



Strasbourg, 13 août 2007

Etude n° 387 / 2006

CDL-EL(2007)020\*

Or. angl.

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

**OBSERVATIONS**  
**SUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES**  
**ET LES ELECTIONS**

par

**M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)**

---

*\*This document has been classified restricted at the date of issue. Unless the Venice Commission decides otherwise, it will be declassified a year after its issue according to the rules set up in Resolution CM/Res(2001)6 on access to Council of Europe documents.*

## I.

1. Lors de sa 68<sup>e</sup> 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 Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, ainsi que les commentaires relatifs au document, rédigés par Mme Durrieu (CDL-EL(2006)029), rapporteuse désignée par le Conseil des élections démocratiques, sur la base des commentaires présentés par sa 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 de la Cour européenne des droits de l'homme, à l'article 25 du PIRDCP des Nations Unies et à la jurisprudence pertinente.

3. À la fin de la discussion, il a été demandé à l'auteur des présents commentaires de rédiger une étude sur la question soulevée par les deux documents examinés.

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.

## II.

5. Dans son document, le Bureau du 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 - dont le double vote pour les personnes appartenant aux minorités nationales. La situation diffère pourtant d'un pays à l'autre et la question du double vote pour cette catégorie de personnes doit être envisagée au cas par cas, à la lumière des conditions démographiques, politiques et historiques actuelles.

6. Dans ses observations, Mme Josette Durrieu note que le double vote soulève le problème de sa compatibilité ou de son incompatibilité avec les principes d'égalité et de non-discrimination. Toutefois, selon la jurisprudence fondée sur la Convention européenne des droits de l'homme, il faut que les mesures en faveur des minorités prévoyant un traitement différentiel restent raisonnables et que le principe général d'un suffrage strictement égal soit respecté. Des possibilités, qui sont des déviations, existent bel et bien mais les Etats disposent de moins de latitude pour dévier du principe général d'égalité « à chacun une voix » que pour adapter leur système électoral. Il y a aussi des solutions alternatives au double vote - que l'article 15 de la Convention-cadre pour les minorités nationales ne requiert pas - pour assurer la participation effective des minorités aux affaires publiques.

### III.

7. Selon l'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN), « 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 ». Le rapport explicatif souligne que 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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 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 matière.

11. 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 minorité.

#### IV.

12. La Commission de Venise s'occupe fréquemment de questions relatives à la protection des minorités nationales en matière d'élections.

13. 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.

14. 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, par. 68).

15. Selon un principe fréquemment cité par la Commission, 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 suffrages.

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

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

18. 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.

19. Dans cette perspective, il est nécessaire de tenir 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.

20. Les "Recommandations de Lund 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.

21. Le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques (y compris les droits de vote 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.

22. Différentes dispositions du système électoral devraient 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 de préférence – comme le classement des candidats par ordre de choix des électeurs - pourraient faciliter la représentation des minorités;
- des quorums plus bas pourraient favoriser l'intégration des minorités nationales dans la gestion publique ;
- les limites géographiques des circonscriptions électorales devraient favoriser une représentation équitable.

Il conviendrait d'adopter ces suggestions aux niveaux national, régional et local.

## VI.

23. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme examine le problème dans le cadre de l'ordre juridique général: 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 usuelles. Cependant, le principe d'égalité doit être interprété avec une certaine souplesse: il faut garantir le principe d'égalité de traitement de tous les citoyens mais il ne s'ensuit pourtant pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat, ni tout candidat des chances égales de l'emporter. (*Silvis Magnago et Südtiroler Volkspartei c. Italie; Mathieu-Mohin & Clerfayt c. Belgique*). 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 (*Podkolzina c. Lettonie*).

24. La Cour a récemment déclaré (en l'affaire *Yumak et Sadak c. Turquie*) que le quorum de 10% appliqués lors des élections turques n'était peut-être pas la meilleure solution mais que les autorités turques étaient en mesure d'opter pour un système approprié. 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 se préoccupe essentiellement des modalités des élections.

## VII.

25. Nous nous trouvons face à deux options pour régler le problème de la participation des minorités nationales à la vie publique : nous pouvons adopter des dispositions qui favorisent cette participation sans contrevénir aux principes généraux dans le domaine électoral, ou, à l'inverse, préférer des solutions qui supposent des exceptions à ces principes généraux.

26. Par exemple, le choix d'un système électoral à la proportionnelle peut assurer une participation effective même si aucune exception n'est créée pour contourner les principes généraux du système. 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 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.

27. De fait, les dispositions spéciales relatives à la participation des minorités ne sont pas contraires au principe d'égalité mais sont des exemples 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.

28. Les Etats ont en la matière un pouvoir d'appréciation important : ils sont libres de choisir entre de nombreuses options. 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 participation des minorités aux 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. Les Etats sont donc autorisés à adopter des solutions compatibles avec leur système constitutionnel en optant pour des dispositions qui mettent en oeuvre les principes de ce système, ou en instaurant des exceptions conformes aux principes de rationalité et de proportionnalité.

29. S'il n'y a qu'une seule minorité concentrée géographiquement, la création d'une ou de plusieurs circonscriptions électorales uninominales peut être nécessaire à l'augmentation de la participation des minorités; s'il y en a plusieurs, il peut être préférable d'adopter le système électoral à la proportionnelle.

30. Lorsqu'une démocratie solide 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 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 lorsqu'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.

31. L'histoire est très instructive. 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.

32. 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 État 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 autre exemple de discrimination positive que peut justifier l'histoire d'un pays, notamment s'il s'agit d'une disposition temporaire, au moins jusqu'au moment où les effets de la répression et du régime totalitaire ont cessé (même partiellement) de se faire sentir. D'une part, la minorité est assurée d'être représentée dans les affaires publiques et, d'autre part, les personnes appartenant aux minorités nationales sont autorisées à prendre part au débat politique national. Bien évidemment, 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.

33. 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.