exclusion. Notre attention s'est tout d'abord portée sur celui que fixe artificiellement la loi (le seuil *légal*). Mais il ne s'agit que du premier seuil d'exclusion. Le deuxième est celui que l'on appelle le seuil *naturel*, ou encore le seuil caché, effectif ou informel. Il est présent dans tout système électoral, indépendamment de l'existence ou non d'un seuil légal. Car même en l'absence d'un seuil légal, les petits partis peuvent se heurter à un seuil naturel élevé pour accéder au parlement. Ce seuil naturel représente le pourcentage de voix nécessaire à l'obtention d'un siège à l'échelon de la circonscription ; il dépend principalement de la taille moyenne de la

circonscription (c'est-à-dire le nombre moyen d'élus par circonscription, qui s'échelonne de un au Royaume-Uni à 150 aux Pays-Bas). D'autres facteurs ont une incidence sur ce seuil naturel, mais dans une proportion moindre que le premier : la formule utilisée pour la répartition des sièges (d'Hondt, Saint-Laguë, LR-Droop, Hare), le nombre de partis politiques présentant des candidats et la taille de l'assemblée. De manière générale, les systèmes électoraux qui présentent des circonscriptions de petite taille exigent ainsi un pourcentage relativement élevé de voix par circonscription pour l'élection d'un député. A l'inverse, plus il y a de sièges à pourvoir par circonscription, plus le seuil naturel est bas²⁶.

16. Bien que la notion de seuil national soit clairement distincte de celle de seuil légal ou formel, il est évident que « la mise en place de circonscriptions de petite taille permet, aussi bien que la fixation d'un seuil formel »²⁷, de priver les petits ou nouveaux partis d'une représentation exacte, voire de toute représentation. Il n'existe aucune formule qui permette de mesurer de manière systématique le seuil naturel d'un pays par circonscription (nombre moyen). Il est néanmoins généralement admis que les formules suivantes [$t=75\%/(m+1)$, ou $m = (75\%/t) - 1$], dans laquelle « t » représente le seuil et « m » la taille (c'est-à-dire le nombre de sièges par circonscription), permettent d'estimer de façon suffisamment précise le seuil naturel. Ainsi, lorsque les sièges doivent être attribués dans des circonscriptions qui en comptent quatorze, le seuil naturel est de $75\%/(14+1)$, c'est-à-dire 5 %. Cela signifie qu'il est aussi difficile pour un parti d'entrer au parlement dans cette circonscription que s'il existait un seuil formel par circonscription de 5 %²⁸. En outre, s'il existait un seuil légal de 5 % ou moins fixé par circonscription, il ne serait guère pertinent, puisqu'un parti qui obtiendrait moins de 5 % des voix ne pourrait de toute façon obtenir de siège, indépendamment de l'existence ou non d'un seuil légal. Voici, ci-dessous, quelques exemples de seuils naturels (nombres moyens) calculés pour quelques pays (source : P. Norris, note 3, p. 110-111) :

Seuil naturel des systèmes majoritaires

Pays	Seuil naturel
Bélarus	50 %
France	50 %
Royaume-Uni	35 %

Seuil naturel des systèmes mixtes

Pays	Seuil naturel
Hongrie	11,3 %

Seuil naturel des systèmes proportionnels

Pays	Seuil naturel
------	---------------

²⁶ Sur cette question, voir P. Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin* (Montchrestien, Paris 2006) 84-85.

²⁷ M. Gallagher et P. Mitchell (sous la direction de), *The Politics of Electoral Systems* (OUP, Oxford 2007) 607.

²⁸ Id.

Belgique	9,2 %
Finlande	5 %
Islande	10,8 %
Irlande	15 %
Luxembourg	4,8 %
Portugal	6,7 %
Espagne	9,7 %
Suisse	9 %

17. Il convient ici de noter un point important. Bien que le seuil naturel puisse être un bon indicateur général du seuil au niveau des circonscriptions, il ne saurait bien entendu être assimilé au seuil naturel national ni comparé avec le seuil légal national. Ainsi, alors que le seuil naturel moyen (à l'échelon de la circonscription) est en Espagne de 9,7 % (voir plus haut), un parti peut en fait siéger aux Cortes espagnoles en obtenant un seul siège dans une quelconque circonscription. Dans la circonscription de Madrid (qui compte 34 sièges, soit un seuil naturel de seulement 2,1 % lors des élections de 2000), 2,1 % des suffrages nationaux suffiraient à un parti pour être représenté s'il n'existait en Espagne un seuil légal de 3 % par circonscription. Malgré le seuil légal supplémentaire de 3 % par circonscription, ce chiffre ne représente encore que 0,38 % des suffrages nationaux²⁹.

18. De même, avec 165 députés, le nombre moyen d'élus par circonscription est de quatre en Irlande (élections de 2002). Le seuil naturel moyen à l'échelon de la circonscription est donc de 15 % (75 %/5). Là encore, il va de soi que ce chiffre ne peut correspondre au seuil naturel national, sans quoi un parti obtenant 14,9 % des voix ne pourrait siéger au parlement. De fait, alors qu'au sein d'une circonscription de 3 sièges un parti n'obtiendrait de sièges qu'en remportant environ 18,7 % des voix (75 %/(m+1)), ce chiffre ne représente que 0,3 % des voix à l'échelon national³⁰.

19. Le seuil naturel par circonscription ne peut en effet être automatiquement projeté à l'échelon national et directement comparé avec, par exemple, le seuil légal national. Certains ont tenté d'élaborer une formule et de calculer les seuils naturels nationaux (voir les tableaux présentés à la fin de cette partie)³¹. Ces calculs ne peuvent toutefois être très précis, tout calcul de ce type demeurerait approximatif dans la mesure où le véritable effet limitatif des seuils sur la représentation parlementaire dépend pour beaucoup (entre autres) de la répartition particulière de l'électorat d'un parti, du nombre de circonscriptions et du nombre de parlementaires élus dans chaque circonscription³². Ces caractéristiques peuvent varier considérablement et toute traduction moyenne à l'échelon national (et même, dans une certaine mesure, le niveau moyen par circonscription) risquerait de ne pas restituer pleinement l'effet d'exclusion qui existe déjà dans certaines circonscriptions précises. En outre, même si elle est relativement proche, la notion de seuil naturel national ne présente pas toutes les

²⁹ Id, 609.

³⁰ Id.

³¹ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (OUP, Oxford 1994) ; R. Taagepera et M. Soberg, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (Yale University Press, New Haven 1989) ; R. Taagepera, "Effective Magnitude and Effective Threshold" 17 *Electoral Studies* (1998), 393-404; R. Taagepera, "Nationwide Threshold of Representation" 21 *Electoral Studies* (2002) 383-401. R. Taagepera *Predicting Party Sizes* (OUP, Oxford 2007).

³² Id ; voir également P. Norris (note 3), 120 ; également M. Gallagher et P. Mitchell (note 27), 607.

caractéristiques du seuil légal, tout en possédant de particularités uniques qui lui sont propres³³. Qui plus est, « alors que les seuils naturels tendent à creuser l'écart de proportionnalité qui existe entre la part des suffrages obtenus et les sièges, en favorisant surtout le parti le plus important, les seuils légaux favorisent une répartition plus proportionnelle de sièges entre les partis qui ont atteint ce seuil »³⁴. De ce fait, les deux seuils ne sauraient être directement comparés, une fois traduits à l'échelon national, comme s'ils étaient rigoureusement équivalents.

20. Les trois variables suivantes permettent de calculer de manière approximative le seuil naturel national : M (taille moyenne des circonscriptions), S (total des sièges de l'assemblée) et E (nombre de circonscriptions électorales). On obtient alors la formule : $T = 75\% / ((M + 1) * \sqrt{E})$ ou, ce qui revient au même, $T = 75\% / (((S/E) + 1) * \sqrt{E})$ ou $75\% / (((S + E)/E) * \sqrt{E})$ ³⁵. Pour en donner un exemple concret à partir des systèmes espagnol et irlandais : en Espagne, où S=350 et E=52, le seuil naturel national (T) est de 1,35 %, tandis qu'en Irlande, où S=165 et E=42, T représente 1,85 %³⁶. Voici quelques exemples supplémentaires du calcul du seuil naturel national (source : Gallagher et Mitchell, note 27, Taagepera, note 31) :

Seuil naturel national des systèmes majoritaires

Pays	Seuil naturel national
France	1,56 %
Royaume-Uni	1,48 %

Seuil naturel national des systèmes mixtes

Pays	Seuil naturel national
Allemagne	0,13 %
Hongrie	1,77 %
Russie (lorsque le système mixte y était appliqué)	1,67 %

³³ M. Gallagher et P. Mitchell (note 27), 610-11; R. Taagepera, *Predicting Party Sizes* (note 29), 252. Les deux seuils (juridique et naturel) sont ainsi assez similaires pour ce qui est du « seuil de représentation » (c'est-à-dire le pourcentage de voix minimal qui permet à un parti d'obtenir un siège dans les circonstances les plus favorables). Sur le plan de la disproportionnalité et de la fragmentation, en revanche, les deux seuils « ne sont à l'évidence pas équivalents ». Ainsi, « dans un pays qui applique la formule de la représentation proportionnelle à des circonscriptions comptant, en moyenne, quatorze parlementaires, comme c'est le cas en Finlande, il ne fait guère de doute que la disproportionnalité sera peu marquée et qu'on se trouvera en présence d'un système multipartite ». Parallèlement, « lorsqu'un pays recourt uniquement aux circonscriptions uninominales, comme c'est le cas du Royaume-Uni, la disproportionnalité sera importante et la fragmentation faible, même s'il compte plusieurs centaines de circonscriptions ». Aussi, « même si la formule [du seuil naturel national] permet une bonne estimation du seuil national de représentation, elle minimise l'importance de la taille moyenne des circonscriptions et exagère le poids du nombre de circonscriptions lorsqu'il s'agit d'apprécier la disproportionnalité et le nombre effectif de partis du système [...]. Le nombre de circonscriptions est, néanmoins, une variable qui a une certaine incidence ». M. Gallagher et P. Mitchell, id.

³⁴ D. Nohlen (note 21), 311.

³⁵ M. Gallagher et P. Mitchell (note 27), 610 ; R. Taagepera, *Predicting Party Sizes*(note 31).

³⁶ Id.

Seuil naturel national des systèmes proportionnels

Pays	Seuil naturel national
Autriche	0,41 %
Belgique	1,93 %
Danemark	0,43 %
Finlande	1,32 %
Irlande	2,34 %
Italie	1,48 %
Pays-Bas	0,5 %
Espagne	1,35 %

6. Autres mécanismes ayant un effet de seuil

21. Il existe par ailleurs d'autres mécanismes qui produisent un effet identique à celui des seuils d'exclusion et des autres seuils que nous venons d'évoquer. Il est donc possible de restreindre l'accès des petits partis par une manipulation partisane des dispositions électorales. La géométrie électorale (c'est-à-dire la mise en place de circonscriptions dont le nombre d'électeurs varie considérablement) et le découpage abusif des circonscriptions (*gerrymandering*) (c'est-à-dire le tracé délibéré de circonscriptions électorales à des fins partisans) en offrent un exemple³⁷.

22. En outre, des facteurs tels que l'administration des bureaux de vote, la fréquence des élections, les conditions d'inscription des citoyens sur les listes électorales, ainsi que la mise en place du vote obligatoire peuvent également conduire à restreindre ou améliorer de la même manière les possibilités d'accès des partis au parlement. Certains estiment, par exemple, que le régime de vote obligatoire (imposé pour les élections législatives nationales notamment en Belgique, en Grèce, au Luxembourg et en Italie, alors que l'Autriche et la Suisse ne l'appliquent que dans certains Länder/cantons) pourrait pousser des électeurs qui, s'ils n'y étaient pas contraints, ne voteraient pas, à exprimer leur insatisfaction à l'égard des grands partis en procédant à un « vote de protestation ». Celui-ci se porte alors fréquemment sur un parti extrémiste (généralement un petit parti)³⁸.

Conclusion

23. Afin de pouvoir porter un jugement de valeur normatif et d'élaborer des normes européennes communes en matière d'intégration ou d'exclusion des partis au sein du parlement, il convient avant tout de préciser de quelle manière les différents systèmes électoraux européens les intègrent ou les excluent véritablement. Toutefois, le degré d'intégration ou d'exclusion dépend de plusieurs caractéristiques ou mécanismes expressément prévus par ces systèmes électoraux ou qui en découlent implicitement. Comme

³⁷ P. Norris, *Electoral Engineering* (note 2), 82.

³⁸ P. Norris (note 3), 122. Norris indique que « la droite radicale se porte relativement mieux dans les huit pays qui recourent au vote obligatoire » et que « cet élément d'appréciation donne à réfléchir » ; elle conclut cependant que, au vu du nombre limité de situations examinées, il convient d'approfondir l'étude de la question pour démontrer pleinement le rapport entre le vote obligatoire et la présence de petits partis extrémistes au parlement.

ceux-ci peuvent avoir pour effet d'exclure de la même manière certains partis du parlement, il ne suffit pas de tenir compte du seuil légal lorsque on mesure ce degré d'intégration ou d'exclusion. Toute analyse comparative sérieuse et contextuelle de la question suppose de prendre également en considération les mécanismes que nous venons d'étudier, c'est-à-dire les seuils au sens large. Mais cette démarche s'avère en même temps extrêmement difficile. Bien que tous ces mécanismes aient des conséquences sur l'intégration ou l'exclusion des systèmes électoraux, ils ne peuvent faire l'objet d'une simple comparaison. L'analyse du seuil naturel montre, par exemple, que ce mécanisme n'est pas exactement le même que celui du seuil légal national. Il est pourtant capital pour mesurer le degré d'ouverture d'un système électoral et ne saurait être exclu de cette analyse sans compromettre la solidité de ses conclusions. Il convient donc de les calculer pour chaque Etat membre à l'échelon de la circonscription et à l'échelon national, puis de tenter une comparaison du degré d'ouverture des différents systèmes au travers de ces voies parallèles et distinctes, jusqu'à parvenir éventuellement à apprécier son degré global d'intégration. Toutefois, cette démarche impose d'examiner la question de manière détaillée et approfondie, sous l'angle de la science politique.