



## **Rapport explicatif de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local**

Strasbourg, 5.II.1992

---

I. La Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local a été élaborée au sein du Conseil de l'Europe par le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR). Elle a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 5 février 1992.

II. Le texte du rapport explicatif préparé sur la base des discussions dudit comité et approuvé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte de la convention, bien qu'il puisse faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

### **A. Historique**

1. Au cours des dernières décennies, la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont vu augmenter notablement le nombre de ressortissants étrangers résidant sur leur territoire. En partie pour des raisons d'ordre politique et humanitaire, en partie à la suite des différences de situation économique et de la liberté de circulation résultant des progrès de l'intégration économique européenne, un nombre accru de personnes se sont établies de façon plus ou moins permanente dans des pays autres que leur pays d'origine.

2. Cette situation pose aux gouvernements et aux autres autorités publiques concernées le problème de l'intégration des résidents étrangers dans la collectivité au sein de laquelle ils vivent - problème que rendent plus aigu encore les manifestations d'intolérance qui sont parfois apparues.

3. Bien que l'un des moyens de faciliter l'intégration consiste à simplifier les procédures de naturalisation, il n'en reste pas moins que de nombreux résidents étrangers ne souhaitent pas changer de nationalité. Des mesures spécifiques doivent être recherchées afin de permettre à ces derniers de participer à la vie de leur collectivité locale.

4. Cet objectif doit revêtir une importance majeure pour le Conseil de l'Europe, eu égard, d'une part, aux principes fondamentaux énoncés dans son Statut – liberté individuelle, liberté politique et prééminence du droit – sur lesquels se fonde toute démocratie véritable, et, d'autre part, à son attachement à la nature universelle et indivisible des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

5. C'est pourquoi l'Assemblée parlementaire a souligné dans des recommandations successives la nécessité de se préoccuper du statut des travailleurs migrants et des droits politiques des résidents étrangers. La Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a, elle aussi, consacré un certain nombre de résolutions à cette question dans la mesure où elle concerne le niveau local. Enfin, les ministres européens responsables des collectivités locales ont examiné ce thème au cours de plusieurs de leurs conférences.

6. Ces diverses instances, réunies dans le cadre du Conseil de l'Europe, ont identifié plusieurs types de mesures destinées à permettre progressivement aux résidents étrangers de participer aussi pleinement que possible à la vie locale et au processus local de décision, et notamment:

- des mesures destinées à informer pleinement les résidents étrangers de leurs droits et de leurs devoirs civiques;
- la création de comités consultatifs ou d'autres mécanismes permettant aux résidents étrangers de faire valoir leur point de vue au niveau des autorités locales;
- l'octroi aux étrangers remplissant des conditions de résidence spécifiques du droit de vote et de l'éligibilité au niveau local.

7. *Grosso modo*, ces différentes catégories de mesures se retrouvent dans la présente Convention.

8. En réponse aux prises de position de l'Assemblée parlementaire, de la CPLRE et de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales, le Comité des Ministres a adopté en 1981 la Recommandation n° R (81) 18 aux Etats membres relative à la participation au niveau communal, qui a trait également aux résidents étrangers. Cette recommandation mentionne un certain nombre de facteurs – l'apport souvent considérable des résidents étrangers à la vie économique et à la prospérité de la collectivité locale, leur contribution aux impôts perçus sur tous les résidents, les liens familiaux parfois tissés avec des familles autochtones et, de façon générale, leur apport à la vie sociale et culturelle de la cité – qui ont suscité l'aspiration légitime à une plus large participation à la gestion des affaires locales. Le Comité des Ministres recommande donc, entre autres mesures, de favoriser la participation des résidents étrangers à la vie locale, et plus particulièrement:

- de prévoir, à leur intention, une politique spécifique et active d'information;
- de veiller à ce qu'il soit tenu compte, dans toute la mesure du possible, de leurs besoins et de leurs desiderata;
- de favoriser la création d'organismes représentatifs de résidents étrangers consultés autant que de besoin;
- de prendre toutes mesures propres à promouvoir l'égalité des chances pour les résidents étrangers et la bonne entente entre tous les résidents, quelle que soit leur nationalité;
- en ce qui concerne les Etats membres qui accordent déjà à certains résidents étrangers le droit de vote aux élections locales, d'envisager d'étendre ce droit à tous les résidents étrangers ressortissants des Etats membres, si nécessaire à charge de réciprocité.

9. En même temps, des travaux ont été engagés au Conseil de l'Europe conformément aux conclusions de la 4e Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales qui recommandaient que soit entreprise « une étude sur la possibilité d'élaborer un instrument multilatéral définissant, avec les conditions requises, le minimum de droits civiques, y compris le droit d'être électeurs et éligibles – à accorder, dans la vie publique locale, aux ressortissants d'un Etat membre domiciliés dans un autre ». Ces travaux ont fait apparaître qu'un certain nombre de pays européens avaient pris des mesures constitutionnelles et législatives pour octroyer aux non-ressortissants résidents le droit de vote aux élections locales. A la lumière des informations réunies, la majorité des délégations participant à la 7e Conférence réunie à Salzbourg en 1986 s'est déclarée favorable à la conclusion d'une convention sur ce sujet.

10. C'est dans ce contexte que le Comité des Ministres a chargé le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) de préparer un projet de convention de portée générale, c'est-à-dire non limitée à la question du droit de vote, mais couvrant tous les problèmes posés par la participation des résidents étrangers à la vie publique locale.

11. Le CDLR a élaboré le texte du projet de convention au cours de trois réunions tenues en 1988 et 1989. Avant de donner au texte sa forme définitive, il a sollicité l'avis du Comité européen sur les migrations (CDMG) et du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH).

## **B. Caractéristiques principales de la convention**

12. Le sujet de la convention traduit les préoccupations de longue date du Conseil de l'Europe. Son dispositif (partie I) est divisé en trois chapitres:

- le chapitre A traite des droits « classiques », à savoir la liberté d'expression, de réunion et d'association, ainsi que de la participation des résidents étrangers aux processus de consultation de la population locale;
- le chapitre B concerne la création, au niveau local, d'organismes consultatifs ou d'autres moyens institutionnels pour représenter les résidents étrangers;
- le chapitre C porte sur le droit de vote et l'éligibilité aux élections locales des résidents étrangers.

13. On peut, dans une certaine mesure, considérer que la présente convention complète des conventions existantes du Conseil de l'Europe. Ainsi, la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, en ses articles 10 et 11, garantit non seulement aux ressortissants de l'Etat concerné, mais encore à « toute personne » le droit aux libertés d'expression, de réunion pacifique et d'association. L'article 14 spécifie en outre que la jouissance de ces droits « doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». Toutefois, il est stipulé à l'article 16 qu'« aucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers ». En même temps, il faut noter qu'en vertu de l'article 60 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, rien n'empêche les Parties contractantes d'aller au-delà du seuil de protection accordée par cette même Convention, en accordant d'autres droits par des lois nationales ou des conventions internationales. Dans ce sens, l'on peut par conséquent affirmer que la présente convention a été rédigée dans l'esprit de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

14. De plus, la présente convention reprend expressément, dans son article 3, des droits garantis par les articles 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. L'existence de textes identiques pourrait faire craindre une divergence entre la présente convention et la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, en vertu du principe établi par la Cour internationale de justice dans l'« Affaire des activités militaires et paramilitaires du Nicaragua et contre celui-ci », et selon lequel deux normes d'origines différentes, même lorsqu'elles ont un contenu identique, « conservent une existence et une applicabilité autonomes » (Nicaragua contre Etats-Unis, arrêt du 27 juillet 1986, paragraphes 171 et 172 à 182).

15. De l'avis du comité, un tel danger n'existe pas. D'une part, l'article 9, paragraphe 3, précise que les interprétations éventuelles de ses dispositions ne peuvent porter atteinte à des normes découlant d'un autre instrument juridique, qu'il soit interne ou international. D'autre part, il faut considérer que la présente convention a été conçue comme nécessitant l'adoption de normes internes reprenant le contenu de ses dispositions. Or, ces normes internes sont susceptibles d'être mises en cause devant le mécanisme d'application prévu par la Convention européenne des Droits de l'Homme, ce qui constitue une garantie supplémentaire contre toute tentative éventuelle d'interpréter la présente convention de façon différente.

16. Par ailleurs, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant prévoit l'égalité de traitement au niveau des conditions de travail et d'existence, mais ne concerne pas l'exercice des droits civils ou politiques.

17. Dans ce contexte, la présente convention vise à définir avec plus de précision les droits civils et politiques dont devraient jouir les résidents étrangers, ainsi que les dispositions institutionnelles qu'il convient de prendre pour faciliter leur participation aux affaires publiques.

18. La convention porte sur la participation des résidents étrangers au niveau local. En effet, les décisions prises par les autorités locales influent sur de nombreux aspects de la vie quotidienne de l'ensemble des habitants de la collectivité: logement, éducation, aménagements à usage collectif, transports publics, et équipements culturels et sportifs par exemple. De plus, les résidents étrangers participent activement à la vie et à la prospérité de la collectivité locale. Par conséquent, il est juste que des pays épousant les principes démocratiques du Conseil de l'Europe examinent comment un groupe parfois important d'étrangers résidant pour une longue durée peut contribuer au processus local de décision sur les questions les concernant.

19. Des considérations analogues pourraient être appliquées à certains aspects des prises de décisions au niveau de l'Etat. Néanmoins, on peut estimer qu'il existe un lien plus étroit entre la possession de la citoyenneté et la participation aux processus de détermination de ce qu'on peut considérer comme la « volonté nationale », et que l'existence de ce lien exclut la participation des étrangers à la vie politique nationale. Par conséquent, sauf en ce qui concerne les droits de l'homme énoncés à l'article 3, paragraphe a, qui sont indivisibles et doivent donc être exercés à tous les niveaux, le champ d'application de la convention est clairement limité au niveau local.

20. Comme il a trait explicitement aux collectivités locales, le texte de la convention doit tenir compte des principes d'autonomie locale contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale, ainsi que des dispositions constitutionnelles de certains Etats membres qui empêchent les gouvernements nationaux de soumettre les collectivités locales à des obligations détaillées quant à la manière de gérer leurs affaires intérieures. Le respect de l'autonomie locale se reflète notamment dans le libellé de l'article 4, qui prévoit que les Parties veilleront à ce que des efforts sérieux soient faits pour associer les résidents étrangers aux processus de consultation de la population locale. Le respect de l'autonomie locale apparaît également dans la nature des obligations définies à l'article 5, où il est prévu que l'on devra, en particulier, favoriser et encourager la création d'organismes consultatifs et non pas imposer un système uniforme.

21. La convention est conçue de façon à permettre aux Etats d'y adhérer en acceptant soit les trois chapitres, soit un ou deux d'entre eux. On a voulu ainsi ne pas empêcher les Etats à qui l'un des chapitres pose des problèmes particuliers d'ordre constitutionnel ou autre d'adhérer à la convention. La possibilité d'accepter progressivement les différents chapitres de la convention en fonction de l'évolution intérieure de chaque Etat est en outre explicitement prévue.

## **C. Commentaire sur les dispositions de la convention**

### **Préambule**

22. Le préambule expose les raisons qui ont poussé les Etats membres du Conseil de l'Europe à élaborer une convention et indique en quoi ce texte répond aux buts fondamentaux du Conseil de l'Europe. Il réaffirme l'attachement des Etats signataires au caractère universel et indivisible des droits de l'homme. En outre, il fait référence au fait que les résidents étrangers participent, sur les plans économique et culturel, à la vie de la collectivité locale et sont généralement soumis, au niveau local, aux mêmes devoirs que les citoyens. Ces considérations expliquent la volonté commune d'accroître les possibilités offertes aux résidents étrangers de participer à la vie publique locale.

### **Partie I**

#### **Article 1**

23. Cet article fait référence à l'organisation de la convention en trois chapitres, à savoir:

- le chapitre A, qui traite de la liberté d'opinion et de réunion, et du droit d'adhérer à des associations, ainsi que de la participation des résidents étrangers aux processus de consultation des citoyens sur le plan local;
- le chapitre B, qui concerne la création, au niveau local, d'organismes consultatifs pour représenter les résidents étrangers;
- le chapitre C, qui porte sur le droit de vote et l'éligibilité aux élections locales des résidents étrangers.

24. L'article 1 prévoit que les Etats contractants peuvent accepter les trois chapitres de la convention. S'ils décident toutefois d'en accepter une partie seulement, l'acceptation du chapitre A constitue un minimum obligatoire, ceci pour ne pas ignorer les droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme. De plus, les Etats peuvent accepter ultérieurement le chapitre B et/ou le chapitre C. Cette disposition a pour objet de ne pas obliger les Etats membres qui ne sont pas en mesure de souscrire à l'un ou l'autre des chapitres B et C de la convention à la rejeter dans sa totalité. Le paragraphe 2 offre la possibilité d'accepter progressivement les divers chapitres de la convention.

25. Il est admis qu'il existe un rapport particulier entre les chapitres B et C: certains Etats membres, qui ont appliqué les dispositions du chapitre C en accordant le droit de vote aux résidents étrangers et ont, dans cette mesure, placé ces derniers sur un pied d'égalité avec les ressortissants du pays, peuvent estimer qu'il est alors superflu, voire inapproprié, de créer des organismes consultatifs pour représenter les résidents étrangers en tant que tels. Ils accepteront donc uniquement d'appliquer les dispositions des chapitres A et C. Toutefois, d'autres Etats membres se trouvant dans la même position considéreront peut-être que la situation et les problèmes particuliers des résidents étrangers justifient tout de même des dispositions consultatives spéciales permettant de s'informer du point de vue de cette communauté, y compris celui des étrangers qui n'ont pas encore résidé assez longtemps dans le pays pour avoir le droit de vote aux élections locales. Il a donc été décidé que les chapitres B et C ne s'excluaient pas l'un l'autre.

## Article 2

26. Cet article contient une définition de l'expression « résidents étrangers » au sens de la présente convention. La suggestion selon laquelle il serait préférable d'employer, en anglais, le terme *non-national resident*, qui n'a pas les mêmes connotations émotionnelles que *foreign residents*, n'a pas été retenue en raison de la difficulté de trouver en français un terme équivalent suffisamment concis.

## Chapitre A

### Article 3

27. L'exercice des droits stipulés à l'article 3 fait l'objet, dans la plupart des Etats membres, d'un certain nombre de restrictions qui correspondent pour l'essentiel à quelques-unes des exceptions autorisées par la Convention européenne des Droits de l'Homme: restrictions nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé et de la morale, ou encore à la protection des droits et des libertés d'autrui. Cependant, pareilles dispositions varient considérablement d'un Etat à l'autre, ce qui explique pourquoi la convention, dans son article 9, ne cherche pas à les harmoniser.

28. Quoi qu'il en soit, l'important, aux fins de la présente convention, est d'éviter que les résidents étrangers ne soient, à l'intérieur de chaque Etat, soumis à un traitement différent de celui des nationaux en ce qui concerne les droits en question. Il n'en reste pas moins vrai que la législation applicable aux étrangers dans certains Etats membres permet d'imposer de manière discrétionnaire des restrictions particulières à l'activité politique des étrangers. Tel qu'il est formulé, l'article 9, auquel il est fait explicitement référence dans l'article 3, donne aux Etats la possibilité de soumettre les droits accordés en vertu de l'article 3 aux restrictions prévues par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

29. Il n'a pas paru opportun d'introduire une restriction qui aurait eu pour effet que les droits garantis aux résidents étrangers par l'article 3, paragraphe a, ne s'appliqueraient qu'au niveau local ou ne concerneraient que des questions du ressort des pouvoirs locaux. Difficile à traduire dans les faits, cette distinction ne semble en usage dans aucun Etat membre.

30. Le même raisonnement vaut pour le droit d'adhérer aux associations spécifié dans le paragraphe b. En revanche, en ce qui concerne le droit des résidents étrangers de créer leurs propres associations, le même paragraphe précise qu'il s'agit d'associations locales, et indique que l'un des buts de ces associations est « la défense de leurs intérêts par rapport aux questions relevant de la collectivité locale ». Cette précision semble nécessaire compte tenu des dispositions plus restrictives qui s'appliquent aux associations politiques d'étrangers dans certains Etats membres, en raison surtout des répercussions que peuvent avoir, pour les relations extérieures du pays, les activités des associations qui visent à exercer une influence politique dans le pays d'origine. Des restrictions qui visent exclusivement les étrangers sont moins pertinentes au niveau local qu'au niveau national: les activités politiques des résidents étrangers sont plus susceptibles d'être considérées comme inopportunes lorsqu'elles touchent à des questions de politique nationale que lorsque seuls des problèmes locaux sont en jeu.

31. Le droit pour les résidents étrangers d'adhérer à des associations, inscrit à l'article 3, paragraphe 2, implique pour les pouvoirs publics l'obligation, sous réserve des dispositions de l'article 9, de ne pas empêcher les résidents étrangers de devenir membres d'associations. Il ne change rien au droit pour les associations de définir les conditions à remplir pour faire partie de leurs adhérents.

#### **Article 4**

32. Les sujets sur lesquels portent les enquêtes publiques ou les autres processus de consultation au niveau local, en particulier les questions de planification, peuvent intéresser les résidents étrangers au même titre que les nationaux. Cet article vise à assurer que des efforts seront faits pour les associer à ces processus. De tels efforts doivent être « sérieux », c'est-à-dire conformes à ceux que l'on peut raisonnablement attendre des autorités en question (en tenant compte par exemple des ressources financières et en personnel disponibles). Toutefois, le libellé de l'article tient compte du fait que, dans certains Etats membres, la répartition interne des compétences ne donne aux autorités nationales aucun pouvoir direct d'intervention en ce qui concerne la manière dont les collectivités locales gèrent leurs affaires.

### **Chapitre B**

#### **Article 5**

33. Les dispositions institutionnelles que prévoit cet article pour assurer la représentation des résidents étrangers au niveau local peuvent prendre diverses formes, notamment:

- a. participation de représentants des résidents étrangers, à titre consultatif, aux délibérations des commissions des collectivités locales;
- b. création de comités consultatifs à composition mixte, regroupant des membres des commissions des collectivités locales et des représentants des résidents étrangers;
- c. création de conseils consultatifs composés exclusivement d'étrangers.

Par ailleurs, il appartient aux autorités compétentes de décider si les représentants des résidents étrangers doivent être directement élus ou désignés par les organisations concernées.

34. Les différences considérables quant à la taille des collectivités locales en Europe n'ont pas permis de fixer par des règles uniformes le nombre ou le pourcentage de résidents étrangers à partir duquel la création d'organes consultatifs serait justifiée. C'est dans chaque contexte national qu'il conviendra de préciser ce qu'il faut entendre par un « nombre significatif de résidents étrangers ».

35. Le texte de l'article 5 a tenu aussi pleinement compte que possible du principe d'autonomie locale en prévoyant que l'obligation des Parties à la convention n'est pas d'imposer aux autorités locales des dispositions détaillées et uniformes pour la consultation des résidents étrangers, mais de supprimer tout obstacle juridique ou autre à la création d'organismes consultatifs, et d'encourager et de faciliter leur création. Le texte de l'article 5 n'exclut cependant pas la possibilité, dans les Etats où cela est faisable, d'adopter des textes légaux de portée générale imposant aux autorités locales des devoirs précis.

### **Chapitre C**

#### **Article 6**

36. Il avait été envisagé à l'origine que chaque Partie à la convention s'engage à accorder aux ressortissants des autres Parties le droit de vote aux élections locales sur une base de réciprocité, ou du moins que ce droit soit réservé aux ressortissants des autres Etats membres du Conseil de l'Europe. Toutefois, au cours des discussions intergouvernementales sur le projet de convention, il a semblé préférable que le chapitre C, comme les chapitres A et B, s'applique à tous les résidents étrangers sans distinction de nationalité. Cette approche se justifie pour les raisons suivantes:

i. La plupart des Etats membres qui ont accordé aux résidents étrangers le droit de vote aux élections locales (Danemark, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Suède) ne limitent pas ce droit aux ressortissants de certains Etats. Les exceptions sont la Finlande et l'Islande, où le droit de participer aux élections locales a été étendu aux ressortissants des autres Etats membres du Conseil nordique, et le Royaume-Uni, où les ressortissants du Commonwealth et ceux de la République d'Irlande sont autorisés à voter aux élections locales et nationales.

ii. Limiter aux ressortissants des autres Etats membres le droit de vote aux élections locales ne faciliterait pas les choses pour les pays dans lesquels il existe des obstacles constitutionnels à l'acceptation du chapitre C.

iii. Les considérations invoquées dans le préambule concernant la participation des résidents étrangers à la vie de la collectivité locale et le fait qu'ils sont généralement soumis, au niveau local, aux mêmes devoirs que les citoyens s'appliquent aux résidents étrangers de toutes les nationalités. Il serait politiquement difficile de créer une discrimination entre les ressortissants étrangers jouissant du droit de vote et les autres.

37. Les termes de l'article 6 n'excluent pas la possibilité de subordonner l'octroi du droit de vote à chaque résident étranger à l'obligation de faire certaines démarches, à laquelle ne sont pas nécessairement soumis les ressortissants de l'Etat en question. On peut par exemple exiger du résident étranger qu'il demande à être inscrit sur les listes électorales de la collectivité locale. Toutefois, ces exigences ne doivent ni être de nature à appauvrir la substance des dispositions de l'article 6, paragraphe 1, ni constituer des obstacles importants à l'exercice des droits qu'il confère aux résidents étrangers.

38. Il est clair que la période de résidence requise pour obtenir le droit de vote devra être suffisamment longue pour que l'électeur ait appris à connaître la communauté locale, sa situation politique et ses problèmes. La période de cinq ans retenue pour le droit de vote est la plus longue jamais exigée dans les pays qui ont déjà accordé aux étrangers le droit de vote aux élections locales, à la seule exception des cantons suisses de Neuchâtel et du Jura qui (normalement) exigent dix ans de résidence; des propositions antérieures posant une obligation de résidence de dix ou douze ans se sont heurtées à l'objection que cette période dépasse celle normalement requise pour acquérir la pleine citoyenneté.

39. Une période de résidence à un moment quelconque du passé ou l'accumulation de plusieurs périodes de résidence ne permettent pas de satisfaire à la condition de cinq années de résidence. Pour pouvoir bénéficier du droit de vote aux élections locales, un ressortissant étranger doit habituellement avoir été résident au cours des cinq ans précédant les élections. L'expression "habituellement" indique qu'aux fins de calculer la durée de résidence de brèves périodes d'absence pour des vacances, pour affaires ou pour d'autres raisons personnelles ne modifient pas la qualité de résident d'une personne dans l'Etat concerné. Chaque Partie a le loisir de déterminer, conformément à sa législation interne, si les cinq ans sont comptés jusqu'à la date des élections ou jusqu'à la date légale d'établissement des listes électorales.

40. La question s'est posée de savoir si la période de résidence requise par l'article 6 pour accorder aux ressortissants étrangers le droit de vote aux élections locales doit être celle effectuée dans la collectivité locale concernée, les affaires de cette dernière étant l'objet du vote. On peut cependant relever avec raison qu'aucun des pays accordant le droit de vote aux étrangers ne semble exiger une période de résidence dans la collectivité locale elle-même. Au contraire, l'exigence de résidence concerne le territoire national (à l'exception du canton suisse de Neuchâtel où une année de résidence dans le canton est de surcroît requise). De plus, dans les pays qui n'ont pas de procédures d'enregistrement internes, il pourrait être difficile de vérifier l'accomplissement d'une condition liée à la résidence dans la collectivité locale. Pour ces raisons, il a été décidé que la condition de résidence posée dans l'article 6 devait concerner la résidence dans l'Etat en question.



41. Tous les pays qui ont étendu le suffrage local aux étrangers leur ont accordés les droits aussi bien actifs que passifs. Le texte de la présente convention suit leur exemple en prévoyant que seront accordés aux résidents étrangers le droit de vote et l'éligibilité. Néanmoins, pour tenir compte des problèmes d'un ou de plusieurs Etats membres dont le système juridique envisage le droit de vote des résidents étrangers mais non leur éligibilité, l'article 6, paragraphe 2, autorise une Partie à la convention à accepter le chapitre C tout en octroyant uniquement le droit de vote.

42. Certains soutiennent parfois qu'un candidat aux élections doit être mieux intégré encore dans la collectivité locale qu'un simple électeur et donc y avoir résidé plus longtemps. Néanmoins, aucun des Etats membres du Conseil de l'Europe qui ont déjà étendu le suffrage local aux résidents étrangers ne fait de distinction entre la durée de résidence exigée pour l'octroi du droit de vote et celle exigée pour l'octroi de l'éligibilité. Le texte de la convention suit la pratique de ces Etats.

### **Article 7**

43. Les conditions de résidence stipulées à l'article 6 pour le droit de vote aux élections locales correspondant, en général, à la période la plus longue requise dans les pays qui octroient déjà un droit de vote aux étrangers, l'article 7 permet aux Parties à la convention de raccourcir le délai de résidence imposé. La mention, dans cet article, de la possibilité offerte aux Parties d'assouplir les exigences en matière de délai de résidence ne doit pas être interprétée comme excluant le droit d'un ou plusieurs Etats d'offrir, en ce qui concerne les droits politiques des étrangers résidents sur leur territoire, d'autres droits plus étendus que ceux prévus par la présente convention.

## **Partie II**

### **Article 8**

44. Cet article a pour objet d'encourager une politique active d'information face aux problèmes d'interprétation que rencontrent souvent les résidents étrangers au sujet de leurs droits. Le texte laisse à chaque Partie le soin de déterminer, conformément à sa législation interne, quelles autorités seront compétentes pour fournir l'information en question. D'ailleurs, il peut se trouver que l'information mise à la disposition des résidents étrangers dans le cadre général de l'information de tous les résidents locaux ou l'information par la publicité faite dans les médias, par exemple, satisfasse aux exigences de cet article. Il n'est pas forcément nécessaire que les Parties à la convention adoptent des mesures en bonne et due forme obligeant les autorités locales à repérer chaque résident étranger pour lui envoyer la documentation utile.

### **Article 9**

45. Cet article précise dans quelles circonstances les Parties peuvent restreindre les droits accordés aux résidents étrangers au titre de la convention. Les dispositions du paragraphe 1 ont été élaborées sur le modèle de l'article 15, paragraphe 1, de la Convention européenne des Droits de l'Homme et se réfèrent aux cas de guerre ou de danger public. Les paragraphes 2 et 3, pour leur part, ne se réfèrent qu'au chapitre A de la partie I de la présente convention. Ils tiennent compte du fait que la législation de certains Etats membres permet de soumettre l'exercice de certains droits par les étrangers à des modalités particulières. Les restrictions prévues par le paragraphe 2 concernent l'article 3, paragraphe a, et ont été élaborées sur le modèle de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Celles mentionnées au paragraphe 3 visent l'article 3, paragraphe b, et se fondent sur le modèle de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

46. Le paragraphe 3 de l'article 9 repose sur l'article 60 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il vise à exclure toute possibilité d'interprétation de l'une quelconque dispositions de la convention qui réduirait la protection des droits en question accordée par la législation nationale ou par d'autres accords internationaux.

#### **Article 10**

47. La convention ne prévoit pas d'organe spécifiquement chargé du contrôle de son application. Par conséquent, il est d'autant plus important que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe soit en mesure de suivre l'évolution dans chaque Partie en matière de participation des résidents étrangers à la vie publique locale. L'article 10 a pour but de faciliter cette tâche en créant pour chaque Partie l'obligation de fournir les informations pertinentes. Il correspond à des dispositions analogues dans d'autres conventions du Conseil de l'Europe.

#### **Partie III**

#### **Articles 11 à 18**

48. Les dispositions finales qui font l'objet des articles 11 à 18 sont calquées sur le modèle des clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe. L'insertion de l'article 14 et de l'alinéa *d* de l'article 19 tient compte de la possibilité ouverte aux Parties par l'article 1, paragraphe 2, d'étendre ultérieurement la portée de leurs engagements souscrits aux termes de la convention. L'insertion de l'alinéa *e* de l'article 19 tient compte de l'obligation de notifier au Secrétaire Général toute mesure prise selon les termes de l'article 9, paragraphe 4.

49. Le but de l'article 15 est de définir les catégories de collectivités territoriales auxquelles la convention s'applique. Bien que certaines propositions antérieures aient limité la participation des résidents étrangers au niveau municipal, il ne semblait pas y avoir de raison majeure pour exclure d'autres catégories de collectivités locales, dans la mesure surtout où la notion de "municipalité" pouvait soulever certaines difficultés au Royaume-Uni et en Irlande. Il a donc paru préférable d'étendre les dispositions de la convention à toutes les collectivités locales, en laissant aux Parties contractantes, auxquelles cet élargissement pouvait poser problème, le loisir de désigner les catégories de collectivités territoriales visées. L'article 15 s'inspire étroitement dans sa formulation de la Charte européenne de l'autonomie locale.