



Strasbourg, le 16 juin 2008

CDL-AD(2008)013

Etude n° 387/2006

Or. angl./fr.

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

RAPPORT
SUR LE DOUBLE VOTE DES PERSONNES
APPARTENANT A DES MINORITES NATIONALES

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 25^e réunion
(Venise, 12 juin 2008)
et par la Commission de Venise
lors de sa 75^e session plénière
(Venise, 13-14 juin 2008)

préparé sur la base des contributions de
M. Sergio BARTOLE (membre, Italie)
Mme Josette DURRIEU (experte, France)

I. Introduction

1. *A la demande du Bureau du Haut Commissaire pour les Minorités Nationales (HCMN), lors de sa 68^e session plénière (13 - 14 octobre 2006), la Commission européenne pour la démocratie par le droit a examiné le document sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales, préparé par le HCMN, sur la base des commentaires relatifs à ce document, rédigés par Mme Durrieu (CDL-EL(2006)029), rapporteuse désignée par le Conseil des élections démocratiques, ainsi que des commentaires présentés par la sous-Commission pour la protection des minorités.*

2. *Ayant tenu un échange de vues sur le sujet, la Commission a convenu qu'il fallait tenir compte de la grande diversité des modèles adoptés pour assurer l'élection des représentants spéciaux des minorités aux assemblées régionales et nationales. Selon les critères applicables à la protection des minorités nationales, les Etats disposent d'une marge de manœuvre considérable pour déterminer comment assurer leur participation effective aux affaires publiques. Cette marge doit leur permettre de tenir compte de leur situation historique et sociale particulière, tout en se conformant à l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'à l'article 14 de la Convention, à l'article 25 du Pacte international sur les droits civils et politiques des Nations Unies et à la jurisprudence pertinente.*

3. *Suite à cette discussion, le HCMN a préparé une version révisée du document sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales, qui a été soumis pour commentaires à Mme Durrieu (membre du Conseil des élections démocratiques) et à M. Bartole (membre suppléant, Italie). Voir les documents CDL-EL(2007)025 et CDL-EL(2007)020. Ces commentaires ont été discutés lors d'une réunion conjointe du Conseil des élections démocratiques et de la sous-commission sur la protection des minorités, qui s'est tenue le 18 octobre 2007. Sur cette base, la Commission de Venise a demandé au Secrétariat de préparer, en coopération avec les rapporteurs, un document consolidé sur la base des avis exprimés par les membres de la Commission et du Conseil des élections démocratiques (CDL-EL(2008)002, qui a été discuté lors de la réunion commune du Conseil des élections démocratiques et de la sous-commission sur la protection des minorités du 15 mars 2008. Le présent document est fondé sur les conclusions de cette réunion commune.*

4. *Dans l'intervalle, la Commission de Venise, sous le patronage du Président de la République de Croatie et en coopération avec d'autres organismes et institutions, a organisé un séminaire UNIDEM sur la participation des minorités à la vie publique (Zagreb, 18 - 19 mai 2007), traitant de plusieurs sujets connexes (dont, notamment, le double droit de vote, la suppression du quorum électoral, les sièges réservés, les règles de la double majorité, le traitement applicable aux non-ressortissants, etc.). Les documents présentés pendant ce séminaire ont été pris en compte dans la rédaction de ces commentaires.*

5. *Ce rapport a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 25^e réunion (Venise, 12 juin 2008) et par la Commission de Venise lors de sa 75^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2008).*

II. Remarques générales

6. Dans son document, le Bureau du Haut-Commissaire pour les minorités nationales (HCMN) souligne qu'idéalement, dans une société bien intégrée, les personnes appartenant à des minorités adhèrent ou votent pour des partis qui, sans être fondés sur l'appartenance ethnique, sont sensibles aux préoccupations des minorités. Cependant, dans certaines situations où les citoyens votent en se basant sur des considérations ethniques, linguistiques ou religieuses et où une certaine minorité est structurellement sous-représentée ou non représentée, il peut être

nécessaire de créer des mécanismes pour faciliter ou assurer l'élection de représentants des minorités en vue d'apaiser les tensions. Divers mécanismes existent et le double vote pourrait en être un.

7. Notons qu'un « mécanisme » déterminé peut aider à réduire les tensions dans un pays et que ce même mécanisme peut créer des tensions dans un autre.

8. « Opportunités » et « circonstances » relèvent donc de situations plus ponctuelles que structurelles et conduiront à se poser le problème de réponses transitoires dans une situation devant évoluer vers la « norme générale ». La note du HCMN dans son paragraphe 25 va dans ce sens : « L'intégration est la stratégie de prévention des conflits » [...] « Il est essentiel que les personnes appartenant aux minorités votent pour des partis politiques de caractère général. Ainsi, elles promouvront les intérêts et les préoccupations des minorités dans les programmes de ces partis ». La situation des nouvelles démocraties doit être dûment prise en considération à cet égard.

9. Avant d'examiner plus en détail l'admissibilité du double droit de vote, il convient de noter la portée relativement restreinte de la question. Le double droit de vote n'est qu'un des moyens de garantir une représentation au Parlement aux personnes appartenant à des minorités nationales. Il existe un bon nombre d'autres moyens, spécifiques aux minorités ou d'ordre général, de parvenir à un tel résultat¹.

10. Seule aujourd'hui la Slovénie garantit le double droit de vote aux personnes appartenant aux minorités nationales : 2 représentants des minorités – Italiens et Hongrois – élus sur des listes spéciales ont un statut de députés complets. La Cour Constitutionnelle slovène en 1998 l'a jugé compatible avec le principe d'égalité parce que garanti par des traités bilatéraux avec l'Italie et la Hongrie. Le double vote accordé aux membres des minorités serait « disproportionné » si l'on s'écartait trop du principe « une personne – une voix ».

11. A Chypre, outre leur droit de vote général comme membres de la communauté grecque, les membres de chacun des groupes religieux maronite, arménien et latin élisent un député à la Chambre des représentants, qui a un statut consultatif. Chaque représentant a le droit de soumettre les opinions de son groupe sur des sujets relatifs à ce groupe ou de présenter des observations sur des sujets y afférents devant tout organe ou commission de la Chambre des représentants ou tout organe ou autorité de la République, s'agissant des sujets qui relevaient de la compétence de la chambre communale grecque avant sa dissolution et le transfert de ses attributions législatives à la Chambre des représentants en 1965.

Mis en fo
police : Au

12. L'article 15 de la Constitution croate garantit des droits égaux aux membres de toutes les minorités nationales, et prévoit que la loi peut leur donner le droit – en plus du droit de vote en général – d'élire leurs représentants au Sabor (parlement) croate, mais un tel double droit de vote n'a pas été introduit jusqu'à présent. Les articles 15 et 16 de la loi sur l'élection des parlementaires au Sabor (2003) dispose que les minorités nationales ont huit sièges au Sabor, élus par un électorat spécifique couvrant tout le territoire de la Croatie. La minorité nationale serbe vote pour trois représentants ; les minorités italienne et hongroise pour une chacune ; les minorités tchèque et slovaque élisent ensemble un représentant, de même que les membres des minorités albanaise, bosniaque, monténégrine, macédonienne et slovène.

III. Le cadre juridique international

¹ Voir les deux études de la Commission de Venise sur ce thème, CDL-AD(2005)009 – rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens et CDL-INF(2000)004, Droit électoral et minorités nationales.

A. La Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950 [ci-après : la Convention] est le texte fondamental qui protège les droits et libertés fondamentaux. Les droits sont garantis à toute personne présente sur le sol de l'Etat adhérent à la Convention des Droits de l'Homme, indépendamment des questions de nationalité : droits à la vie ; droit à la liberté et à la sûreté ; respect de la vie privée, familiale, du domicile et de la correspondance ; liberté de pensée, de conscience et de religion ; liberté d'expression et d'information ; liberté de la presse ; liberté de réunion et d'association ; droit de propriété ; droit à l'éducation dans le respect par l'Etat des convictions religieuses et philosophiques des parents...

13. L'article 14 de la Convention des Droits de l'Homme est capital. Il proscriit toute distinction dans l'exercice des droits « fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques et toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

14. Ainsi, cet article proclame l'universalité des droits garantis par la Convention des Droits de l'Homme.

15. Les 47 Etats membres y sont parties. Il s'ensuit que les personnes appartenant à des minorités nationales et résidant sur le territoire de l'un de ces 47 Etats bénéficient toutes de tous les droits garantis par la Convention, lus en combinaison avec son article 14. Elles ne peuvent faire l'objet d'aucune discrimination dans l'exercice de ces droits et l'annulation d'éventuelles atteintes peut être demandée à la Cour Européenne des Droits de l'Homme [ci-après : la Cour] par les personnes se prétendant victimes.

16. Le Protocole additionnel n°1 à la Convention (Article 3) énonce la disposition pertinente essentielle pour la présente étude, qui garantit la liberté des élections « dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Cette disposition est le pendant, sur le plan européen, de la règle de l'article 25 du Pacte international sur les droits civils et politiques sur le plan universel (voir aussi l'article 2 du Pacte, sur la non-discrimination), comme l'indique à juste titre la note du bureau du HCMN dans son paragraphe 9.

17. La protection des droits non spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales apparaît dès lors étendue et effective déjà sur la base des instruments internationaux de caractère général relatifs aux droits de l'homme et, sans doute, les articles normatifs de la Convention des Droits de l'Homme prévoient-ils la faculté pour l'Etat de restreindre l'exercice de droits reconnus par celle-ci, mais ces restrictions doivent être prévues par la loi poursuivant un objectif légitime, proportionnées et motivées par les nécessités de l'ordre public ou de la protection des droits et libertés d'autrui.

18. Encore, ces restrictions doivent pouvoir être contrôlées par les juges nationaux et, en dernière instance, c'est la Cour qui en apprécie les exigences de forme et de fond, proportionnées et non discriminatoires, notamment au regard de l'article 14 de la Convention des Droits de l'Homme.

19. La **jurisprudence** de la Cour examine l'ordre juridique national concerné : aussi est-elle d'une part très pointilleuse quant au respect du principe d'égalité et, d'autre part, convient-elle que les Etats ont en la matière une marge de manœuvre appréciable et sont autorisés à trouver un équilibre entre l'obligation de protection des minorités et les dispositions électorales et constitutionnelles nationales traditionnelles. Dans l'affaire *Mathieu-Mohin & Clerfayt c. Belgique*², la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que « Les droits [garantis par l'article 3 du protocole additionnel à la Convention] ne sont pas absolus... il lui faut [à la Cour] s'assurer que (des) conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au

² Arrêt du 2 mars 1987, requête n° 9267/81, paragraphes 52 et 54.

point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés... Spécialement, (ces conditions) ne doivent pas contrecarrer "la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif". Il ne s'ensuit pourtant pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat » (effets amplificateurs)³. Cette conclusion peut ouvrir la voie à une politique de discrimination positive si c'est un but légitime que l'on poursuit et si le choix des électeurs est respecté ().

20. La large marge d'appréciation reconnue aux Etats en matière électorale par la jurisprudence vaut en particulier pour le choix du mode de scrutin.

21. Les organes de la CEDH (la Cour et l'ancienne Commission européennes des droits de l'homme) ont déclaré la grande majorité des systèmes électoraux compatibles.

- Scrutin proportionnel ou scrutin majoritaire,
- Scrutin à la majorité simple (à 1 tour) ou à la majorité relative (à 2 tours),
- Scrutin à deux degrés ou indirect (élections sénatoriales en France par un corps électoral composé d'élus),
On peut se demander si un système de suffrage indirect réservant ainsi le droit de vote à certains « citoyens privilégiés » même s'ils sont des élus ne serait pas jugé incompatible avec la Convention par la Cour européenne des droits de l'homme dans la mesure où il prive, de fait, du droit de vote la grande majorité de la population,
- « Vote unique transférable » ou vote alternatif : les citoyens reçoivent 2 ou plusieurs votes qui promeuvent la coopération entre communautés.

22. En bref, la méthode de traduction des voix en sièges est compatible avec l'article 3 du Protocole additionnel si elle respecte le principe général d'égalité du suffrage. Des « dérogations », « restrictions » et « déviations » existent si elles répondent à un but qui soit légitime, nécessaire et compatible par des moyens proportionnés. Ce sont des alternatives qui permettent le traitement différentiel des minorités pour assurer leur participation effective aux affaires publiques, si elles restent raisonnables (selon la Cour).

23. La Cour a récemment déclaré (en l'affaire *Yumak et Sadak c. Turquie*⁴) qu'il était souhaitable que le seuil de 10% appliqués lors des élections turques, soit abaissé et/ou que des correctifs soient mis en place pour assurer une représentation optimale des diverses tendances politiques, mais que les autorités turques étaient en mesure d'opter pour ce système. Les Etats peuvent donc tenir compte des exigences des politiques électorales nationales, à la lumière des facteurs historiques et politiques. L'article 3 du Protocole se borne à prescrire des élections « libres » organisées à « des intervalles raisonnables », « au scrutin secret » et « dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Il s'ensuit que cet article « n'engendre aucune obligation d'introduire un système déterminé » et qu'il s'applique en particulier aux modalités des élections.

B. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN) est l'instrument juridique contraignant spécifique qui garantit la protection des minorités dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il est nécessaire de l'étudier pour situer la question dans son contexte, avant d'examiner plus spécifiquement la conformité du double vote avec la CEDH. Selon l'article 15 de la Convention-cadre, « Les Parties s'engagent à créer les

³ Voir aussi *Silvius Magnago et Südtiroler Volkspartei c. Italie*, Commission européenne des droits de l'homme, décision du 15 avril 1996, requête n° 25035/94 : « C'est le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens qui doit être garanti. Il ne s'ensuit pourtant pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat ».

⁴ Arrêt du 30 janvier 2007, requête n° 10226/03.

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 ». Le rapport explicatif souligne que le but de cette disposition vise avant tout à favoriser une réelle égalité entre les personnes appartenant aux minorités nationales et celles faisant partie de la majorité. Voici une liste de mesures visant à créer les conditions nécessaires à la participation des personnes appartenant à des minorités nationales:

- consultation de ces personnes par des procédures appropriées et, en particulier, à travers leurs institutions représentatives ;
- association de ces personnes à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de mesures susceptibles de les toucher directement ;
- réalisation d'études en coopération avec les minorités pour évaluer l'incidence que les mesures prévues pourraient avoir pour elles ;
- participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux processus décisionnels et aux organes élus, au niveau national comme au niveau local; formes de gouvernement local ou décentralisé.

24. Un recueil d'avis récemment publié (avril 2006) par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales fournit des informations intéressantes sur l'interprétation que donne cet organisme de l'article 15 de la CCMN.

25. La position du Comité consultatif est nettement affirmée dans l'Avis du premier cycle sur la Hongrie, adopté le 22 septembre 2000 ; il reconnaît en effet « qu'en ce qui concerne l'établissement de dispositions électorales relatives à la représentation parlementaire, les Etats disposent d'une marge d'appréciation importante au regard des normes internationales » (article 3, Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et article 15 de la Convention-cadre). Mais, bien qu'il « ne puisse et ne veuille en aucun cas empiéter sur ces prérogatives », le Comité consultatif n'en critique pas moins les Etats qui, conformément à leurs règles internes propres, ont adopté des dispositions électorales pour la représentation parlementaire qui se sont révélés insuffisantes. En réalité, le Comité n'a pas, de sa propre initiative, prévu de propositions sur des dispositions pertinentes susceptibles de garantir la représentation des minorités nationales au sein des assemblées locales et nationales des Etats concernés. Notons que la question du double droit de vote n'a pas été examinée.

26. Le Comité consultatif respecte le choix des Etats quant à l'organisation des institutions parlementaires nationales et souligne, par exemple, l'importance des organes consultatifs dans le domaine des politiques relatives aux minorités nationales, la nécessité de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales une représentation équitable au sein de ces organes, l'obligation de se doter de services administratifs compétents spécialement chargés des problèmes de cette population. Le Comité partage l'idée que la mise en oeuvre de l'article 15 de la CCMN peut avoir lieu en respectant les traditions constitutionnelles des Etats, surtout si ceux-ci sont habitués de longue date à se conformer aux principes de la démocratie et de la liberté. Par ailleurs, le Comité est très attentif aux atteintes législatives à l'exercice des droits électoraux des personnes appartenant à des minorités nationales (voir par exemple les impératifs linguistiques pour pouvoir voter en Estonie) et a suggéré à plusieurs reprises des réformes nécessaires. Le Comité souligne également l'importance de l'autonomie territoriale ou culturelle dans le domaine de la protection des minorités nationales, sans suggérer l'adoption de l'une ou l'autre solution, en respectant ainsi son programme : ne pas empiéter sur la marge de manœuvre des Etats en la matière⁵.

⁵ Sur la participation des personnes appartenant à des minorités aux organes élus, voir aussi le commentaire du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur la participation effective

27. Dans l'Avis du premier cycle sur la Roumanie adopté le 6 avril 2001, le Comité consultatif fait observer qu'il y a risque que des dispositions institutionnelles destinées à assurer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales accordent un traitement préférentiel à une organisation appartenant à une minorité nationale et négligent plus ou moins d'autres organisations de la même minorité et les personnes préférant adhérer à ces dernières. Cette remarque peut aisément être rapprochée de la réflexion du Haut-Commissariat sur les minorités nationales figurant dans sa note : quoi qu'il en soit, la tendance des personnes appartenant à des minorités à adhérer ou à voter pour des partis qui ne sont pas organisés sur une base ethnique doit être encouragée et ce, même en présence de partis politiques ethniques. Nulle organisation minoritaire culturelle ou politique ne doit se voir accorder le monopole de la représentation d'une minorité⁶.

28. Dans l'avis du premier cycle sur la Slovénie adopté le 12 septembre 2002, le Comité consultatif s'est félicité des différents mécanismes existants sur le plan de la participation politique, y compris le droit, pour les minorités hongroise et italienne, d'être représentées chacune par un député au Parlement, élu uniquement par les personnes appartenant aux minorités hongroise et italienne, qui disposent ainsi d'une deuxième voix, puisqu'elles sont aussi autorisées à voter pour l'élection aux sièges non réservés.

IV. La Commission de Venise

29. Le Code de bonne conduite en matière électorale précise les différents aspects du suffrage égal, qui est l'un des principes du patrimoine électoral européen. Le suffrage égal comprend entre autres⁷ :

« 2.1. L'égalité de décompte : chaque électeur a normalement une voix ; dans le cas où le système électoral accorde aux électeurs plus d'une voix, chaque électeur a le même nombre de voix (*principe une personne – une voix au sens étroit*).

2.2. L'égalité de la force électorale : les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions. »

30. Le Code de bonne conduite en matière électorale contient en particulier une disposition spécifique concernant la protection des minorités, rédigée comme suit :

« 2.4. Egalité et minorités nationales

...

b. N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales... ».

31. Selon le rapport explicatif du Code, « Certaines mesures prises de façon à assurer une représentation minimale des minorités, soit en leur garantissant des sièges réservés, soit en prévoyant des exceptions aux règles normales d'attribution des sièges, par exemple en supprimant le quorum pour les partis de minorités nationales, ne sont pas contraires au principe d'égalité. Il peut également être prévu que les personnes appartenant à des minorités nationales aient le droit de voter à la fois pour des listes générales et des listes de minorités

des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, adopté le 27 février 2008 (ACFC/31DOC(2008)001).

⁶ Voir CDL-AD(2004)040, en particulier paragraphe 43 ss.

⁷ CDL-AD(2002)023rev, point I.2.

nationales »⁸. Toutefois, le Code ne dit pas explicitement s'il est possible d'avoir deux voix lorsque les électeurs n'appartenant pas aux minorités nationales n'en ont qu'une.

32. Dans ses avis et études, la Commission de Venise s'occupe fréquemment de questions relatives à la protection des minorités nationales en matière d'élections.

33. Le document CDL-AD(2005)009 - Rapport sur les règles électorales et actions positives en faveur de la participation des minorités nationales au processus décisionnel dans les pays européens - contient un résumé précis des positions de la Commission.

34. Ces règles s'appuient sur la liberté d'association au sein des partis politiques représentant des minorités nationales : « Toutefois, la participation des minorités nationales dans les partis politiques n'est pas et ne doit pas être limitée aux partis dits ethniques » (CDL-AD(2005)009, paragraphe 68).

35. Selon un principe fréquemment posé par le Code de bonne conduite en matière électorale, les règles spéciales garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant des exceptions aux critères normaux d'attribution des sièges pour les partis représentant des minorités nationales (par exemple, suppression du quorum) ne sont théoriquement pas contraires à l'égalité des suffrages⁹.

36. Cependant, ni les candidats ni les électeurs ne doivent se trouver obligés de révéler leur appartenance à une minorité nationale.

37. Les quorums électoraux ne doivent pas réduire les chances des minorités nationales d'être représentées.

38. Le nombre et la dimension des circonscriptions électorales peuvent être définis dans le but de renforcer la participation des minorités, notamment dans les territoires où elles représentent une partie importante de la population. Dans ce cas, la délimitation des entités territoriales (circonscriptions, municipalités) peut favoriser la représentation des minorités nationales et empêcher la dispersion de leurs membres.

39. Dans cette perspective, il est nécessaire que les Etats membres tiennent compte de la présence d'une ou plusieurs minorités sur leur sol en divisant le territoire en subdivisions politiques ou administratives et en circonscriptions électorales (CDL-INF(1996)4, Avis sur l'interprétation de l'article 11 du projet de Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, en annexe à la Recommandation 1201 de l'Assemblée parlementaire) ; « plus le système électoral est proportionnel, plus il permet aux minorités, même dispersées, d'être représentées dans l'organe élu » (CDL-INF(2000)4, Droit électoral et minorités nationales). Par conséquent, « les conditions de participation aux élections locales devraient être liées à la situation locale et non pas à une condition de représentation à l'échelon national » (CDL-AD(2004)040, Avis sur la loi relative à l'élection de l'administration publique locale de la Roumanie).

V. L'OSCE – les Recommandations de Lund

40. Les « Recommandations de Lund (de l'OSCE) sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique » insistent également sur l'importance du processus électoral pour faciliter la participation des minorités au domaine politique, en tenant compte de l'expérience acquise en Europe et ailleurs dans le monde.

⁸ Paragraphe 23.

⁹ CDL-AD(2002)023rev, I.2.4.b.

41. Le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques (y compris les droits de voter et de se porter candidat) doit être garanti aux personnes appartenant à des minorités nationales, tout comme la liberté de fonder des partis politiques – qu'ils reposent majoritairement ou non sur une identité communautaire.

42. Différentes dispositions du système électoral peuvent faciliter la représentation des minorités :

- des circonscriptions électorales uninominales pourraient suffire à représenter des minorités concentrées géographiquement,
- la représentation des minorités pourrait être facilitée par des systèmes de représentation proportionnelle,
- certaines formes de vote préférentiel impliquant un classement des candidats par ordre de préférence – vote unique transférable (proportionnel), vote alternatif (majoritaire)¹⁰ – pourraient faciliter la représentation des minorités,
- des quorums plus bas (ou l'exemption du quorum) pourraient favoriser l'intégration des minorités nationales dans la gestion publique (voir le document du HCMN, paragraphe 7),
- la délimitation des circonscriptions électorales devrait favoriser une représentation équitable (voir le document du HCMN, paragraphe 15).

43. Il conviendrait d'adopter ces solutions, le cas échéant, aux niveaux national, régional et local.

VI. L'admissibilité de règles spécifiques sur la représentation des minorités nationales dans les organes élus

44. Comme le dit le HCMN (paragraphe 7 du document), il existe une pluralité de mécanismes permettant de mettre en œuvre le droit à la participation effective aux affaires publiques. La participation des minorités nationales à la vie publique, et plus précisément leur représentation dans les organes élus, peut être garantie dans certains cas en appliquant les règles générales du droit électoral en vue (ou avec l'effet) de garantir une représentation appropriée des minorités ; dans les autres cas, les Etats appliquent des règles spécifiques prévoyant ou facilitant la représentation des minorités.

45. Par exemple, le choix d'un système électoral à la proportionnelle peut assurer une participation effective même si aucune exception n'est créée aux règles générales du système électoral. Cependant, il est évident que lorsqu'un quorum est fixé, accorder un quorum inférieur aux minorités nationales suppose des exceptions aux règles généralement appliquées. D'autre part, dans des secteurs où des minorités sont concentrées géographiquement, des circonscriptions électorales uninominales peuvent entraîner une exception aux règles générales d'attribution des sièges seulement si le nombre d'électeurs rattachés aux circonscriptions électorales minoritaires ne répond pas aux critères de la répartition générale des électeurs fixée par les règles du droit électoral. Des sièges réservés sont une manière plus évidente de favoriser la représentation des minorités.

46. Des règles spécifiques sur la représentation des minorités dans les organes élus peuvent affecter deux aspects du suffrage égal, tel que défini dans le Code de bonne conduite en matière électorale : l'égalité de décompte et l'égalité de la force électorale¹¹.

¹⁰ Voir le document du HCMN, paragraphe 24.

47. En la matière, la jurisprudence de la Cour admet la licéité des mesures en faveur des minorités prévoyant un « traitement préférentiel » si elles poursuivent un but légitime et si les moyens employés sont raisonnablement proportionnés à l'atteinte de ce but. La légitimité relève de la marge d'appréciation. La différence de traitement ne serait vraisemblablement disproportionnée que si l'inégalité dans le vote était considérable.

48. De fait, les dispositions spéciales relatives au droit de vote des minorités ne sont pas nécessairement contraires au principe d'égalité, mais toute adaptation des résultats électoraux est un exemple de discrimination positive. C'est pourquoi elles doivent être justifiées par le principe de proportionnalité ; en d'autres termes, elles ne portent pas atteinte au principe d'égalité si et dans la mesure où elles sont nécessaires pour résoudre les difficultés rencontrées par les minorités dans leur participation à la vie publique.

49. Les Etats peuvent dévier du principe du suffrage égal par une adaptation considérée comme légitime du système électoral (méthode de conversion des voix en sièges) et l'adoption de « systèmes spéciaux » en faveur des minorités qui répondent à un but légitime et nécessaire par des moyens proportionnés au résultat recherché.

50. Les Etats ont en la matière un pouvoir d'appréciation important et un vaste panel de solutions : ils sont libres de choisir entre de nombreuses options possibles. La pratique internationale ne les oblige pas à adopter l'une ou l'autre solution et leur laisse le libre choix de la manière de régler la représentation des minorités dans les processus décisionnels publics ; ils doivent néanmoins se conformer à leurs principes constitutionnels lorsque ceux-ci traitent la question et donnent des indications particulières pour la résoudre, dans le respect des normes internationales applicables. Les Etats sont donc autorisés à instaurer des exceptions à ces systèmes conformes aux principes de rationalité et de proportionnalité¹². Il ne s'ensuit pas pourtant que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat.

51. L'histoire est très instructive à cet égard. Lorsqu'il y avait autrefois (par exemple, au sein d'une démocratie ancienne) libre adhésion de l'ensemble ou d'une partie d'une minorité à des partis politiques nationaux, indépendamment de son identité ethnique, et que son intégration sociale était donc en cours, il pouvait être préférable d'éviter de réserver un siège à un parti politique représentant une minorité et, au contraire, d'attribuer le siège - réservé à la minorité - à la personne appartenant à cette minorité et qui, comme candidate, récoltait un soutien proportionnellement plus fort au sein d'un parti politique national que les autres candidats d'autres partis politiques nationaux, également membres de la minorité. Ce pourrait être là un moyen de trouver un équilibre entre la nécessité d'intégrer la minorité dans la société nationale et la nécessité de garantir la présence des minorités nationales dans les processus décisionnels nationaux.

52. Lorsqu'une démocratie vient de s'implanter après plusieurs années de totalitarisme et de répression des minorités qui ont été privées de toutes les protections internationales de rigueur, il serait peut-être opportun de prévoir, à titre transitoire, des sièges réservés pour les minorités aux assemblées électives. Pour autant, cette solution ne favorise pas l'intégration des minorités dans les sociétés, surtout si les membres d'une minorité ne sont pas autorisés à choisir entre différents partis politiques parce qu'un siège ou des sièges sont exclusivement réservés à un parti politique qui prétend être l'unique représentant de la minorité. C'est pourquoi il faut rechercher une solution, non seulement en trouvant un équilibre entre les droits et intérêts des personnes appartenant à une minorité nationale et ceux de l'ensemble de la population, mais aussi en conciliant les droits et intérêts des personnes appartenant à une minorité nationale et ceux de la minorité en tant que groupe ou communauté.

¹¹ CDL-AD(2002)023rev, I.2.1 et I.2.2. Voir ci-dessus le ch. IV.

¹² Sur la portée de ce principe, voir aussi la note du HCMN, paragraphes 12 à 16.

53. La liberté d'expression politique ne peut se limiter au vote lors des élections nationales générales, mais doit également s'appliquer lors d'élections pour des sièges réservés. Il pourrait être très utile que plusieurs représentants d'un parti politique d'une minorité soient autorisés à se présenter à l'élection pour le siège réservé. Toutefois, il pourrait être préférable d'attribuer le siège réservé à la minorité, dans le cadre des élections générales, à la personne qui a reçu comme candidat d'un parti politique national un soutien proportionnellement plus important que d'autres candidats appartenant à la minorité présentés par d'autres partis politiques nationaux.

54. Toutes les solutions prévoyant des sièges réservés pour les personnes appartenant aux minorités nationales présentent un danger ; en effet, les personnes intéressées sont obligées de déclarer leur identité ethnique ou linguistique. Ce risque ne peut être évité. C'est pourquoi il est nécessaire que les garanties des droits de l'homme et des libertés fondamentales soient inscrites dans le droit interne en faveur de toutes les personnes déclarant appartenir à des minorités nationales.

VII. La question spécifique du double vote

55. De manière générale, l'avis du HCMN, selon lequel l'intégration des minorités dans la société en général est la meilleure stratégie de prévention des conflits, doit être approuvé. Il a été enrichi par des observations de la Commission qui portent sur la notion et le principe « d'identité citoyenne » ou de « citoyenneté » acquise, dépassant l'identité ethnique, qui conduit à une intégration progressive et achevée. C'est l'objectif et une façon de prévenir de manière efficace les conflits.

56. D'après le HCMN, « Les Etats ont moins de flexibilité pour dévier du principe « à chacun une voix »¹³ que pour déterminer les méthodes de transformation des voix en sièges au Parlement » (paragraphe 16). Il ne peut dès lors être dévié de ce principe que de manière exceptionnelle ; les exceptions ne peuvent se justifier que par l'impossibilité de satisfaire au résultat souhaité par une application alternative des nombreux mécanismes spéciaux qui sont à disposition, y compris une discrimination positive dans la conversion des voix en sièges.

57. Reste à savoir si ces exceptions sont totalement inadmissibles. La Cour n'a pas examiné cette question. En bref, deux types d'arguments pourraient conduire à déclarer l'inadmissibilité générale de telles exceptions et donc du double vote. En premier lieu, elles seraient inadmissibles si le principe de l'égalité de décompte était d'une nature absolue. Cela dévierait de la norme dans le domaine du droit électoral et des droits de l'homme, sinon du droit en général. Le deuxième cas dans lequel le double vote pourrait être considéré comme inadmissible de manière générale serait l'existence, en toutes circonstances, d'autres mesures permettant la représentation des minorités. Ce point mérite d'être développé.

58. Or, dans certains cas particuliers, le système de double vote pour les personnes appartenant à des minorités nationales peut concilier l'obligation de prévoir la représentation réservée d'une minorité, notamment si un Etat se relève d'une expérience totalitaire et qu'il est nécessaire de favoriser l'intégration de la minorité dans la vie politique de la nation. C'est là un exemple de discrimination positive que peut justifier l'histoire d'un pays, au moins jusqu'au moment où les effets de la répression et du régime totalitaire ont cessé (même partiellement) de se faire sentir. Ce système peut être le seul à même d'assurer, d'une part, la représentation de la minorité dans les affaires publiques et, d'autre part, que les personnes appartenant aux minorités nationales sont autorisées à prendre part au débat politique national sur pied d'égalité.

¹³ Egalité de décompte ; valeur numérique égale des voix.

59. Plutôt que d'adopter une attitude abstraite sur l'admissibilité d'un système de double vote, il convient d'examiner les circonstances particulières de chaque cas. Il peut être justifié uniquement dans le cadre de la Constitution et doit respecter le principe de la proportionnalité¹⁴.

60. L'examen de la proportionnalité doit se comprendre sous tous ses aspects. Il vise certes la proportionnalité au sens étroit, soit la mise en balance du but visé et de l'atteinte au droit protégé. Il comprend aussi l'adéquation de la mesure, c'est-à-dire sa capacité à parvenir au but visé, à savoir la plus grande intégration possible des personnes appartenant à des minorités nationales dans le système politique.

61. Le principe de la proportionnalité implique que le système de double vote n'est pas justifié si d'autres mesures garantissant la participation des minorités à la vie publique existent, qui ne portent pas atteinte, ou portent moins atteinte aux droits des autres électeurs au suffrage égal. La possibilité de recourir à ces autres mesures doit être prise en compte. Le seul fait que des mesures autres que le double vote existent et ont été retenues par d'autres Etats ne permet cependant pas de conclure *in abstracto* que le double vote est inadmissible en tant que tel. Néanmoins, lorsque le but recherché peut être atteint par ces autres mesures, le double vote ne passera pas avec succès l'examen de proportionnalité.

62. Dans ces cas, on peut émettre un doute sur le fait que l'octroi d'un double droit de suffrage puisse améliorer les relations des personnes appartenant à la « minorité avantagée » avec les autres citoyens. On peut même craindre que ce privilège au sens juridique du terme, soit source de conflit. D'autres solutions, telles que celles décrites dans ce cadre, permettent d'éviter de porter atteinte au principe d'égalité ou, pour le moins, à des inégalités moins importantes, ne touchant qu'au principe de l'égalité de la force électorale.

63. Le recours au double vote ne peut se justifier qu'à titre temporaire, dans la perspective d'une meilleure intégration ultérieure des minorités dans le système politique. Si, après un certain temps, ce but peut être atteint par d'autres mesures moins restrictives, qui ne portent pas atteinte au principe de l'égalité de décompte, le système du double vote n'est plus justifié.

64. Seules les minorités de taille modeste peuvent se trouver dans la nécessité de devoir être représentées au moyen du double vote. Les minorités plus grandes peuvent en effet l'être au travers d'aménagements du système électoral, tels que les circonscriptions spécifiques, une proportionnalité accentuée du système électoral ou l'exemption du quorum pour les listes de minorités.

VIII. Conclusion

65. La représentation des minorités dans les organes élus peut être garantie soit par l'application des règles générales du droit électoral soit par des règles spécifiques. La situation dépend d'un certain nombre de variables, telles que la nature des règles électorales (par exemple système proportionnel ou majoritaire), la répartition des minorités (en particulier, si elles sont en majorité sur une partie du territoire) et le degré d'intégration, en pratique, des minorités dans le système politique.

66. En principe, l'intérêt à long terme des minorités et des sociétés en général est mieux servi par une représentation dans le cadre du « système électoral ordinaire » qui garantit des droits égaux aux citoyens quelle soit leur appartenance initiale à un groupe. Toutefois, cela n'exclut

¹⁴ Cf. Commission européenne des droits de l'homme, décision du 1^{er} septembre 1993, *Hewitt et Harman c. Royaume-Uni*, requête 20317/92.

pas, en cas de nécessité, des mesures spécifiques de nature transitoire pour assurer une représentation appropriée des minorités. De telles mesures comprennent entre autres des exceptions aux règles sur le seuil, les sièges réservés et la surreprésentation des régions dans lesquelles la minorité est majoritaire.

67. On pourrait aussi considérer qu'une organisation politique plus décentralisée apporterait éventuellement d'autres réponses, surtout lorsque les minorités nationales sont concentrées dans certaines régions. La reconnaissance des autonomies régionales en Italie (Trentin-Haut Adige, Val d'Aoste...), en Espagne (Catalogne, Pays basque...), en Grande-Bretagne (loi de dévolution à l'Ecosse), l'évolution de l'Irlande du Nord, montre que l'organisation des Etats peut concilier unité politique et présence des minorités dans le respect de la primauté des droits universels.

68. Cela pourrait amener certains autres Etats à accepter une meilleure autonomie de leurs minorités. Mais il existe aussi des contre-exemples pour ne citer que le rejet du plan Annan à Chypre.

69. Dans le cadre de l'autonomie des minorités nationales, il conviendrait de réfléchir à l'Etat de l'Europe et à son évolution. La dissociation des empires multi-ethniques, la montée des revendications fondées sur une identité comme membre d'un groupe (par opposition à l'identité individuelle du citoyen) dans l'Europe des 47 (Kosovo, Tchétchénie, Transnistrie, Ossétie du Sud, Abkhazie, ...) sont autant de situations qui imposent la prudence ; les risques de violence terroriste (Pays basque) et l'épuration ethnique, telle qu'elle a eu lieu dans les Balkans, sont une autre réalité douloureuse.

70. Dans la mesure où des règles spécifiques sur la représentation des minorités nationales sont retenues, reste à trancher sur l'admissibilité du double vote, qui n'existe à ce jour qu'en Slovénie.

71. Sur la base de ce qui précède, la Commission conclut que le double vote est une mesure exceptionnelle, qui doit respecter la Constitution, et est admissible si elle respecte le principe de la proportionnalité sous ses différents aspects¹⁵. Cela implique que le double vote ne peut être justifié que si :

- il est impossible d'atteindre l'objectif visé par d'autres mesures moins restrictives qui ne portent pas atteinte à l'égalité de décompte ;
- il présente un caractère transitoire ;
- il concerne uniquement une minorité peu nombreuse.

72. Vu le caractère exceptionnel du double vote, le respect des conditions ci-dessus (en particulier, celles qui se réfèrent à sa fonction d'intégration des minorités dans le système politique et à sa portée limitée) devrait être réexaminé périodiquement, afin de maintenir son caractère transitoire.

¹⁵ Voir supra paragraphe 60.