



Strasbourg, le 4 avril 2005

CDL-AD(2005)011

Etude no. 306 / 2004

Or. angl.

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

RAPPORT
SUR L'ABOLITION DES RESTRICTIONS
AU DROIT DE VOTE
AUX ELECTIONS LEGISLATIVES

par

Mme Mirjana LAZAROVA TRAJKOVSKA
(Membre, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »)

Entériné par la Commission de Venise
lors de sa 61^e session plénière
(Venise, 3-4 décembre 2004)

I. Introduction

1. Une proposition de résolution sur « l'abolition des restrictions au droit de vote aux élections législatives » a été soumise à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe par M. Frunda et plusieurs de ses collègues le 12 septembre 2003. Le 7 juin 2004, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise de préparer un rapport sur le cadre juridique et la pratique dans différents États membres du Conseil de l'Europe concernant les restrictions au droit de vote aux élections législatives en portant une attention particulière à la situation des minorités nationales qui ne disposent pas du plein statut en matière de citoyenneté. La Commission de Venise a nommé rapporteurs Mme Mirjana Lazarova Trajkovska (« l'ex-République yougoslave de Macédoine ») et M. Franz Matscher (Autriche).

2. Le présent rapport a été entériné par la Commission lors de sa 61^e Session plénière (Venise, 3 - 4 décembre 2004).

3. Les questions soulevées dans le document de l'Assemblée parlementaire sur lequel repose ce rapport (AS/Jur(2004)16 du 7 juin 2004) sont étroitement liées à des éléments centraux de la démocratie et notamment au système électoral. Elles abordent certaines des caractéristiques constitutives des politiques modernes, organisées principalement dans le cadre d'Etats-nations, plus ou moins intégrés dans diverses organisations internationales. Dans un même temps, ces questions favorisent la tenue d'un débat pertinent sur la nécessité d'adapter les organisations et les principes politiques existants à l'évolution globale des sociétés modernes.

4. Le droit de vote est l'une des conditions préalables de base à la sauvegarde d'autres droits politiques et civils fondamentaux, mais il constitue en même temps l'un des aspects les plus importants de la citoyenneté, d'où son lien étroit avec le principe de souveraineté de l'Etat. Ces deux dimensions sont sources de diverses restrictions, légitimes ou illégitimes, au droit de vote.

5. L'acceptation des principes du suffrage universel, égal, libre, secret et direct en tant qu'éléments constitutifs du patrimoine électoral européen va de pair avec la reconnaissance de conditions auxquelles ce droit de vote est néanmoins lié. Certains individus résidant dans un pays ou sur un territoire donné ne remplissent pas ces conditions. Par conséquent, le droit de vote est soumis à des restrictions imposées par les Etats. A ce titre, des restrictions fondées sur l'âge, la citoyenneté et la résidence, le passé criminel et l'incapacité mentale sont communément dictées par la plupart, si ce n'est tous les pays démocratiques. Elles interviennent au niveau des deux dimensions des droits électoraux : la dimension active (le droit de vote) et la dimension passive (le droit d'être élu). La pratique nationale dans ce domaine diffère néanmoins quelque peu.

6. A cet égard, le présent rapport rédigé à la demande de l'Assemblée parlementaire, aborde les questions relatives aux restrictions au droit de vote fondées sur des motifs tels que l'âge, la nationalité ou la résidence permanente, le passé criminel et les maladies mentales. Certaines de ces questions ne sont toutefois pas faciles à traiter d'un point de vue purement légaliste. Elles nécessitent également un débat préalable d'ordre sociologique, philosophique et culturel.

II. Conditions d'âge aux droits électoraux

7. Deux questions se posent quant aux pratiques nationales actuelles relatives aux conditions d'âge imposées au droit de vote. La première a trait à l'âge minimum requis que doivent avoir atteint les jeunes pour être en droit de voter. La seconde porte sur les différences d'âge minimum selon qu'il s'agit du droit de vote actif ou passif.

8. Concernant la première question, tous les pays semblent accepter l'idée que les jeunes doivent avoir atteint un certain âge de « majorité politique » pour être en mesure de voter. La réponse à cette question s'appuie sur la définition de la maturité (maturité politique) susceptible de différer pour des raisons culturelles. Néanmoins, des arguments solides, tant politiques que juridiques, plaident en faveur de la proposition selon laquelle l'âge minimum ne peut excéder celui auquel les jeunes sont appelés sous les drapeaux (18 ans). Les instruments internationaux des droits de l'homme stipulent clairement qu'une personne obtient la jouissance de ses droits politiques à l'âge de dix-huit ans. La Convention des Nations Unies sur les Droits de l'enfant¹ énonce dans sa Partie I, article 1 qu'« *aux fins de la présente Convention, un "enfant" s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable* ».

9. Fort de cela, nous sommes d'avis que l'âge minimum requis pour acquérir les droits de vote ne doit être supérieur à dix-huit ans. La question de savoir avec exactitude quand la personne est supposée remplir le critère (dans l'année où sont organisées les élections ou le jour même du scrutin), reste ouverte. Aucune règle précise ne permet d'y répondre et l'approche diffère d'un pays à l'autre. Pourtant, les États devraient au minimum garantir que l'ensemble des personnes ayant atteint l'âge requis le jour du scrutin ont la possibilité d'exprimer leur voix à dater de ce jour.

10. S'agissant de la seconde question relative aux différences actuelles entre l'âge minimum requis pour exercer les droits de vote actif ou passif, une analyse comparative montre que les États européens n'appliquent pas les mêmes critères d'âge minimum. L'argument le plus couramment avancé est que la participation au processus de prise de décision nécessite des connaissances et un vécu supplémentaires.

11. A cet égard, nous sommes d'avis que la Commission de Venise a déjà clairement exprimé sa position selon laquelle « *l'éligibilité devrait de préférence être acquise au même âge que le droit de vote, mais au plus tard à 25 ans, sous réserve de fonctions particulières (sénateur, chef d'Etat)* ».²

III. Condition de nationalité et de résidence

12. Le droit de vote ou le privilège de voter est le plus souvent interprété et rattaché aux droits de citoyenneté ou de nationalité. Dans cette perspective, il s'agit d'un devoir et d'un privilège qui incombent aux personnes au titre de la loyauté envers un Etat ou une nation. Sur cette base, il est couramment d'usage que les constitutions et autres législations stipulent qu'en principe les

¹ Convention sur les Droits de l'enfant, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, conformément à l'article 49.

² Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e Session plénière, CDL-AD(2002)023rev, para. I 1.1.a.iii.

personnes possédant la citoyenneté ou la nationalité de l'Etat disposent des droits de vote. Dans un même temps, l'on assiste à un mouvement et processus puissants en faveur de l'admission au suffrage des résidents étrangers. Le processus a déjà conduit à des réalisations politiques et juridiques tant aux plans national qu'international.

13. La Résolution A/RES/46/137 de l'Assemblée générale (1991)³ stipule que « ...le droit de participer à un système politique fondé sur une citoyenneté commune et égale et sur le suffrage universel est essentiel à l'application du principe d'élections périodiques et honnêtes... ».

14. Au niveau de l'UE, le Traité de Maastricht (article 8) institue une citoyenneté européenne pour tous les citoyens de l'Union. Sur cette base, l'article 8.b stipule que « *Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.* » Par conséquent, tous les citoyens de l'Union ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et au Parlement européen dans chacun des États membres. La Directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales accorde à tous les citoyens de l'Union le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans les États membres où ils résident sans que ce droit soit lié à la résidence dans leur Etat d'origine.

15. Au sein du Conseil de l'Europe, un développement important est également intervenu depuis l'adoption de la Recommandation 1082 (1988). En 1992, la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local a été ouverte à la signature. Bien que le nombre d'Etats ayant ratifié la Convention soit relativement faible, son influence sur la législation nationale est largement reconnue.

16. Par ailleurs, plusieurs autres documents internationaux sont promulgués dans l'idée d'instituer la participation des résidents étrangers à la vie publique.⁴ La Recommandation 115 (2002)⁵ sur la participation des résidents étrangers à la vie publique locale : les conseils consultatifs, est d'un intérêt tout particulier pour notre étude. Au point 8 de cette Recommandation, il est stipulé que « ...ces résidents étrangers durablement et légalement établis sur le territoire d'un Etat doivent se voir accorder des droits, y compris politiques, en échange des devoirs qu'ils acceptent vis-à-vis de la communauté qui les accueille ». Au point 20, la Recommandation « invite l'Union européenne à suivre l'approche non discriminatoire prônée par le Conseil de l'Europe et ses conventions, et donc à revoir ses positions actuelles en matière de participation des résidents étrangers à la vie publique locale de façon à reconnaître la citoyenneté de résidence à tous les résidents étrangers quel que soit leur pays d'origine, et à leur accorder les mêmes droits politiques sur la base de critères communs de résidence ».

³ Assemblée générale des Nations Unies 17 décembre 1991 A/RES/46/137.

⁴ Résolution 92(2000) adoptée par le CPLRE, la ville de Strasbourg et son Conseil consultatif des étrangers les 5 et 6 novembre 1999 ; Recommandation 1500 (2001) sur la Participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les États membres du Conseil de l'Europe, adoptée par l'Assemblée parlementaire et la Recommandation Rec (2001) 19 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local.

⁵ Approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 5 juin 2002 et adoptée par la Commission permanente du CPLRE le 6 juin 2002.

17. Le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise indique au point I.1.1.b.ii qu'« *...il est toutefois souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local* ». ⁶

18. Un argument solide plaçant en faveur de l'octroi de la possibilité de voter aux résidents à long terme non-ressortissants, tout au moins aux élections locales, pourrait venir du fait qu'ils payent leurs impôts sur leur lieu de résidence et contribuent par la même au développement de leur communauté de résidence. A cet égard, le droit relatif à la participation à la vie publique par l'intermédiaire du processus électoral pour ces contribuables semble parfaitement justifié et peut être considéré comme un souci d'équité.

IV. Condition de citoyenneté et de résidence au droit de vote

19. Le Conseil de l'Europe, notamment le CPLRE et l'Assemblée parlementaire, ont porté la plus grande attention à l'intégration des étrangers dans les États membres du Conseil de l'Europe, notamment en ce qui concerne leur participation au processus de prise de décision. Dans les dix ou douze dernières années, une attention spéciale a été portée à la participation des non-citoyens aux élections locales.

20. Suite à cette approche, dans certains États membres du Conseil de l'Europe, les résidents étrangers sont autorisés à voter. A titre d'exemple, selon les termes de l'article 70 para. 2 de la Constitution de la Hongrie, « *pour l'élection des collectivités locales et des maires, le droit de vote et celui de participer aux référendums ainsi qu'aux initiatives populaires locaux, appartiennent également, conformément à une loi spécifique, aux personnes qui ne sont pas citoyens hongrois, mais sont reconnus comme immigrants et résident sur le territoire de la République de Hongrie, si elles séjournent sur le territoire du pays le jour des élections ou du référendum* ».

21. La Constitution de la République du Portugal dans son Article 15 prévoit que « *...la loi, sous réserve de réciprocité, peut accorder à des étrangers résidant sur le territoire national la capacité électorale active et passive pour l'élection des membres des organes des collectivités locales. Sous réserve de réciprocité, la loi peut aussi accorder aux citoyens des États membres de l'Union européenne résidant au Portugal le droit d'élire les députés au Parlement européen et d'être élus* ».

22. La Loi électorale des Pays-Bas, dans sa Section B 3 dispose que « *1. Les personnes qui résident dans la municipalité le jour de la présentation des candidatures et qui ont atteint l'âge de 18 ans le jour du scrutin peuvent élire les membres des conseils municipaux. 2. Pour être autorisées à voter, les personnes non-ressortissantes d'un Etat membre de l'Union européenne doivent, le jour de la présentation des candidatures, remplir les conditions suivantes : (a) Etre autorisées à résider aux Pays-Bas conformément à la section 9 ou 10 de la loi sur les Etrangers ou à un Accord de siège conclu entre une organisation internationale et l'Etat des Pays-Bas et, (b) Résider aux Pays-Bas depuis une période ininterrompue d'au moins cinq ans avant le jour de la présentation des candidatures et disposer des droits de résidence tels que stipulés en (a) ci-dessus ou conformément à la section 9a de la Loi sur les Etrangers...* » (traduction non officielle)

⁶ Voir note de bas de page 2.

23. En règle générale, dans de nombreux Etats, les personnes qui résident légalement hors de leur pays en qualité d'étrangers (non-citoyens) disposent du droit de vote aux élections locales. Ce droit est conditionné à une certaine durée de résidence dans le pays hôte (communauté). L'argumentation qui vient étayer cette pratique repose sur plusieurs motifs complémentaires telles qu'une démarche intégrationniste, des raisons liées à la représentation (les non-ressortissants résidant légalement sur le territoire payent des impôts) et aux droits de l'homme, et notamment au droit pour les non-citoyens d'exprimer leurs opinions.

24. A notre avis, la résidence peut servir de critère pour octroyer aux non-citoyens le droit de voter non seulement aux élections locales, mais aussi aux élections régionales, nationales et présidentielles. Une égalité de traitement doit être instituée pour tous les résidents (citoyens ou non) sans différence aucune fondée sur le nombre de résidents étrangers proportionnellement à l'effectif des citoyens. Le raisonnement qui sous-tend cet avis est que dans la réalité, la plupart des résidents permanents étrangers sont plus familiarisés ou éprouvent plus d'intérêt pour la vie politique de l'Etat hôte que pour celle de leur pays d'origine.

V. Condition de citoyenneté et de résidence au droit d'éligibilité

25. Dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, la citoyenneté est une condition pour se présenter à des élections (droit électoral passif). Cette approche est assez compréhensible eu égard aux compétences de l'autonomie locale. Les résidents de la municipalité ne peuvent être représentés par une personne qui n'est pas familiarisée avec la vie de la communauté. Par conséquent, la législation électorale, notamment lors d'élections locales, prévoit à juste titre la citoyenneté comme condition préalable à l'exercice du droit d'éligibilité. Cette pratique est conforme à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

26. La Convention dans son Chapitre C - Droit de vote aux élections locales, à l'article 6 stipule que *« chaque Partie s'engage, sous réserve des dispositions de l'article 9, paragraphe 1, à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'Etat en question pendant les cinq ans précédant les élections. Un Etat contractant peut cependant déclarer, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, qu'il entend limiter l'application du paragraphe 1 au seul droit de vote »*.

27. L'article 7 de cette Convention prévoit que *« chaque Partie peut, unilatéralement ou dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, stipuler que les conditions de résidence spécifiées à l'article 6 sont satisfaites par une période de résidence plus courte. »*

VI. Les expatriés et le droit de vote dans leur pays d'origine

28. La plupart des citoyens de pays européens qui travaillent ou séjournent temporairement à l'étranger sont inscrits sur les listes électorales de leur pays d'origine. Ces personnes sont principalement enregistrées en fonction de leur dernier lieu de résidence avant leur départ à l'étranger. Cette pratique démontre clairement la volonté des législateurs à recourir à la résidence comme critère d'affectation des citoyens (qui disposent du droit de vote) sur les listes électorales. Dans la majorité des pays, les personnes qui jouissent d'un droit de vote actif peuvent l'exercer à condition d'avoir ou d'avoir eu une résidence sur le territoire de leur pays d'origine avant leur départ à l'étranger, quel que soit leur lieu de résidence actuel. La méthode d'enregistrement de la nouvelle résidence et la radiation de la résidence précédente ou

temporaire, ainsi que la déclaration de changement d'adresse, est régie en vertu d'une législation qui varie d'un pays à l'autre.

29. A titre d'exemple, l'article 121, paragraphe 2 de la Constitution de la République du Portugal prévoit que *« la loi régleme l'exercice du droit de vote des citoyens portugais résidant à l'étranger. Elle doit vérifier l'existence de liens réels avec la communauté nationale. »*

30. L'article 8 du Code électoral de la République d'Albanie institue que *« les électeurs vivant à l'étranger n'ont le droit de voter que sur le territoire de la République d'Albanie, à l'endroit où ils figurent au registre de l'état civil, pour autant que leur nom figure également au Registre national des électeurs, conformément aux procédures visées dans le présent Code, et qu'ils soient en possession d'une carte d'électeur. »*

31. Les faits précédemment énoncés soulèvent la question suivante : pour quelle raison la plupart des États décident-ils d'adopter le concept qui lie le droit de vote d'un citoyen à son lieu de résidence ? La méthodologie employée pour enregistrer les électeurs détermine la répartition des bureaux de vote et en conséquence le découpage des districts électoraux. Cependant, les citoyens de ces mêmes États membres du Conseil de l'Europe qui se trouvent à l'étranger le jour des élections peuvent exercer leur droit de vote dans les bureaux consulaires ou diplomatiques ou encore par correspondance. Or, selon la législation de ces mêmes États, ils seraient censés revenir dans leur pays et voter dans la municipalité de leur dernière résidence avant leur départ. Il n'est pas donné à tous de pouvoir procéder de la sorte.

32. A notre avis, le pays d'origine devrait trouver une solution permettant de regrouper cette catégorie d'électeurs résidant à l'étranger et désireux d'exercer leur droit de vote, mais qui sont dans l'incapacité de revenir dans leur pays le jour des élections. Il incombe au citoyen de décider s'il souhaite exercer ce droit. La même approche pourrait être appliquée à la condition juridique relative au suffrage passif. Une telle disposition législative signifierait que chaque citoyen qui remplit les conditions générales requises est en droit de se présenter aux élections nationales sans être dans l'obligation de se trouver dans son Etat d'origine. Le seul lien juridique avec l'Etat, qu'un citoyen désireux de se porter candidat doit satisfaire, est d'en être citoyen. Cette approche est particulièrement importante pour les Etats dont un grand nombre de ressortissants vivent à l'étranger tout en souhaitant maintenir des liens avec leur pays (ils peuvent se porter candidat au Parlement bien que leur résidence et celle de leurs héritiers soit à l'étranger).

VII. Les personnes condamnées pour une infraction pénale ou à une peine d'emprisonnement

33. Dans un certain nombre de pays, les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement ou pour une infraction pénale sont autorisées à voter sans restrictions. Pourtant, dans plusieurs États, les détenus ne peuvent pas voter, ou ils sont autorisés à voter mais ne peuvent être élus.

34. La Constitution arménienne prévoit à l'article 27 que *« ...les citoyens reconnus incapables par une décision judiciaire ou dûment condamnés pour une infraction pénale et purgeant une peine ne peuvent ni voter ni être élus. »*

35. La Constitution de la République d'Estonie stipule à l'article 58 que *« la loi peut soumettre à des restrictions la participation aux élections des citoyens estoniens condamnés par un tribunal et purgeant une peine dans un établissement pénitentiaire. »*

36. L'article 70, paragraphe 3, de la Constitution de la République de Hongrie prévoit que *« n'a pas le droit de vote, la personne mise sous tutelle restrictive de capacité ou sous tutelle avec effet d'incapacité, qui est sous l'effet d'un jugement ayant force de chose jugée interdisant l'exercice des affaires publiques, qui purge sa peine privative de liberté ayant force de chose jugée, ou est en traitement médical forcé dans une institution sur ordonnance ayant force de chose jugée prononcée au cours d'une procédure pénale. »*

37. La Constitution de la République de Pologne indique à l'article 62, paragraphe 2 *« sont privées du droit de participer au référendum et du droit de vote les personnes déclarées incapables en vertu d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée ainsi que les personnes déchues de leurs droits civiques ou électoraux. »*

38. La Constitution roumaine à l'article 34, paragraphe 2, stipule que ne peuvent voter *« ...les personnes condamnées, par arrêt judiciaire définitif, à la perte des droits électoraux. »*⁷

39. La Loi relative aux élections parlementaires danoises dans sa Partie 1, paragraphe 4 énonce que *« 4.-(1) Est éligible au Folketing toute personne ayant qualité d'électeur à cette assemblée, conformément à la section 1, cf. section 2, sauf les personnes ayant été condamnées pour un acte qui, pour l'opinion publique, les rend indignes d'être membres du Folketing, cf. les sections 30 et 33 de la Constitution. "... (2) Une personne peut toutefois toujours se présenter aux élections, quelles que soient les objections quant à sa non-éligibilité. »* (traduction non officielle)

40. L'article 6 du Code électoral de la Belgique exclut du corps électoral et n'autorise pas à voter les personnes qui ont été condamnées pour une infraction pénale.

41. Aux yeux de la Commission de Venise, les prisonniers devraient être autorisés à exercer leur droit de vote sans restrictions à moins que la privation de ce droit ne soit imposée par un tribunal au titre de la peine décidée. En prononçant ce type de sanctions, le principe de proportionnalité et la nécessité d'une telle sanction dans une société démocratique doivent être respectés. Une sanction pénale conduisant à l'emprisonnement ne devrait pas signifier la privation automatique de l'un des droits politiques les plus importants - le droit de vote.

42. La Commission de Venise, dans son Code de bonne conduite a formulé des dispositions relatives à l'exclusion du droit de vote d'une personne en la soumettant à quatre conditions cumulatives : elle doit être prévue par la loi, elle doit respecter le principe de la proportionnalité, elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves, et être prononcée par un tribunal dans une décision spécifique.⁸

VIII. Les personnes qui accomplissent leur service militaire

43. Les personnes qui accomplissent leur service militaire ainsi que celles qui servent dans les forces de l'ordre, occupent une place particulière dans certaines sociétés. Par conséquent, elles sont, dans certains pays, privées de leur droit de vote et d'éligibilité. D'un autre côté, dans de

⁷ Des conditions similaires sont prévues dans les législations de l'Azerbaïdjan, de la Bulgarie, de Chypre, de la Géorgie, du Luxembourg, de la Moldova, du Royaume Uni et de la Fédération de Russie.

⁸ Voir note de bas de page 2, para. I.1.1.d.v.

nombreux pays où tel n'est pas le cas, le droit de vote de ces personnes est régi par des normes supplémentaires mais pas obligatoirement restrictives.

44. Conformément à l'article 2, paragraphe 6 du Code électoral arménien « *les citoyens membres des forces armées accomplissant leur service militaire ou suivant une formation militaire ne peuvent pas participer aux élections aux organes de l'autonomie locale ni aux élections législatives...* ». L'article 10 de cette même loi dispose également que « *...les membres des forces armées accomplissant leur service militaire ou suivant une formation militaire...ne peuvent être inscrits sur les listes électorales relatives aux élections aux organes de l'autonomie locale ni aux élections législatives.* » (traduction non officielle)

45. La Loi sur les dispositions générales relatives aux élections et aux listes électorales en Turquie, institue à l'article 7 que « *...ne disposent pas du droit de vote 1. Les simples soldats, caporaux et sergents en service actif dans les forces armées turques (les personnes en congé pour quelque raison que ce soit sont strictement soumises à cette disposition), 2. Les étudiants des écoles militaires...* » (traduction non officielle)

46. Le Code électoral de la Moldova à l'article 13, paragraphe 2 énonce que « *ne peuvent être élus : a) le personnel militaire en service actif ; b) les personnes assumant une fonction incompatible avec le statut d'élu en vertu de la législation en vigueur, jusqu'à l'expiration de cette incompatibilité c) les personnes qui ne satisfont pas aux conditions énoncées au paragraphe (1) de cet Article.* » (traduction non officielle)

47. L'argumentation sous tendant cette exclusion et ces restrictions repose sur les expériences spécifiques du passé en matière de relations entre les civils et les militaires. Pourtant, la nécessité d'un contrôle démocratique de l'armée ne devrait pas servir d'excuse pour priver automatiquement de leurs droits de vote les personnes qui effectuent leur service militaire. Elles doivent également être en mesure d'exercer pleinement leurs droits à la citoyenneté. Cela ne doit toutefois pas empêcher les États de jouir d'une certaine marge d'appréciation applicable dans des circonstances clairement définies par la loi.

IX. Les personnes frappées d'une incapacité mentale

48. La participation à la vie démocratique de la société présuppose certaines capacités mentales. A ce titre, des restrictions limitées sont apportées aux droits de vote des personnes atteintes d'incapacité mentale. Ces restrictions sont communes à la plupart des Etats du Conseil de l'Europe.

49. L'article 45, paragraphe 2 de la Constitution d'Albanie prévoit que « *les citoyens ayant été déclarés frappés d'une incapacité mentale par une décision de justice n'ont pas le droit de vote.* »

50. Le Code électoral arménien, à l'article 2 paragraphe 5 dispose que « *les citoyens ayant été déclarés frappés d'une incapacité par une décision de justice ... ne peuvent exercer le droit de vote ou être élus.* » (traduction non officielle) La Constitution de la République d'Estonie à l'article 57, paragraphe 2 prévoit que « *tout citoyen estonien qu'un tribunal a déclaré en état d'aliénation mentale ne peut exercer le droit de vote.* »

51. La Loi sur l'élection de représentants au Parlement croate, à l'article 4, énonce que « *les représentants au Parlement sont élus sur la base du suffrage universel, égal et direct par l'ensemble des citoyens croates ..., à l'exception des personnes privées de la capacité juridique* par une décision de justice ...* »

52. La Constitution de la République de Pologne, à l'article 62 paragraphe 2, dispose que « *sont privées du droit de participer au référendum et du droit de vote les personnes déclarées incapables en vertu d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée ainsi que les personnes déchues de leurs droits civiques ou électoraux.* » La Constitution de la Roumanie, à l'article 34 prévoit que « *n'ont pas le droit de vote les débilés ou les aliénés mentaux placés sous interdiction, ni les personnes condamnées, par arrêt judiciaire définitif, à la perte des droits électoraux.* »

53. La Loi fédérale relative à l'élection des députés à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie dans son Article 4, paragraphe 6 déclare qu'« *un citoyen de la Fédération de Russie reconnu incapable par un tribunal ou détenu dans un lieu de privation de liberté par jugement du tribunal n'a pas le droit de voter ou d'être élu.* » (traduction non officielle)

54. Des réglementations similaires mais quelque peu spécifiques interviennent dans certains pays. La Loi électorale fédérale allemande à l'article 13, paragraphe 3 introduit de telles restrictions pour les citoyens qui sont « *internés dans un établissement psychiatrique en vertu de l'article 63 du Code pénal en conjonction avec l'article 20 du Code pénal.* » (traduction non officielle) La Constitution hongroise, à l'article 70, paragraphe 3 dispose que « *n'a pas le droit de vote, la personne mise sous tutelle restrictive de capacité ou sous tutelle avec effet d'incapacité, qui est sous l'effet d'un jugement ayant force de chose jugée interdisant l'exercice des affaires publiques, qui purge sa peine privative de liberté ayant force de chose jugée, ou est en traitement médical forcé dans une institution sur ordonnance ayant force de chose jugée prononcée au cours d'une procédure pénale.* » En Belgique, l'article 7 de la Loi électorale frappe de suspension des droits électoraux les personnes ayant été déclarées incapables au plan mental ou mises à la disposition du gouvernement sous la forme d'un internement par application de la loi. La Loi sur les dispositions générales relatives aux élections et aux listes électorales en Turquie, à l'article 8, stipule que les personnes placées sous tutelle et qui se sont vues interdire toute fonction dans le service public, ne sont pas autorisées à voter.

55. Le fondement juridique de telles restrictions doit être clairement défini par la loi et seule une décision rendue par un tribunal peut imposer la privation des droits de vote et d'éligibilité, pour raison d'incapacité mentale.

X. Les minorités nationales et les personnes ayant une double nationalité

56. L'article 15 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales stipule que « *les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant* ».

57. Les mesures positives en matière électorale constituent l'un des moyens d'établir la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise apporte quelques principes fondamentaux en vue de développer des mesures positives en matière électorale conformes à

l'héritage électoral européen, dont notamment : les partis de minorités nationales doivent être autorisés, garantir des sièges réservés aux membres des minorités nationales, les seuils électoraux (quorums) ne devraient pas affecter les chances des minorités nationales d'être représentées, les circonscriptions électorales (leur nombre, leur taille et leur forme, leur nombre de sièges) peuvent être établies en vue de favoriser la participation des minorités aux processus décisionnels.⁹

58. Par ailleurs, la double ou multiple nationalité ne devrait pas faire obstacle à l'exercice des droits de vote dans les deux pays.¹⁰ Cette approche est totalement compatible avec l'article 17, paragraphe 1 de la Convention européenne sur la nationalité qui dispose que les ressortissants d'un Etat Partie possédant une autre nationalité doivent avoir, sur le territoire de cet Etat Partie dans lequel ils résident, les mêmes droits et devoirs que les autres ressortissants de cet Etat Partie.

XI. Conclusions

59. Dans la plupart des pays examinés, la condition d'âge minimum est fixée à 18 ans tandis que celle relative au droit d'éligibilité varie selon les pays. Nous soulignons à cet égard, la recommandation de la Commission de Venise selon laquelle « *l'éligibilité devrait de préférence être acquise au même âge que le droit de vote, mais au plus tard à 25 ans...* »¹¹

60. Dans les pays étudiés, se dégage une tendance à faire prévaloir la résidence sur la nationalité, comme condition préalable au droit de vote. Les Etats du Conseil de l'Europe pourraient suivre cette approche, du moins pour les élections locales, et sous la condition d'une période de résidence minimale. S'agissant du droit de se présenter aux élections, la même approche pourrait être applicable, avec l'exigence d'une période plus longue de résidence.

61. Dans la plupart des pays comparés, les personnes condamnées pour des infractions pénales sont autorisées à exercer leur droit de vote (avec ou sans restrictions). Par contre, seul un nombre limité de pays octroie aux détenus le droit d'éligibilité. D'après la pratique existante des tribunaux, on peut en conclure que les restrictions au droit de vote pour cause d'infraction pénale sont difficiles à défendre sous l'angle des droits de l'homme. Par contre, les restrictions au droit d'éligibilité reposent sur une argumentation solide.

62. Dans certains pays, les droits de vote des personnes effectuant leur service militaire ou membres des forces de police sont soumis à des restrictions - elles ne sont pas autorisées à voter ou à se présenter aux élections. Cette pratique va à l'encontre de l'approche la plus communément admise qui consiste à ne pas imposer de restrictions aux droits de vote de ces personnes, tout en appliquant certaines règles complémentaires visant à leur permettre de participer aux élections sans aucune restrictions.

⁹ Voir note de bas de page 2, point I.2.4.

¹⁰ Loi électorale de la Bosnie-Herzégovine, qui à l'article 1.5 stipule qu'« un citoyen de Bosnie-Herzégovine qui détient la double nationalité conformément à l'article 1(7)(d) de la Constitution, a le droit de s'inscrire sur les listes électorales et de voter à condition que la Bosnie-Herzégovine soit son pays de résidence permanente. » (traduction non officielle)

¹¹ Voir note de bas de page 2, para. I.1.1.a.iii.

63. Les restrictions aux droits de vote pour raison d'incapacité mentale sont les plus courantes dans les pays étudiés. Ce critère de privation du droit de vote et d'éligibilité est accepté par l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. Il convient toutefois de souligner que ces restrictions sont légitimes lorsqu'elles sont imposées par une décision de justice.

64. Sur un plan général, l'analyse des restrictions contestées aux droits de vote dans les États membres du Conseil de l'Europe montre le plus souvent qu'elles ne sont pas contraires aux principes des droits de l'homme et aux pratiques en matière de citoyenneté. Les droits de vote ne sont pas des droits absolus de citoyenneté et, en tant que tels, peuvent justifier des restrictions à condition que ces dernières soient introduites de manière non-discriminatoire. La véritable question n'est pas de savoir si les restrictions actuelles aux droits de vote fondées sur l'âge minimum, la résidence ou la nationalité, l'incapacité mentale, les condamnations pénales, etc. sont légales ou légitimes, mais s'il est nécessaire d'autoriser les personnes présentant ces caractéristiques à participer au processus de prise de décision démocratique. Si l'orientation normative tend à élargir le corps électoral, les limites d'imposition de ces restrictions peuvent être plus strictes et s'approcher du concept de suffrage universel.