



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 13 septembre 2007

CDL-EL(2007)025*

Etude n°387 / 2006

Fr. seul.

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

**OBSERVATIONS SUR
LA NOTE DU BUREAU DU HAUT COMMISSAIRE POUR LES
MINORITES NATIONALES POUR UNE ETUDE DE LA COMMISSION
DE VENISE SUR LE DOUBLE VOTE DES PERSONNES
APPARTENANT A DES MINORITES NATIONALES**

par
Mme Josette DURRIEU (experte, France)

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

*Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.
<http://venice.coe.int>*

INTRODUCTION

La problématique du droit des minorités est née des nouvelles situations politiques résultant de la dissociation des grands empires multi-ethniques sur le continent européen, de l'Autriche-Hongrie et de l'Empire Ottoman jusqu'à la dissociation de l'URSS.

Les dissociations ont laissé de nombreuses populations ou peuples revendiquer des caractéristiques particulières : linguistiques, ethniques, religieuses et culturelles voire juridiques à l'intérieur de territoires souvent petits et constitués en **Etats – nations**, à l'issue des traités de 1918-1919 et des armistices de 1945. Ainsi, ces populations se trouvent souvent divisées par des **frontières** fixées par ces accords internationaux.

Dès lors, de nombreux « **groupes humains** » se situent soit de part et d'autre des frontières, qualifiées de « nationales » soit **isolés** en « **minorités nationales** » car ne reconnaissant que peu ou pas de liens avec les structures étatiques du territoire où ils se trouvent vivre.

- **Sur le plan de l'opportunité politique**, on peut évidemment discuter le principe même de la **reconnaissance des minorités nationales** et le choix des moyens pour garantir leurs droits. Mais cette opportunité relève du « pouvoir d'appréciation ».
- **L'intégration :** « le but d'intégration dans le respect de la diversité » est central dans le travail du HCMN (Note HCMN, paragraphe 24). Dans le but de **réduire les tensions**, il est normal de vouloir établir des mécanismes visant à **faciliter ou à garantir** la représentation des minorités.
- **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.
Chaque cas varie à la lumière des circonstances démographiques, politiques et historiques existantes.

« **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** ».

I. Le Conseil de l'Europe et le droit des minorités

Les standards de l'Europe

Le droit de vote et d'être candidat aux élections est garanti d'abord par :

- **La Convention des Droits de l'Homme de 1950** est le texte fondamental qui protège les grandes libertés. Droits garantis **à toute personne** présente sur le sol de l'état 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 constituer des syndicats ; droit de propriété ; droit à l'éducation dans le respect par l'Etat des convictions religieuses et philosophiques des parents...

L'article 14 de la Convention des Droits de l'Homme est capital.

Il proscrie 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 ».

Ainsi, cet article proclame **l'universalité des droits garantis par la Convention des Droits de l'Homme**. A noter que si l'adhésion à la Convention Cadre pour la protection des minorités nationales est facultative pour les Etats du Conseil de l'Europe, il n'en va pas de même pour la Convention des Droits de l'Homme.

Les **47 Etats** y adhèrent **obligatoirement** en même temps qu'au Conseil de l'Europe.

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 des Droits de l'Homme et en particulier de 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.

La protection des droits des minorités apparaît dès lors étendue et effective 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** mais ces **restrictions** doivent être : prévues par **la loi, proportionnées** et **motivées** par les nécessités de l'ordre public ou de la protection des droits et libertés d'autrui.

Encore, ces **restrictions** doivent pouvoir être contrôlées par des **Juges** et c'est **la Cour Européenne des Droits de l'Homme** qui en apprécie le caractère de forme et de fond, proportionné et non discriminatoire, notamment au regard de l'Article 14 de la Convention des Droits de l'Homme.

➤ OBSERVATIONS

Le Conseil de l'Europe, à la différence de l'OSCE, dispose d'un texte de Référence, la Convention européenne des Droits de l'Homme (CDH), qui établit une liste des droits garantis et une Cour compétente, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), pour sanctionner d'éventuelles atteintes.

Le Conseil de l'Europe serait mal inspiré d'affaiblir à la fois :

- **Le principe fondamental de la démocratie**
et l'égalité du droit de suffrage
- **Le principe de l'universalité des Droits de l'Homme** et des libertés fondamentales énoncé par la Convention de 1950 et garanti par la Cour de Strasbourg.

Or la reconnaissance du **double vote** au profit des personnes appartenant à des minorités nationales aboutirait à cet affaiblissement, en dérogeant à un principe essentiel du système démocratique.

- en créant des **citoyens** plus égaux que d'autres : discrimination positive
- en contrariant le **principe d'universalité** par des **droits particuliers**

Au demeurant la note du bureau du HCMN fait justement référence aux autres textes fondamentaux dans son paragraphe 9 :

« Les mécanismes électoraux doivent être compatibles avec le principe de suffrage égal, tel que garanti au article 25 du Pacte international sur les droits civils et politiques combiné avec l'article 2 du Pacte et l'article 3 du Protocole I à la CEDH combiné avec l'article 14 CEDH.

Le Protocole additionnel n°1 à la Convention Article 3 énonce la disposition pertinente essentielle 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 ».

II. **Tonalité générale de la note du HCMN :**

Prudence mais Positionnement

- **Prudence : « clarifier encore la position du HCMN » (paragraphe 2 de la note)** après l'examen des premières observations de Mme Durrieu, rapporteur, devant le Conseil des Elections démocratiques et la Sous-commission pour la protection des minorités en 2006.

La présente note du bureau du HCMN vise à fournir **des éléments nouveaux** pour l'examen de la **question du double droit de vote** des personnes appartenant à des minorités nationales :

« La question est complexe et mérite un examen approfondi » (paragraphe 4)

« La question continuera à se poser » (paragraphe 5)

- **Définition de la méthode**

Examen

- **d'abord, du cadre juridique international : des mécanismes** visant à améliorer la participation effective des minorités à la gestion des affaires publiques
- **ensuite, de la question de la compatibilité** de ce mécanisme **avec le principe d'égalité du suffrage**
- **enfin, pour la prévention des conflits** par le HCMN, tirer certaines conclusions.

- **Positionnement du HCMN**

1. Insister sur la compatibilité avec le principe d'égalité :

- **Du suffrage « à chacun, une voix »**

Paragraphe 9 : « Les mécanismes électoraux doivent être compatibles avec le principe de suffrage égal, tel que garanti par l'article 25 du Pacte international sur les droits civils et politiques combiné avec l'article 2 du Pacte, et l'article 3 du Protocole I à la CEDH combiné avec l'article 14 CEDH. Le principe de l'égalité du suffrage implique deux aspects : en premier lieu, **le principe de l'égalité de décompte** (« à chacun une

voix ») et en second lieu, le principe de l' « égalité de la force électorale ».

Paragraphe 10 : « Le principe « à chacun une voix » doit s'appliquer et, dans le cadre du système électoral de chaque Etat, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre. »

Paragraphe 11 : 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 ».

- **De la force électorale**

Paragraphe 12 : « Le mode de scrutin ne devrait pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devrait pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants ».

Paragraphe 13 : « Les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions ».

Paragraphe 14 : « Cela signifie, par exemple, que lorsque l'effet des voix est déformé à travers le *gerrymandering* en discriminant certains groupes d'électeurs ou est dénué de toute justification événementielle, le principe du suffrage égal est enfreint ».

2. **Défense du principe « à chacun une voix »**

Paragraphe 15 : « Il ne s'ensuit pas pourtant que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat, ni tout candidat des chances égales de l'emporter. Ainsi, aucun système ne saurait éviter le phénomène des « voix perdues » ».

Paragraphe 16 : « L'octroi d'un double droit de vote aux personnes appartenant aux minorités est exceptionnel ».

« Les Etats ont moins de flexibilité pour dévier du principe « à chacun une voix » que pour déterminer les méthodes de transformation des voix en sièges au Parlement ».

Restrictions possibles : « Si l'objectif est légitime et n'est pas disproportionné ». « Tous les bulletins n'ont pas un poids égal quant au résultat »... (arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt/Belgique) (effets amplificateurs).
« Un tel mécanisme ne doit pas contrecarrer la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

3. Privilégier « les mécanismes » qui favorisent indirectement la représentation des minorités

Paragraphe 7 : « Tous les documents mentionnés montrent qu'il existe une **pluralité de mécanismes** permettant de mettre en œuvre le droit à la participation effective aux affaires publiques ».

- ✓ **Le système électoral, en particulier proportionnel**, est un exemple de mécanisme qui favorise la représentation des minorités.
- ✓ **L'exemption du seuil électoral** est un mécanisme qui favorise directement ou même garantit la représentation des minorités.
- ✓ **Les sièges réservés** favorisent les représentants de la minorité.

III. Evaluation des arguments avancés et des solutions proposées par la note du HCMN concernant le double vote

1. Le double vote

Le double vote est une question posée devant plusieurs instances juridiques et **discutée dans certains pays comme une option possible.**

- **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'écart était considérable.

Il n'y a pas de jurisprudence actuelle sur « l'inconventionnalité » du double vote en faveur des membres de ces minorités.

- **A Chypre**, les représentants des minorités appartenant à des groupes religieux n'ont qu'un statut d'observateurs et un rôle consultatif sur les matières relatives à la religion.
- **En Croatie**, le double droit de vote est accordé aux minorités nationales de -1,5% de représentation pour l'élection de 4 représentants en plus de leur droit de vote dans les élections générales. Notons que les Serbes et les autres minorités ayant une représentation supérieure à 1,5% de la population ont seulement un ou des sièges garanti(s).

La libre expression du corps électoral suppose et c'est le bon sens : égalité des suffrages.

Liberté et égalité allant, d'ailleurs, de pair.

Si certains électeurs ont plus de poids que d'autres, comment le peuple peut-il s'exprimer librement ?

2. Flexibilité des Etats

Une large marge d'appréciation est reconnue aux Etats en matière électorale par la jurisprudence (arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt/ Belgique 1987).

Ceci vaut :

- **Pour le choix du mode de scrutin**

Les organes judiciaires de la CEDH 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'Elus).
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 Elus ne serait pas jugé compatible avec la Convention par la Cour EDH. Or, 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.

- **Pour**
- **l'application de méthodes de traduction des voix en sièges dans le respect du principe général d'égalité du suffrage « à chacun une voix ».**
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 EDH).

➤ **Observations**

1. La note du HCMN suggère plusieurs solutions

Paragraphe 21 : sièges réservés

Paragraphe 24 :

- 2 ou plusieurs votes attribués à tous les citoyens.
- Vote unique transférable (proportionnel)
- Vote alternatif (système majoritaire)

Paragraphe 7 : Exemption de seuil

Paragraphe 13 : Découpage des circonscriptions

Si on combine l'article 14 de la Convention avec l'article 3 du Premier Protocole, on peut certes admettre qu'il y a **une discrimination** (positive).

Mais en la matière, la jurisprudence admet **la licéité des discriminations** 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 probablement disproportionnée que si l'**inégalité dans le vote** était considérable.

2. Limitation de la durée de telles mesures

Si « nécessaires », ces « déviations » ou « restrictions » ou « réservations » de sièges aux minorités ne devraient être que de **transition**, si la mesure est efficace à court terme.

L'intérêt supérieur à long terme des minorités et du pays 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.

En conclusion

Le débat et les échanges entre la Commission de Venise et le bureau du HCMN ont fait incontestablement évoluer l'argumentation et se rejoignent les positions.

Cependant, nous constatons, une nouvelle fois, que le développement de la réflexion dans l'ensemble de la note est plus clair que la conclusion !

La note : dépassant le stade de la prudence **développe une argumentation, évidemment défavorable au « double vote »** ; défend de façon stricte le **principe de suffrage égal** « à chacun une voix » ; affirme que **l'intégration des minorités** dans le respect de la diversité est **« central »** et « tire la sonnette d'alarme » (paragraphe 23) pour dire que c'est **« une stratégie de prévention des conflits »** (paragraphe 25).

La conclusion : introduit de façon surprenante des bribes de propos contradictoires. La tonalité de certains mots comme le double droit de vote peut être **« justifié »**, le double droit de vote peut constituer **« une solution »** qui ne trouvent pas leur place dans le développement de l'argumentaire de la note.

Les arguments qui ont été développés dans la note du HCMN et qui rejoignent notre analyse précédente sont :

1. Respect strict du principe fondamental de suffrage égal :

« à chacun un voix »

Les Etats ont peu de liberté pour changer ce principe.

Il implique 2 aspects :

- **Egalité de décompte des voix** : « à chacun une voix »
- **Egalité de la force électorale** : « le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre ».

Le double droit de vote n'est pas compatible. Il accorde plus d'effet à certaines voix.

C'est une déviation au principe qui n'est pas repris dans l'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

2. Flexibilité des Etats

Les Etats peuvent dévier du principe de l'égalité de « la force électorale des voix » par une adaptation considérée comme légitime du système électoral et l'adoption de « systèmes spéciaux » en faveur des minorités qui répondent à un but légitime, nécessaire et compatible par des moyens proportionnés

La note du HCMN suggère plusieurs solutions.

La jurisprudence de la Cour EDH affirme que les mesures en faveur des minorités prévoyant un « traitement préférentiel » doivent rester **raisonnables** et limitées dans le temps.

3. L'intégration des minorités

L'intégration des minorités dans la société en général est la meilleure stratégie de prévention des conflits pour le HCMN.

On peut d'ailleurs émettre un doute sur le fait que l'octroi d'un double droit de suffrage puisse améliorer les rapports des personnes appartenant à la « minorité avantagée » par rapport aux citoyens.

On peut même craindre que ce privilège au sens juridique du terme, soit source de conflit.

« Un certain mécanisme peut aider à réduire les tensions dans un pays, et le même mécanisme peut créer des tensions dans un autre » (Note HCMN, paragraphe 25).

Le HCMN considère, carrément, que sa tâche est « de tirer la sonnette d'alarme » (paragraphe 23) et d'agir le plus rapidement possible en ce qui concerne les tensions relatives aux questions des minorités qui « contiennent le risque » d'un conflit potentiel au sein de la région de l'OSCE.

« La participation effective des minorités aux affaires publiques est la clé d'une société stable et pacifique.

« Le but « **d'intégration** » dans le respect de la diversité est « **central** » (paragraphe 24), c'est une **stratégie** de prévention des conflits » (paragraphe 25).

Notons, enfin que :

- on pourrait aussi considérer qu'une organisation politique plus décentralisée apporterait éventuellement d'autres réponses. 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, montrent que l'organisation des Etats peut concilier unité politique et présence des minorités dans le respect de la primauté des droits universels.

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 la Belgique qui vit des difficultés actuelles ou le rejet du plan Annan à Chypre.

- Il conviendrait de réfléchir à l'Etat de l'Europe et à son évolution. La dissociation des empires multi-ethniques, la montée des revendications « identitaires » 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 les volontés d'épuration ethnique (Balkans) sont une autre réalité douloureuse.

C'est par l'application loyale des droits garantis par la Convention EDH et le respect de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg que l'on pourrait donner des réponses satisfaisantes aux revendications des minorités.