



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

CDL(1992)001f
Strasbourg, le 3 février 1992

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

**LE DROIT ELECTORAL :
PRINCIPES GENERAUX ET NIVEAUX NORMATIFS**

par

Pierre GARRONE (Expert, Suisse)

LE DROIT ELECTORAL : PRINCIPES GENERAUX ET NIVEAUX NORMATIFS

Introduction

La démocratie moderne ne se conçoit pas sans élections, car elle comprend toujours un élément représentatif. Les règles de droit sur les élections sont donc parmi les plus fondamentales de l'Etat de droit.

Notre propos est d'abord de montrer quels sont les principes de base sans lesquels de véritables élections démocratiques sont impossibles. Ensuite, nous présenterons un panorama des systèmes électoraux proprement dits et tout particulièrement de la conversion des suffrages des électeurs en sièges, tout en insistant sur les principales implications des modes de scrutin, en cherchant à définir les règles fondamentales qui doivent figurer dans la constitution.

A titre préalable, il nous paraît utile de donner quelques définitions :

- *L'élection* se définit comme le choix, par un organe composé d'une collectivité (peuple, Parlement), d'un ou de plusieurs membres d'un autre organe de cette collectivité, en nombre inférieur, destinés à représenter le premier organe.
- *La circonscription* - ou *arrondissement* - est l'unité (généralement territoriale) dans laquelle les résultats électoraux sont transformés en répartition des sièges.
- *La liste* est un instrument qui permet à l'électeur d'attribuer plusieurs voix - en principe à plusieurs candidats - en une seule opération (si l'on se place du point de vue de l'électeur). Conçue sous l'angle des partis, elle est l'ensemble des candidats qu'un parti présente aux électeurs.
- *Le système électoral* (proprement dit) contient l'ensemble des règles de procédure régissant l'expression des voix émises lors d'une élection et leur conversion en sièges. L'attribution des sièges est possible soit au *système majoritaire* (d'après la règle de la majorité) soit au *système proportionnel* (selon un mode de calcul fondé sur la proportion de voix obtenue par chaque parti ou chaque candidat).

A. Les règles fondamentales des élections démocratiques

Une élection véritablement démocratique doit respecter un certain nombre de principes fondamentaux, qui sont les suivants : le suffrage doit être universel, égal, libre et secret¹. Nous allons nous intéresser tour à tour à ces divers aspects.

1) Sur les principes généraux des élections démocratiques, on consultera tout spécialement Tomas POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, thèse Zurich 1988.

1. L'universalité du suffrage

Le suffrage universel, qui est une composante du principe constitutionnel d'égalité, n'implique évidemment pas que tout un chacun puisse voter sur n'importe quel territoire. Il est très généralement considéré comme respecté lorsque les étrangers n'ont pas le droit de vote. L'exclusion des nationaux domiciliés à l'étranger ne pose pas davantage de problèmes, de même que celle des mineurs, dans la mesure où l'âge de la majorité est fixé de façon raisonnable (en tout cas pas au-dessus de vingt-cinq ans). Pour ce qui est de la capacité civique passive, la fixation d'un âge plus élevé pour l'éligibilité à certains organes (exécutif, chambre haute²) n'est en principe pas non plus contraire à l'universalité du suffrage. Il en serait cependant autrement si l'âge de l'éligibilité était porté de façon générale à trente ou quarante ans.

Pendant longtemps, le suffrage universel s'accommodait de l'exclusion des femmes de la vie civique. De nos jours, il est cependant admis qu'un suffrage véritablement universel doit englober les nationaux des deux sexes, majeurs et domiciliés sur le territoire national.

Un régime de suffrage universel tolère des exceptions. Certaines sont de caractère plutôt technique. La première est l'exigence de l'inscription dans le registre électoral. Là où cette inscription a lieu d'office³, aucun problème ne se pose. Cependant, il est concevable d'imposer au citoyen de prendre l'initiative de s'inscrire. Une telle inscription ne doit alors évidemment pas entraîner des démarches administratives compliquées, n'être possible que pendant un laps de temps limité ou encore donner lieu au prélèvement d'une taxe⁴.

Il est également admissible d'exiger, pour la participation aux élections locales, une certaine durée de résidence dans la commune. Ce délai de carence ne doit cependant pas excéder une période très limitée (une année au plus), faute de quoi un privilège serait assuré aux anciens habitants⁵.

2) En Italie par exemple, l'âge d'éligibilité est de 40 ans pour le Sénat, mais de 25 ans seulement pour la Chambre des Députés.

3) Tel est le cas en Suisse (T. POLEDNA, op. cit., p. 230, mais non par exemple en France - art. L. 9 ss du code électoral - ou aux Etats-Unis).

4) L'interdiction des "poll taxes" est exprimée par exemple aux Etats-Unis par le 24e Amendement à la Constitution (pour les élections fédérales).

5) En Suisse, le droit de vote sur les plans cantonal et communal peut être refusé pendant une période de trois mois aux citoyens récemment établis : cf. art. 43 al. 5 de la Constitution fédérale (Cst. féd.).

D'autres exceptions concernent la capacité civique elle-même. Traditionnellement, deux types de limitation de la capacité civique ont été pratiqués : le suffrage censitaire et le suffrage capacitaire. Le suffrage censitaire exclut les personnes qui ne paient pas une certaine somme d'impôts directs. Le cens proprement dit prive ainsi du droit de vote ceux qui n'ont pas un certain revenu. Le cens fiscal exclut par contre les personnes en retard dans le paiement des impôts. Le suffrage capacitaire réserve le droit de vote aux personnes qui possèdent un certain niveau d'instruction. Dans sa forme la moins stricte, il n'écarte des urnes que les analphabètes. Quels que soient les arguments invoqués en leur faveur, le suffrage censitaire et le suffrage capacitaire ne sont aujourd'hui presque plus pratiqués. Ils n'apparaissent de toute façon pas conformes au principe du suffrage universel.

De façon générale, les causes d'exclusion du droit de vote doivent se fonder sur une base légale claire, répondre à un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité.

Il était autrefois fréquent que les domestiques, voire les personnes ne vivant pas dans leur propre ménage, soient privés des droits civiques. De telles exceptions sont inadmissibles⁶. Il n'est pas non plus conforme à l'universalité du suffrage d'exclure les ecclésiastiques de la capacité civique active. Une telle mesure n'a en effet pas de justification suffisante⁷.

La privation des assistés et des insolvables du droit de vote nous semble très contestable. Elle peut en effet revêtir une double signification : soit elle revient à une forme de suffrage censitaire, soit elle vise à punir celui qui a "failli". Cette dernière conception nous paraît dépassée⁸.

De même, la privation des droits civiques des personnes qui ont entrepris des activités hostiles à l'Etat, si elle n'est pas inconcevable en soi, risque de fausser le jeu démocratique, tant il est vrai qu'elle peut être un instrument du pouvoir pour écarter ses adversaires. Le non-respect de certaines obligations de droit public (telles que le service militaire) ne devrait également pas affecter les droits civiques.

6) Pour des exemples concrets d'exclusions du droit de vote déclarées inconstitutionnelles en Suisse parce que de nature censitaire, capacitaire ou liées à un statut socio-professionnel, on se référera à T. POLEDNA, op. cit., pp. 201 ss. Les exemples sont en général antérieurs à la Première Guerre Mondiale.

7) Cf., en Suisse, l'art. 49 al. 4 Cst. féd. D'autres Etats ont maintenu l'exclusion des ecclésiastiques jusqu'à une période assez récente : la Grèce ne l'a par exemple supprimée qu'en 1954.

8) La France maintient toutefois l'exclusion des faillis : art. L. 5 du code électoral.

Il est par contre envisageable de priver du droit de vote les personnes condamnées pénalement. Le principe de la proportionnalité doit cependant être là encore respecté. Ainsi, en France, les condamnations pour infractions intentionnelles à six mois de prison avec sursis ou trois mois sans sursis, ou même à un mois pour certaines infractions, entraînent la privation du droit de vote⁹. En Suisse par contre, la capacité civique active ne peut plus être restreinte pour cause de condamnation pénale¹⁰.

Une cause classique de privation des droits civiques est l'interdiction ou la mise sous tutelle. Ainsi, en France, les personnes sous tutelle ne peuvent voter¹¹. Certaines législations modernes renoncent cependant à limiter la capacité civique de l'ensemble des interdits, en n'écartant, comme la loi suisse, que les interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit¹².

Les violations de l'universalité du suffrage peuvent également résulter de règles apparemment anodines, telles que la fixation du lieu du scrutin, ou encore de sa date ou de son heure, de telle manière que bon nombre de citoyens soient empêchés ou du moins découragés d'y participer (par exemple, parce que le scrutin a lieu pendant leurs heures de travail¹³).

Les restrictions de la capacité civique passive - règles sur l'inéligibilité - sont généralement plus étendues que celles de la capacité civique active. Ainsi, il est admissible de fixer un âge maximal au-delà duquel une personne ne peut plus être élue¹⁴; cet âge ne devrait cependant pas être inférieur à l'âge normal de la retraite. Les condamnations pénales peuvent être prises plus largement en compte¹⁵, de même que d'autres motifs permettant de douter que l'intéressé soit en mesure de remplir une fonction publique de façon correcte (notamment l'interdiction).

9) Art. L. 5 ss du code électoral.

10) Cf. l'abrogation de l'ancien art. 52 du code pénal (CP).

11) Art. L. 5 du code électoral.

12) Art. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques (LFDP).

13) Ce cas de figure s'est produit autrefois en Suisse : T. POLEDNA, op. cit., p. 209.

14) Tel est le cas dans certains cantons suisses : voir notre thèse, Pierre GARRONE, L'élection populaire en Suisse - Etude des systèmes électoraux et de leur mise en oeuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Bâle/Francfort 1991, p. 28.

15) En Suisse, les condamnations pénales peuvent ainsi entraîner l'inéligibilité, mais non la privation de la capacité civique active : voir l'art. 51 du code pénal (CP).

En ce qui concerne le niveau normatif à donner aux règles sur le suffrage universel, il est clair que le principe même de l'universalité du suffrage doit revêtir un rang constitutionnel. Les risques de dérogations trop larges peuvent être limités par un contrôle de la constitutionnalité des lois qui prévoient des exceptions. A notre sens cependant, du moins lorsqu'elles touchent la capacité civique active, celles-ci devraient être énumérées limitativement dans la constitution¹⁶.

2. L'égalité du suffrage

L'égalité du suffrage comprend trois aspects : l'égalité de décompte, l'égalité de la force électorale et l'égalité des chances de succès¹⁷.

2.1. L'égalité des chances de succès

L'égalité des chances de succès est réalisée si l'application d'un système électoral donne des résultats réellement proportionnels. Si elle est proclamée dans la constitution, elle exclut en principe les systèmes majoritaires; elle interdit également au législateur de prévoir certaines variantes du système proportionnel qui défavorisent excessivement les petits partis¹⁸. La jurisprudence l'a consacrée en Suisse dans les cantons qui proclament le principe proportionnel sans réserves dans leur constitution; en Allemagne, le Tribunal constitutionnel estime qu'elle est imposée par la constitution fédérale dès lors qu'un système proportionnel est prévu par le législateur.

2.2. L'égalité de décompte

L'égalité de décompte interdit le vote plural, à savoir la possibilité pour certains électeurs de disposer de plusieurs voix. Elle ne pose aujourd'hui plus guère de problèmes, le vote plural ayant disparu.

2.3. L'égalité de la force électorale - les manipulations

Dans la règle, le territoire sur lequel se déroule l'élection est divisé en plusieurs circonscriptions (ou arrondissements).

Il est rare que l'ensemble de l'organe élu soit désigné par le corps électoral dans son entier (circonscription unitaire). Pour l'élection du Parlement, il en est ainsi par exemple en Israël. La circonscription unitaire, dans

16) Cf. l'art. 57 du projet de révision de la Constitution fédérale suisse de 1977.

17) Nous traduisons librement les termes allemands de "Zählwertgleichheit", "Stimmkraftgleichheit" et "Erfolgswertgleichheit", employés en particulier par T. POLEDNA, op. cit., pp. 26 ss.

18) Tel est en particulier le cas des quorums (*infra* pp. 14-15).

les Etats démocratiques, se conçoit essentiellement au scrutin proportionnel. Au scrutin majoritaire, elle permet en effet la plupart du temps à un seul parti de remporter l'ensemble des sièges.

Lorsque le territoire est divisé en circonscriptions, le respect de l'égalité de la force électorale s'impose. La clé de répartition des sièges entre les arrondissements peut être aussi bien le nombre d'habitants de chaque circonscription que le nombre de nationaux (y compris les mineurs) qui y résident, ou encore le nombre d'électeurs ou le nombre de votants. L'égalité de la force électorale est respectée si chaque siège représente un nombre égal d'habitants, respectivement de nationaux, d'électeurs ou de votants¹⁹.

Certaines manipulations empêchent parfois que l'égalité de la force électorale soit respectée. La plus criante des manipulations est la *géométrie électorale active*, qui se présente quand le découpage électoral ou la répartition des sièges entre les circonscriptions entraînent des inégalités de représentation dès leur première application. Il est bien sûr clair qu'une égalité absolue ne sera jamais assurée. Cependant, il est inadmissible de prévoir des inégalités manifestes. Le degré de tolérance varie à cet égard beaucoup selon les pays. La Cour Suprême des Etats-Unis est d'une sévérité extrême, en tout cas pour les élections à la Chambre des Représentants, tandis que la Cour suprême japonaise a toléré une variation du nombre d'habitants par siège de 1 à 3,94 (!) Le Tribunal constitutionnel allemand estime que la population d'une circonscription (uninomiale) ne doit pas s'écarter d'une fourchette de variation de plus ou moins 25 % du chiffre moyen de la population de l'ensemble des circonscriptions du Bund. Le système britannique prévoit qu'un écart de 25 % est toléré par rapport au nombre moyen d'électeurs par circonscription de chaque grande région (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord). Le Conseil constitutionnel français tolère un écart d'environ 20 % pour les élections à l'Assemblée nationale, mais s'est montré moins strict lorsqu'il a examiné la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

Certaines dérogations à une stricte égalité sont possibles selon les circonstances. Tel était justement le cas des régions périphériques de la Nouvelle-Calédonie, qui pouvaient faire l'objet d'un traitement de faveur compte tenu de la situation particulière de ce territoire. Il en va de même lorsqu'il s'agit de représenter une région isolée, à laquelle on attribue un siège afin qu'elle ait son propre représentant, malgré sa faible population, qui normalement ne lui donnerait pas droit à une représentation séparée. Le Tribunal fédéral

19) Sur la répartition des sièges entre les circonscriptions et les inégalités de représentation, on consultera en particulier Marie-France BUFFET-TCHAKALOFF, *Juges constitutionnels et découpage électoral* (Allemagne fédérale, Autriche, Etats-Unis, France, Japon), *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (RDP) 1989 pp. 981-1008; P. GARRONE, op. cit., pp. 137 ss; T. POLEDNA, op. cit., pp. 66 ss (parmi une abondante littérature).

suisse a également estimé légitime de privilégier les régions économiquement défavorisées et désavantagées par leur éloignement des grands centres.

Une interprétation souple du principe d'égalité, même si elle peut se justifier dans certains cas, risque évidemment de permettre des manipulations difficilement contrôlables. Le meilleur moyen de les éviter est de fixer dans la constitution non seulement le principe d'égalité, qui doit de toute façon y figurer, mais aussi les dérogations possibles. Il peut ainsi être prévu, par exemple, que chaque district obtiendra un, deux voire trois sièges, quelle que soit sa population. Ainsi, en Espagne, chaque province a droit à au moins trois sièges.

Une autre source importante d'inégalités de représentation est la *géométrie électorale passive*, qui résulte du maintien pendant une longue période d'une répartition territoriale des sièges et d'un découpage des circonscriptions inchangés. Il s'agit d'un phénomène beaucoup plus sournois que la géométrie électorale active, car il résulte plus de l'immobilisme que d'une volonté politique claire. Il peut aboutir à des résultats tels que l'égalité du suffrage n'est plus qu'un souvenir. Ainsi, entre la première et la sixième circonscription (uninominales) de Berlin, le rapport du nombre d'électeurs, qui n'était que de 1 à 2 en 1874, était carrément de 1 à 15 en 1912. L'absence de redécoupage des circonscriptions de l'Alabama de 1901 à 1964 entraîna un écart maximal de la population entre la circonscription la plus peuplée et la circonscription la moins peuplée de 16 contre 1 pour la Chambre basse et de 46 contre 1 pour le Sénat.

Deux remèdes existent contre la géométrie électorale passive. Le premier consiste à redistribuer régulièrement les sièges entre les circonscriptions. Cette manière de procéder est la règle dans les systèmes plurinominaux (où chaque circonscription comprend plusieurs sièges). Elle est par contre impossible dans un système uninominal, où la géométrie électorale passive est évitée par un redécoupage régulier des circonscriptions.

Le meilleur moyen d'éviter la géométrie électorale passive consiste à prévoir (au niveau législatif) une nouvelle répartition des sièges entre les circonscriptions, respectivement un redécoupage de celles-ci, à intervalles réguliers. Par exemple, une telle opération, en Suisse, a lieu après chaque recensement fédéral, c'est-à-dire tous les dix ans²⁰.

Le *gerrymandering* est une forme de manipulation encore plus subtile, qui permet de favoriser un parti par un découpage artificiel des circonscriptions, même en l'absence d'inégalités de représentation. Il crée donc plutôt des inégalités entre les partis. Ce genre de manipulation se pratique surtout au système majoritaire.

Un contrôle judiciaire en la matière est illusoire. Le meilleur moyen d'éviter le *gerrymandering* est de fixer les

20) Art. 16 LFDP.

circonscriptions dans la constitution. Une telle stabilité des arrondissements ne peut cependant être envisagée que dans un système plurinominal; dans un système uninominal, elle provoquerait en effet de la géométrie électorale passive. En Suisse, elle a été imposée par la constitution dès l'introduction du système proportionnel pour l'élection du Conseil national, en 1919. Cette fixation définitive des arrondissements électoraux a mis fin aux pénibles débats entre la majorité radicale, accusée de gerrymandering, et l'opposition : chaque canton forme un arrondissement²¹.

3. La liberté de vote

3.1. La liberté de vote proprement dite

Sans liberté de vote, l'opération électorale ne serait qu'un exercice de pure forme. Des conditions optimales doivent être assurées pour que le citoyen puisse se prononcer librement.

La liberté de vote comporte deux aspects essentiels : la *libre formation* de la volonté de l'électeur et sa *libre expression*. Nous ne pouvons entrer ici dans les détails des différents aspects de la liberté de vote; nous allons cependant donner des exemples des atteintes qui peuvent lui être portées.

Les atteintes les plus graves résultent en général de l'action de l'Etat. En ce qui concerne la formation de la volonté de l'électeur, la liberté de vote est véritablement bafouée si l'autorité limite les possibilités de présenter des candidatures ou empêche de faire campagne. Il est également inadmissible qu'une autorité pratique la propagande électorale ou intervienne financièrement dans la campagne. D'un autre côté, l'Etat doit adopter certaines mesures positives, en particulier en faisant connaître la liste des candidats au public.

La libre expression de la volonté de l'électeur implique évidemment avant tout que l'Etat n'emploie pas de moyens coercitifs afin de déterminer le vote de l'électeur. Elle entraîne également la mise à disposition de locaux adéquats pour l'exercice du droit de vote.

Le *secret du vote* ne doit pas être considéré comme un principe à part, mais comme un moyen fondamental de garantir la libre expression de la volonté de l'électeur. Il est assuré par de nombreuses règles de procédure, qui imposent par exemple l'expression des suffrages dans des isolements et l'interdiction d'ouvrir les urnes avant la fin du scrutin.

La liberté de vote n'aurait aucun sens si les résultats proclamés ne correspondaient pas à la volonté populaire. L'obligation de constater correctement le résultat du scrutin en est donc le corollaire indispensable. Afin d'éviter les falsifications lors des décomptes, il convient que les membres des bureaux électoraux et les personnes procédant au

21) Art. 73 al. 1 Cst. féd.

dépouillement représentent l'éventail des tendances politiques.

Le principe de la liberté de vote devrait à notre sens être de rang constitutionnel. Si un texte écrit peut préciser les diverses règles de procédure à respecter, il ne pourra pas prévoir toutes les atteintes possibles à la liberté de vote. Il appartiendra donc à la jurisprudence de constater celles-ci de cas en cas, et, lorsque l'irrégularité a pu influencer le résultat du scrutin, de le casser.

Les atteintes à la formation aussi bien qu'à l'expression de la volonté de l'électeur peuvent provenir aussi de particuliers. Il appartient alors au législateur de les sanctionner pénalement²². La cassation de l'élection interviendra également si l'irrégularité a pu influencer le résultat²³.

3.2. La liberté de choix de l'électeur

La question de la liberté de vote doit être dissociée de celle de la la liberté de choix de l'électeur. Selon le type de système électoral, l'électeur dispose en effet d'une liberté de choix plus ou moins grande.

Le plus souvent, en tout cas au système proportionnel, il ne peut se prononcer que pour des personnes qui ont présenté leur candidature. En pratique, l'électeur ne votera en général que pour des candidats, même s'il peut se prononcer pour n'importe quel citoyen, sauf peut-être au niveau local.

Si l'on adopte comme critère de distinction entre les systèmes électoraux les possibilités de choix de l'électeur, on peut distinguer en gros deux formes de bulletin de vote : les bulletins modifiables et les bulletins non modifiables²⁴.

3.2.1. Les bulletins non modifiables

Dans tous les systèmes de listes bloquées (c'est-à-dire qui obligent l'électeur à voter pour une liste de candidats sans la modifier, voire pour un parti sans même connaître la listes des candidats), le bulletin n'est pas modifiable. Le plus

22) Voir, en Suisse, les art. 279 ss CP.

23) Nous nous sommes inspiré ici des solutions retenues en Suisse, qui sont développées en détail dans la thèse de Stephan WIDMER, *Wahl- und Abstimmungsfreiheit*, Zurich 1989; pour un exposé succinct, on se référera à P. GARRONE, op. cit., pp. 43-54. Les solutions suisses ne nous paraissent pas propres à un pays particulier, mais sont plutôt l'expression d'un principe général.

24) Cf. les catégories d'"ordinal ballot" et de "categorical ballot" retenues par Douglas W. RAE, *The political consequences of electoral laws*, 2e éd., New Haven/Londres 1971, pp. 16 ss. Notre classification est cependant un peu différente de celle de RAE.

souvent, les listes bloquées concernent des élections au scrutin proportionnel, où l'électeur vote donc en bloc pour un parti. Tel est par exemple le cas au Portugal, en Espagne pour le Congrès des députés, ou encore en Allemagne pour les députés élus au scrutin de liste (proportionnel).

Au scrutin majoritaire, les systèmes de listes bloquées entraînent que tous les sièges d'une circonscription reviennent au même parti. Au scrutin proportionnel, les élus sont déterminés dans l'ordre de la liste. Cela permet donc aux partis de placer en tête de liste les personnes dont ils veulent assurer l'élection.

Les scrutins majoritaires uninominaux (où il n'est possible de voter que pour un seul candidat) ne permettent également pas de modifier le bulletin de vote, qu'ils soient à deux tours, comme en France, ou à un tour, comme au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis. Comme chaque parti présente un candidat, l'électeur a en réalité uniquement le choix entre des partis, la personnalité des candidats passant au second plan (en tout cas en France et au Royaume-Uni).

3.2.2. Les bulletins modifiables

Les bulletins modifiables peuvent revêtir toutes sortes de formes, que nous n'exposerons pas ici en détail. On peut les diviser en deux catégories.

Dans la première catégorie, l'électeur a le droit de faire figurer sur son bulletin des candidats appartenant à plusieurs listes. On parle alors de panachage. Ce système est assez rarement pratiqué; il est connu en particulier en Suisse et au Luxembourg, où l'électeur dispose d'autant de voix qu'il y a de sièges à pourvoir. En Irlande, il se présente comme la possibilité de classer les candidats par ordre de préférence (vote unique transférable). De façon générale, l'électeur qui dispose de la faculté de voter pour des candidats de plusieurs partis détermine largement la personne des élus.

D'autres systèmes électoraux permettent à l'électeur de choisir uniquement des candidats d'une seule liste, mais lui donnent cependant la possibilité d'opérer un choix entre eux (listes à possibilités de choix interne). En Italie par exemple, l'électeur de la Chambre des Députés peut indiquer le nom d'un candidat auquel il attribue un vote de préférence. Il en est de même en Autriche et en Belgique. En pratique cependant, dans ces deux derniers pays, l'influence de la volonté de l'électeur sur la désignation des élus est limitée, et l'ordre des candidats sur la liste est le plus souvent déterminant. Par contre, en Italie, les élus de chaque parti sont déterminés d'après leur nombre de voix.

B. Les systèmes électoraux proprement dits

Jusqu'à présent, nous nous sommes intéressé surtout aux conditions-cadres de l'élection démocratique, en essayant de montrer quel est le noyau intangible de la démocratie, à

savoir l'affirmation des principes du suffrage universel, égal et libre, et quels sont les aménagements possibles sans dérogation à ces principes.

La suite de notre exposé sera consacrée aux systèmes électoraux proprement dits.

Nous ne reviendrons qu'incidemment sur l'assise territoriale de l'élection et sur les possibilités de choix de l'électeur, que nous avons déjà abordées. Nous ne développerons pas non plus les détails techniques des modes de scrutin, de façon générale ou en procédant pays par pays. Une telle entreprise dépasserait largement le cadre de cette étude. La littérature en la matière est très abondante et nous nous permettons d'y renvoyer pour plus de détails²⁵.

Nous préférons donc porter notre attention sur certaines questions spécifiques. Nous traiterons d'abord de la stabilité du système électoral et de son niveau normatif, avant d'essayer de présenter les grands types de systèmes électoraux.

1. Niveau normatif et stabilité du système électoral

Nous avons déjà vu que les grands principes des élections démocratiques doivent être fixés au niveau constitutionnel, tandis que leur concrétisation peut être laissée à la loi. Cependant, il existe toujours certains risques de manipulation (que ce soit dans la détermination des causes d'exclusion du droit de vote ou le découpage des circonscriptions), qui peuvent être évités par une certaine précision des règles constitutionnelles.

Si aucun principe fondamental de la démocratie n'exige certes que le système électoral soit fixé dans la constitution, le mode de scrutin n'est pas innocent, car il peut favoriser une certaine composition de l'assemblée élue. Ainsi, plus un système est proportionnel, moins il est facile à un seul parti d'obtenir la majorité absolue des sièges.

Par conséquent, là où le système électoral est défini uniquement au niveau législatif, la majorité au pouvoir pourra toujours être tentée de le modifier de telle manière qu'il lui

25) Sur les systèmes électoraux en général, on se référera notamment aux ouvrages de Dieter NOHLEN : Wahlrecht und Parteiensystem. Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen, 2e éd., Opladen 1990; Wahlsysteme der Welt, Daten und Analysen. Ein Handbuch, Munich 1978, ainsi qu'à notre thèse (déjà citée). Pour des ouvrages davantage tournés vers l'analyse pays par pays, on se référera à Jacques CADART, et autres, Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe occidentale. Leurs résultats et leurs effets comparés. Elections nationales et européennes, Paris 1983, et à Vernon BOGDANOR/David BUTLER, Democracy and elections. Electoral systems and their political consequences, Cambridge 1983. La plupart des éléments relatifs aux systèmes électoraux développés dans la suite de cette étude sont tirés de ces ouvrages.

soit favorable, ou qu'il soit défavorable à l'opposition dans son ensemble ou à un parti en particulier. De telles manipulations sont évidemment risquées, car la répartition des sièges dépend avant tout de la volonté de l'électeur, mais elles peuvent néanmoins influencer nettement sur les résultats.

Afin d'éviter ce risque, la meilleure solution consiste à fixer le système électoral dans la constitution, ou du moins à y établir s'il est majoritaire ou proportionnel²⁶. Un changement de système est alors extrêmement difficile. Afin d'éviter à la fois une telle rigidité et l'instabilité du système électoral, il serait également possible de prévoir dans la constitution que, en cas de changement de la loi électorale, l'ancien système reste applicable à la prochaine élection, et que le nouveau n'interviendra que pour les scrutins ultérieurs. Cette norme est assurément le meilleur moyen d'éviter les manipulations, dès lors qu'aucun politicien ne peut prévoir quel mode de scrutin favorisera son parti dans quatre ou cinq ans.

Il est encore à noter que les pays d'Europe occidentale, en général, n'ont pas opéré de changement profond de leur mode de scrutin depuis 1945 ou leur retour plus récent à la démocratie (pour l'Espagne, le Portugal et la Grèce). Seule la France fait exception.

2. Les grands types de systèmes électoraux

2.1. Les systèmes majoritaires

Traditionnellement, on distingue systèmes majoritaires et systèmes proportionnels. Chacune de ces acceptions cache cependant un faisceau de possibilités très large.

Avant de définir le système majoritaire et ses diverses formes, signalons qu'il est concevable aussi bien dans des circonscriptions à un siège (uninominales) que dans des circonscriptions à plusieurs sièges (plurinominales). En Europe occidentale, les circonscriptions plurinominales, fréquentes autrefois, ont aujourd'hui disparu (souvent, il est vrai, en même temps que le système majoritaire). Elles subsistent pour le Conseil des Etats suisse (qui ne comprend que deux députés par canton) et pour le Sénat espagnol (qui a peu de pouvoirs). Le scrutin majoritaire plurinominal a été en général abandonné parce qu'il favorise très fortement les plus grands partis.

Le système majoritaire prévoit qu'est élu tout candidat qui obtient la majorité des voix. Reste à définir cette notion. En effet, "majorité" peut signifier majorité relative ou majorité absolue.

Dans un arrondissement ^{un} plurinominal, est élu à la majorité relative le candidat qui obtient plus de voix que chacun de

26) Une "constitutionnalisation" du système électoral a par exemple eu lieu en Suisse (art. 73 al. 1 Cst. féd.) et en Espagne (art. 68 al. 3 de la Constitution).

ses adversaires pris séparément. Dans une circonscription à plusieurs sièges, sont élues les personnes qui obtiennent le plus de voix.

Une opinion traditionnelle veut que le système à la majorité relative (souvent également appelé majoritaire à un tour) entraîne le bipartisme. Tel n'est cependant le cas que dans des conditions particulières, comme aux Etats-Unis. Au Royaume-Uni, le système réduit considérablement le nombre de sièges du troisième parti, mais ne l'a pas fait disparaître. En outre, si le système à la majorité relative est en principe favorable aux deux plus grands partis et défavorable aux petits, ces derniers ne sont cependant écartés du Parlement que s'ils n'ont pas une forte implantation locale. Ainsi, au Royaume-Uni, les nationalistes écossais et gallois, dont l'électorat est concentré dans certaines régions, sont représentés au Parlement .

Si la structure partisane est instable et les candidatures multiples, le système à la majorité simple peut entraîner des résultats imprévisibles, en permettant à des candidats n'ayant recueilli que peu de voix de remporter des sièges.

De façon générale, le système majoritaire (uninominal) à un tour est pratiqué essentiellement au Royaume-Uni et dans ses anciennes colonies (Etats-Unis, Canada, Inde, Nouvelle-Zélande...).

Les systèmes à la majorité absolue uninominaux prévoient qu'est élu le candidat qui figure sur plus de la moitié des bulletins valables. Parfois, dans les scrutins plurinominaux, le nombre de voix nécessaire pour être élu est plus faible, mais nous n'entrerons pas ici dans les détails. Le système de la majorité absolue ne permet en principe pas de pourvoir tous les sièges au premier tour. Un deuxième tour est alors organisé, où la majorité relative suffit. L'intervalle entre les deux tours permet aux partis de conclure des alliances, afin que les candidats les plus mal placés se désistent et que, dans la règle, seuls deux candidats soient présents au deuxième tour (dans les élections uninominales). Tel est le cas en France, où, par contre, pour les élections présidentielles, restent en lice seulement les deux candidats les mieux placés au premier tour.

Il est concevable d'exiger la majorité absolue au deuxième tour, sans limiter le nombre de candidats qui peuvent s'y présenter. Dans ce cas cependant, un deuxième tour ne suffira souvent pas, et de nombreux scrutins devront se dérouler avant que tous les sièges soient pourvus (système majoritaire à n tours). Une telle solution est peu pratique et décourage l'électeur de se rendre aux urnes. Elle n'est plus guère retenue.

Il est cependant possible d'employer la majorité absolue dans un système à un seul tour de scrutin, dit vote alternatif, qui est par exemple pratiqué pour l'élection de la Chambre des Représentants australienne. L'électeur classe les candidats par ordre de préférence. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des premières préférences, le candidat le plus mal placé est éliminé et ses suffrages sont reportés sur

le candidat figurant en deuxième préférence sur les bulletins où l'éliminé figurait en première préférence, et ainsi de suite jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité absolue des suffrages.

Les systèmes à la majorité absolue tendent à favoriser les grands partis, mais moins nettement que les systèmes à la majorité relative. Certains petits partis peuvent même être surreprésentés suite à leur alliance avec des grands partis (ce cas s'est notamment produit en France sous la III^e République).

2.2. Les systèmes proportionnels

Le système proportionnel se définit comme un mode de scrutin qui attribue les sièges aux groupements ou aux candidats admis à la répartition selon un mode de calcul fondé sur la proportion de voix qu'ils ont obtenue.

En Europe continentale, le système proportionnel se présente comme un système de concurrence entre les listes de plusieurs partis, chaque parti obtenant un pourcentage de sièges correspondant plus ou moins à son pourcentage de voix.

La concurrence des listes n'est cependant pas indissociable du système proportionnel. On peut aussi prévoir une répartition proportionnelle entre les candidats, en ce sens qu'est élu tout candidat qui obtient un nombre de sièges égal au "nombre électoral" (par exemple le nombre de suffrages de la circonscription divisé par le nombre de sièges à pourvoir plus un). L'électeur classe les candidats par ordre de préférence; les candidats les plus mal placés sont éliminés et leurs suffrages reportés sur le candidat figurant en préférence suivante sur le même bulletin, tandis que les suffrages des candidats élus qui dépassent le nombre électoral sont également reportés. Ce système, qui est pratiqué en Irlande, est relativement complexe au niveau du dépouillement, mais présente l'avantage de permettre à l'électeur de voter de façon tout à fait indépendante des partis²⁷.

Les techniques de calcul appliquées pour l'attribution des sièges au système proportionnel sont d'une variété infinie, et nous ne les présenterons pas ici. Il convient cependant de signaler que certaines techniques (comme celle du plus fort reste) sont plutôt favorables aux petits partis, tandis que d'autres, comme celle de la plus forte moyenne, sont au contraire favorables aux grands partis²⁸.

Ce n'est cependant pas tant le mode de calcul employé pour la répartition des sièges que le quorum et le nombre restreint de

27) Nous renonçons ici à présenter en détail le système électoral irlandais, car cela nécessiterait plusieurs pages d'explications. Nous avons reproduit un exemple concret dans notre thèse, pp. 305-308.

28) Pour plus de détails sur les différents modes de répartition des sièges, on se référera en particulier aux ouvrages cités à la note 25.

sièges par circonscription qui peuvent réduire sensiblement la proportionnalité.

Le quorum consiste à exclure de la répartition des sièges les partis qui n'obtiennent pas un certain pourcentage de voix (par exemple 5 %, ou le nombre de voix de la circonscription divisé par le nombre de sièges à pourvoir). Le quorum peut être prévu au niveau national, auquel cas tous les partis peu importants seront éliminés du Parlement; il peut aussi être prévu au niveau de la circonscription, auquel cas les petits partis bien implantés localement seront représentés. En Allemagne, le principe du quorum de 5 % au niveau national en s'applique pas aux partis qui représentent des minorités nationales²⁹.

Contrairement aux apparences, le quorum n'est pas forcément le moyen le plus drastique de favoriser les grands partis. Un nombre faible de sièges par arrondissement crée un effet de seuil qui rend impossible la conquête de mandats par de petits partis. En d'autres termes, plus le nombre de mandats d'un arrondissement est restreint, plus un parti doit recueillir de voix pour y obtenir des sièges. En outre, dans les circonscriptions à trois sièges, il suffit à un parti de disposer de la majorité absolue des voix pour obtenir les deux tiers des sièges (soit deux sièges sur trois).

De telles réductions de la proportionnalité ne sont pas sans conséquences politiques. La sous-représentation des petits partis et la sur-représentation des grands sont en effet de nature à permettre à un parti (ou à une coalition) d'obtenir la majorité absolue des sièges sans disposer de la majorité absolue des voix. De tels cas de figure sont fréquents en Grèce³⁰, en Espagne et en Irlande.

Aménagé de cette manière, le système proportionnel tend à faciliter la formation d'une majorité parlementaire, mais n'assure évidemment pas une représentation absolument fidèle du corps électoral. Celle-ci n'est possible qu'en cas d'application d'un système proportionnel intégral, sans quorum, dans une circonscription unitaire, comme en Israël ou aux Pays-Bas.

Actuellement, le système proportionnel est appliqué dans tous les pays d'Europe occidentale, à l'exception de la France et du Royaume-Uni. Cette apparente uniformité cache cependant de grandes divergences. Il existe véritablement une différence de nature entre le système néerlandais, qui assure une proportionnalité presque parfaite, et le système grec, qui favorise très fortement les deux plus grands partis, car ces deux systèmes procèdent de conceptions politiques différentes.

29) Suite à la réunification de l'Allemagne, le quorum de 5 %, lors des élections de 1989, a été calculé séparément sur le territoire de l'ancienne République fédérale et sur celui de l'ancienne République démocratique allemande.

30) Il est vrai cependant qu'en Grèce, certains sièges sont spécialement attribués, *de facto*, aux deux plus grands partis.

3. Systèmes électoraux et vie politique

Cela nous amène à constater que la distinction entre système majoritaire et système proportionnel, tout à fait pertinente lorsqu'il s'agit d'exposer les règles techniques des modes de scrutin, est nettement moins convaincante lorsqu'il s'agit de déterminer leurs effets sur la vie politique et en particulier sur la formation d'une majorité parlementaire.

La définition de rapports certains entre systèmes électoraux et vie politique est une gageure, car le mode de scrutin n'est qu'un des éléments déterminants de la vie politique, à côté des facteurs socio-économiques, idéologiques, religieux, ethniques ou historiques. En outre, en démocratie, c'est tout de même la volonté de l'électeur qui est le facteur déterminant du choix politique.

Cependant, il est clair que certains systèmes électoraux rendent plus facile la concentration des sièges en faveur de quelques partis, et tout particulièrement du plus grand. Par contrecoup, ils rendent également plus facile la formation d'une majorité parlementaire. Lorsqu'ils sont en vigueur depuis quelque temps, ils favorisent également le "vote utile" des électeurs, qui se prononcent plus difficilement pour les petits partis. A l'inverse, les systèmes les plus proportionnels, qui font du Parlement un miroir du corps électoral, donnent leur chance aux petites formations, mais, en favorisant le fractionnement de l'organe élu et du Parlement, rendent plus difficile la formation d'une majorité parlementaire.

Autant les effets de chaque mode de scrutin sur la composition du Parlement sont incertains, autant leur caractère "défractionnant" est une question de degré. Schématiquement, on peut cependant présenter les différents modes de scrutin, selon leur caractère plus ou moins défractionnant, dans l'ordre suivant :

- 1) Système majoritaire plurinominal;
- 2) Système majoritaire uninominal à la majorité relative (Royaume-Uni);
- 3) Système majoritaire uninominal à la majorité absolue (France);
- 4) Système proportionnel approché (c'est-à-dire avec division du territoire en circonscriptions et/ou quorum). Plus le nombre de mandats par circonscription est réduit et plus le quorum est élevé, plus le système est défractionnant. Ainsi, par exemple, les systèmes irlandais et espagnol, avec de petits arrondissements, ou le système allemand, avec un quorum de 5 % sur le plan national, aboutissent à un résultat beaucoup moins proportionnel que les systèmes belge et italien (avec de grands arrondissements et sans quorum).
- 5) Système proportionnel intégral (dans une circonscription unitaire, sans quorum) (Israël, Pays-Bas).

La question de la formation d'une majorité parlementaire stable, composée si possible d'un seul parti, est importante dans les pays qui connaissent un régime parlementaire. Elle

l'est beaucoup moins lorsque le Gouvernement n'est pas responsable devant le Parlement (Etats-Unis, Suisse).

Avant de choisir un mode de scrutin, il incombe donc de savoir quelles peuvent être ses conséquences. On pourrait caricaturer en disant qu'il faut choisir entre la formation d'une majorité et la représentation fidèle de l'électorat. Le lecteur aura cependant compris que des nuances sont de mise et que le choix est loin d'être binaire.

4. Remarques finales

Avant de conclure, il nous apparaît important d'insister sur deux points. A notre sens, un Etat nouvellement parvenu à la démocratie devrait se rallier à un système électoral relativement simple, où un électeur sans formation particulière soit capable de comprendre les règles fondamentales de la conversion des voix en sièges. Cela n'empêche pas que certaines modifications soient opérées par la suite, mais avec prudence.

En outre, il nous semble dangereux d'adopter un mode de scrutin qui écarte systématiquement les minorités du Parlement, car les exclus risquent de mettre en cause le régime politique en tant que tel. Cela est particulièrement vrai pour les minorités nationales, qui n'ont aucun espoir de devenir majoritaires. Là où elles sont présentes, un système défractionnant ne devrait être adopté que si des modalités ou des circonstances particulières (concentration d'une minorité sur une partie du territoire) permettent la représentation de ces minorités.

Conclusion

Il est temps de conclure. Nous espérons que cette brève étude aura démontré que la question du système électoral n'est pas absolument première pour la démocratie. Le respect des trois règles fondamentales de l'élection démocratique, à savoir l'universalité du suffrage, l'égalité du suffrage et la liberté de vote, est beaucoup plus important. Sans elles, le système électoral le plus élaboré est impuissant à instaurer la démocratie. Il faut donc affirmer ces principes, et même parfois les concrétiser, au niveau constitutionnel.

La question du système électoral ne doit pas pour autant être négligée. L'influence de ce facteur sur la vie politique est loin d'être négligeable, même si elle est difficile à quantifier. Bien que la volonté de l'électeur soit l'élément fondamental de la vie politique démocratique, les manipulations des modes de scrutin peuvent contribuer à orienter les résultats dans le sens de la majorité du moment. Par conséquent, il est impératif que celle-ci ne puisse déterminer le système électoral comme elle l'entend. Le moyen le plus adéquat de parvenir à cette fin est de fixer le mode de scrutin dans une constitution difficile à réviser.

Résumé

Le droit électoral est un des aspects fondamentaux de la démocratie moderne. La présente étude vise d'abord à présenter les principes nécessaires au déroulement d'une élection démocratique, qui sont l'universalité et l'égalité du suffrage, de même que la liberté de vote, qui comprend notamment le secret du vote. Ces principes doivent figurer dans la constitution. Nous en définissons les éléments essentiels, sans lesquels il ne saurait être question de démocratie, tout en montrant quels en sont les aménagements admissibles.

Le système électoral est l'objet de la deuxième partie de notre étude, qui présente succinctement les grands types de modes de scrutin (majoritaire et proportionnel) et certaines de leurs variantes. Même si le système électoral n'est pas l'élément déterminant de la vie politique et que son influence sur la composition de l'organe élu est difficile à déterminer à l'avance, il est clair que certains systèmes favorisent la formation d'une majorité parlementaire, tandis que d'autres se contentent d'assurer le reflet du corps électoral. Le choix d'un mode de scrutin est donc un choix politique. Afin d'éviter que la majorité en place modifie le système électoral en sa faveur, il est souhaitable d'en fixer les grandes lignes dans la constitution.

