

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 375 (2015)¹ Critères pour se présenter aux élections locales et régionales

1. Le droit de se présenter aux élections, que ce soit au niveau local, régional ou national, et de participer ainsi à la gestion des affaires publiques est l'un des piliers les plus importants de toute démocratie. Il est par conséquent essentiel que ce droit soit défini avec précision et clarté, de même que les éventuelles limitations qui lui sont applicables.

2. Les systèmes politiques des Etats membres du Conseil de l'Europe expriment chacun à leur manière une certaine idée de la démocratie, dimension consubstantielle du Conseil de l'Europe et qui fait sa spécificité parmi les organisations internationales.

3. La démocratie ne peut se réduire à un modèle spécifique et immuable; elle doit se renouveler en permanence, s'adapter aux circonstances nouvelles et à l'évolution sociale et politique des sociétés qui la pratiquent. Mais elle demeure fondée sur le principe d'élections libres et équitables.

4. Depuis son adoption en 2002, le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sert de norme de référence au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe pour élaborer les législations nouvelles et évaluer la manière dont elles sont mises en œuvre. Ce code de conduite demeure valable pour tout ce qui concerne la participation électorale.

5. Toutefois, le Congrès estime aujourd'hui que la maturité des systèmes politiques des Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que les attentes de plus en plus fortes de leurs citoyens rendent nécessaire de le compléter par un code concernant les conditions d'éligibilité et de bonne pratique pour l'organisation des élections.

6. La première condition sur laquelle il convient de se pencher est l'âge minimal requis pour se présenter à une élection. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, l'âge est de 18 ans pour les élections locales et régionales. Certains pays, cependant, appliquent des normes plus strictes, notamment pour l'élection des maires. A l'autre extrémité de l'échelle, on note certaines tendances à fixer un âge maximal.

7. Le Congrès considère que la détermination de l'âge, mais aussi de l'ensemble des conditions requises pour permettre à une personne de se présenter aux élections, doit répondre tout d'abord et autant que possible au principe de confiance sans lequel il ne peut y avoir de démocratie réelle. Cette confiance doit reposer sur l'idée-force du principe d'égalité; elle doit concerner aussi bien la capacité du candidat

à exercer des fonctions de responsabilité que celle des électeurs à savoir choisir celles ou ceux qui les représenteront le mieux.

8. Les autres critères essentiels sont déterminés par le lien existant entre le candidat potentiel et la collectivité pour laquelle il sollicite les suffrages. En font partie les questions de nationalité, qui fondent la citoyenneté, mais il est possible de nuancer ce critère, particulièrement au niveau local, en prenant en compte l'insertion des non-nationaux dans la vie locale. C'est la position prise par le Conseil de l'Europe, par le biais de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144).

9. La diversité se reflète dans les dispositions légales applicables aux candidats aux élections. Il convient de bien distinguer ce qui relève du régime dit «des motifs d'inéligibilité» et ce qui résulte du «régime des incompatibilités». Ces deux régimes sont complémentaires et, outre qu'ils ne répondent pas toujours aux mêmes motivations, leurs conséquences pratiques peuvent s'avérer fort différentes.

10. L'inéligibilité peut être liée à la fonction exercée, ou encore à l'appréciation portée sur la probité du candidat. Le critère essentiel est que la fonction exercée ne puisse pas porter atteinte à la sincérité du scrutin. Autoriser les titulaires de certaines fonctions à se porter candidats risquerait de leur donner un avantage injustifié vis-à-vis de leurs concurrents. Telle est la raison pour laquelle il est impossible aux titulaires de certaines fonctions publiques de se présenter à une élection.

11. L'inéligibilité peut également être consécutive à une décision de justice. Il s'agit en général d'une sanction liée à une condamnation pénale, mais cela n'est pas toujours le cas (cas de faillite dans certains pays). En application des principes généraux dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, cette peine accessoire ne doit pas être systématique et l'infraction de base doit être suffisamment grave ou avoir un lien avec le processus électoral.

12. L'incompatibilité répond à une autre logique: elle concerne l'indépendance dans l'exercice du mandat et de certaines fonctions ou activités exercées avant l'élection. Alors que l'inéligibilité s'apprécie avant l'élection, l'incompatibilité s'apprécie après l'élection: la cessation de fonction et des activités peut être systématique (la candidature signifiant que le candidat a choisi de donner la préférence au poste qu'il brigue), ou elle peut donner, pour un bref délai, un «droit d'option» au candidat.

13. La question de l'équilibre entre les sexes dans la composition des assemblées locales et régionales mérite une attention particulière. Les quotas d'hommes et de femmes, qui existent dans plusieurs Etats membres, se sont avérés particulièrement utiles pour accroître la représentation des femmes dans la politique locale et régionale. Le Congrès soutient pleinement cette pratique, ayant lui-même instauré avec succès un quota de 30 % de membres des deux sexes au sein de ses délégations nationales, garantissant ainsi une bonne représentation des femmes et des hommes dans ses travaux et ses débats.

14. Enfin, il convient de porter une attention particulière à des mesures d'ordre pratique qui peuvent constituer des obstacles acceptables à la liberté de candidature. Il s'agit notamment des conditions matérielles d'inscription, comme le dépôt préalable d'une caution ou le recueil d'un certain nombre de signatures. En soi, elles ne sauraient être critiquées lorsqu'elles visent à écarter les candidatures fantaisistes, mais il est évident qu'elles ne sauraient avoir pour effet ni de restreindre la liberté de candidature par des conditions financières discriminatoires, ni d'écarter des adversaires politiques. Leur niveau de gravité doit être proportionné.

15. Ces idées et nouvelles pratiques – que le Congrès ne saurait considérer comme obligatoires – s'insèrent dans un mouvement plus large d'appréciation du fonctionnement de la vie politique et du renforcement de son contrôle par le citoyen: elles répondent aux objectifs dits de «transparence» qui, du point de vue du Congrès, appellent une réflexion générale et des mesures pratiques. Elles peuvent concerner indirectement les conditions de candidature (obligation, en cas d'élection, de fournir une déclaration de patrimoine ou une déclaration d'intérêts) et constituer autant de garanties pour un fonctionnement démocratique irréprochable dans la société contemporaine.

16. S'il est naturel que les Etats membres, pour des raisons culturelles et historiques, aient des critères différents en matière de nationalité et de résidence, le Congrès estime cependant que les réglementations électorales doivent refléter l'évolution de la société et tenir compte en particulier de l'augmentation du nombre des personnes qui émigrent pour vivre et travailler de manière permanente dans d'autres pays.

17. Le Congrès garde à l'esprit:

a. la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée;

b. le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002);

c. le «Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe» de la Commission de Venise (2006);

d. sa Recommandation 273 (2009) sur l'égalité d'accès aux élections locales et régionales».

18. Il remercie la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques pour leurs commentaires sur le projet de rapport.

19. Le Congrès recommande en conséquence que le Comité des Ministres appelle les gouvernements des Etats membres:

a. à réviser leur droit interne relatif aux élections locales et régionales, afin de garantir:

i. que l'âge à partir duquel une personne peut se porter candidate à un mandat électif local ou régional soit au maximum de 18 ans dans tous les Etats membres;

ii. qu'il n'y ait pas de limite d'âge supérieure pour se présenter aux élections locales et régionales;

iii. que la durée de résidence des ressortissants pour se présenter aux élections, si une durée minimale de résidence est requise, soit aussi courte que possible d'un point de vue administratif;

iv. que les conditions de cautions financières et de signatures de soutien, lorsqu'elles sont utilisées, mentionnent des montants raisonnables et proportionnés à la taille des circonscriptions électorales;

v. que les candidats indépendants soient autorisés à se présenter à toutes les élections locales et régionales, sans conditions indûment restrictives excessives de cautions financières et de signatures de soutien;

vi. que les pays qui prévoient actuellement de manière systématique une inéligibilité à la suite de certaines condamnations pénales révisent leur législation afin que toute décision d'inéligibilité fasse l'objet d'une décision de justice spécifique, limitée dans le temps et proportionnée à la gravité de l'infraction commise, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;

vii. que les citoyens soient autorisés à se présenter à des élections, qu'ils exercent ou non une fonction jugée incompatible avec un mandat électif, à la condition de démissionner en cas d'élection;

b. à réfléchir à des mesures pratiques pour augmenter la proportion des femmes candidates à des élections, telles que le recours, dans les scrutins de liste, à des quotas d'hommes et de femmes et à d'autres mesures compatibles avec les systèmes de vote préférentiel;

c. à prendre des mesures pour encourager les ressortissants étrangers, qui résident légalement et contribuent à la vie sociale, à participer activement à la vie de leur collectivité, à travers des initiatives telles que les conseils des résidents étrangers et en améliorant leurs droits électoraux locaux et régionaux.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 26 mars 2015, 3^e séance (voir le document CG/2015(28)7FIN, exposé des motifs), corapporteurs: Oleksii Honcharenko, Ukraine (R, SOC), et Viacheslav Rogov, Fédération de Russie (L, GILD).