



Strasbourg, le 22 juillet 1999

<cdl\doc\1999\cdl_min\1rév.f>

N° 010/95

Diffusion restreinte

CDL-MIN (99) 1 rév.

Or. Fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

DROIT ELECTORAL ET MINORITES NATIONALES

Projet de rapport

préparé par le Secrétariat

Lors de sa 24e réunion, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a décidé l'élaboration d'un questionnaire sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique, qui portât tant sur le droit électoral que sur l'accès à la fonction publique. Le questionnaire, préparé par M. Özbudun, a été adopté par la Commission lors de sa 26e réunion (document CDL-MIN (96) 1). Des réponses au questionnaire sont parvenues de membres, membres associés et observateurs de 37 Etats¹ et ont été réunies dans les documents CDL-MIN (97) 1, CDL-MIN (97) 2 et CDL-MIN (99) 2.

Le questionnaire comprend deux parties. La première partie concerne les systèmes électoraux. Elle comprend aussi bien des questions d'ordre général sur le droit électoral que des questions spécifiques sur la représentation des minorités nationales dans les organes élus. Le présent rapport est une synthèse des réponses à cette partie du questionnaire. Il est suivi d'une annexe qui présente succinctement, sous la forme d'un tableau et par thèmes, les réponses au questionnaire. Il a paru utile pour la cohérence du rapport de le limiter aux élections nationales, même si le régime des élections au niveau régional est d'une grande importance pour la participation des minorités à la vie publique. Dès lors, pour les élections des autorités locales et régionales, il est fait renvoi aux réponses à la question 9. Les réponses à la question 13, relatives aux données statistiques sur la sur-représentation ou la sous-représentation des minorités, n'ont pas non plus été intégrées dans le rapport, du fait de leur caractère fragmentaire.

La deuxième partie du questionnaire, relative notamment à l'accès à la fonction publique, a fait l'objet d'une "note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie publique" (document CDL-MIN (98) 1 rév.), dont la Commission a pris acte lors de sa 34e réunion.

Introduction

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

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

¹ Albanie, Argentine, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Canada, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Japon, Kirghizstan, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, "l'ex-République yougoslave de Macédoine", Turquie, Ukraine.

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

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

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

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

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

b. En deuxième lieu, dans la plupart des Etats qui ont répondu au questionnaire, il n'existe pas de données précises sur la présence de personnes appartenant à des minorités dans les organes élus. En l'absence de telles données, il est très difficile de savoir si le système électoral tend à conduire à une sous-représentation ou, au contraire, à une sur-représentation de la minorité dans l'organe élu.

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

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

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

I. Les règles spécifiques sur la représentation des minorités

A. La représentation des minorités en tant que telles

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

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

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

2. Le régime des élections locales *slovènes* est différent, dans la mesure où il ne crée pas de circonscriptions personnelles ; il prévoit néanmoins un mécanisme garantissant la représentation des membres de la minorité italienne dans les régions ethniquement

mixtes. Le système *roumain* assure quant à lui une représentation minimale des organisations de citoyens appartenant à une minorité nationale, légalement constituées. Si elles n'ont pas obtenu un siège de député ou de sénateur par le biais des mécanismes électoraux ordinaires, mais ont recueilli un nombre de suffrages égal à (seulement) 5 % au moins du nombre moyen de suffrages valablement exprimés dans le pays entier pour l'élection d'un député, ces organisations ont droit à un siège de député. Par exemple, en 1992, treize organisations ont bénéficié de cette clause.

B. Les règles facilitant la représentation des minorités

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

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

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

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

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

Le débat sur les effets comparés des différents modes de scrutin, ouvert avec la naissance de la démocratie moderne, a encore de beaux jours devant lui. Il ne sera pas

tranché par le présent rapport. Les paragraphes qui suivent visent simplement à montrer quels sont les effets les plus généralement admis des systèmes électoraux, qui puissent être pris en considération en matière de représentation des minorités.

1. L'effet d'un système électoral sur la *conversion des voix en sièges* se mesure par la différence entre le fractionnement des voix et celui des sièges. Le fractionnement des voix est défini comme la chance que deux votants ne choisissent pas le même parti, tandis que le fractionnement des sièges est la chance que deux sièges n'appartiennent pas au même parti.² Lorsqu'il n'existe pas d'écart entre le fractionnement des voix et celui des sièges, le système électoral peut être qualifié de "neutre" : la répartition des sièges est proportionnelle à celle des voix ; à l'inverse, plus le système est "défractionnant", moins le résultat auquel il conduit est proportionnel. Entre un mode de scrutin parfaitement neutre - ou système proportionnel intégral - et le plus défractionnant, il existe un grand nombre de situations intermédiaires : les deux extrêmes sont reliés par une ligne continue.

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

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

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

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

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

- a. Le plus visible est le seuil ou quorum, qui exclut de la répartition des sièges les partis qui n'ont pas obtenu un certain pourcentage des voix. La portée du quorum dépend évidemment du pourcentage de voix auquel il correspond ; un quorum qui s'applique au niveau national écartera en outre davantage de partis qu'un quorum au niveau de la circonscription. La *Turquie* est l'exemple d'un quorum particulièrement sévère, puisque le seuil est fixé à 10 % sur le plan national, tandis que la *Pologne* prévoit un seuil de 7 %. En *Allemagne*, le seuil est également fixé au niveau national, mais est de 5 % seulement (ou trois mandats directs), ce qui permet à cinq partis (ou coalitions) de siéger au *Bundestag*, alors qu'un quorum de 10 % n'en ferait entrer que deux au Parlement. Au *Danemark*, comme le quorum n'est que de 2 %, il n'a guère de portée. En *Arménie*, le quorum est en principe de 5 %; toutefois, si un seul parti politique réussit à l'excéder, les deux premiers partis qui le suivent (en nombre de votes) obtiennent également des sièges en proportion de leur résultat. Rappelons qu'en *Pologne* - tout comme en *Allemagne* -, les règles en matière de quorum ne s'appliquent pas aux listes des minorités ; la minorité allemande de Silésie est ainsi représentée au Parlement.
- b. La formule électorale elle-même peut avoir pour effet de réduire la proportionnalité du résultat, mais dans une mesure bien moindre (par exemple, les systèmes à la plus forte moyenne donnent un résultat moins proportionnel que les systèmes aux plus forts restes).
- c. En outre et surtout, la taille des circonscriptions, ou plus précisément le nombre de sièges de celles-ci, joue un rôle essentiel dans la proportionnalité du résultat : moins la circonscription compte de sièges, plus le quotient électoral est élevé et plus il est difficile pour un parti d'obtenir un siège.
- d. Par ailleurs, entre les systèmes majoritaires et proportionnels, il existe des *systèmes mixtes*, qui combinent des aspects des deux grands modes de scrutin. Cette notion recouvre des réalités bien différentes. Le caractère plus ou moins proportionnel de tels systèmes découle pour partie des critères mentionnés ci-dessus, mais, surtout, la part du principe proportionnel dans la détermination du résultat est variable.

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

Dans d'autres Etats, une péréquation est effectuée, en ce sens que, lors de l'attribution des sièges au système proportionnel, les sièges déjà obtenus au système majoritaire sont déduits. Ainsi, en *Allemagne*, le résultat est essentiellement proportionnel. Il est procédé en trois étapes : la moitié des sièges est d'abord attribuée au système majoritaire uninominal à un tour ; l'ensemble des mandats est ensuite réparti entre les partis au système proportionnel ; enfin, les sièges obtenus au scrutin majoritaire sont

déduits. En *Hongrie*, 176 sièges sont attribués au scrutin majoritaire uninominal, 152 au système proportionnel dans des circonscriptions régionales et 58 sur la base des listes nationales de partis, qui servent à la péréquation. Dans ces deux Etats, le nombre restreint de personnes appartenant à des minorités n'a toutefois pas conduit à la constitution de listes de minorités, du moins sur le plan national.

2. Jusqu'à présent, il a été question de l'influence du système électoral sur la transformation des voix en sièges, c'est-à-dire d'éléments de nature mathématique. Cependant, les systèmes électoraux influencent aussi le *choix de l'électeur*. En premier lieu, ses possibilités de choix varient selon le type de système retenu - ce point sera repris par la suite.³ Ensuite et surtout, l'électeur conscient de la mécanique électorale adapte son vote au système électoral, en particulier en votant "utile", c'est-à-dire en évitant de donner des voix à un parti ou à un candidat qui n'ont aucune chance. Ce comportement influe à son tour sur les partis, et donc sur les candidatures elles-mêmes. Cette question, qui relève de la *science politique*, fait l'objet de controverses qui ne seront pas développées ici. Il est néanmoins admis généralement que le comportement de l'électeur tend à accentuer les effets du système électoral : le vote utile augmente les chances des grandes listes et réduit celles des petites ; l'effet mécanique du système électoral est ainsi accentué.

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

III. Effets du système électoral sur la représentation des minorités

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

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

a. Seuls quelques-uns des Etats qui ont répondu au questionnaire *interdisent* les partis représentant les minorités. Il s'agit de l'*Albanie*, de la *Bulgarie*, de la *Géorgie* et de la *Turquie*. La prohibition, par la constitution *portugaise*, des partis qui ont un caractère ou une dimension régionaux, ne vise par contre pas les partis des minorités.

³ Point III.B.2.b.

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

En conclusion, l'interdiction des partis politiques des minorités nationales est, en pratique, exceptionnelle. S'agissant d'une restriction à la liberté d'association, élément fondamental du patrimoine constitutionnel commun au continent, elle ne peut se justifier que dans des circonstances exceptionnelles et de cas en cas, et non de manière générale ; le principe de la proportionnalité doit toujours être pleinement respecté.⁴

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

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

⁴ Voir le document CDL-INF (98) 14, "L'interdiction des partis politiques et les mesures analogues", Rapport adopté par la Commission à sa 35e réunion plénière, Venise, 12-13 juin 1998.

ont des députés et des sénateurs au Parlement⁵). En *Slovaquie* et dans "*l'ex-République yougoslave de Macédoine*", où l'un d'eux a même accédé au gouvernement, les partis des minorités sont nombreux. Les réponses de *Croatie* et de la *Lituanie* font également état de l'existence de partis de minorités.

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

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

1. La représentation des minorités par la proportionnalité des résultats

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

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

b. En outre et surtout, la représentation des minorités par des partis politiques qui leurs sont propres n'est pas la règle ; s'ils sont très généralement autorisés, de tels partis n'existent que dans certains Etats.

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

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

⁵ Rappelons que ce pays connaît des dispositions législatives spéciales favorisant la représentation de tels groupements, voir *supra* point I.A.2.

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

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

a. En général

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

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

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

1°/ *Les listes sont bloquées* : l'électeur vote uniquement pour une liste, les candidats sont élus dans l'ordre de la liste. Ce système est pratiqué dans de nombreux Etats, tels que l'*Azerbaïdjan*, la *Bulgarie*, l'*Espagne*, le *Portugal* et la *Roumanie*, ou encore l'*Allemagne*, l'*Albanie*, l'*Arménie* et la *Croatie* pour les députés élus au scrutin proportionnel.

2°/ Il existe une possibilité de *vote de préférence* à l'intérieur de la liste : l'électeur peut voter non seulement pour une liste mais aussi pour des candidats de cette liste. C'est le cas, notamment, en *République tchèque* et en *Slovaquie* (l'électeur a quatre votes de préférence), en *Autriche*, en *Estonie*, en *Finlande* et en *Pologne* (l'électeur a une voix, qui vaut pour le candidat et pour la liste), ainsi qu'en *Lettonie* (l'électeur peut soutenir un ou plusieurs candidats ou, au contraire, biffer leurs noms). Lorsque le vote de préférence est admis, l'attribution des sièges aux candidats d'une liste se fait le plus souvent selon l'ordre décroissant des suffrages obtenus.

3°/ Les électeurs ont le droit de voter pour des candidats de plusieurs listes (*panachage*). Ce système est pratiqué en *Suisse* à tous les échelons.

4°/ L'électeur vote uniquement pour des candidats, qu'il classe par ordre de préférence, et non pour des listes. L'attribution des sièges aux candidats se fait conformément au principe de la proportionnalité. Ce mode de scrutin, dit "vote unique transférable", n'est pas pratiqué dans les Etats qui ont répondu au questionnaire, mais l'est par exemple en *Irlande* et à *Malte*.

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

IV. Circonscriptions et représentation des minorités

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

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

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

2. L'existence d'inégalités de représentation peut exercer une influence sur la représentation des minorités concentrées, lorsque le territoire où elles sont majoritaires est sur-représenté, ou au contraire sous-représenté, dans l'organe élu. Certaines inégalités de représentation ont été relevées dans les réponses au questionnaire en ce qui concerne les premières Chambres. En outre, en particulier dans les systèmes fédéraux, les sièges de la deuxième Chambre ne sont le plus souvent pas attribués en - seule - fonction de la population (exemple : en *Suisse*, chaque canton a droit à deux sièges au Conseil des Etats, quel que soit son nombre d'habitants ; le Sénat *espagnol*, sous réserve d'exceptions pour les provinces insulaires, comprend quatre sénateurs par province). Cependant, sur la base des réponses au questionnaire, des inégalités de représentation ou la représentation des entités territoriales dans une deuxième Chambre ne semblent pas exercer d'influence, positive ou négative, sur la participation des minorités aux organes élus.

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

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

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

En présence de sous-minorités (groupes majoritaires sur le plan national mais minoritaires localement), une telle minorité concentrée aura intérêt à un système

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

Un tel système, appliqué dans des circonscriptions où une minorité concentrée est majoritaire, sans lui être autant favorable que le système majoritaire uninominal, permet une bonne représentation de celle-ci. La seule existence d'une circonscription spécifique assure la représentation de la minorité. Il en va ainsi au *Danemark*, où les Féringiens et les Groenlandais, minoritaires sur le plan national, sont majoritaires dans les circonscriptions des Féroé et du Groenland, qui élisent chacune deux députés, représentant ainsi la minorité, et aussi en *Suisse*, dans quatre des six cantons où la minorité francophone est majoritaire et dans le canton où la minorité italophone est majoritaire. Par contre, dans les deux cantons majoritairement francophones où il existe une importante sous-minorité germanophone, celle-ci est traditionnellement bien représentée dans les deux Chambres du Parlement (au Conseil national élu au système proportionnel et au Conseil des Etats élu au système majoritaire dans des circonscriptions à deux sièges).

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

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

4. Le questionnaire a posé la question de *l'organe compétent pour décider du découpage des circonscriptions et de la répartition des sièges* entre celles-ci, ainsi que de l'existence d'un *recours judiciaire* en la matière. L'intervention d'un organe judiciaire ou, en première instance, d'une commission électorale composée impartialement, devrait permettre d'éviter un découpage orienté politiquement. La prise de décision d'une instance politique en instance unique fournit par contre une

garantie moindre. Néanmoins, parmi les Etats qui ont répondu à la question, seuls la moitié connaissent un contrôle judiciaire en la matière (exemples : *Autriche, Azerbaïdjan, Italie, Slovénie* - Cour constitutionnelle, *Japon* - tribunaux ordinaires -, *Lituanie* - tribunal de district de Vilnius -), et nombreux sont ceux où le Parlement (exemples : *Géorgie, Norvège, Pologne, Roumanie, Suède*) ou le Président de la République (*Albanie, Bulgarie*) décide seul. Il ne ressort cependant pas des réponses que cela entraîne des problèmes pour la représentation des minorités.

V. Débat sur le système électoral et minorités nationales

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

Ce débat porte le plus souvent sur le caractère plus ou moins proportionnel (ou, au contraire, majoritaire) du mode de scrutin. Si le choix entre un système purement proportionnel et un système purement majoritaire ne semble pas d'actualité dans les Etats concernés, la discussion peut porter, par exemple, dans des systèmes mixtes, sur l'importance respective de la partie majoritaire et de la partie proportionnelle du mode de scrutin (*Albanie, Arménie*), sur le passage d'un système mixte à dominante majoritaire à un système purement majoritaire (*Italie*) ; dans des systèmes de représentation proportionnelle approchée, les propositions de changement peuvent viser une plus grande proportionnalité (*Portugal, Espagne, Turquie*) ou, au contraire, afin de limiter le morcellement du Parlement, une réduction de la proportionnalité du résultat par la fixation d'un quorum plus élevé qu'auparavant (*Roumanie*).

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

Aucune des réponses au questionnaire n'indique l'existence d'un lien entre la question de la représentation des minorités nationales et le débat sur le système électoral. Si le degré de proportionnalité préoccupe au premier chef les partis politiques minoritaires, surtout lorsque leur électorat est dispersé, il n'influe pas forcément sur la représentation des minorités. Il se peut tout d'abord qu'il n'existe pas de minorités significatives (*Portugal*). Les minorités peuvent être suffisamment concentrées pour n'être pas sensibles à la modification de la proportionnalité des résultats (*Espagne*). Enfin, les modifications proposées peuvent être suffisamment limitées pour ne pas avoir d'incidence sur la représentation des minorités du fait de leur caractère relativement limité : ainsi, en *Finlande*, l'application d'un système majoritaire serait défavorable à la minorité suédoise et à son parti, qui ne sont majoritaires nulle part si ce n'est dans les Iles Åland ; par contre, l'accroissement de la proportionnalité par

L'augmentation de la taille des circonscriptions n'influerait guère sur la représentation de cette minorité, vu son caractère concentré.

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

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

Conclusion

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

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

- L'effet d'un système électoral sur la représentation des minorités se fait le plus clairement sentir lorsqu'il existe des partis spécifiques aux minorités nationales.
- L'interdiction des partis politiques des minorités nationales est peu fréquente *de iure*, et exceptionnelle *de facto*. Ce n'est que dans de très rares cas qu'elle constitue

une restriction de la liberté d'association proportionnée, conforme au patrimoine constitutionnel européen.

- Si les partis des minorités nationales sont très généralement autorisés, leur existence n'est pas la règle, ni n'est indispensable à la présence des personnes appartenant à des minorités dans les organes élus.
- Plus le système électoral est proportionnel, plus les minorités dispersées ou peu nombreuses ont de chances d'être représentées dans l'organe élu; le nombre de sièges par circonscription est un élément déterminant de la proportionnalité du système.
- Lorsque les listes ne sont pas bloquées, le choix de l'électeur peut prendre en considération l'appartenance des candidats à des minorités nationales. Savoir si une telle liberté de choix favorise ou défavorise les minorités dépend de nombreux facteurs, dont l'importance numérique des minorités.
- L'existence d'inégalités de représentation peut exercer une influence (positive ou négative) sur la représentation des minorités concentrées, mais aucun cas concret ne ressort des réponses au questionnaire.
- La reconnaissance du statut de circonscription à un territoire où une minorité est majoritaire facilite sa représentation dans les organes élus, surtout si un système majoritaire est appliqué.

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

A N N E X E

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

Partie I : systèmes électoraux

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

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

Lexique

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

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

Cumul : octroi de plusieurs voix au même candidat.

Latoisage : action de biffer un candidat sur une liste.

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

Système:

- **De division par une suite de nombres** : attribue les sièges dans l'ordre décroissant des nombres résultant de la division du nombre de voix de chaque liste par
- **(système d'Hondt)** : 1; 2; 3; 4...
- **(système Sainte-Laguë)** : 1; 3; 5; 7...
- **(système Sainte-Laguë modifié)** : 1,4; 3; 5; 7...

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

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

Vote

- **de préférence** : vote émis spécifiquement pour un candidat d'une liste;
- **limité** : système - majoritaire plurinominal - dans lequel le nombre de voix de l'électeur est inférieur au nombre de sièges à pourvoir;
- **unique sans transfert** : système - majoritaire plurinominal - dans lequel l'électeur ne peut voter que pour un seul candidat (variante extrême du vote limité);
- **unique transférable** : système proportionnel dans lequel l'électeur vote non pour des listes, mais pour des candidats, par ordre de préférence; les voix - de première préférence - excédant le quotient électoral accordées à des candidats élus, ainsi que les voix accordées aux candidats les plus mal placés, sont reportées sur les candidats figurant en deuxième préférence, et ainsi de suite.

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

| | A | B | C | D | E |
|---------------------------|---|--|--|--|---|
| | Système électoral : principe (élections législatives) | Système électoral : détails | Circonscriptions | Découpage et répartition des sièges : particularités | Découpage et répartition des sièges : compétence |
| Belgique | Proportionnel | D'Hondt | Chambre des Représentants: 20 circonscriptions; répartition des sièges à un niveau supérieur (en principe province) en cas d'apparement; Sénat (pour les élus directs): 3 circonscriptions | Non | Parlement (loi) |
| Bulgarie | Proportionnel | D'Hondt, quorum 5 % ; redistribution au niveau régional | Subdivisions des régions (de 4 à 13 sièges) | Non | Président de la République |
| Canada | Majorité relative | - . - | Uninominales | Non | Commissions électorales provinciales + Contrôle parlementaire |
| Croatie | Mixte (proportionnel et majorité relative) | Proportionnel : d'Hondt, avec quorum à 5, 8 ou 11 % selon le nombre de partis | Proportionnel : unitaire Majoritaire : uninominales | (Sur-) représentation spécifique des minorités Quelques critiques sur le découpage des circonscriptions | Parlement (loi) |
| République tchèque | Proportionnel (Chambre des députés) Majorité absolue (Sénat) | Chambre des députés : quorum de 5 %. Allocation des restes d'après les résultats au niveau national | Chambre des députés : 7 circonscriptions - de 10 à 40 députés Sénat : uninominales | Non | Parlement (loi) |
| Danemark | Proportionnel | Sainte-Laguë modifié (niveau local) Allocation des restes au niveau national : + forts restes | Locales : de 2 à 6 sièges ; Unitaire | Sur-représentation de circonscriptions peu peuplées - sans effet sur les minorités | Parlement (loi) |

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

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

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

| | A | B | C | D | E |
|--|---|--|--|--|--|
| | Système électoral : principe (élections législatives) | Système électoral : détails | Circonscriptions | Découpage et répartition des sièges : particularités | Découpage et répartition des sièges : compétence |
| Slovénie | Proportionnel | Quotient simple, répartition des restes au niveau national (quorum d'environ 3 %) | 8 circonscriptions + unitaire | Représentation spécifique des minorités | Parlement (loi) |
| Espagne | Proportionnel (Congrès des députés) Majorité relative (Sénat) | D'Hondt (Congrès des députés) ; vote limité (Sénat) | Provinces : Congrès des députés : 2 sièges par province, répartition des autres sièges proportionnellement à la population ; Sénat : 4 sénateurs par province (exceptions pour Ceuta, Melilla et les îles) | Non | Constitution |
| Suède | Proportionnel | Sainte-Laguë modifié, 310 sièges de circonscription et 39 sièges nationaux | 29 circonscriptions : de 2 à 33 sièges ; unitaire | Non | Parlement (loi) |
| Suisse | Proportionnel (Conseil national) Majoritaire (Conseil des Etats, sauf un canton) | Hagenbach-Bischoff (Conseil national) ; Droit cantonal (Conseil des Etats), en général majorité absolue | Cantons et demi-cantons : de 1 à 35 députés (Conseil national) ; 2 députés (cantons), 1 député (demi-canton) (Conseil des Etats) | Minorités concentrées plutôt avantagées | Constitution |
| "L'Ex-République yougoslave de Macédoine" | Majorité absolue | 2 tours | Uninominales | Non | Parlement (loi) |
| Turquie | Proportionnel | D'Hondt, quorum national de 10 % | Provinces ou leurs subdivisions : de 2 à 18 députés | 1 député de base par province | Bureau suprême des élections = organe judiciaire |

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

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

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

| | F | G | H | I | J |
|------------------|---|--------------------------------------|--|---|--|
| | Découpage et répartition des sièges : contrôle judiciaire | Vote de préférence | Minorités concentrées en majorité sur une partie du territoire | Minorités : représentation spécifique | Partis des minorités |
| Danemark | Oui | Oui (1 préférence) | Oui | Oui (territoriale, Féroé et Groenland) | Autorisés ; partis de la minorité allemande (niveau local) ; partis spécifiques groenlandais et féringiens |
| Finlande | Non, sauf pour les détails (Conseil d'Etat) | Oui (1 préférence) | Oui | Oui (territoriale, îles Aland) | Autorisés ; parti populaire suédois |
| Allemagne | | Non | Non | Non, mais les règles en matière de quorum ne s'appliquent pas | Autorisés |
| Géorgie | Non | | Oui | Oui (territoriale) | Interdits |
| Grèce | | | Oui au niveau municipal | Non | Autorisés ; de tels partis ont existé récemment |
| Hongrie | | Non | Non | Non | Autorisés |
| Italie | Oui | Non | Oui | Oui (territoriale) | Autorisés ; existent dans les trois régions où se trouvent les minorités linguistiques |
| Japon | Oui, dans le cadre du contrôle de la validité des résultats | Non, sauf vote unique sans transfert | Non | Non | Autorisés |

| | F | G | H | I | J |
|----------------------------|---|--|--|--|---|
| | Découpage et répartition des sièges : contrôle judiciaire | Vote de préférence | Minorités concentrées en majorité sur une partie du territoire | Minorités : représentation spécifique | Partis des minorités |
| Kirghizistan | Non | Sans objet | Oui | Non | Autorisés |
| Lettonie | | Oui, vote de préférence et latoisage | Non | Non | Autorisés. Il existe un parti de la minorité russe |
| Lituanie | Oui (Tribunal de district de Vilnius) | Oui, sauf demande préalable des partis | Oui | Non | Autorisés ; trois partis de minorités existent |
| Norvège | Non | Oui, latoisage et cumul | Oui au niveau municipal | Non | Autorisés, existent sur le plan local |
| Pologne | Non | Oui (1 préférence) | Non | Non <i>de iure</i> , mais oui <i>de facto</i> par la non-application des règles en matière de quorum | Autorisés ; des associations de minorités participent aux élections |
| Portugal | Oui (Cour constitutionnelle, contre les décisions de la Commission nationale des élections) | Non | Non | Non | Les partis régionaux sont interdits |
| Roumanie | Non | Non | Oui | Oui (territoriale et personnelle) | Autorisés ; des associations de minorités sont assimilées aux partis politiques en matière électorale |
| République slovaque | Oui (Cour constitutionnelle) | Oui (4 préférences) | Oui | Non | Autorisés ; partis des minorités hongroise (4), rom (5), ruthénienne-ukrainienne (1) |

| | F | G | H | I | J |
|--|---|---|--|---------------------------------------|---|
| | Découpage et répartition des sièges : contrôle judiciaire | Vote de préférence | Minorités concentrées en majorité sur une partie du territoire | Minorités : représentation spécifique | Partis des minorités |
| Slovénie | Oui (Cour constitutionnelle) | Non | Non | Oui (personnelle) | Autorisés |
| Espagne | Non | Non pour le Congrès des députés ; panachage pour le Sénat | Oui | Oui (territoriale) | Autorisés ; des partis "nationalistes" (basque, catalan) existent |
| Suède | Non | Oui (1 préférence) | Non | Non | Autorisés ; un parti local |
| Suisse | Non | Oui, panachage ; cumul pour le Conseil national | Oui | Oui (territoriale) | Autorisés ; la racine des partis politiques est cantonale |
| "L'Ex-République yougoslave de Macédoine" | Non | Sans objet | Oui | Oui (territoriale) | Autorisés ; nombreux partis de minorités |
| Turquie | Non, mais voir colonne E | Non | Oui | Oui (territoriale) | Interdits ; actuellement, il existe toutefois un parti kurde |
| Ukraine | Oui (Cour suprême) | Non | Oui | Oui (territoriale) | Autorisés |

| | K | L | M | N | O |
|--------------------|---|---|---|--------------------------------|---|
| | Tendance à équilibrer listes des partis | Préoccupations sur représentation des minorités | Débat sur la représentation des tendances politiques minoritaires | Débat sur le système électoral | Système électoral des élections locales et régionales |
| Albanie | Oui | Non | Non | Oui | Proportionnel pour assemblées, majoritaire pour exécutifs |
| Argentine | Sans objet (pas de minorités) | Non | Non | | Droit des provinces |
| Arménie | Non | Non | Non | Oui | Majoritaire |
| Autriche | Oui | Non | Non | | Cf. Elections nationales |
| Azerbaïdjan | Oui | | | Non | |
| Bélarus | Non | Non | Oui | Non | Cf. Elections nationales |
| Belgique | | | | | Système d'Hondt, cf. élections nationales |
| Bulgarie | Oui | Non | Non | Non | Proche du système des élections nationales |

| | K | L | M | N | O |
|---------------------------|---|--|---|--------------------------------|--|
| | Tendance à équilibrer listes des partis | Préoccupations sur représentation des minorités | Débat sur la représentation des tendances politiques minoritaires | Débat sur le système électoral | Système électoral des élections locales et régionales |
| Canada | Oui | Oui, d'où tendance à augmenter nombre de candidats des minorités | Sous-représentation due au système majoritaire | Non | Cf. Elections nationales |
| Croatie | Oui (certains partis) | Oui (dans les deux sens) | Oui, dans certains milieux politiques | Oui (surtout au niveau local) | Cf. Elections nationales |
| République tchèque | Non | Non | Non | Non | La commune est la circonscription au niveau local |
| Danemark | Non | Non | Non | Non | Proportionnel, d'Hondt dans circonscriptions unitaires |
| Finlande | Oui | Non | Oui (pour petites circonscriptions) | Non | Cf. Elections nationales |
| Allemagne | | | | | |
| Géorgie | Oui | Non | | | |
| Grèce | Oui | | | | |

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

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

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