



Strasbourg/Varsovie, le 13 juin 2023

**CDL-AD(2023)020**  
**ODIHR-471/2023**  
Or. Engl.

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

**BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME DE**  
**L'OSCE**  
**(BIDDH)**

**ALLEMAGNE**

**AVIS CONJOINT**

**SUR LES MODIFICATIONS DE LA LOI ÉLECTORALE FÉDÉRALE**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa  
77<sup>e</sup> réunion (Venise, 8 juin 2023)  
et adopté par la Commission de Venise à sa 135<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 9-10 juin 2023)**

**sur la base des commentaires des**

**M. Oliver KASK (membre suppléant, Estonie)**  
**M. Tomáš LANGÁŠEK (membre suppléant, République tchèque)**  
**M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)**  
**M. Pere VILANOVA TRIAS (membre, Andorre)**  
**Mme Tamara OTIASHVILI (experte, BIDDH)**

**Contenu**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte et portée de l'avis conjoint .....	3
A.	La situation avant les modifications .....	4
B.	Les amendements .....	5
III.	Analyse et recommandations .....	6
A.	Aspects procéduraux .....	6
1.	Procédure d'adoption .....	6
2.	Stabilité du droit électoral .....	8
B.	Aspects de fond : système électoral et représentation des circonscriptions .....	8
3.	Taille du parlement et nombre de sièges .....	8
4.	Système électoral .....	9
a.	Non-représentation éventuelle de certaines circonscriptions et rôle du second vote .....	10
b.	Attribution des sièges aux circonscriptions .....	12
c.	Suppression de l'exception au seuil de 5 % (Grundmandatsklausel) .....	12
d.	Candidats indépendants .....	15
e.	Considérations de genre .....	15
IV.	Conclusion .....	16

## I. Introduction

1. Par lettre du 3 mars 2023, M. Tiny Kox, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé un avis sur le projet de loi portant modification de la loi électorale fédérale allemande et sur sa conformité avec les normes du Conseil de l'Europe. Une version révisée des amendements (CDL-REF(2023)020) a été adoptée par le *Bundestag* le 17 mars 2023. C'est ce texte qui sera examiné dans le présent avis. Le présent avis portant sur le domaine électoral, il a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH.
2. M. Oliver Kask, M. Tomáš Langášek, M. Cesare Pinelli et M. Pere Vilanova Trias ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis. Mme Tamara Otiashvili a été désignée comme experte pour le BIDDH.
3. Le 23 mai 2023, une délégation mixte composée de MM. Kask, Langášek, Pinelli, Mme Otiashvili ainsi que de M. Pierre Garrone pour le Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Berlin et a rencontré les groupes politiques du *Bundestag* et des représentants du ministère fédéral de l'Intérieur et de la Communauté. Ils ont également reçu des réponses écrites aux questions posées au *Bundeswahlleiterin* (scrutateur fédéral). Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors des réunions susmentionnées ainsi que des commentaires écrits du *Bundeswahlleiterin*. La Commission de Venise et le BIDDH remercient les autorités allemandes pour l'excellente organisation de la visite.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la législation électorale. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Le présent avis a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 77<sup>e</sup> réunion (Venise, 8 juin 2023) et, après un échange de vues avec M. Till Steffen, membre du *Bundestag*, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023).

## II. Contexte et portée de l'avis conjoint

6. Dans le présent avis, la Commission de Venise et le BIDDH n'examinent pas le cadre juridique général des élections en Allemagne. L'avis ne porte que sur les amendements à la loi électorale fédérale allemande (articles 1 à 6, 48), qui réforment le système électoral pour les élections à la Chambre basse du Parlement allemand (*Bundestag*). Ces amendements visent principalement à garantir un nombre fixe de sièges au *Bundestag* en modifiant le système de "représentation proportionnelle personnalisée" combinant deux votes (sur les listes proportionnelles et dans les circonscriptions uninominales), ce qui peut entraîner la non-représentation de certaines circonscriptions. Elles suppriment également la possibilité pour les partis ayant obtenu au moins trois sièges dans des circonscriptions uninominales mais moins de 5 % du total des voix de participer à l'attribution des sièges de liste.
7. Le rôle de la Commission de Venise n'est pas de remplacer les cours constitutionnelles nationales. L'interprétation de la Constitution fédérale allemande relève de la compétence du *Bundesverfassungsgericht*, auquel certains partis politiques ont d'ailleurs l'intention de demander un réexamen. Sur la base de la demande, la Commission de Venise et le BIDDH ne peuvent que discuter des meilleures pratiques et des normes internationales ou expliquer les systèmes électoraux utilisés dans les Etats membres de la Commission de Venise et les Etats participants de l'OSCE.

## A. La situation avant les modifications

8. Dans le cadre du système électoral précédent, les candidats s'affrontaient dans 299 circonscriptions électorales uninominales au scrutin majoritaire à un tour et dans 16 circonscriptions plurinominales des *Länder* avec des listes de partis fermées. Les partis qui dépassaient le seuil de 5 % des secondes voix au niveau national ou qui remportaient des sièges dans au moins trois circonscriptions uninominales pouvaient participer à la répartition proportionnelle des sièges parlementaires. Les sièges sont attribués en fonction du nombre de sièges obtenus dans les circonscriptions uninominales et de la proportion de sièges au niveau des *Länder*. Le nombre de sièges remportés directement par un parti dans les circonscriptions uninominales d'un Land est ensuite soustrait du nombre total de sièges attribués à la liste de ce parti, les sièges restants étant attribués dans l'ordre de la liste.

9. Les mandats dits "excédentaires" ont été attribués lorsqu'un parti a obtenu plus de mandats directs par le biais de votes uninominaux (majoritaires) dans un État fédéral qu'il n'aurait pu en obtenir selon les résultats du second vote (proportionnel) dans l'État fédéral en question. En outre, sur la base de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, des mandats compensatoires supplémentaires devaient être attribués pour garantir des résultats proportionnels (voir ci-dessous).

10. Au cours des dernières décennies, avec la fragmentation croissante de l'électorat et la diminution de la force des grands partis, les sièges directs ont souvent été remportés avec une proportion de plus en plus faible des votes dans la circonscription. Les sièges directs ne représentent plus que 40 % des sièges (au lieu de 50 % en principe). Comme il ressort du rapport explicatif du projet de loi, cette augmentation est constante et la taille du Bundestag a donc été augmentée de près d'un quart (631 membres en 2013, 709 en 2017, 736 en 2021, soit 123 % de la taille de 598 membres prévue par la loi s'il n'y a pas de mandats en surnombre). En 2021, le nombre de mandats excédentaires était de 34, ce qui a donné lieu à 104 mandats compensatoires. L'augmentation continue des mandats en surnombre implique que l'attribution des sièges à ce stade ne correspond pas à la répartition des deuxièmes votes et donc à la force effective relative des partis.

11. La Cour constitutionnelle fédérale allemande s'est prononcée contre la non-compensation des mandats en surnombre, en statuant que *"les principes d'égalité des élections et d'égalité des chances des partis sont violés parce que des mandats supplémentaires sont attribués en vertu de [dispositions qui] autorisent des mandats en surnombre sans compensation dans une mesure qui élimine la nature fondamentale des élections au Bundestag en tant qu'élections à la représentation proportionnelle"*.<sup>1</sup> Sur la base de cet arrêt, l'augmentation des mandats en surnombre devait être compensée par l'attribution de sièges supplémentaires aux autres partis afin de refléter fidèlement la répartition des deuxièmes voix. Les mandats excédentaires et l'attribution obligatoire de sièges supplémentaires sont donc les facteurs décisifs responsables de l'augmentation de la taille du Bundestag.

12. Cette évolution est coûteuse et crée plusieurs problèmes pour la capacité opérationnelle et l'efficacité du Parlement. Les obstacles fonctionnels ne concernent pas seulement les questions évidentes d'espace et de personnel, mais aussi le travail des commissions parlementaires auquel tous les membres ont le droit constitutionnel de participer. Le rapport explicatif souligne également les problèmes d'acceptation de la part du public, qui attend à

---

<sup>1</sup> Cour constitutionnelle fédérale, arrêt du 25 juillet 2012, n° GER-2012-2-019, 2012. Dans : Commission de Venise, Bulletin, 2012 (<https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/B2012-2-e.pdf>), 87-9. En 2008, la Cour constitutionnelle n'a pas annulé les dispositions relatives au cumul des mandats, mais elle a estimé qu'elles remettaient en cause le principe de l'égalité du vote et a limité leur nombre à quinze. Voir le [communiqué de presse n° 68/2008 du 3 juillet 2008](#). Dans sa jurisprudence constante, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a souligné que le législateur est libre, en principe, de choisir un système électoral et que cette liberté inclut l'option d'introduire un système de représentation proportionnelle pure (BVerfGE 131, 316, 334-5 [2012]).

juste titre de son Parlement qu'il résolve les grandes questions qui touchent l'avenir de la démocratie allemande.

## **B. Les amendements**

13. L'objectif principal de la réforme consiste à abolir les règles sur le cumul - et les mandats compensatoires - sans renoncer à la combinaison de la représentation proportionnelle et de la représentation personnelle, qui est au cœur du système électoral depuis la fondation de la République fédérale. La réforme met ainsi fin à l'augmentation continue du nombre de sièges au *Bundestag*.

14. Avec les modifications de la loi électorale fédérale, le nombre total de sièges au Bundestag est fixé à 630. Les mandats en surnombre sont donc supprimés, ainsi que, par voie de conséquence, les mandats compensatoires.

15. Les amendements maintiennent plutôt deux votes pour chaque électeur (premier vote - circonscription et deuxième vote - liste de parti). Toutefois, le vote pour une liste de parti devient l'élément fondamental du résultat des élections, puisqu'il détermine le nombre de sièges revenant à un parti. Le vote relatif à la représentation personnelle, appelé "premier vote", passe en deuxième position et contribue à l'attribution des sièges aux candidats en fonction de leur répartition entre les partis.

16. Selon le nouvel article 4 de la loi électorale fédérale, la proportion du nombre total de suffrages exprimés pour chaque parti sera d'abord établie au niveau national, et le nombre de sièges revenant à chaque parti sera déterminé (répartition primaire) avant que ces sièges ne soient ensuite répartis entre les listes des *Länder* (répartition secondaire). Le nombre de sièges attribués à la liste du *Land* d'un parti définira alors le nombre maximum de candidats de ce parti ayant obtenu un siège dans la circonscription qui sont éligibles pour obtenir un siège sur la base du vote dans la circonscription. L'article 5, nouvellement introduit, régit la manière dont la répartition des sièges est calculée. Au sein d'un parti, les candidats qui ont obtenu le plus de voix dans leur circonscription respective sont classés en fonction de leur part de voix dans la circonscription. Conformément à l'article 6, ces voix sont ensuite attribuées au parti, et le nombre de mandats auxquels elles donnent droit est déterminé par le résultat du "second vote". Ces sièges sont ensuite répartis entre les listes des *Länder*. Si, dans un *Land*, un parti a droit à plus de sièges que le nombre de candidats ayant obtenu le plus grand nombre de "secondes voix", ces sièges supplémentaires seront pourvus par la liste du parti. Si le nombre de sièges disponibles est inférieur, les candidats ayant obtenu le moins de "premières voix" sont perdants et le mandat de la circonscription n'est pas attribué. En cas de nombre égal d'électeurs et de parts égales de premières voix, le candidat gagnant est déterminé par tirage au sort effectué par le directeur du scrutin fédéral (article 6, paragraphe 3). Le succès électoral dans une circonscription ne dépendra donc pas seulement de l'obtention d'une majorité relative, mais aussi de la couverture par le vote principal. S'il y a plus de vainqueurs dans la circonscription que de sièges auxquels le parti a droit sur la base du second vote, le siège de la circonscription n'est pas attribué. L'aspect proportionnel du vote est donc encore plus dominant qu'auparavant.

17. Comme nous l'avons déjà dit, l'autre principale modification du système électoral à évaluer est la suppression de la possibilité pour les partis ayant obtenu au moins trois sièges dans des circonscriptions uninominales, mais moins de 5 % du total des voix, de participer à l'attribution des sièges de liste. Ils peuvent simplement conserver leurs (1, 2 ou 3) sièges de circonscription.

### III. Analyse et recommandations

#### A. Aspects procéduraux

##### 1. Procédure d'adoption

18. La Commission de Venise et le BIDDH ont constamment exprimé l'avis que toute modification réussie de la législation électorale devrait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants :

- 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et qui tient compte des recommandations antérieures ;
- 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées ; et
- 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé.

19. Le choix d'un système électoral relève du droit souverain de chaque État ; toutefois, il devrait être décidé et convenu dans le cadre de discussions larges et ouvertes au sein du Parlement, avec la participation de toutes les forces politiques.

20. Le problème de la taille croissante du Bundestag et la nécessité d'une réforme ont été débattus au fil des ans parmi les experts<sup>2</sup> et dans les médias.<sup>3</sup> Il y a également eu plusieurs tentatives de réforme de la loi électorale fédérale avant l'amendement actuel, qui ont donné lieu à un vif débat.<sup>4</sup>

21. Les amendements à la loi électorale fédérale ont été initiés par le groupe parlementaire du Parti social-démocrate (SPD) avec l'Alliance 90/Les Verts et le Parti démocrate libre (FDP). La discussion sur la réforme envisagée de la législation électorale a commencé en 2022, après la création d'une commission du droit électoral.<sup>5</sup> La première lecture de ces amendements dans le cadre d'une procédure législative ordinaire a eu lieu en séance plénière du *Bundestag* le 27 janvier 2023, et une audition publique a été organisée par la commission des affaires intérieures et de la communauté le 6 février 2023. Les amendements ont été soumis au vote le 17 mars et ont été adoptés par 400 voix pour, 261 contre et 23 abstentions. Un certain nombre d'interlocuteurs rencontrés par la délégation ont fait valoir que ces amendements ont été adoptés avant que la commission ne termine ses travaux et ne publie son rapport final.

22. Un certain nombre de partis ont fait part de leurs préoccupations concernant les amendements eux-mêmes et le processus au cours duquel ils ont été initiés. L'Union chrétienne-

---

<sup>2</sup> Par exemple, KREILINGER, Valentin, *Downsizing the German Bundestag (Working Paper Series)*, Luiss School of Government, 2020 (<https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/WP60%20-%20Kreilinger%20rev.pdf>) ; WEINMANN, Philipp, GROTZ, Florian, *Reconciling parliamentary size with personalised proportional representation ? Frontières de la réforme électorale pour le Bundestag allemand. German Politics* 31.4 (2022) : 558-578 ; KARPEN, Ulrich, *Between proportional and majority voting - the German electoral system in need of reform*, Amicus Curiae, numéro 103 (2015) : 6-9 (<https://journals.sas.ac.uk/amicus/article/view/2479/2437>).

<sup>3</sup> DELCKER, Janosch, *Bloated Bundestag runs out of space*, Politico, 2016 (<https://www.politico.eu/article/germany-parliament-lower-house-bloated-bundestag-reform-runs-out-of-space/>) ; MILES HERSZENHORN, Miles, *Germany's government agrees to limit size of Bundestag*, Politico, 2020 (<https://www.politico.eu/article/germanys-grand-coalition-agrees-to-limit-size-of-bundestag/>).

<sup>4</sup> Voir par exemple JOHN, Stefanie, *Analyse des élections fédérales allemandes 2021*. Heinrich-Böll-Stiftung, 2021 ([https://us.boell.org/sites/default/files/2021-10/BTW21\\_Analyse\\_21\\_final\\_en.pdf](https://us.boell.org/sites/default/files/2021-10/BTW21_Analyse_21_final_en.pdf)) ; GROTZ, Florian, PUKELSHEIM, Friedrich, *Fehlleistung Wahlrechtsreform*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. 9. 2020 (<https://www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahlrecht-fehleistung-wahlrechtsreform-16940863.html>)...

<sup>5</sup> La Commission du droit électoral a été nommée par le Bundestag le 16 mars 2022.

démocrate et son partenaire fédéral, l'Union chrétienne-sociale de Bavière (CDU/CSU) ont demandé que les délibérations soient reportées, en faisant valoir que les membres de la commission des affaires intérieures et de la communauté n'avaient reçu la communication de la commission sur les délibérations prévues qu'à la mi-journée la veille de la réunion. Le groupe parlementaire CDU/CSU estime qu'une procédure précipitée n'est pas appropriée compte tenu de l'importance des amendements. Le groupe parlementaire du Parti de gauche a également estimé que la proposition d'amendement avait été déposée dans un délai très court et qu'il n'y avait pas assez de temps pour évaluer leur constitutionnalité et formuler une réponse parlementaire. Enfin, le groupe parlementaire de l'Alternative pour l'Allemagne (AfD) a soutenu que les amendements devraient être réexaminés, car la proposition d'amendement incluait une proposition entièrement nouvelle, qui n'a pas été discutée par la commission.

23. Le groupe parlementaire du SPD a répondu que les objections formelles formulées à l'encontre de ces amendements étaient sans fondement, "et qu'il ne fallait pas faire traîner le processus plus longtemps, y compris par respect pour un éventuel examen de la réforme par la Cour constitutionnelle fédérale avant les prochaines élections au Bundestag".<sup>6</sup> Le groupe parlementaire Alliance 90/Les Verts a soutenu les amendements en notant que divers modèles de réforme électorale avaient été longuement discutés lors de nombreuses réunions de la Commission de la loi électorale et que les critiques formulées témoignaient "d'un manque de volonté de réduire la taille du Parlement, et [avaient] simplement pour but de faire traîner le processus en longueur".<sup>7</sup> La délégation a appris au cours de la visite que ces amendements feront l'objet d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle fédérale une fois qu'ils auront été signés et promulgués.

24. D'emblée, il convient de se féliciter que les consultations aient commencé bien avant les prochaines élections et que les amendements proposés aient fait l'objet d'un débat public. Toutefois, la Commission de Venise et le BIDDH prennent note de l'absence de soutien de la part de tous les partis et rappellent que le choix d'un système électoral est une décision importante pour toute démocratie et qu'il devrait de préférence être adopté par un large consensus obtenu grâce à un processus de consultation publique, en tant que compromis politique entre les groupes politiques. Le processus de réforme devrait résulter d'un processus ouvert, inclusif et transparent qui implique un large éventail de parties prenantes aux élections, y compris les partis parlementaires et non parlementaires, ainsi que des représentants de la société civile.<sup>8</sup>

25. Comme certains des partis politiques représentés actuellement au parlement ont critiqué la réforme et l'ont qualifiée d'inconstitutionnelle, la réforme ne peut pas être définie comme reposant sur un large consensus. Toutefois, les normes internationales ne peuvent être interprétées comme empêchant toute réforme du système électoral à laquelle certains partis politiques pourraient s'opposer. D'autre part, l'établissement d'un large consensus sur le choix et les aspects fondamentaux d'un système électoral contribue à l'acceptation, à la légitimité et à la stabilité du système de gouvernement. Les modifications des éléments substantiels de la législation électorale ne peuvent être considérées comme appropriées que si l'objectif de la réforme est conforme à l'intérêt public et que les autres solutions proposées n'ont été écartées qu'après des discussions et des explications publiques approfondies. Le changement de système n'est contestable que s'il ébranle la confiance des électeurs, des partis politiques et de la société civile dans le processus électoral. Dans le cas présent, la réforme a fait l'objet de

---

<sup>6</sup> Voir [la note explicative](#) (en allemand).

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Le paragraphe 5.8 du [document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#) prévoit que la législation doit être "adoptée à l'issue d'une procédure publique". Le paragraphe 8 de l'[Observation générale n° 25 du](#) Comité des droits de l'homme des Nations unies de 1996 [relative à l'article 25](#) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que "les citoyens participent également à la direction des affaires publiques en exerçant une influence par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité à s'organiser. Cette participation est favorisée par la garantie de la liberté d'expression, de réunion et d'association".

consultations politiques approfondies et d'un débat public, mais certains changements fondamentaux - qui pourraient exclure du parlement certains partis politiques actuellement représentés au *Bundestag* -, bien que débattus, ont été présentés tardivement dans le processus.

## 2. Stabilité du droit électoral

26. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise<sup>9</sup> recommande que les éléments fondamentaux du droit électoral, notamment le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne puissent être modifiés moins d'un an avant une élection, ou soient inscrits dans la constitution ou à un niveau supérieur à la loi ordinaire. La Commission de Venise a souligné le risque de manipulation du vote par des modifications du droit électoral, contre lequel elle a insisté sur le respect du principe de stabilité. Plus précisément : *"La stabilité de la loi est cruciale pour la crédibilité du processus électoral, elle-même vitale pour la consolidation de la démocratie... Un moyen d'éviter les manipulations est de définir dans la Constitution ou dans un texte de rang supérieur à la loi ordinaire les éléments les plus exposés (le système électoral lui-même, la composition des commissions électorales, les circonscriptions ou les règles de découpage des circonscriptions). Une autre solution, plus souple, consisterait à prévoir dans la Constitution qu'en cas de modification du droit électoral, l'ancien système s'appliquera à la prochaine élection - du moins si elle a lieu dans l'année qui vient - et le nouveau système prendra effet après celle-ci."*<sup>10</sup> Les amendements portent sur l'un des éléments fondamentaux du droit électoral, le système électoral proprement dit, et traitent du rôle des circonscriptions électorales. Bien que de nature limitée, il est difficile d'évaluer la portée des changements dans la répartition des sièges qu'ils pourraient entraîner. En tout état de cause, les prochaines élections en Allemagne ayant lieu en principe en 2025, la stabilité du droit électoral n'est pas remise en cause. Les partis politiques et les autres parties prenantes disposent de suffisamment de temps pour se préparer à des élections fondées sur le système électoral modifié. Étant donné que le niveau de soutien aux partis politiques peut changer au cours de cette période, les amendements ne peuvent pas être considérés comme visant à consolider le niveau de représentation des partis dans la coalition majoritaire actuelle ou à lutter contre le pluralisme politique. En outre, il est louable que certaines dispositions proposées dans les amendements, en particulier celles qui déterminent l'ordre des listes des partis de l'État (du *Land*) en fonction du nombre de secondes voix que chacun a obtenu lors des dernières élections (article 30, paragraphe 3), n'entrent en vigueur qu'en 2026, après les prochaines élections prévues au *Bundestag*.<sup>11</sup>

### B. Aspects de fond : système électoral et représentation des circonscriptions

#### 1. Taille du Parlement et nombre de sièges

27. Il n'existe pas de normes internationales recommandant un rapport particulier entre le nombre de sièges parlementaires et la taille de la population. -L'amendement vise toutefois à améliorer l'application des procédures parlementaires, en permettant à tous les membres du Parlement de disposer de plus de temps pour se présenter aux sessions du Parlement, tout en

<sup>9</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023](#), Code de bonne conduite en matière électorale, II.2.b. Voir également [CDL-AD\(2005\)043](#), Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral. Voir également (mutatis mutandis) CourEDH, *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, Requête n° 9103/04, Arrêt, 8 juillet 2008, para. 88.

<sup>10</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphes 63, 66.

<sup>11</sup> L'article 1er, point 2, et l'art. 2, paragraphe 2, de la vingt-cinquième loi, du 14 novembre 2020, a modifié la loi sur les élections fédérales. La vingt-cinquième loi a été adoptée il y a moins de trois ans et le but de son art. 1, point 2, visait à réduire le nombre de circonscriptions à 280. Cette disposition a été abrogée par la modification évaluée avant l'entrée en vigueur [conformément à l'art. 2(2) de la vingt-cinquième loi, elle aurait dû entrer en vigueur le 1er janvier 2024. Cette abrogation ne va pas à l'encontre du principe de stabilité du droit électoral. Il n'y a aucun indice d'arbitraire ou de comportement abusif, même si la question de l'opportunité d'abroger une législation définitivement adoptée avant son entrée en vigueur pourrait être abordée.

réduisant les difficultés liées à la planification des dépenses du budget fédéral, à la logistique, à la disponibilité de salles en nombre suffisant et au personnel d'appui, qui ne sont pas des éléments essentiels du débat. Un grand nombre de membres du Parlement rend la coopération entre eux plus chronophage et rend donc plus difficile de trouver du temps pour l'interaction avec d'autres institutions de l'Etat ou avec les électeurs. La Commission de Venise et le BIDDH ne sont pas en mesure d'évaluer si la réduction du nombre de sièges améliorerait le fonctionnement du Parlement, question qui relève de l'appréciation des autorités nationales. Il convient toutefois de souligner qu'il est très rare que le nombre de sièges d'un parlement ne soit pas limité. La simplification du système électoral par la fixation d'un nombre fixe de sièges peut également contribuer à une meilleure compréhension du processus électoral par le public, ce qui peut contribuer à la légitimité des résultats électoraux au sens large. Les amendements permettent en outre d'éviter les inégalités entre les Länder qui pourraient résulter d'un nombre différent de mandats excédentaires - et compensatoires -. En conclusion, la réduction du nombre de sièges (ou plutôt l'impossibilité d'augmenter leur nombre en fonction des résultats des élections) est en pratique assez limitée et ne va à l'encontre d'aucune norme (le nombre de sièges est fixé à 630), et l'introduction d'un nombre fixe de sièges est la bienvenue.

## 2. Système électoral

28. La Commission de Venise et le BIDDH vont maintenant examiner dans quelle mesure les modifications apportées au système électoral allemand au sens strict sont conformes aux normes internationales. Celles-ci comprennent, *entre autres*, l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le Code de bonne conduite en matière électorale ainsi que le document de Copenhague de l'OSCE de 1990.

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

---

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

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

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

<sup>15</sup> CourEDH, *Bakirdzi et E.C. c. Hongrie*, Requêtes nos 49636/14, 65678/14, Arrêt, 10 novembre 2022, para. 45.

<sup>16</sup> CourEDH, *Lykourazos c. Grèce*, no. 33554/03, arrêt du 15 juin 2006, paragraphe. 52.

30. La Commission de Venise et le BIDDH ne recommandent aucun système électoral particulier. Les Etats membres de la Commission de Venise et la région de l'OSCE disposent de différents systèmes électoraux et de multiples options quant à la manière dont ils sont présentés. Ils présentent des avantages et des inconvénients différents ; cependant, le choix d'un système électoral est une décision souveraine d'un Etat par le biais de son système politique, à condition que les obligations internationales, garantissant notamment le suffrage universel, égal, libre et secret, soient respectées. Le Code de bonne conduite en matière électorale stipule que "dans le respect des principes susmentionnés [c'est-à-dire le reste du Code], n'importe quel système électoral peut être choisi".<sup>17</sup> Les principes du suffrage universel, égal, libre et secret, tels que développés dans le Code, s'appliquent donc aux systèmes électoraux. Le plus pertinent en la matière est le principe de l'égalité du suffrage, qui implique *notamment* l'égalité des droits de vote et l'égalité du pouvoir de vote.<sup>18</sup>

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

a. *Non-représentation éventuelle de certaines circonscriptions et rôle du second vote*

32. Le principe de l'égalité des droits de vote exige que chaque électeur dispose du même nombre de voix.<sup>20</sup> Cette exigence est manifestement satisfaite par le présent amendement, puisque chaque électeur dispose de deux voix, à savoir la première (vote dans une circonscription donnée) et la seconde (vote sur la liste du parti). Le fait que les deuxièmes votes dans certaines circonscriptions ne contribueront pas à l'attribution des sièges ne va pas à l'encontre de ce principe, il s'agit simplement d'un exemple de "votes gaspillés" qui, comme l'a reconnu la Cour européenne des droits de l'homme, sont inévitables dans tout système électoral.<sup>21</sup>

---

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

<sup>18</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.

<sup>19</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)003](#), Rapport sur les systèmes électoraux : Aperçu des solutions disponibles et critères de sélection, en particulier la section 4.

<sup>20</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.1.

<sup>21</sup> CourEDH, *Riza et autres c. Bulgarie*, requêtes n° 48555/10 et 48377/10, arrêt, 13 janvier 2016, para. 137 ; CourEDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, requête n° 9267/81, arrêt, 2 mars 1987, para. 53.

33. Selon le principe de l'égalité des droits de vote, "les sièges doivent être répartis équitablement entre les circonscriptions". Cela implique une limitation de la surreprésentation ou de la sous-représentation des électeurs d'une circonscription.<sup>22</sup>

34. Dans le cadre du système réformé, certaines circonscriptions - celles où les candidats des partis arrivés en tête ont le plus faible pourcentage de voix par rapport aux autres candidats - peuvent ne pas se voir attribuer de mandat : le candidat ayant reçu le plus de voix dans la circonscription (premières voix) ne recevra un mandat que si un siège est disponible en fonction du résultat des secondes voix du parti concerné (article 6, paragraphe 1). L'absence de représentation d'une circonscription peut apparaître comme la violation la plus flagrante du principe de l'égalité des voix. Cependant, cette affirmation doit être nuancée : c'est l'absence de représentation des *électeurs* de cette circonscription qui serait contraire aux principes internationaux, tout comme les inégalités de représentation. Le Parlement représente des électeurs et non des territoires, l'égalité doit être assurée entre les électeurs des circonscriptions et non entre les circonscriptions en tant que telles.

35. Alors que le système électoral allemand actuel, avant les modifications, était déjà principalement un système proportionnel - du moins en ce qui concerne ses résultats -, avec un élément de pluralité, le système révisé doit être compris comme analogue à un système proportionnel avec vote préférentiel. Dans un premier temps, le second vote décide de l'attribution des sièges aux partis, tandis que, dans un second temps, les sièges de ces partis sont attribués en priorité aux candidats qui ont obtenu les meilleurs pourcentages dans les circonscriptions - et ensuite dans l'ordre des listes. En d'autres termes, le nouveau système se concentre sur la proportionnalité de la représentation au niveau national, puisque la répartition des sièges entre les partis politiques découle d'abord et uniquement des résultats nationaux (deuxièmes votes). *Les* électeurs de toutes les circonscriptions participent à l'attribution proportionnelle des sièges aux partis.

36. Le principe de l'égalité des voix ne signifie pas qu'un mandat doit être attribué à chaque circonscription. Dans le nouveau système, l'absence de mandats pour certaines circonscriptions n'est qu'un effet secondaire de la répartition proportionnelle des mandats au niveau fédéral entre les partis politiques (listes de candidats) et de l'objectif de répartir les sièges entre les listes de candidats de manière proportionnelle, ce qui réduit la prévisibilité. Toutefois, le fait d'accorder plus d'importance au second vote lors des élections est un choix politique du Parlement. Le premier vote dans chaque circonscription a également le même degré d'importance, car il détermine le classement des candidats pour l'attribution des mandats au sein de la liste du parti.

37. L'incidence du vote sur la détermination des députés de chaque parti peut sembler assez limitée. Cependant, dans le cadre du nouveau système de représentation proportionnelle personnalisée, les électeurs ont toujours le pouvoir décisif de classer les candidats sur la liste du parti politique - bien que les électeurs ne puissent pas choisir entre les candidats de la liste du parti -, étant donné que les candidats ayant obtenu le pourcentage le plus élevé de premiers votes obtiennent les mandats distribués au parti sur la base des seconds votes. Cela donne plus de choix à l'électeur que les systèmes de listes fermées encore en vigueur dans de nombreuses démocraties,<sup>23</sup> qui sont conformes aux normes internationales.

38. En conclusion, l'amendement ne va pas à l'encontre du principe de l'égalité du suffrage, même s'il diminue les chances de certains candidats d'être élus avec succès.

---

<sup>22</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.2. Voir également le Rapport sur la délimitation des circonscriptions et l'attribution des sièges, [CDL-AD\(2017\)034](#), en particulier le chapitre IV.

<sup>23</sup> Cf. le rapport sur les systèmes électoraux proportionnels : l'attribution des sièges à l'intérieur des listes (listes ouvertes/fermées), [CDL-AD\(2015\)001](#), II.B.

b. *Attribution des sièges aux circonscriptions*

39. Les amendements modifient l'article 3 en réduisant l'écart maximal possible du nombre d'électeurs dans les circonscriptions. L'article 3, paragraphe 1, stipule désormais qu'"une circonscription ne doit pas s'écarter de la population moyenne des circonscriptions de plus de 10 % dans un sens ou dans l'autre ; si l'écart est supérieur à 15 %, les limites doivent être redessinées". Pour des raisons de clarté juridique, l'article 3, paragraphe 2, a été modifié pour stipuler que le nombre de circonscriptions dans chaque *Land* doit correspondre à la part de la population.

40. La réduction de l'écart maximal est bienvenue car elle est conforme aux bonnes pratiques internationales, qui prévoient que les écarts entre les nombres de population dans les circonscriptions ne devraient généralement pas dépasser 10 pour cent "et ne devraient certainement pas dépasser 15 pour cent, sauf dans des circonstances particulières".<sup>24</sup> Elle est également conforme à une recommandation antérieure du BIDDH sur la variation de la taille des circonscriptions, qui recommandait de "réduire les limites de l'écart".<sup>25</sup>

41. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH souhaitent rappeler que le processus de délimitation des circonscriptions devrait être entrepris dans le cadre d'un consensus politique inclusif.<sup>26</sup> En outre, bien qu'il ne soit pas possible à ce stade d'évaluer l'impact potentiel, la délimitation des circonscriptions à mandat unique dans les zones à forte concentration de communautés minoritaires devrait garantir le respect des droits des minorités nationales. En outre, il est conseillé que les circonscriptions établies dans les zones à forte concentration de populations minoritaires ne fusionnent pas avec d'autres unités territoriales ou parties du pays afin de ne pas diluer la représentation des minorités.

c. *Suppression de l'exception au seuil de 5% (Grundmandatsklausel)*

42. Jusqu'aux derniers amendements, la loi électorale fédérale allemande prévoyait une exemption du seuil de 5% pour les partis ayant obtenu (au moins) 3 mandats directs dans des circonscriptions (*Grundmandatsklausel*) - ainsi que pour les partis représentant des minorités nationales (Danois, Frisons, Sorabes et Roms).

43. La présente modification a supprimé l'ancienne exemption (*Grundmandatsklausel*), considérée comme problématique du point de vue constitutionnel dans un système fondé sur la couverture par les votes principaux. Le rapport explicatif prévoit que "*le fait est que le but premier de l'élection dans les circonscriptions sera de permettre aux partis d'obtenir les sièges qu'ils méritent sur la base de leur performance au second tour et non, comme jusqu'à présent, d'élire des individus. Faire une exception pour les partis qui obtiennent moins de 5 % des secondes voix exprimées mais qui recueillent le plus grand nombre de premières voix dans trois circonscriptions, avec pour conséquence que le parti en question entre au Parlement grâce à ses secondes voix, est difficilement justifiable sur le plan constitutionnel dans un système basé sur la couverture par les secondes voix*".

---

<sup>24</sup> Voir le [Code de bonne conduite en matière électorale](#), II.2.b. Selon la législation précédente, les limites des circonscriptions étaient établies de manière à ce qu'elles ne s'écarterent pas de plus de 15 % et en aucun cas de plus de 25 % de la population moyenne des circonscriptions.

<sup>25</sup> Voir le [rapport final du BIDDH](#) sur les élections au Parlement fédéral (Bundestag), 27 septembre 2009.

<sup>26</sup> [Le Code de bonne conduite en matière électorale](#) souligne que " les éléments fondamentaux du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ", II. 2. b. Voir également la [Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral](#), adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 65e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2005 ; CDL-AD(2005)043).

44. Comme nous l'avons déjà dit, la Commission de Venise et le BIDDH n'expriment pas de préférence pour l'un ou l'autre système électoral tant qu'ils ne vont pas à l'encontre des normes internationales. Il n'existe pas de norme internationale sur les seuils électoraux. Toutefois, l'évaluation du seuil électoral est soumise à un critère de proportionnalité et ce critère doit prendre en compte d'autres caractéristiques du système électoral. En général, l'abaissement du seuil électoral présente l'avantage potentiel d'accroître le pluralisme politique et de rapprocher les mandats de la volonté des électeurs en minimisant les votes "perdus".<sup>27</sup> Il convient de noter qu'en 2011, le deuxième sénat de la Cour constitutionnelle fédérale a jugé que la clause de la barrière des 5 % en vigueur pour les élections de 2009 au Parlement européen (mandat électoral de 7<sup>th</sup>) violait les principes d'égalité de suffrage et d'égalité des chances des partis politiques. La même décision a été rendue pour les élections locales.<sup>28</sup> La modification envisagée semble relever du pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, compte tenu notamment des décisions de la Cour constitutionnelle en la matière. La Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent que le maintien de la *Grundmandatsklausel* irait à l'encontre de l'idée principale du rôle primordial du "second vote", de sorte que son abolition semble cohérente avec la priorité donnée aux votes exprimés pour la partie proportionnelle de l'élection.

45. La suppression du mandat de base favorise les partis politiques plus importants et bien établis et rend plus difficile pour les partis plus petits, régionaux ou plus récents d'obtenir une représentation parlementaire proportionnelle à leur niveau de soutien. Par exemple, le nouveau système électoral a clairement un impact négatif sur certains partis régionaux qui n'ont pas d'organisation dans de nombreux Länder mais qui sont encore largement populaires dans certains d'entre eux, car ils peuvent ne pas obtenir le pourcentage de voix requis au niveau national. Par exemple, certains partis peuvent être bien implantés dans certaines circonscriptions, mais ne pas avoir le rayonnement nécessaire dans l'ensemble du pays, ce qui se répercute sur leurs résultats globaux à l'échelle nationale. En outre, conformément à l'article 18, paragraphe 2, seuls les partis pour lesquels une liste de *Land* a été approuvée dans l'État fédéral concerné peuvent désigner des candidats dans les circonscriptions. Bien qu'une telle modification donne la priorité au principe de couverture/distribution des votes (basé sur des votes proportionnels), elle limite les décisions internes d'un parti et l'empêche de désigner des candidats uniquement dans les circonscriptions.

46. La question qui se pose ici est de savoir si la suppression de la possibilité pour les partis bénéficiant d'un soutien important, mais uniquement local, de bénéficier de l'exemption est contraire aux normes électorales internationales. Le *Bundestag* est conçu comme une chambre représentant la nation allemande dans son ensemble. En d'autres termes, les normes électorales européennes n'exigent pas de règles électorales spécifiques pour les partis politiques bénéficiant d'un fort soutien local (la seule exigence analogue concerne les minorités nationales qui sont toujours favorisées dans la législation électorale allemande). Ainsi, le législateur allemand jouit d'une large marge d'appréciation dans ce domaine également, et on ne peut conclure que son pouvoir discrétionnaire a été exercé de manière disproportionnée.

47. Il convient toutefois de noter que l'influence possible du changement sur les résultats n'est pas purement théorique. Si l'on regarde les résultats des dernières élections législatives, *die Linke*, avec 4,9% des voix, n'a pu participer à la répartition proportionnelle des sièges que grâce à ses 3 mandats directs, et a donc obtenu un total de 39 sièges. La CSU, avec 5,2%, prendrait le risque d'être éliminée si les mandats directs ne permettaient pas d'entrer au Parlement. La

---

<sup>27</sup> Dans sa résolution 1705 (2010), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a appelé les États membres à "envisager d'abaisser les seuils légaux supérieurs à 3 %". Il ne s'agit toutefois pas d'une norme universellement reconnue.

<sup>28</sup> [Voir le communiqué de presse n° 70/2011 du 9 novembre 2011](#). Voir aussi la [décision](#) pour les élections locales.

révision de la législation bien avant les prochaines élections législatives réduit toutefois le risque de manipulation politique.

48. On peut toutefois se demander si le seuil de 5 % en tant que tel, sans aucune exception sauf pour les minorités nationales, est contraire aux normes internationales. Il existe différentes formes de seuils électoraux qui visent à éviter une fragmentation excessive du paysage politique. Il peut, au contraire, y avoir des mesures qui privilégient une composition plus variée des organes législatifs ou qui accordent une certaine protection aux petites formations politiques. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que ces mesures diffèrent d'un pays à l'autre et a refusé d'évaluer un seuil particulier sans tenir compte du système électoral dont il fait partie (*Yumak et Sadak c. Turquie*).<sup>29</sup> En principe, elle accorde aux États parties une large marge d'appréciation sur la manière de régler de telles exigences de seuil.<sup>30</sup> Toutefois, un seuil de 10 % est considéré comme excessif par la Cour européenne des droits de l'homme, du moins en l'absence de mesures correctives (*Yumak et Sadak c. Turquie*).<sup>31</sup> Le seuil électoral du système turc a été évoqué à plusieurs reprises devant la Commission de Venise. Bien que la Turquie ait ramené le seuil à 7 %, la Commission de Venise l'a jugé encore élevé.<sup>32</sup>

49. Alors que les seuils électoraux de 10% et 7% sont ou peuvent être considérés comme excessivement élevés, un seuil de 5% n'a rien d'inhabituel dans le contexte européen où un certain nombre d'États qui utilisent le système proportionnel pour les élections fixent cette clause limite (par exemple, la République tchèque, l'Estonie, l'Allemagne, la Pologne ou la Roumanie).<sup>33</sup> Bien que la combinaison du maintien du seuil de 5 % et de l'élimination de la *Grundmandatsklausel* puisse entraver les chances d'élection des petits partis et/ou des partis locaux en Allemagne, on ne peut pas dire qu'elle viole en soi le principe de l'égalité du suffrage. Elle poursuit l'objectif légitime d'empêcher la fragmentation de l'électorat et de mettre en place un organe législatif fonctionnel et un gouvernement efficace disposant d'une majorité parlementaire suffisante.

50. Dans un État fédéral, les intérêts régionaux peuvent être protégés par un parlement bicaméral. Le *Bundesrat* allemand est la principale institution chargée de protéger certains intérêts régionaux. Les *Länder* participent à l'administration de la Fédération par l'intermédiaire du *Bundesrat*<sup>34</sup> - mais il est nécessaire de souligner que le *Bundesrat* n'est pas élu directement, ses membres sont délégués par les *Länder*. Un seuil général de 5 % sans exception pour les petits partis bénéficiant d'un soutien important dans certaines circonscriptions seulement ne conduit pas à la non-représentation de ces intérêts locaux et régionaux. Ces intérêts peuvent être représentés et protégés également par des moyens procéduraux dans le cadre de la procédure législative, comme l'inclusion et l'audition d'institutions régionales ou d'organisations de la société civile.

51. Néanmoins, bien qu'il n'existe pas de norme internationale pour les seuils électoraux, l'abaissement du seuil présente l'avantage potentiel d'accroître le pluralisme politique et d'aligner les mandats sur la volonté des électeurs. Cet aspect est particulièrement important en raison de

---

<sup>29</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Yumak et Sadak c. Turquie*, requête n° 10226/03, arrêt (Grande Chambre), 8 juillet 2008, paragraphes 131-2.

<sup>30</sup> CourEDH, Guido Strack contre l'Allemagne et Peter Richter contre l'Allemagne, requêtes n° 28811/12 et 50303/12, décision, 1er septembre 2016, para. 33.

<sup>31</sup> CourEDH, *Yumak et Sadak c. Turquie*, Requête n° 10226/03, Arrêt (Grande Chambre), 8 juillet 2008, para. 147.

<sup>32</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)016](#), Turquie - Avis conjoint sur les amendements à la législation électorale par la loi n° 7393 du 31 mars 2022, paragraphes 27 et suivants.

<sup>33</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)016](#), Turquie - Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale par la loi n° 7393 du 31 mars (20 juin 2022), para. 33. Voir déjà Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)037](#), Rapport comparatif sur les seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux qui interdisent aux partis d'accéder au Parlement ; [CDL-AD\(2010\)007Rapport](#) sur les seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux qui interdisent aux partis d'accéder au Parlement (II).

<sup>34</sup> *Grundgesetz*, Art. 50.

la suppression de la *Grundmandatsklausel*.<sup>35</sup> L'abaissement du seuil peut également éliminer les conséquences négatives de l'amendement pour les partis politiques régionaux forts et contribuer ainsi à l'obtention d'un consensus politique plus large qui faisait défaut au moment de l'adoption de l'amendement.

d. *Candidats indépendants*

52. Il n'y a pas de restrictions pour les candidats indépendants à se présenter aux élections, conformément au paragraphe 7.5 du document de Copenhague.<sup>36</sup> L'article 6(2) n'exige pas que les candidats indépendants obtiennent des secondes voix pour gagner un siège, alors que l'article 6(1) exige une telle couverture pour les candidats de circonscription qui ont été désignés par un parti et qui obtiennent le plus grand nombre de secondes voix dans leur circonscription. L'article 27, paragraphe 4, a été modifié pour stipuler que "seules les personnes qui n'ont pas été désignées comme candidats en vertu de l'article 20, paragraphe 3, peuvent être désignées comme candidats sur une liste du Land". Cela signifie qu'il est interdit aux candidats indépendants de se présenter simultanément sur la liste d'un parti, ce qui limite leur droit de se présenter aux élections. La note explicative justifie cette restriction en notant que "les avantages résultant d'une candidature indépendante ne peuvent être combinés avec les avantages de la nomination par un parti, ce qui garantit que personne ne s'assurera une position trop privilégiée". Bien que cette disposition empêche tout abus potentiel de cette option, elle n'augmente pas la possibilité pour un candidat indépendant d'être élu. Plus précisément, en supprimant le "poids" du vote de circonscription (premier) et en passant à une représentation proportionnelle stricte, les chances d'un candidat indépendant d'être élu seraient réduites. De manière positive, l'article 48(2) amendé stipule que si un candidat indépendant se retire du parlement, son siège reste vacant. Toutefois, il n'est pas tout à fait clair si ce siège est réservé aux candidats indépendants ou si tout autre parti peut participer à une élection partielle. D'autres mesures visant à garantir une participation égale et plus efficace des candidats indépendants pourraient être envisagées.

53. Un aspect intéressant et problématique est la position des candidats individuels. L'absence d'obligation d'être couvert par des secondes voix peut, du moins en théorie, avantager les candidats indépendants dans les circonscriptions par rapport aux candidats désignés par un parti, car les premiers obtiennent automatiquement un siège s'ils obtiennent le plus grand nombre de premières voix dans leur circonscription. Cette inégalité de traitement est un corollaire justifiable du système, car un candidat indépendant ne peut pas être couvert par les deuxièmes votes exprimés en faveur d'une liste de parti.

e. *Considérations sur le genre*

54. La législation ne prévoit pas de quotas par sexe pour les nominations de candidats ou les listes de partis et les amendements proposés ne comprennent pas de mesures visant à améliorer la représentation des femmes. Le BIDDH et le Conseil de l'Europe reconnaissent que les mesures législatives sont des mécanismes efficaces pour promouvoir la participation des

---

<sup>35</sup> Les bonnes pratiques internationales, en tant que principe, conseillent aux États de maintenir les seuils à un niveau bas. Voir le paragraphe 22.3 de la Résolution 1705 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui invite les États membres du Conseil de l'Europe à "envisager d'abaisser les seuils légaux supérieurs à 3 %". Voir également, dans des avis récents, l'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et du BIDDH sur les amendements au code électoral et à la législation connexe en Arménie, CDL-AD(2021)025, paragraphes 45-48 ; Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les amendements à la législation électorale et aux "lois d'harmonisation" connexes en Turquie, CDL-AD(2018)031, paragraphes 30-36 ; Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur le projet de code électoral de Moldova, CDL-AD(2022)025, paragraphe 123.

<sup>36</sup> Le paragraphe 7.5 du [document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#) invite les États participants à "respecter le droit des citoyens à briguer des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis ou d'organisations politiques, sans discrimination". En outre, conformément aux décisions de la Cour constitutionnelle fédérale (BVerfGE 41, 399, 416 et suivants [1976]), les candidats indépendants doivent se présenter aux élections dans les circonscriptions.

femmes à la vie politique et publique.<sup>37</sup> En outre, l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes souligne que "l'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination".<sup>38</sup>

55. Bien que le passage à une représentation plus proportionnelle puisse avoir une incidence sur l'élection des femmes, cela ne peut être efficace que si les femmes sont bien placées sur les listes des partis. La Commission de Venise et le BIDDH ont noté que la question de la représentation des femmes dans les candidatures a été débattue au sein de la Commission du droit électoral et reconnaissent que l'amendement ne constitue pas une réforme globale du système électoral. Ils recommandent de poursuivre le débat sur cette question.

56. Les autres amendements sont essentiellement d'ordre technique et visent à aligner la terminologie touchée par les principaux changements.

#### IV. Conclusion

57. Le 3 mars 2023, M. Tiny Kox, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé un avis concernant le projet de loi sur les amendements à la loi électorale fédérale allemande et sa conformité avec les normes du Conseil de l'Europe. La Commission de Venise et le BIDDH ont examiné la loi telle qu'elle a été adoptée par le Bundestag le 17 mars 2023.

58. La Commission de Venise et le BIDDH remercient les autorités allemandes pour leur coopération dans la préparation de cet avis.

59. Les modifications de la loi électorale fédérale allemande comprennent deux changements principaux du système électoral : le premier implique la primauté du vote pour les listes proportionnelles, ce qui implique la suppression des mandats excédentaires ainsi que la possibilité pour certaines circonscriptions de ne pas être représentées ; le second abolit l'exception au seuil de 5 % pour les partis ayant obtenu trois mandats directs.

60. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent que tout système électoral peut être choisi tant qu'il ne va pas à l'encontre des normes internationales en matière d'élections. Ils considèrent que les amendements examinés sont largement conformes à ces normes, tant sur le fond qu'en ce qui concerne la manière et le calendrier de leur procédure d'adoption. Toutefois, la Commission de Venise et le BIDDH notent l'absence de soutien de la part de certains partis. L'obtention d'un large consensus sur le choix et les aspects fondamentaux d'un système électoral contribue à l'acceptation, à la légitimité et à la stabilité du système de gouvernement. On pourrait envisager d'améliorer la représentation des femmes dans les candidatures.

61. La Commission de Venise et le BIDDH restent à la disposition des autorités allemandes et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.

---

<sup>37</sup> Voir [Conseil ministériel de l'OSCE, décision n° 7/09 sur la participation des femmes à la vie politique et publique](#), paragraphe 2 ; Conseil de l'Europe, [rapport parlementaire sur l'augmentation de la représentation des femmes en politique par le biais du système électoral](#).

<sup>38</sup> En outre, la Commission de Venise a déclaré que la parité doit être un objectif, plutôt qu'une obligation stricte, dans laquelle le but est de garantir un niveau minimum de 40% de représentants élus de chaque sexe, en outre, la Commission a considéré que "une fois que les femmes constituent une proportion particulière d'un parlement, la politique et les politiques seront transformées. Par conséquent, le nombre de femmes au parlement a vraiment de l'importance". Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)002](#), Rapport sur la Recommandation 1676 (2004) de l'Assemblée parlementaire sur la participation des femmes aux élections, para. 15 ; [CDL-AD\(2009\)029](#). Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique, para. 12.