



MINISTERU TAL-ĠUSTIZZJA U L-INTERN  
*Ministry for Justice and Home Affairs*



Strasbourg, 4 February 2009

CDL-UD(2009)001bil  
Or. Engl./Fr.

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW**  
**(VENICE COMMISSION)**  
**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

in co-operation with  
**THE CONSTITUTIONAL COURT OF MALTA  
AND THE MINISTRY OF JUSTICE AND HOME AFFAIRS**

en coopération avec  
**LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE MALTE  
ET LE MINISTERE DE LA JUSTICE ET DE L'INTERIEUR**

**UNIDEM SEMINAR / SEMINAIRE UNIDEM**

**“CANCELLATION OF ELECTION RESULTS” /  
“L'ANNULATION DES RESULTATS DES ELECTIONS”**

**Mediterranean Conference Centre, Valletta, Malta /  
Mediterranean Conference Centre, La Valette, Malte**

**14 – 15 November 2008 /  
14 – 15 novembre 2008**

**REPLIES TO THE PRACTICAL CASE AND MINUTES OF THE MEETING /  
REPONSES AU CAS PRATIQUE ET COMPTE-RENDU DE LA REUNION**

**TABLE OF CONTENTS / TABLE DES MATIERES**

<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>WRITTEN REPLIES / REPONSES ECRITES .....</b>	<b>4</b>
<b>France .....</b>	<b>4</b>
<b>Germany .....</b>	<b>8</b>
<b>United Kingdom.....</b>	<b>14</b>
<b>MINUTES OF THE MEETING / COMPTE-RENDU DE LA REUNION .....</b>	<b>16</b>
<b>Albanie .....</b>	<b>16</b>
<b>Bosnie-Herzégovine.....</b>	<b>16</b>
<b>Bulgarie.....</b>	<b>16</b>
<b>Croatie.....</b>	<b>17</b>
<b>République tchèque .....</b>	<b>17</b>
<b>Estonie .....</b>	<b>18</b>
<b>Grèce .....</b>	<b>18</b>
<b>Malte .....</b>	<b>18</b>
<b>Norvège.....</b>	<b>19</b>
<b>Pologne.....</b>	<b>20</b>
<b>Suède .....</b>	<b>20</b>
<b>Suisse.....</b>	<b>20</b>
<b>« L'ex-République yougoslave de Macédoine » .....</b>	<b>20</b>
<b>Cour européenne des droits de l'homme .....</b>	<b>21</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>21</b>

## Introduction

Le cas pratique ([CDL-UD\(2008\)001](#)) vise à soulever des cas de violation ou de soupçon de violation des principes du patrimoine électoral européen et des conditions cadre d'application de ces principes, en gardant à l'esprit les différentes phases du processus électoral, à savoir avant, pendant et après l'élection.

Il est demandé aux délégations participant au séminaire de voir au regard de leur législation nationale respective s'il y a eu violation du droit dans ledit cas pratique et de voir ensuite si cette violation devrait entraîner une annulation des résultats de l'élection ou une autre sanction.

L'intérêt de l'exercice est notamment de prendre les problèmes juridiques un à un et de voir leur solution en droit, puis, *in fine*, de voir si la combinaison de tous ces points pourrait à son tour entraîner un résultat différent, voire une annulation du scrutin.

.....

## Introduction

The practical case ([CDL-UD\(2008\)001](#)) aims at raising cases of violation or suspected violation of the principles of the European electoral heritage, as well as of the framework conditions for implementing these principles, keeping in mind the various stages of the electoral process, as in before, during and after the election.

The delegations taking part in the seminar are asked to examine, with regard to their respective electoral legislation, whether there has been a violation of the law in the said practical case and to further examine whether this violation should lead to the cancellation of election results or to another sanction.

This exercise allows, *inter alia*, the legal problems to be dealt with one by one and to address their legal solution and, *in fine*, to see whether all these points taken as a whole could in turn lead to a different result, or even to the cancellation of the vote.

**WRITTEN REPLIES / REPONSES ECRITES****France**

On proposera les réponses suivantes qui font application du droit électoral français et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui est, en France, le juge du contentieux des élections législatives.

**1. SUR LA REPARTITION DES SIEGES**

- oui, il y a violation du droit puisqu'il y a de fortes disparités dans l'allocation des sièges aux différentes circonscriptions, ce qui est contraire au principe constitutionnel de l'égalité du suffrage. On peut relever, en particulier, la sous-représentation des circonscriptions 6, 7, 10 et 11 et la sur-représentation des circonscriptions 1 et 5 ; cette dernière, par exemple, se voit attribuer 21 sièges alors qu'un calcul à la proportionnelle lui en donnerait 17 (en retenant, comme c'est le cas en France, le critère de la population globale).

- pour autant, cela n'entraînerait pas l'annulation des élections : dans une jurisprudence bien établie, le Conseil constitutionnel considère qu'il n'est pas dans son rôle de juge électoral d'être juge de la constitutionnalité de la loi électorale et donc de la distribution des sièges ou de la délimitation des circonscriptions. Cette loi électorale peut ne pas lui avoir été soumise et de plus il est possible que les choses aient beaucoup évolué depuis son adoption ; dans le cas présent, il est précisé que la répartition des sièges est restée inchangée depuis vingt ans, ce qui est exactement le cas français puisque nous avons voté en 2007 sur un découpage fait en 1986 ! Un nouveau découpage est enfin en préparation, à la suite d'observations pressantes du Conseil constitutionnel.

Cette réponse vaut pour l'électeur de la 2<sup>e</sup> circonscription.

Elle vaut également pour celle de l'électeur de la 10<sup>e</sup>. On ajoutera cependant que la réponse des autorités n'a aucune pertinence, la question du taux (imprévisible) de participation n'ayant rien à voir avec celle de l'allocation des sièges.

Elle vaut enfin pour le recours du parti « a » ; cette inversion des résultats est évidemment contestable et elle résulte sans doute des inégalités de répartition des sièges. La situation s'est produite au Royaume-Uni en 1951 et en février 1974. Mais, pour regrettable qu'elle soit, comme dirait le juge, il est difficile qu'elle puisse entraîner l'annulation de l'ensemble des opérations, d'autant qu'on voit mal comment on pourrait refaire de nouvelles élections sur une base plus saine... en l'absence d'une assemblée susceptible de voter une nouvelle loi.

**2. SUR LE QUORUM**

Je ne crois pas qu'il y ait violation du droit, la loi électorale pouvant parfaitement prévoir un quorum national, et c'est souvent le cas. Celui de 7%, s'il est élevé, n'est pas en lui-même contraire à la Constitution et on sait que la Cour de Strasbourg a accepté des quorums à ce niveau.

Quant aux griefs portant sur les conditions de rattachement des îles à la Ruritanie, ils seraient certainement considérés comme inopérants par le juge électoral.

### 3. SUR LE REMBOURSEMENT DES FRAIS DE CAMPAGNE

La loi peut parfaitement prévoir un seuil de 5%, c'est d'ailleurs le cas en France. Un parti qui a obtenu 4,8% des voix ne peut soutenir qu'il y a violation de la loi et les partis qui ne remplissent pas les conditions légales ne peuvent demander un remboursement qui interviendrait en violation de celles-ci. Par ailleurs, la contestation du remboursement, opération postérieure au déroulement des élections, ne saurait avoir influé sur la régularité de celles-ci et donc entraîner l'annulation.

### 4. SUR LES LISTES ELECTORALES

Le grief peut être accueilli et la méthode du juge électoral français consistera à voir si l'irrégularité, à la supposer établie, est suffisante pour avoir pu fausser le résultat de l'élection :

- pour les 325 électeurs de la 5<sup>e</sup> circonscription : à supposer que ces électeurs auraient dû être inscrits et qu'ils aient tous voté pour la liste « a », arrivée en second et seule admise à l'attribution des sièges avec la liste « c », le résultat aurait été 172.967 voix pour « c » et 141.155 pour « b » (140.830 + 325) ; le calcul donne une répartition des sièges inchangée soit 12 pour « c » et 9 pour « a ». Même à la supposer établie, l'irrégularité alléguée n'entraîne donc ni annulation ni réformation des résultats.

- pour les 240 électeurs de la 2<sup>e</sup> circonscription : le raisonnement est le même : si j'ajoute ces voix au total de la liste qui a perdu cela ne change pas l'ordre d'arrivée et donc l'attribution du siège unique de la circonscription.

- pour les 1.237 électeurs de la 7<sup>e</sup> circonscription, le grief de l'éloignement ne paraît pas pouvoir être retenu ; au surplus, si j'ajoute 1.237 voix à la liste « c » qui a perdu, elle obtient 40.689 voix contre 55.356 à « a » et la répartition des sièges est toujours 2/2. Aucune raison d'annuler donc.

- pour les 330 autres électeurs de la 7<sup>e</sup> circonscription qui dénoncent le fait de n'avoir pu contester l'inscription d'autres électeurs, comme ils ne donnent pas le chiffre des électeurs dont l'inscription leur paraît contestable, le grief est trop imprécis pour pouvoir être accueilli par le juge.

Aucun des motifs relatifs à la liste électorale n'entraîne donc d'annulation.

### 5. EN CE QUI CONCERNE LES OPERATIONS ET LE DECOMPTE

L'ONG requérante fait savoir que l'accès de ses observateurs accrédités n'a pas été possible « dans une dizaine de bureaux de vote ». En droit français, son intervention dans le contentieux électoral ne serait pas admise mais admettons-la pour la beauté de l'exercice. Comme d'une part, elle ne dit pas de quels bureaux il s'agit et que, d'autre part, le fait qu'il n'y ait pas d'observateurs, ne suffit pas à montrer l'existence d'une fraude, ce grief doit être rejeté en l'absence de précisions suffisantes.

Le cas du procès-verbal du 20<sup>e</sup> bureau est plus problématique mais comme on ne sait pas le nombre de votes enregistrés dans ce bureau on ne peut en tirer de conséquences.

Plus précis sont les griefs concernant trois bureaux de la 3<sup>e</sup> circonscription :

- dans le 25<sup>e</sup> bureau, 200 bulletins de vote ont été retrouvés ; à supposer qu'ils aient été tous ajoutés au résultat de la liste qui a gagné, il convient, selon la méthode de déduction hypothétique, de les lui retirer. La liste « a » obtient alors  $15.541 - 200 = 15.341$  voix contre 12.732 à la liste « c » ; cela ne change rien à l'attribution d'un siège à chacune et donc il n'y a

pas de motif d'annulation ;

- dans le 12<sup>e</sup> bureau, 180 bulletins sont manquants ; à supposer qu'ils aient tous été en faveur de la liste qui a perdu et qu'on les lui rétablisse, le résultat devient 15.541 contre 12.732 + 180 = 12.912 et là encore cela ne change rien à la répartition d'un siège pour chaque liste, donc pas d'annulation.

- dans le 4<sup>e</sup> bureau, il y a un bulletin en trop : l'enlever à la liste qui a gagné ne change rien.

- mais il est nécessaire, en outre, de voir ce que donnerait le cumul de ces trois irrégularités puisqu'elles interviennent dans la même circonscription.

En répétant le raisonnement ci-dessus et en cumulant :

- la liste « a » serait créditée de  $15.541 - 200 - 1 = 15.340$  voix ;
- la liste « c » serait créditée de  $12.732 + 180 = 12.912$  voix.

La répartition un siège pour chacune ne change pas et il n'y a donc toujours pas de motif d'annulation.

Il en irait certainement de même si on cumulait le 20<sup>e</sup> bureau : on ne connaît pas le nombre de voix qui sont suspectes mais a priori ce bureau ne regroupe qu'environ 1/45<sup>e</sup> des électeurs de la circonscription (puisqu'il y a 45 bureaux), soit autour de 630 ce qui, même en les enlevant toutes à la liste en tête, ne change toujours rien dans une circonscription à deux sièges.

## 6. EN CE QUI CONCERNE LE ROLE DES MEDIAS

Le raisonnement est là plus complexe car l'effet d'un abus de propagande n'est quantifiable que de façon subjective. Il me semble que le juge électoral français :

- déplorerait le déséquilibre du temps de parole entre les présidents des partis mais aurait du mal à annuler de ce fait les élections dans leur totalité.

- il ferait de même pour ce qui est de l'appréciation portée sur les partis en présence.

- l'intervention du Président de la République en faveur d'un parti est un phénomène bien connu en France et les différents présidents ne s'en sont pas privés, même si c'est maintenant plutôt pendant la campagne électorale qu'après sa clôture, ce qui est un léger progrès. La jurisprudence, récemment confirmée par le Conseil d'Etat, veut que le temps de parole du Président de la République ne soit pas comptabilisé en faveur d'un parti, ce qui est évidemment discutable et fait l'objet de débats, pour l'instant sans résultat. Mais, en l'état actuel du droit, cela ne justifierait pas une annulation.

Tout au plus le juge pourrait envisager, mais je ne crois pas qu'il le ferait, d'annuler à titre « pédagogique » une circonscription dans laquelle le résultat aurait été très serré (dans cet exemple l'attribution du dernier siège dans la circonscription où le parti soutenu par le président l'aurait obtenu avec le plus faible écart, en estimant que l'accumulation de ces déséquilibres (il viserait surtout les deux premiers) a pu fausser le résultat. Mais je n'y crois pas !

\*

Au total, il me semble que selon la jurisprudence française, si certaines irrégularités seraient stigmatisées, en étant qualifiées de « regrettables », il n'y aurait pas d'annulation. Cela dit, nous fonctionnons avec un mode de scrutin uninominal où la régularité est appréciée circonscription par circonscription. Dans un système proportionnel, la double considération

- de l'inversion entre ordre d'arrivée en voix et ordre d'arrivée en sièges (« c » a 18.957 voix de

moins et deux sièges de plus) ;

- des déséquilibres de l'information en faveur du parti « c », pourrait amener un juge déterminé à prononcer l'annulation de l'ensemble des résultats... il lui faudra bien réfléchir avant pour savoir si le désordre ainsi créé n'est pas plus grand que celui qu'il entend réparer... Cela rejoint ce que l'on a l'habitude d'appeler le « réalisme » du juge électoral !

## Germany

### ***As to the allocation of seats among the constituencies and its consequences***

Preliminary remark: The electoral law for the German federal parliament (*Bundestag*) - and only this is the subject of the explanations in the questionnaire and the practical case - differs considerably from the electoral law which is presented in this practical case. In Germany, the electoral system combines proportional representation with elements of the majority vote. Each eligible voter has two votes: the first vote determines which of the candidates in the voter's constituency will be elected directly to parliament, whereas the second vote is cast for a list of candidates nominated by a political party. However, the eventual composition of parliament is primarily determined by the strength of the political parties (second vote).

Due to these basic differences, the proposed practical case cannot be answered in accordance with the case law of the Federal Constitutional Court as far as the allocation of seats among the constituencies is concerned. Instead, the ensuing answers will be based on generic principles of German electoral law.

#### **1. Concerning the arguments of the voter in the 2<sup>nd</sup> constituency**

a) The question concerning the number of constituencies per department infringes the basic electoral principle of equal suffrage. Each voter shall have the same number of votes, and each vote shall have the same weight in the process of transforming votes into parliamentary seats. This principle can best be fulfilled if a seat is consistently granted for a specific number of eligible voters. It should not be the case that in a larger constituency a higher number of votes is required in order to obtain a seat than is the case in a smaller constituency. As long as each seat is based on roughly the same number of eligible voters, the principle of equal suffrage is not violated.

Hence, the fact that Department A is divided into two constituencies, whereas Department C is merely composed of one constituency does not cause an infringement of the principle of equal suffrage as long as the number of seats is adjusted accordingly. Therefore, the cancellation of the election result is not necessary.

b) The apportionment of the constituencies cannot be fixed permanently. Migration and demographic dynamics require the periodic reapportionment of the constituencies. The adjustment can either be achieved by devising new constituency boundaries or by modifying the number of seats within the respective constituencies. In Germany, the dates for reapportionment are not fixed. Instead, reapportionment is only required if the deviation between the constituencies exceeds a certain degree (maximum +/- 25 percent of constituency average) (Section 3 subsection 1 of the Federal Electoral Act). With regard to constituency 7, a reapportionment and/or an adjustment of the number of seats seem justified.

In the 1990s, the Federal Constitutional Court addressed a similar issue where it said that a deviation higher than 33% vis-à-vis the average is contrary to law, but should not lead to cancellation of election results since there will be no reapportionment before a possible repeat election. Moreover, cancellation of the election would have to be avoided as the public interest in the continuance of the parliament's legal composition would outweigh the interest in the correction of the result. Of course, an adequate modification prior to the next election is required.

c) In small and/or in single-member constituencies, the natural threshold to acquire a seat

is generally high and the degree of proportionality tends to be low. Under these circumstances, small parties usually are at a disadvantage. In large constituencies, by contrast, the natural threshold is low and proportionality increases with the size of the constituency. In this case however, this mechanism did not come into effect because the small parties did not participate in the allocation of seats in the first place as they failed to reach the required number of votes/percentage of votes. The resulting effects on the distribution of seats seem to be rather insignificant; an annulment of the election does not seem to be expedient.

## **2. Concerning the arguments of the voter in the 10<sup>th</sup> constituency**

The decisive criterion with regard to the apportionment of the constituency is the ratio of the number of eligible voters per seat; both the number of non-eligible voters and the actual turnout are irrelevant. Compared to the other constituencies, the ratio of eligible voters per seat in constituency 10 seems to be within an acceptable range. Hence, an annulment of the election does not seem to be expedient.

## **3. Concerning the arguments of Party "a"**

Due to the German electoral system this problem cannot occur in Germany. The distribution of the seats between the contending parties is determined by proportional representation based on the federally aggregated results of the second votes (*Zweitstimmen*) cast. The strongest party will thus always obtain more seats than the other parties.

Under this perspective it seems odd, that Party "a" obtains fewer seats than Party "c". If the reason for this lies within the structure of the electoral law, unavoidable effects (here: the election results and the allocation of seats) have to be accepted.

### ***As to the quorum***

#### **1. Concerning the arguments of Party "b"**

a) For the election to the German *Bundestag* a nationwide 5 percent threshold is in effect. This exception from the principle of equal suffrage is considered constitutional since it ensures the efficiency and integrity of the parliament. The Federal Constitutional Court has established the principle according to which only very special circumstances warrant the suspension of a threshold of 5 percent or less. Conversely, only particularly compelling reasons justify a threshold higher than Germany's regular 5 percent threshold. According to German constitutional practice, a threshold of 7 percent, for instance, would be critical. An annulment of the election should be objected to because Party "b" already failed to reach the threshold of 5 percent. The fact that about 100,000 votes did not have any effect on the composition of parliament seems acceptable.

b) In Germany's federal elections, the threshold is applied nationwide (Exception: with regard to the first federal election held in 1990 after unification, the Federal Constitutional Court ruled that the nationwide threshold was unconstitutional because such a threshold would have discriminated against those parties which had only been active in the eastern part of the country). For the allocation of seats in Germany it does not matter if a party reaches the threshold in individual constituencies as long as it does not reach the threshold nationwide. In any case, the annulment of the election is not necessary as long as an alternative regulation – as in this case – would have yielded the same results.

#### **2. Concerning the arguments of the Party for the Autonomy of the Islands**

a) According to Germany's electoral law, the directly elected constituency candidate retains his or her seat even if his or her party fails to reach the threshold. This is due to the

German electoral system with its two votes. The first vote decides who of the candidates in a constituency will be directly elected to the parliament. Only the second vote is cast for a closed party list and only here the threshold applies.

Section 6 subsection 6 sentence 1 of the Federal Electoral Act states furthermore that the threshold is not applied to a party if its direct candidates have been elected directly to the parliament in at least three constituencies. This so-called basic mandate clause (*Grundmandatsklausel*) - which has been declared consistent with the constitution by the German Federal Constitutional Court - is strongly criticized. According to critics, there are no compelling constitutional reasons to reward voters of a party with regionally concentrated supporters. Votes that are evenly distributed across the nation should have the same weight in the process of transforming votes into parliamentary seats as regionally concentrated ones.

From this point of view - and if a legislative provision comparable to the basic mandate clause does not exist in Ruritania - there is no violation of the law if the seat is denied to the Party of the Autonomy of the Islands.

b) The German electoral law states that the threshold is not applied to the closed party lists of political parties of national minorities. The Federal Constitutional Court has ruled that the situation of political parties of national minorities is different from the situation of other small parties. If the Party for the Autonomy of the Islands is a party of a national minority the threshold should not be applied. If it is simply a small party with regionally concentrated supporters the threshold should be applied.

Due to the fact that the islands have already been part of the Republic of Ruritania for a considerable time, there is no reason to take into consideration that they had not been attached to Ruritania until 1947 and that the consent of the islanders or their representatives to the attachment had not been sought.

### ***As to refund of campaign expenses***

#### **1. Concerning the arguments of the Party "b"**

Public election financing is a highly controversial topic in Germany. The regulations on public election financing have been amended several times, in some cases due to rulings of the Federal Constitutional Court. In 2005 the Federal Constitutional Court has declared a regulation unconstitutional which stipulated that a party only qualified for public election financing if it had received at least 1 percent of the votes in the past three state elections (*Landtagswahlen*) or at least 5 percent of the vote in the latest state election if it received less than 0.5 percent of the vote in the latest European and the latest federal election. Today according to German law, a political party is entitled to receive public election financing if the party received at least 0.5 percent of the nationwide vote in the most recent European or federal elections, or 1 percent of the vote in the latest state election.

Provisions which stipulate public election financing can easily distort the competition between political parties. The Federal Constitutional Court has ruled that the principle of equal opportunities in elections requires the government to refrain from intervening in the competition of political parties. On the one hand, small parties should have the same opportunity to benefit from public party financing. It is one of the central principles of the free democratic basic order that the political process be open to new political ideas and new political parties. Small parties are vital for the competition in a multi-party system. Therefore all parties shall have the same opportunities and the same access to the "political market". On the other hand, it should be assured that the parties have demonstrated a certain degree of seriousness – which can be assumed if a certain percentage of the voters actually supported the party.

The minimum requirement of 5 percent seems to be very high. However, this does not result in the cancellation of election results since it would be very difficult to prove that the denial of the refund of campaign expenses had an effect on the election results.

## **2. Concerning the arguments of the Party for the Autonomy of the Islands**

In Germany, a comparable regulation does not exist, since the minimum requirements are very low (see above). However, a similar regulation seems possible, but is not mandatory under constitutional law. A violation of the law cannot be observed.

### ***As to the electoral rolls***

#### **1. Concerning the arguments of the 325 voters in the 5<sup>th</sup> constituency**

A problem such as the one that has been described here is unknown in Germany. For each electoral ward the local authorities maintain registers of voters which are based on residents' registration office data; special registration requirements for an election are not in effect. Nonetheless, a violation of the electoral process cannot be observed. Even if the participation in the elections had been unlawfully denied to 325 voters, the violation would have had no impact on the allocation of seats, and therefore cancellation of the election result (in this constituency) would not be necessary.

#### **2. Concerning the arguments of 240 voters in the 2<sup>nd</sup> constituency**

A violation of the election process cannot be observed. It remains unclear why the voters were not informed about the election earlier. In any case, it seems unproblematic to close the voters' register some time ahead of the actual election day (in Germany: 21 days), and to only allow for certain changes of the voters' list. Even if a violation of the election process had taken place, due to the absence of any impact on the distribution of seats, it is not necessary to repeat the election.

#### **3. Concerning the arguments of the 1237 voters in the 7<sup>th</sup> constituency**

The German Federal Electoral Code (*Bundeswahlordnung*) stipulates that the public facilities in which the ballots are cast should facilitate the voters' participation, particularly for disabled or mobility-impaired persons. Conversely, the local authorities – particularly those in sparsely populated rural areas – are not obliged to make available a large number of polling stations to the citizens. Moreover, if the polling stations are too small, the secrecy of the ballot is at risk. It is not necessary to annul the election because an impact on the distribution of seats cannot be identified.

#### **4. Concerning the arguments of 330 voters in the 7<sup>th</sup> constituency**

The German Federal Electoral Code entitles every eligible voter to check if the voters' register is correct and complete if he or she can furnish prima facie evidence for the voters' register being incorrect or incomplete. If an eligible voter is convinced of the voters' register being incorrect or incomplete he or she is entitled to lodge a formal objection against the list of registered voters. This right to lodge an objection should be treated with priority, particularly because of its contribution to the overall public trust in the correctness of the election process. Yet the official election results need not be cancelled if the 330 voters in the 7<sup>th</sup> constituency have not furnished prima facie evidence of the voters' register being incorrect or incomplete and have thus not stated that the denial of the objection had an effect on the election result.

***As to the electoral operations and the counting of votes*****1. Concerning the arguments of the NGO “Against the Mafia in Power”**

In Germany, every person may enter the polling station during election day, and every person has the right to observe the election procedure and the determination and establishment of the election results. An advance registration in order to be admitted to observe the election process is not required. However, the electoral board (*Wahlvorstand*) may instigate appropriate measures if too many people want to observe the election process. The exclusion of a certain group of people clearly qualifies as a violation of the electoral law. However, this violation does not influence the final election result and the composition of the parliament. Therefore, the annulment of the election is not necessary.

**2. Concerning the electoral operations in the 3<sup>rd</sup> constituency**

The denial of access for accredited observers qualifies as a violation of the law as well; but again, this infringement does not call for the annulment of the election results as long as there is no relevance for the composition of parliament.

The covert counting procedure in the 20<sup>th</sup> polling station constitutes a violation of the law. Not only the actual election process, but also the counting procedure has to be public. Similarly, the violations in the 25<sup>th</sup> and in the 12<sup>th</sup> polling stations are violations of the law. Nevertheless, due to their irrelevance for the composition of parliament, it is not necessary to annul the election.

***As to the media*****a) Concerning the allotted time on television**

German electoral law intends to guarantee equal opportunities for all participating parties/lists. This guarantee is an indispensable element of the Basic Law's objective to foster the free and public processes of decision making.

Political parties do not have a constitutionally guaranteed entitlement to being allotted a certain amount of broadcasting time for the purposes of campaigning. However, the parties are entitled to equal treatment. Therefore, the broadcasting corporations are not allowed to deny a political party the possibility to advertise if other parties were already given the possibility to advertise. With regard to the allotment of air time, the existing competition between the parties should not be distorted. This means that the allocation of air time may be based on the relative strength of the parties (e.g. based on previous election results, etc.). On the basis of the information provided, it cannot be decided whether a violation of the law has occurred or not.

**b) Concerning the comments in the newscasts**

The public and the private broadcasting corporations generally enjoy the constitutionally protected freedom of the press (Art. 5 subsection 1 sentence 2 of the Basic Law). This freedom is restricted by the imperative to ensure equal opportunities. For private broadcasters, the programming standards with regard to political neutrality are less demanding.

Against this background, it cannot be decided whether a violation of the law has taken place or not. However, if the news coverage of the public broadcasting stations was clearly one-sided, a violation of the law has taken place. In extreme cases, this could lead to the annulment of the election.

**c) Concerning the speech of the President of the Republic**

The constitution prohibits government bodies/government representatives to publicly take sides

with a political party of candidates, and to support or fight them with the help of government resources. In the practical case, the President would have been obliged to remain neutral. His public speech was obviously not just given to inform, but also to influence public opinion formation. Although the German Federal Constitutional Court never had to decide on a similar case the cancellation of election results seems to be not very likely.

## United Kingdom<sup>1</sup>

### 1) Apportionment of Seats among Constituencies

UK Parliamentary constituency boundaries are set by the Boundary Commission under the Parliamentary Constituencies Act 1986 (as amended by the Boundary Commissions Act 1992). Constituency boundaries have to be reviewed not less than eight years and not more than 12 years since the previous review. When the Boundary Commission comes to its recommendation as to any alterations following a review these must be advertised in the locale and a one month period is given for representations to be made. If necessary a local enquiry may be held following the period in which representations can be made. There must be a local enquiry if an objection to the proposed changes is made by an affected local authority or by 100 or more electors from the affected constituency: see section 6(2) of the 1992 Act.

When the Commission has reached the point when it can draft a Report it must give notice to the Secretary of State of its intention to do so. Subsequently, any report must be submitted to the Secretary of State who must then lay it before Parliament. If approved by Parliament the Boundaries are changed as from the next general election. Once approved by Parliament the boundary changes e.g., the boundaries, cannot be challenged in legal proceedings: section 4 of the 1986 Act.

Those complaints as to apportionment of seats based on the nature of the constituencies would therefore not give rise to legitimate challenges to electoral results. The complaint as to there being no redistribution of seats would not give rise to a challenge to any electoral results; however a judicial review action could be brought to require the Boundary Commission to conduct a review if it had not done so for 20 years. If reviews had been held in the 20 year period and it had concluded that no change was necessary that or those decisions could not be challenged.

Those aspects of the question which relate to proportional representation (PR) are inapplicable to UK Parliamentary elections which operate on a first past the post basis i.e., the individual party candidate that receives the bare majority of votes in each parliamentary constituency is elected to that individual seat.

### 2) Quorum

This question is inapplicable to UK Parliamentary elections as they are not based on PR. It is noteworthy however that the Party for the Autonomy of the Islands would have been elected to the seat if that were in the UK, as it received a bare majority of the votes in the particular constituency.

### 3) Refund of Expenses

Refund of deposits is in the UK based on individual constituency results and not the total UK vote as a whole. Deposits are returned where a candidate achieves one twentieth of the total votes cast in the relevant constituency: rule 53 of the Parliamentary Elections Rules, Schedule 1 of the Representation of the People Act 1983.

### 4) Electoral Rolls

The position in the UK to the four situations outlined would be:

i) and ii) 325 voters and 240 votes: Any complaint would be limited to the individual constituency and not the election as a whole. It is highly unlikely that in either circumstance the

---

<sup>1</sup> John Sorabji, Barrister, Legal Secretary to the Master of the Rolls (24 November 2008).

election result could be challenged. Voters can register either via the post or in person at any time during the year. A voter's failure or refusal to register on any other than one particular day would not be accepted as a basis for cancelling an election. Equally, in the second example, the register in the UK would be capable of amendment after the 31 December.

iii) In the UK polling stations are placed in easily accessible local amenities, usually primary schools. Political parties also provide on occasion transportation to polling stations for some individual voters, with no expectation that the provision of transport will or is even likely to influence the vote. Moreover, remote voting is available.

iv) This challenge can be brought in the UK, but only after the vote. The consequence of it succeeded would be for any votes illegally cast to be discounted from the total.

### **5) Electoral Operations**

Only the Electoral Commission and certain other accredited individuals and organisations are permitted to observe a count. In addition to this the returning officer has a discretion to permit others to observe on the basis that they would not impede the count: section 29 Electoral Administration Act 2006 and Rule 44(3) Parliamentary Election Rules. A refusal to accredit the NGO in the question would arguably be capable of judicial review, but it would not provide a basis for cancelling the election.

It is highly unlikely that the failure of accredited observers to gain access to the polling stations would give rise to a sustainable challenge to an election. The returning officers attempt to subvert the count by substituting his, secretly arrived at, record of the ballot is likely to see the election result overturned in the individual constituency. The question in both cases is twofold: i) whether the electoral process was substantially in accordance with the law; and ii) whether the result was effected by the breach of the process. A constituency result can be vitiated in any of three circumstances: i) where the process was substantially in accordance with the law but the result was affected; ii) where the process was substantially not in accordance with the law irrespective of whether the result was affected or not; iii) where the process was substantially in accord with the law but a breach of the rules nevertheless affected the result: see *Morgan v Simpson* [1974] 3 ALL ER 722. In the first instance the breach is unlikely to have affected the result and is not so substantial as to warrant voiding the result. In the second circumstance, the breach of the process is likely to be held to be so egregious that whether or not it affected the result the constituency result is likely to be voided see: *Renfrew* (1874) 2 O'M & H 213, *Halifax* (1892) 4 O'H & M 203, *North Lonsdale* (1910) 6 O'H & M 97, *Gloucester* (1911) 6 O'M & H 101.

In the circumstances where ballots are found the morning after the result, the likely consequence is that the count would be set aside and completed again taking account of the missing ballots. The amended result would stand.

In the final two situations neither are likely to call into question the election result.

### **6) Media**

Media news broadcasting is required to be politically neutral. Infringements would not result in an election being vitiated, unless it amounted to undue influence. Although this never happened in the United Kingdom up to now, a political party could ask for the reallocation of airtime.

The Queen is the UK's Head of State. She does not engage in party political matters and it is inconceivable that she would do so. If she did it would not affect the election result although it would most likely give rise to a constitutional crisis.

## MINUTES OF THE MEETING / COMPTE-RENDU DE LA REUNION

### Albanie

La délégation indique que jusqu'en mai 2008, le code électoral d'Albanie dotait le pays d'un système mixte majoritaire et proportionnel. Sur 140 sièges, 100 étaient pourvues par listes uninominales et 40 à la proportionnelle.

Or, au lendemain des élections législatives de 2005, il y eut un vif débat entre forces politiques, plus particulièrement entre les partis de la majorité et ceux de l'opposition concernant précisément le système électoral, débat qui a abouti à un amendement constitutionnel en mai 2008. Avec cet amendement, le système électoral albanais est désormais un système proportionnel régional. Le gouvernement prépare à cet égard un projet de loi électorale qui va modifier le système existant dans le code électoral. Il y aura désormais 100 circonscriptions au niveau national avec un siège par circonscription.

Concernant le découpage, un parti politique avait saisi la Cour constitutionnelle considérant que le découpage effectué n'a pas suivi les prescriptions de la Constitution, stipulant que les circonscriptions sont composées d'un nombre approximatifs d'électeurs. La Cour a répondu que cette expression (« nombre approximatifs d'électeurs ») ne signifie nullement que le nombre d'électeurs devra être le même dans chaque circonscription, auquel cas le découpage s'avèrerait impossible ; on ne doit donc pas conclure qu'il s'agit du seul critère de découpage des circonscriptions. La Cour a ainsi rappelé quelques principes applicables quant au découpage de circonscriptions électorales, notamment les confessions religieuses, le respect des droits des minorités ethniques, les barrières naturelles et moyens de communication, qui sont autant de critères devant être respectés dans un processus de (re-)découpage électoral.

La Constitution albanaise reconnaît le découpage en circonscriptions, sachant que l'égalité stricte entre circonscriptions est impossible ; un écart admissible est donc tout à fait possible. La Cour a ainsi considéré dans le cas soulevé par le parti politique qu'il n'y avait pas de cause d'inconstitutionnalité menant à l'annulation de l'élection. Il n'y a pas eu de violation de la Constitution.

### Bosnie-Herzégovine

La délégation indique que la Cour constitutionnelle n'a pas la possibilité d'annuler les élections. Elle indique qu'il y a eu un recours d'un parti politique (le SDP) qui a demandé l'annulation des résultats d'une élection cantonale parce que les personnes qui avaient été élues provenaient d'autres cantons. Ledit parti avait la majorité dans certains cantons mais n'a, en fin de compte, pas obtenu de représentant à l'assemblée fédérale. Le parti concerné a donc fait un recours pour non respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et plus particulièrement de l'article 3 du protocole 1 de la Convention. La Cour constitutionnelle a rejeté le recours de ce parti en précisant que l'article 3 du protocole 1 ne recommande pas, pas plus que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, un système électoral particulier. Il n'y avait donc pas violation de la Convention européenne.

### Bulgarie

La délégation indique que le cas ne dit pas s'il y a un problème de gerrymandering. En outre, il n'y a pas de représentation égale et le poids des votes n'a pas été très bien indiqué, ce qui est un problème également.

## **Croatie**

La délégation indique que la Croatie connaît des expériences assez similaires à celles rencontrées en Pologne. Il y a ainsi une importante diaspora, qui a le droit de vote ; les Croates résidant à l'étranger votent pour le candidat qui se présente dans leur circonscription. Il y a en outre une circonscription nationale.

En 2007, la Croatie a adopté un nouveau système électoral qui a entraîné quelques difficultés dans son application. Par ce système, le pays est doté de 21 régions. Zagreb est la région la plus grande, représentant à elle seule un tiers de la population croate. Chaque région élit trois membres à la Chambre haute. Concernant le système électoral, il combine deux types de systèmes électoraux au niveau local : la principale loi régulant le système électoral est la loi relative aux gouvernements locaux et régionaux de 2001 ; l'autre loi adoptée en 2007 est la loi sur l'élection des chefs de municipalités et du maire de Zagreb. Cette dernière loi a introduit un système proportionnel qui a des conséquences sur la stratégie des campagnes électorales. Concernant l'élection du maire de Zagreb, il s'agit d'un système à la majorité absolue.

La loi électorale de 2007 crée donc quelques problèmes de stratégie pour les campagnes électorales. Ainsi, il est possible de créer dans une circonscription municipale une plateforme politique commune en vue de la campagne et avoir dans le même temps des candidats individuels. La campagne électorale sera alors totalement différente : les candidats individuels auront en effet tendance à demander aux électeurs de voter pour eux-mêmes et non pour la plateforme politique proposée par ailleurs. Cela peut poser problème dans la structuration de la campagne électorale. Concernant les chefs de municipalités et le maire de la ville de Zagreb, il y a quelques éléments issus du système présidentiel. Il y a enfin dans cette nouvelle législation une application du système parlementaire au niveau local.

## **République tchèque**

Répondant directement au cas pratique, la délégation indique qu'en ce qui concerne la deuxième circonscription et la répartition des sièges, il faut d'une part regarder l'absence de proportionnalité entre les circonscriptions et voir ensuite la légitimité des frontières des régions, celles autonomes particulièrement, certaines étant plus ou moins grandes par rapport à d'autres. La disproportion ne devrait cependant pas être un problème. Toujours en ce qui concerne la répartition des sièges entre les circonscriptions et ses conséquences, il faut voir dans chaque circonscription la proportion de citoyens rapportée aux sièges octroyés. La situation dans la 10<sup>e</sup> circonscription n'est ainsi pas un problème et elle n'est pas loin de la norme en termes de citoyens par sièges ; ce n'est donc pas une circonscription problématique. Ce qui est important, c'est que cette proportionnalité soit connue à l'avance par les partis et qu'ils puissent participer aux élections en toute connaissance de ces règles et considérations locales.

En ce qui concerne les médias, la délégation souligne l'importance de l'accès aux médias pour chaque force politique. Quant à son temps d'expression dans les médias, tout dépend des performances du parti politique ; ses résultats sont ainsi jaugés, y compris lors des élections locales. Plusieurs jugements ont été rendus en la matière en République tchèque, soulignant que la proportionnalité doit être prise en considération et mesurée de sorte que le parti majoritaire et le principal parti d'opposition bénéficient du même accès aux médias ; un accès un peu réduit est offert aux partis politiques ayant obtenu dans les élections passées des résultats moindres.

Ainsi, l'octroi dans le cas pratique d'un cinquième du temps d'expression au parti requérant serait inacceptable en République tchèque, s'agissant de l'un des principaux partis politiques du pays. La délégation conclut donc que la proportionnalité dans l'accès des partis politiques aux médias est importante.

### **Estonie**

En ce qui concerne la répartition des sièges entre les circonscriptions et ses conséquences, la délégation affirme qu'il s'agit plutôt d'une question de constitutionnalité du droit électoral et non seulement de mise en œuvre dudit droit. Il est ainsi possible pour toute personne de demander un examen de la constitutionnalité de toute disposition ou législation si elle considère que son droit constitutionnel n'est pas respecté. La Cour suprême devra alors décider de la constitutionnalité de cette loi.

Il n'y a pas eu à ce jour un cas tel que proposé dans le cas pratique en Estonie ; il est donc difficile pour la délégation de prendre position sur ce que la Cour suprême déciderait pour un tel cas de violation supposée des droits constitutionnels. S'il n'y a pas violation, le résultat devra être accepté. Selon la délégation, en l'espèce, le droit a été appliqué.

### **Grèce**

La délégation indique son regret qu'à chaque élection grecque, le système électoral change. Or en Grèce, les élections sont fréquentes. En outre, le système électoral est opaque à trois égards au moins.

Tout d'abord, il s'agit d'une proportionnelle renforcée. Il y a des départements où il y a plusieurs circonscriptions. Dans certaines circonscriptions, le système est majoritaire alors que dans d'autres, le système est purement proportionnel. Il doit y avoir une proportionnalité entre les sièges alloués et la taille de la circonscription. Ensuite, les deux principaux partis politiques sont très favorisés par le système électoral en place. Enfin, troisième aspect de l'opacité du système électoral quant à l'allocation des sièges, il y a allocation des sièges dans une circonscription unitaire sur la base de critères de proportionnalité. Mais le problème est que la Constitution pose le principe de l'égalité des électeurs alors même que le système électoral en place est contraire à la Constitution. Cette égalité ne signifie pas que la Constitution impose une proportionnelle pure.

La délégation ajoute qu'il est nécessaire d'avoir des gouvernements stables et homogènes. Dans cette logique, la jurisprudence de la Cour suprême a connu un seul cas d'annulation depuis 1974 parce que le système électoral a été considéré alors comme inconstitutionnel. En l'espèce, la Cour a considéré qu'il y a avait discrimination entre les restes des votes des partis dans les circonscriptions uninominales en comparaison des autres circonscriptions ; on prenait seulement en compte le reste des circonscriptions proportionnelles. Cela a été considéré comme non conforme à la Constitution et, sans justification convaincante du gouvernement, le système a été jugé inconstitutionnel. Il y a eu un nouveau calcul et non une annulation du scrutin pour toute la partie de la Grèce concernée par la décision.

La délégation considère *in fine* qu'il n'y a pas de raison justifiant l'annulation du scrutin dans ledit cas pratique, car il est important de laisser une marge d'appréciation, sauf cas flagrant non constaté dans le cas d'espèce.

### **Malte**

La délégation indique qu'il y a en l'espèce trois problèmes séparés, avec un thème commun qu'est la pondération.

On suppose qu'en Ruritanie et dans le présent cas, l'article 3 du 1<sup>er</sup> protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme est applicable et que la loi électorale de la Ruritanie est équivalente à celle de Malte.

En Ruritanie, le département est découpé en plusieurs circonscriptions ; la question est de

savoir si les dispositions de l'article 3 du 1<sup>er</sup> protocole sont appliquées correctement. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne clarifie pas à ce jour la problématique de l'égalité entre les circonscriptions. Si l'on interprétait en ce sens l'article 3 du 1<sup>er</sup> protocole et qu'il y ait une telle nécessité, la Ruritanie violerait alors ladite disposition.

Deuxième problème posé dans le cas pratique : rapporté à Malte, les différentes circonscriptions ont différentes pondérations au niveau des votes du fait de la diffusion de la population, variable d'une circonscription à l'autre. Il y aurait une possibilité d'agir, selon la situation des circonscriptions, avant les élections.

Troisième problème soulevé par la délégation dans le cas d'espèce : il s'agit d'un système électoral qui rend le parti majoritaire en voix minoritaire en sièges. Le problème s'est ainsi posé à Malte en 1981 et a été réglé par des modifications constitutionnelles avec le système de correction électoral. Il est important dans le cas pratique de se demander si le résultat est tout à fait aléatoire ou bien contrôlé. Il est rappelé que dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme laisse à l'appréciation des Etats le choix du système électoral qu'ils souhaitent.

En ce qui concerne le quorum, le problème juridique peut être vu de diverses manières. Pour une minorité, il s'agit d'une question d'inégalité du droit de vote et de voir si cette inégalité est constitutionnelle. Il y a des systèmes où il n'y a pas de quorum officiellement mais un quorum caché (naturel), du fait du système électoral pour l'accès au parlement.

En ce qui concerne le remboursement des frais de campagne, il s'agit d'une question de droit. Les dépôts électoraux peuvent empêcher le déroulement normal du processus électoral.

En ce qui concerne le recours de l'ONG, il s'agit d'une question liée à la transparence du scrutin. Tout parti doit faire en sorte de laisser faire l'observation électoral, qui doit être contrôlée par la loi.

En ce qui concerne l'accès aux médias, le recours doit avoir lieu avant le vote et non après.

Selon la délégation, si en conclusion une fraude est directement liée à un candidat spécifique, il doit être alors possible d'annuler l'élection dudit candidat. Si la fraude est étendue et affecte le résultat des élections, il doit y avoir annulation des élections.

### **Norvège**

La délégation rappelle que le nombre de circonscriptions en Norvège est fixé par la Constitution et que tout changement nécessite conséquemment une majorité des deux tiers pour modifier celle-ci. Ce n'est donc pas vraiment une façon souple de traiter une évolution électoral, compte tenu de la nécessité de cette majorité qualifiée.

En ce qui concerne la répartition des sièges entre les circonscriptions et ses conséquences, le calcul en Norvège est le suivant : il y a une répartition des sièges selon le nombre d'habitants et le nombre de kilomètres carrés de la circonscription ; cela conduit au résultat qu'il y a donc moins d'habitants par siège dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Il y a une raison historique à cela : dans le passé, une voix dans les zones rurales correspondait à deux voix en zone urbaine ; cela devait permettre de favoriser la zone du nord du pays compte tenu de son éloignement de la capitale. Le système est cependant contestable. En outre, il n'y a pas eu de redécoupage électoral depuis les années 1950.

Le système conduit à ce que les partis politiques obtiennent un pourcentage de sièges correct mais les sièges ne sont pas distribués de manière logique par rapport à la répartition des citoyens norvégiens.

En matière de financement, il faut obtenir en Norvège au minimum 2% des voix afin de prétendre au remboursement des frais de campagne. Il est en outre possible d'obtenir un financement pour les scrutins municipaux si le parti a des sièges à l'assemblée communale.

### **Pologne**

En ce qui concerne la répartition des sièges entre les circonscriptions et ses conséquences, la délégation indique qu'en Pologne, cela dépend de la compétence de la Commission électorale centrale qui comprend un magistrat.

Selon la délégation, il n'y a pas de problème sérieux concernant la répartition des sièges dans la Chambre basse. Il y a en revanche un problème avec le Sénat car les dispositifs sont très provisoires : chaque *voïvodie* avait deux sièges, voire trois pour Varsovie ; à partir de 1999, il y a eu une modification de la structure de l'administration et le remplacement des petites *voïvodies* par 16 nouvelles grandes *voïvodies*. Désormais, les circonscriptions ont de 4 à 7 sièges. Les grandes *voïvodies* sont divisées en deux voire trois circonscriptions.

Au sein de la deuxième Chambre, il y a lieu de réfléchir au vote des citoyens polonais résidant à l'étranger, soit environ un million de Polonais. Tous leurs votes sont rattachés à la circonscription de Varsovie, quelle que soit leur région d'origine ; d'où la nécessité de faire campagne pour les candidats se présentant à Varsovie auprès des Polonais de l'extérieur également. Cette situation n'est sans doute pas idéale et devrait être modifiée.

### **Suède**

La délégation indique que le parlement suédois (*Riksdag*) est composé de 349 sièges. Des sièges permanents sont alloués avant chaque élection et en fonction du nombre d'électeurs dans chaque circonscription.

Concernant les électeurs suédois résidant à l'étranger, ils sont enregistrés sur les listes électorales et peuvent voter en Suède bien que résidant à l'étranger.

En ce qui concerne le quorum, il est de 4% en Suède mais dans le même temps, l'existence des minorités nationales est prise en compte afin de permettre leur présence au parlement. Si un parti obtient 2% ou plus des voix, il peut ainsi participer à la distribution des sièges dans la circonscription visée de par son statut de parti représentant une minorité.

### **Suisse**

Concernant la Suisse, le Tribunal fédéral a rendu deux arrêts en matière de découpage des circonscriptions et de répartition des sièges. L'un concerne la ville de Zurich et concerne la question du découpage des circonscriptions : elles avaient en l'espèce un nombre de sièges inégal. Il a donc été demandé qu'un découpage électoral du même ordre soit opéré afin d'assurer un nombre de sièges analogue à chaque circonscription.

L'autre décision concernait les zones rurales qui obtenaient un avantage en termes de sièges car elles étaient peu peuplées et éloignées des zones urbaines. Cette inégalité a été admise.

### **« L'ex-République yougoslave de Macédoine »**

La délégation indique que d'après le code électoral du pays, la Cour n'a pas compétence dans l'annulation des élections. A l'automne 2008, des amendements ont été apportés au code électoral qui ont eu pour conséquence notamment un changement du nombre de circonscriptions ; ainsi, au lieu d'avoir les 6 circonscriptions électorales originelles, il y en a

désormais 9. Trois sont réservées au vote de la diaspora. Des bureaux de vote sont installés dans différentes missions diplomatiques. Ces dispositions concernent 2.700 électeurs hors du pays.

### **Cour européenne des droits de l'homme**

Concernant la question des limites des circonscriptions, il est nécessaire de prendre notamment en considération les données historiques et géographiques du pays. Des commissions peuvent ainsi passer des années à décider de la répartition des sièges. Un tel processus doit se faire en amont, avant les élections. Il est rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme n'a recommandé aucun système électoral spécifique. Ainsi, dans sa jurisprudence de 1979-80, la Cour considère que l'article 3 du 1<sup>er</sup> protocole n'exige pas que les Etats adoptent un système proportionnel.

Il arrive que les Etats soient dotés d'un système parfois injuste où une partie des voix n'est pas représentée. Quand l'Etat choisit un système électoral, il doit donc se préoccuper de l'égalité et de la représentativité des voix afin que ce système soit le plus juste possible, et doit notamment tenir compte des circonstances au sein des différentes circonscriptions.

Le gerrymandering (autrement appelé charcutage électoral) ne sera donc pas étudié par la Cour car elle ne peut rien faire en la matière qui puisse être une solution applicable à tout Etat ; ce n'est en effet pas un domaine où l'on peut appliquer des règles mathématiques ; une certaine marge d'appréciation existe. L'Etat peut expliquer et motiver son système électoral. Il faut que ce manque d'égalité ne soit cependant pas supérieur à certaines limites.

Il est rappelé en outre que le parti politique qui perd en terme de voix peut néanmoins gagner un scrutin. Dans le système américain, il est attaché plus d'importance aux majorités dans les circonscriptions qu'aux majorités en voix. Il y a alors distorsion ; on arrive ainsi à un résultat qui peut être injuste mais qui ne peut pas entraîner l'intervention des cours.

En conclusion, il faut prendre connaissance des informations contextuelles et des spécificités de l'Etat visé avant tout jugement dans le domaine électoral.

### **Conclusion**

Les élections sont la pierre angulaire d'une démocratie. Ainsi, y a-t-il d'autres occasions pour que politique et droit se rencontrent ou que politique et judiciaire se rencontrent ? Mais revenons aux origines, à savoir l'expression d'un choix par tous et une loi garantissant la liberté du processus électoral.

Nous observons une évolution du concept voulant que tout soit régi par la loi. Les lois et codes de bonne conduite doivent ainsi se conformer aux constitutions ; si la constitution et la loi électorale divergent, la constitution l'emporte. Cependant et en entendant plus largement le concept de hiérarchie des normes, il est crucial de développer, au-delà des normes constitutionnelles et organiques, des normes juridiques plus spécifiques et détaillées applicables à un processus tel que le processus électoral.

Toujours dans le cadre du processus électoral, la commission électorale, ou un organe équivalent, a une compétence large et n'est pas limitée à ses compétences opérationnelles ; la commission électorale est aussi un organe modérateur.

Les tribunaux ne sont pas plus à l'écart du processus électoral que les commissions électorales. Au regard des processus de recours d'ordre électoral, la Cour européenne des

droits de l'homme en particulier y travaille même si l'on peut souligner les limites de l'article 3 du 1<sup>er</sup> protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Par exemple, les référendums ne sont pas pris en compte par ladite disposition de la Convention européenne, pas plus que l'égalité entre les électeurs ne l'est. Les dirigeants politiques doivent donc prendre en considération ces manques en y suppléant.

Concernant l'observation électorale, les meilleurs résultats sont obtenus lorsqu'il y a une transparence totale du scrutin et plus largement de l'ensemble du processus par le biais de la société civile accréditée à observer lesdits scrutins.

Quant aux conséquences des violations de la règle électorale,

1. ces violations doivent être concrètement prouvées et étayées ;
2. il est nécessaire d'estimer le degré d'importance de la violation d'une règle électorale et dans quelle mesure elle interfère dans les résultats ;
3. il faut ensuite étudier dans les irrégularités soulevées celles qui sont déterminantes. S'il y a ainsi une pratique électorale corrompue par un acte pourtant pas *stricto sensu* illégal, une injustice flagrante peut en découler et influencer durablement les résultats du scrutin visé ; il peut ainsi y avoir des effets déterminants sur de tels résultats ;
4. on peut enfin noter que les irrégularités peuvent affecter tout ou partie des résultats électoraux et que les remèdes juridiques ou juridictionnels sont les seules solutions à de telles violations.

Quelles sont les conséquences de telles irrégularités ? Sera-ce l'invalidation partielle ou totale d'un scrutin ou d'autres remèdes juridiques peuvent-ils être apportés ? La législation électorale doit bien entendu indiquer les cas d'invalidation d'un scrutin de même que les autres remèdes juridiques aux diverses irrégularités. Dans cette chaîne juridique et juridictionnelle, le caractère souverain de la décision du juge doit aussi être pris en considération, chaque scrutin et chaque recours étant spécifique au-delà du texte.

En particulier, il faut tenir compte du fait que, en matière électorale et contrairement aux autres domaines, l'annulation d'une décision - en l'espèce le résultat des élections - a en général une plus grande portée que l'annulation d'une loi, ce qui conduit à n'annuler les résultats que dans les cas les plus graves.

Il y a certaines situations dans le processus électoral qui requièrent des remèdes. En matière électorale, les cas difficiles permettent d'aboutir à de bonnes lois. Ce séminaire UniDem a montré les pratiques de divers Etats en la matière mais invite aussi les praticiens à regarder plus en profondeur leurs propres législations électorales ; plus d'efforts devraient être déployés pour offrir de meilleurs systèmes électoraux et permettre, notamment, des calculs de répartition des sièges plus justes.

Face à ces déficiences juridiques dans les pays considérés, il est nécessaire de prendre en considération l'importance des concepts de proportionnalité et d'alternance ; il n'y a ainsi pas de démocratie sans une majorité renversée à intervalles réguliers.

Ce séminaire a également permis de voir comment fonctionnent les autres processus électoraux et quelles leçons peuvent en être retirées pour les scrutins nationaux respectifs. Les erreurs d'autres Etats sont des bases constructives pour l'organisation de scrutins plus aboutis dans nos propres pays, ce qui permettrait moins de controverses et, *in fine*, moins de recours.

Face à une élection, il n'y a pas d'autre choix que de prendre la règle de droit comme élément modérateur, puis les tribunaux comme élément complémentaire de pondération des imperfections du processus électoral ; le tout en consultant les personnes parties prenantes au processus et en remplissant correctement ses tâches de régulation.

Enfin, il faut encore rappeler l'importance de revenir régulièrement vers sa propre législation électorale et d'apprendre à la remettre en cause, notamment à la lumière des recours en matière électorale passés. Le rôle de la Commission de Venise, dans l'organisation de tels séminaires, est ainsi de participer à l'harmonisation de ce travail d'amélioration des législations électorales afin de tendre vers un idéal démocratique toujours plus abouti.