

28^e SESSION
Strasbourg, 24-26 mars 2015

CG/2015(28)7FINAL
26 mars 2015

Critères pour se présenter aux élections locales et régionales

Commission de la gouvernance

Co-rapporteurs :¹ Oleksii HONCHARENKO, Ukraine (R, SOC)
et Viatcheslav ROGOV, Fédération de Russie (L, GILD)

Résolution 382 (2015)	2
Recommandation 375 (2015)	3
Exposé des motifs	6

Résumé

Le droit de se présenter aux élections locales et régionales est un aspect essentiel de la démocratie territoriale. Une réglementation s'impose assurément pour écarter les candidatures fantaisistes, mais il faut par ailleurs que la plus grande part possible de l'électorat puisse se présenter aux élections, car c'est de cela que dépend la santé de la démocratie locale et régionale.

Les rapporteurs considèrent qu'il reste encore trop de restrictions empêchant de se présenter aux élections locales et régionales. L'augmentation de la mobilité en Europe suscite des attentes plus élevées et met en évidence les inconvénients liés au maintien dans ce domaine de pratiques et de réglementations trop contraignantes. Les gouvernements sont invités à réviser leur législation en vue d'éliminer les restrictions inutiles pour se présenter aux élections.

Le Congrès demande, par conséquent, à ses commissions de travailler avec la Commission de Venise à l'élaboration d'un complément au Code de bonne conduite en matière électorale visant à traiter la question des critères pour se présenter aux élections locales et régionales.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RESOLUTION 382 (2015)²

1. Le droit de se présenter à des élections est un aspect essentiel de la démocratie locale et régionale. Une réglementation s'impose assurément pour écarter les candidatures fantaisistes, mais il faut par ailleurs que la plus grande part possible de l'électorat puisse se présenter aux élections, car c'est de cela que dépend la santé de la démocratie locale et régionale.
2. La démocratie ne saurait se réduire à un modèle spécifique et immuable ; il lui faut se renouveler en permanence, s'adapter aux circonstances nouvelles et à l'évolution sociale et politique des sociétés qui la pratiquent.
3. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise a servi de norme de référence au Congrès pour évaluer la mise en œuvre des législations existantes et nouvelles en vigueur dans ce domaine.
4. Aujourd'hui, le Congrès estime toutefois que la maturité des systèmes politiques des Etats membres du Conseil de l'Europe et les attentes de plus en plus fortes de leurs citoyens exigent de le compléter par un autre code, portant sur les conditions d'éligibilité et les bonnes pratiques pour l'organisation d'élections aux niveaux local et régional.
5. Comme l'ont montré récemment les fructueux échanges avec le Conseil pour les élections démocratiques et la Commission de Venise, il est temps d'établir solidement les procédures démocratiques des Etats membres en commençant par la définition de nouvelles normes concernant les critères à remplir pour se présenter à des élections politiques aux niveaux local et régional.
6. Le Congrès, avec le soutien de son Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, continuera d'approfondir la coopération avec la Commission de Venise sur des points ayant trait aux constitutions, aux droits de l'homme et à la justice, thèmes qui soulèvent des questions concernant les normes de la démocratie aux niveaux local et régional.
7. Le Congrès :
 - a. invite ses commissions à travailler avec la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques, pour compléter le Code de bonne conduite en matière électorale avec un document de bonnes pratiques en matière de critères à remplir pour se présenter aux élections locales et régionales, dans le même esprit que les mesures proposées dans la recommandation³ ;
 - b. suggère que ce nouveau document prenne également en compte les règles régissant les campagnes électorales et les bonnes pratiques dictées par le souci d'une plus grande transparence dans la vie politique, en particulier en ce qui concerne son financement ;
 - c. propose un suivi ultérieur des questions de conflit d'intérêts et de financement des campagnes aux niveaux local et régional ;
 - d. demande à sa commission de suivi de vérifier les critères pour se présenter aux élections locales et régionales à l'occasion de ses visites dans les pays membres.

2. Discussion et adoption par le Congrès le 26 mars 2015, 3^e séance (voir le document CG/2015(28)7FINAL, exposé des motifs), co-rapporteurs : Oleksii HONCHARENKO, Ukraine (R, SOC) et Viatcheslav ROGOV, Fédération de Russie (L, GILD).

3 Recommandation 375(2015) sur les critères pour se présenter aux élections locales et régionales.

RECOMMANDATION 375 (2015)⁴

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 de Venise sert de norme de référence au Congrès pour élaborer les législations nouvelles et apprécier 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 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 d'un maire. 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 un 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 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 (STCE no. 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 candidat 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.

⁴ Discussion et adoption par le Congrès le 26 mars 2015, 3^e séance (voir le document CG/2015(28)7FIN, exposé des motifs), co-rapporteurs : Oleksii HONCHARENKO, Ukraine (R, SOC) et Viatcheslav ROGOV, Fédération de Russie (L, GILD).

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), elle peut consister, pour un bref délai, dans « un droit d'option » du 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 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, en conséquence, ayant 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 ;

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. la Recommandation 273 (2009) du Congrès sur « L'égalité d'accès aux élections locales et régionales » ;

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

19. Recommande que le Comité des Ministres appelle les gouvernements des Etats membres à :

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

- i. l'âge à partir duquel une personne peut se porter candidat à un mandat électif local ou régional soit au maximum de 18 ans dans tous les Etats membres ;
 - ii. il n'y ait pas de limite d'âge supérieure pour se présenter aux élections locales et régionales ;
 - iii. la durée de résidence pour se présenter aux élections, si une durée minimale est requise, soit aussi courte que possible d'un point de vue administratif ;
 - iv. 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. les candidats indépendants soient autorisés à se présenter à toutes les élections locales et régionales, sans conditions restrictives de cautions financières et de signatures de soutien ;
 - vi. 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. 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.* 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 compatibles avec les systèmes de vote préférentiel ;
- c.* 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.

ÉXPOSE DES MOTIFS⁵**Table des matières**

I. INTRODUCTION	6
II. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ LIÉES À LA PERSONNE	8
A. Age requis pour être candidat.....	8
B. Critères tenant au lien avec la collectivité ou avec l'Etat : résidence et nationalité.....	9
B.i Le critère de résidence et d'inscription sur les listes électorales.....	9
B.ii La possibilité encore non limitée de candidature des non nationaux.....	10
C. La situation au regard des obligations militaires.....	11
III. RÈGLES D'INÉLIGIBILITÉ	12
A. La distinction entre inéligibilité et incompatibilité	12
B. Les inéligibilités tenant aux fonctions exercées.....	13
C. Les inéligibilités tenant au nombre de mandats consécutifs	14
D. Les inéligibilités faisant suite à une décision de justice.....	14
IV. LES INCOMPATIBILITÉS.....	17
V. LA QUESTION DU GENRE : PARITÉ ET QUOTAS.....	17
VI. LES CONDITIONS ADMINISTRATIVES DE RECEVABILITÉ DE L'INSCRIPTION : CAUTIONS ET SIGNATURES	19
VII. VÉRIFICATION DES CANDIDATURES ET DROIT DE RECOURS	21
VIII. CONCLUSION.....	22
IX ANNEXES.....	23
Annexe i Conditions d'âge pour les candidats aux élections locales et régionales dans les Etats membres.....	23
Annexe ii Questionnaire relatif aux conditions d'éligibilité aux élections locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.....	25

I. INTRODUCTION

1. Les informations figurant dans le présent rapport ont été fournies par le Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale en réponse à un questionnaire (Annexe ii). Étant donnée la grande diversité des systèmes politiques, juridiques et administratifs des Etats membres du Conseil de l'Europe, certaines réponses au questionnaire étaient plus complètes que d'autres, ce dont témoigne le rapport.

⁵ Nous remercions les membres du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale des pays suivants, qui nous ont fourni des informations pour la présente étude : l'Albanie, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la République de Moldova, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Serbie, la République Slovaque, la Slovénie, la Suède, la Turquie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Nous remercions également la secrétaire de la délégation de Monaco au Congrès, et en particulier M. Alain Delcamp et M. Michel Verpeaux pour leur contribution à la préparation du rapport.

2. Au-delà de leur diversité, les systèmes politiques et électoraux des Etats membres du Conseil de l'Europe mettent en œuvre le principe de la démocratie à savoir « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Ces principes ont souvent été mis en œuvre et expérimentés d'abord au niveau local car ils répondaient à des objectifs ou des nécessités immédiatement perceptibles : la cohabitation entre les différentes composantes de la communauté, la nécessité de s'unir d'abord et avant tout pour se protéger et mettre en place de nouveaux moyens pour assurer le bien-être de la communauté.

3. Plusieurs pays ont adapté leur législation afin de prendre en compte l'augmentation récente de la mobilité sociale. D'autres conservent des pratiques restrictives qui paraissent de plus en plus être en porte-à-faux avec la société actuelle. La santé de toute démocratie dépend de sa capacité d'adaptation aux réalités sociales. Fort de cette conviction, le Conseil de l'Europe devrait ouvrir la voie et recommander l'adoption d'un socle minimal de normes et de bonnes pratiques en matière d'éligibilité.

4. Il est donc logique que le Congrès, qui est en charge – en liaison avec le Comité des ministres – de l'ensemble des questions de démocratie locale et régionale au sein du Conseil de l'Europe, se préoccupe de cette question qui conditionne toutes les autres. On ne peut espérer en effet une démocratie locale et régionale autonome et effective sans la garantie préalable d'élections libres et équitables

5. Au nombre des activités privilégiées du Congrès en ce domaine figurent les missions d'observation d'élections, qu'il organise à la demande des pays concernés. Ces missions et les rapports qui leur font suite soulignent à chaque fois l'importance et l'intérêt de disposer de normes électorales paneuropéennes permettant d'évaluer dans quelle mesure un scrutin est libre et équitable. Elles constituent une manière de partager concrètement un système de valeurs communes et de mesurer ensemble les modalités de leur mise en œuvre. Les principes ne sont en effet que peu de choses s'ils ne se traduisent pas de manière pratique et visible par leurs principaux bénéficiaires.

6. Le Congrès bénéficie à cet égard de la solide expérience commune à ses membres, et des « bonnes pratiques » qu'ils ont peu à peu élaborées et testées sur le terrain. Il peut aussi s'appuyer sur les remarquables rapports de ses partenaires au sein du Conseil. A cet égard une place particulière mérite d'être faite au « Code de bonne conduite en matière électorale », adopté par la Commission de Venise en 2002,⁶ ⁷ et au « Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents »⁸, également de la Commission de Venise, qui est venu compléter le Code en 2006 et devrait être mieux connu. Le Congrès peut également se référer aux « Normes et engagements internationaux sur le droit à des élections démocratiques de l'OSCE/BIDDH », publiées en 2002.

7. Au regard de ces expériences, le Congrès a pu enregistrer les aspects positifs de ces échanges et faire valoir aujourd'hui les progrès de la conscience et de la pratique démocratique au niveau local y compris au sein des Etats membres les plus récents du Conseil de l'Europe. C'est cette maturité même des systèmes politiques des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que les attentes de plus en plus fortes de leurs citoyens, qui ont convaincu le Congrès que l'heure était venue d'approfondir les processus démocratiques de ces Etats membres, en commençant par l'examen des critères requis pour se présenter à des élections politiques aux niveaux local et régional.

8. Les conditions légales de base pour se porter candidat sont celles qui s'appliquent aux électeurs : être un ressortissant du pays ou de l'Union européenne, avoir l'âge requis et jouir pleinement de ses droits civiques et politiques. Si d'autres conditions sont définies, une bonne pratique consiste en ce qu'elles soient raisonnables et objectives. Afin d'éviter que la procédure de nomination soit utilisée de manière discriminatoire, les pays devraient s'assurer que la loi précise clairement les conditions requises.

9. Il existe deux catégories fondamentales de restrictions des candidatures : celles qui portent directement sur des caractéristiques personnelles des candidats (telles que les conditions de

6 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-f)

7 <http://www.osce.org/odihr/elections/66040> (anglais uniquement)

8 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2006\)018.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2006)018.aspx)

patrimoine, de résidence et d'âge) et celles qui constituent des restrictions indirectes des candidatures parce qu'elles concernent le processus électoral (par exemple les cautions et les signatures de soutien).

10. D'une manière générale, la définition d'un trop grand nombre de conditions comporte un risque de créer des assemblées ou autres organes électifs dominés par une élite non représentative. Dans le présent rapport, les principales catégories de critères utilisées dans la plupart des Etats membres seront passées en revue successivement, illustrées à l'aide d'exemples empruntés à des pays spécifiques.

II. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ LIÉES À LA PERSONNE

11. La plus évidente est celle de l'âge. Elle peut être le symbole de la confiance que la société a en elle-même. Choisir un âge peu élevé signifie une confiance dans son système d'éducation et d'intégration, la conscience aussi que la démocratie exige un perpétuel renouvellement et qu'elle peut être une école de responsabilité.

A. Age requis pour être candidat

12. L'âge de candidature est celui à partir duquel une personne peut légalement exercer certains mandats publics électifs. Les critères en vigueur dans les Etats membres du Conseil de l'Europe sont indiqués dans l'Annexe i.

13. On peut distinguer deux groupes d'Etats : ceux pour lesquels l'âge de l'éligibilité est identique à celui du droit de vote, c'est-à-dire en principe 18 ans, et ceux qui font une différence entre les deux droits. La majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe sont dans le premier groupe, 35 pays sur 47 fixant l'âge de candidature à 18.

14. En revanche, les autres Etats opèrent une distinction pour l'exercice de ces droits, avec une différence qui n'est que de quelques années. Dans la plupart des cas, c'est parce que l'âge d'éligibilité est supérieur à celui du droit de vote. Tel est le cas en Lituanie (éligibilité fixée à 20 ans), en Arménie, en Azerbaïdjan, à Chypre, en Russie (éligibilité fixée à 21 ans), en Roumanie (éligibilité fixée à 23 ans) et en Turquie (éligibilité fixée à 25 ans).

15. Dans d'autres cas, s'il existe des différences, elles vont dans l'autre sens parce que l'âge du droit de vote peut être abaissé à 16 ans pour les élections locales, celui d'éligibilité restant fixé à 18 ans. Une telle situation se rencontre dans certains länder allemands et en Autriche. L'âge pour exercer les fonctions d'un organe exécutif local est généralement plus élevé que pour être membre d'une assemblée locale. En Allemagne, les fonctions de maire peuvent être réservées, dans certains länder, à des personnes plus âgées, parfois jusqu'à l'âge de 27 ans. En Arménie, les fonctions de maire sont réservées aux personnes de 25 ans minimum et même 30 ans pour la capitale Erevan ; l'âge minimum est de 25 ans à Chypre pour exercer les fonctions de maire ou de président de communauté, de 21 ans en Grèce pour être maire ou président d'une région, de 25 ans en Moldova pour les fonctions de maire, et de 25 ans également en Slovaquie pour les fonctions de maire ou de président.

16. Cette question fait régulièrement l'objet de débats dans plusieurs de ces pays tant au niveau national qu'aux niveaux local et régional. Des campagnes sont menées afin d'abaisser l'âge de candidature à la norme européenne de 18 ans.

17. Dans la plupart des pays, on considère que l'âge adulte, qui s'accompagne d'un grand nombre de droits et de responsabilités, commence à 18 ans. Cette majorité, dite majorité civile et pénale, est même souvent inférieure (16 ans). Opérer une discrimination contre les jeunes adultes, en ne leur accordant pas le droit d'être candidats en même temps que le droit de vote, revient à les priver d'un droit de représentation, ce qui va à l'encontre de l'esprit du suffrage universel.

18. Les rapporteurs estiment qu'il appartient aux électeurs, et à eux seuls, de juger de la maturité requise pour être candidat, et qu'il ne devrait pas y avoir de discrimination à l'encontre des jeunes adultes. Il convient de faire confiance aux électeurs pour choisir le candidat le plus approprié et le mieux qualifié pour les représenter.

19. À l'opposé, seuls quelques länder allemands et cantons suisses appliquent un âge maximal pour se porter candidat aux élections locales et régionales, cet âge limite allant de 60 à 67 ans. Ici encore, il semblerait préférable de laisser aux électeurs le soin de décider si l'âge avancé d'un candidat est une raison valable pour ne pas l'élire.

B. Critères tenant au lien avec la collectivité ou avec l'Etat : résidence et nationalité

B.i Le critère de résidence et d'inscription sur les listes électorales

20. La légitimité d'une candidature dans une collectivité donnée varie beaucoup suivant l'histoire, la culture et la pratique nationale. Cela est vrai notamment pour la condition de résidence et c'est une question qui se pose aussi bien pour les nationaux que pour les non-nationaux. La résidence n'est d'ailleurs pas toujours une condition.

21. Les pays européens présentent d'importantes différences en matière de critères de résidence. Tous les pays ont pour critère que leurs ressortissants, à condition d'y être résidents, peuvent être candidats aux élections locales et régionales (avec des différences quant aux conditions de durée notamment). Dans la plupart des Etats, il faut être électeur et être inscrit sur une liste électorale. Cela ne signifie pas qu'il faille voter là où l'on est candidat et qu'il y ait un lien formel entre les deux conditions. La Russie ou la Turquie, par exemple, dissocient clairement le droit de vote et celui de se présenter à une élection.

22. Dans la plupart des cas cependant, le lien exigé est celui de la résidence et la durée exigée pour ce lieu de résidence n'est, en règle générale, pas très longue. C'est le cas de certains länder allemands où, si le lien entre l'électorat et l'éligibilité est nécessaire, il n'y a pas identité (ne serait-ce que par l'âge requis qui n'est pas le même, cf. infra.).

23. L'obligation de résidence est variable : en Allemagne, l'obligation de résidence dans la collectivité est généralement de trois mois pour les candidats au conseil, en Norvège également de trois mois, en Arménie de six mois, en Lettonie de dix mois, en Grèce de deux ans, ou en Azerbaïdjan de cinq ans.

24. Dans de nombreux cas, il n'est pas fait référence à une durée minimale : les textes semblent impliquer une forme de résidence permanente, comme en Albanie, à Chypre, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Islande, en Lituanie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en Serbie et en Slovaquie. La Slovénie accepte aussi les citoyens de l'UE inscrits en tant que résidents permanents ou temporaires dans le pays, le point déterminant étant l'obligation de s'être inscrit. Dans ce cadre, le terme de « résidence » semble être synonyme du concept juridique de domicile.

25. La réponse des Pays-Bas indique qu'il faut habiter la commune, la résidence étant le seul critère. En Roumanie, il faut être résident permanent. En Suède, il suffit d'être inscrit sur le registre électoral 30 jours avant l'élection. Ce registre est lui-même issu du registre de la population. Au Danemark également, il suffit d'être inscrit sur le registre électoral 30 jours avant l'élection. Ici encore, le registre électoral est issu du registre de la population, fondé sur la résidence permanente. En Suisse, la résidence est généralement nécessaire et celle-ci implique automatiquement le paiement d'un impôt.

26. En Autriche, les candidats doivent avoir leur résidence principale dans la municipalité ; ceux qui y ont habité moins d'un an peuvent se voir refuser le droit d'être candidats si leur séjour dans la municipalité n'est que temporaire. Au Luxembourg, les ressortissants nationaux doivent avoir résidé dans la commune depuis au moins six mois avant l'élection ; les non-ressortissants doivent avoir résidé en outre au Luxembourg depuis cinq ans avant l'élection.

27. La résidence permanente dans la municipalité doit également être attestée en Azerbaïdjan. Les citoyens britanniques peuvent se présenter aux élections locales s'ils répondent à l'un des critères de résidence suivants : être inscrit en tant qu'électeur dans la collectivité locale ; avoir résidé ou travaillé dans la collectivité locale pendant l'intégralité des douze derniers mois ; avoir occupé un terrain ou des locaux dans la collectivité pendant l'intégralité des douze derniers mois.

28. En Islande, la règle générale est que toute personne habilitée à voter peut aussi se présenter à une élection. Les citoyens islandais doivent avoir leur domicile légal dans la municipalité, sans critère de durée. En Croatie, il faut résider dans une collectivité au jour du scrutin pour pouvoir être candidat à l'élection de son conseil municipal. Toutefois, pour être candidat à l'élection du chef de la municipalité, du maire ou de préfet de comté, il faut avoir résidé dans la collectivité en question pendant au moins six mois avant le jour du scrutin.

29. En Lettonie, les candidats doivent réunir l'un au moins des trois critères de résidence : avoir été enregistrés sur le territoire administratif pendant les dix derniers mois ; avoir travaillé sur le territoire administratif pendant au moins les quatre derniers mois (dans une organisation privée ou publique ou en tant qu'auto-entrepreneur) ; posséder un bien immobilier sur le territoire administratif.

30. S'il n'existe pas de règle stricte en Espagne, sauf l'inscription sur une liste électorale, il semble néanmoins, selon la juste observation de l'expert, que « la tradition et la culture font qu'il est quasiment obligatoire d'avoir un lien avec la commune ».

31. Tel est également le cas en Irlande, où les critères d'éligibilité prévoient qu'un candidat doit être « citoyen irlandais ou résider de manière habituelle dans le pays », tandis qu'un électeur doit résider dans la circonscription concernée. Il n'existe pas non plus de lien, contraignant en droit, à Malte, en Italie (à l'exception de la région du Val d'Aoste et de la province de Trente, où un candidat doit avoir résidé pendant un an sans interruption, et de la province de Bolzano, où il faut être résident), en Moldova, en Pologne, au Portugal, en Russie, ni en Turquie, ce qui correspond bien à l'absence de lien, mentionnée ci-dessus, entre la qualité d'électeur et celle de personne éligible, au moins pour certains pays. La France est le seul pays recensé comme ayant parmi ses critères d'éligibilité l'existence d'un lien fiscal avec la commune ou la région où le candidat souhaite être élu.

32. Enfin, il convient de citer le cas des pays dans lesquels existent des inéligibilités en raison des fonctions exercées se trouvant être directement liées avec la collectivité concernée : par exemple les salariés de la collectivité où ils sont candidats, ou les personnes ayant des liens contractuels avec l'autorité locale. C'est le cas à Chypre, en Grèce, en Finlande, en France, en Italie, en Lettonie, au Liechtenstein, en Lituanie, à Malte, en Norvège, aux Pays Bas, au Portugal, en Roumanie (où la liste des personnes inéligibles est longue), en Slovénie et en Suisse. Ceci relève de la question des inéligibilités qui sera examinée ci-dessous.

33. Plusieurs pays utilisent les registres d'état-civil et les listes électorales pour vérifier les critères de résidence. En Albanie et en Estonie, une condition d'éligibilité exige d'être inscrit sur le registre des résidents permanents de la localité où l'on souhaite être candidat. En Estonie et en Suède, les registres d'état-civil servent aussi de liste électorale.

34. À Chypre, au Danemark, en Finlande, en France, en Grèce, en Italie, en Lettonie, au Liechtenstein, à Monaco, aux Pays-Bas, au Portugal, en Espagne et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'inscription sur le registre électoral est une condition d'éligibilité.

B.ii La possibilité encore limitée de candidature des non nationaux

35. Malgré des extensions récentes, l'accès à la candidature est encore relativement limité pour les non-nationaux. On peut noter cependant une certaine ouverture en direction de pays qui possèdent des liens culturels, historiques ou juridiques avec l'Etat concerné.

36. Les 28 Etats membres de l'Union européenne, ainsi que l'Islande, permettent aux résidents citoyens de l'Union européenne de se présenter aux élections municipales (ici à nouveau avec des critères de résidence variables). C'est aussi le cas au Royaume-Uni pour les citoyens du Commonwealth⁹. En Islande, les conditions sont plus faciles pour les nationaux d'un certain nombre de pays culturellement proches : Danois, Suédois, Finlandais et Norvégiens, à qui il suffit d'avoir leur domicile légal en Islande depuis trois ans ininterrompus au moins, tandis que le délai est de cinq ans pour les ressortissants d'autres pays.

37. Un petit nombre d'Etats se montrent particulièrement ouverts : en Irlande, pour être candidat à une élection locale ou régionale, il suffit d'être citoyen irlandais ou de résider dans la collectivité concernée, sans condition de nationalité. En Suède, les candidats doivent être inscrits, on l'a vu, sur le registre électoral de la collectivité locale 30 jours avant le jour du scrutin, mais aucun critère de nationalité n'est

⁹ Le Commonwealth compte 53 Etats membres : www.thecommonwealth.org/member-countries. Pour être considérés comme pouvant se présenter à une élection, les ressortissants du Commonwealth ne doivent pas avoir besoin d'une autorisation pour entrer ou séjourner au Royaume-Uni, ou sinon avoir obtenu une autorisation de séjour illimité au Royaume-Uni.

requis. Aux Pays-Bas, les habitants non-Néerlandais sont éligibles s'ils vivent dans une municipalité depuis plus de cinq ans. De même, aucune condition de nationalité n'est appliquée au Luxembourg, seule une période de résidence de cinq ans étant exigée.

38. Des distinctions peuvent être faites également selon la nature des fonctions auxquelles les candidats veulent accéder.

39. En Arménie, seul le maire d'Erevan doit être ressortissant national. Pour toute autre élection locale, les résidents étrangers peuvent se présenter aux élections s'ils répondent au critère de résidence de six mois dans la localité. A Chypre, en France, en Italie, en Lituanie et en Slovénie, les résidents citoyens de l'Union européenne peuvent être élus conseillers municipaux mais ne peuvent pas être candidats à la mairie. La justification principale tient au fait que le maire peut être appelé à exercer des fonctions au nom de l'Etat. Il participe par conséquent à l'exercice de la souveraineté. En Pologne, ces résidents ne peuvent pas se présenter aux élections aux conseils de district et aux assemblées régionales, et en République slovaque, ils ne peuvent pas être candidats à la présidence de l'assemblée régionale.

40. En Albanie, en Azerbaïdjan, au Liechtenstein, en République de Moldova, à Monaco, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en Fédération de Russie, dans la plupart des cantons suisses et en Turquie, seuls les nationaux ont le droit de se présenter aux élections locales et régionales. Le Code électoral de l'Azerbaïdjan exclut en outre de ce droit les citoyens ayant la double nationalité. De même, les règles d'inéligibilité s'appliquent aussi aux personnes qui ont des engagements à l'étranger, ou toute autre obligation légale ou politique résultant d'une affiliation permanente, régulière ou stable, liée au fait qu'elles vivent à l'étranger depuis plus de cinq ans.

41. Il est difficile de trouver une règle qui explique ces situations contrastées. On a pu soutenir, par exemple, que les pays étaient d'autant mieux disposés à accepter la participation des résidents étrangers au niveau local et régional qu'ils étaient plus stricts pour les conditions d'acquisition de leur nationalité (Suède notamment). La proposition pourrait être renversée dans d'autres pays, dont la France par exemple qui privilégie « l'intégration ». Ce type de remarque ne saurait être généralisé. On a pu faire observer ainsi que certains pays étaient stricts vis-à-vis de l'accès des étrangers au vote et vis-à-vis de l'acquisition de la nationalité (par exemple les cantons suisses alémaniques).

42. 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, les rapporteurs estiment 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.

43. Le Conseil de l'Europe s'est employé à améliorer les droits de vote des ressortissants étrangers par le biais de sa Convention de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STCE n° 144). Le petit nombre de pays ayant ratifié ce traité est le signe des difficultés que cette question suscite pour les Etats membres¹⁰. Sur les huit pays qui ont ratifié la Convention, deux ont déclaré ne pas être liés par son Chapitre C, qui accorde à tout résident étranger le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, pourvu qu'il remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux ressortissants dudit pays et qu'il ait en outre résidé légalement et habituellement dans l'Etat concerné pendant les cinq ans précédant les élections.

44. Les rapporteurs estiment qu'il reste encore beaucoup à faire dans de nombreux Etats membres pour améliorer les droits électoraux locaux et régionaux des ressortissants étrangers qui y résident légalement et contribuent à la vie sociale.

C. La situation au regard des obligations militaires

45. L'introduction d'un tel critère peut surprendre dans la mesure où les questions de parité semblent s'opposer à sa prise en compte, le service militaire ayant été longtemps réservé aux hommes. Un grand nombre de pays l'ont aujourd'hui supprimé.

¹⁰ Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STCE N° 144).

46. Il paraît logique toutefois de le mentionner dans la mesure où il subsiste encore et où il revêt pour certains une valeur symbolique (il fut longtemps le symbole « d'une formation » à la vie en société, donc un élément de maturité de l'individu).

47. Dans la quasi-totalité des pays, le service militaire n'a aucun lien avec l'éligibilité, entre autres raisons parce qu'il n'existe pas de conscription militaire. C'est le cas en Albanie en Arménie, en Autriche, en Azerbaïdjan, à Chypre, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en France, en Allemagne, en Grèce, en Islande, en Irlande, en Lettonie, au Liechtenstein, en Lituanie, au Luxembourg, à Malte, aux Pays-Bas, en Norvège, en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Serbie, en Slovaquie, en Slovénie, en Suède, en Suisse et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

48. Quelques pays connaissent une situation particulière. La Croatie, l'Estonie, et la République de Moldova prévoient seulement que le militaire en exercice ne peut pas se présenter à une élection. En Russie, il faut avoir satisfait aux obligations du service national, ce qui vaut pour les deux sexes. De même, la loi impose en Turquie d'avoir accompli ses obligations militaires, mais seulement pour les hommes.

49. Une ambiguïté subsiste néanmoins sur cette question. Avoir satisfait aux obligations d'un service national n'est pas nécessairement synonyme de service militaire. Il apparaît cependant, à la lecture des réponses, que c'est ainsi que la question a été comprise. Il est possible d'envisager des situations dans lesquelles une candidature n'est possible que si les candidats ont satisfait à une obligation de type national, sous forme de journées (ou autres) d'intérêt public.

III. RÈGLES D'INÉLIGIBILITÉ

A. La distinction entre inéligibilité et incompatibilité

50. Dans la plupart des pays démocratiques, des conditions d'éligibilité existent pour les élections locales. Elles sont d'ailleurs souvent présentées comme des règles d'inéligibilité, le droit présumant que les citoyens sont, par principe, éligibles. Ce sont les règles qui peuvent empêcher, limiter ou interdire la participation de certaines personnes à des élections locales ou leur élection en cas si elles se portent candidates.

51. Il convient de distinguer ces règles d'inéligibilité des règles relatives aux incompatibilités, c'est-à-dire des règles qui interdisent d'exercer un mandat local en même temps que d'autres mandats, ou en même temps que certaines professions. Alors que les incompatibilités ont une portée relative et obligent l'élu à renoncer, soit à l'un des mandats déjà détenus, soit au nouveau mandat obtenu, soit aux fonctions exercées, les règles relatives aux inéligibilités s'appliquent en principe de façon absolue et s'opposent à la présentation d'une candidature, ou conduisent à la cessation du mandat, lorsque l'élection a eu lieu malgré le non-respect de ces conditions.

52. Les inéligibilités s'apprécient au jour du vote et ont un caractère de droit public, ce qui signifie qu'elles ne peuvent être corrigées de manière rétroactive : par exemple, un candidat qui n'a pas atteint, le jour de l'élection, l'âge minimum pour se présenter, mais a été élu, ne pourra pas siéger à partir du jour où il aura atteint l'âge exigé.

53. Les inéligibilités comme les incompatibilités ne sont pas des questions d'usage, mais sont basées sur la législation et nécessitent des dispositions très spéciales. Dans les pays démocratiques, les règles relatives aux inéligibilités et aux incompatibilités sont le plus souvent interprétées strictement, afin de ne pas porter atteinte à l'un des droits essentiels de la vie publique, qui est celui de se présenter à des élections.

54. Il y a là, d'ailleurs, une différence essentielle entre les conditions requises pour « être électeur » et celles pour « être candidat ». Dans le premier cas, il s'agit de vérifier l'appartenance à la communauté ; dans le second, d'organiser un scrutin aussi transparent et sincère que possible. Le premier est un droit de participation, le second s'insère dans le cadre d'une « compétition ». Cette inéligibilité peut résulter d'une interdiction liée à la fonction (devoir d'impartialité) ou au déséquilibre que risquerait de créer la position détenue par rapport aux autres candidats. Cette inéligibilité peut être absolue (sur l'ensemble du territoire et permanente, par exemple pour un membre d'une cour constitutionnelle). Elle peut être relative dans l'espace et ne concerner que la circonscription dans laquelle est exercée la fonction, ou dans le temps, pendant un certain délai après la cessation de fonctions.

B. Les inéligibilités tenant aux fonctions exercées

55. A la lecture des réponses fournies, il semble parfois difficile de distinguer ce qui relève de l'inéligibilité et ce qui relève de l'incompatibilité. On s'est efforcé de distinguer, comme le souhaitait le Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise, les inéligibilités au sens strict et les incompatibilités entre certaines fonctions et les mandats auxquels les intéressés étaient candidats. Cela est particulièrement vrai pour les employés municipaux ou les personnes ayant un lien financier avec la collectivité. Les solutions peuvent être diverses.

56. Nous ne retiendrons ici que les exemples dans lesquels la personne concernée doit avoir démissionné avant l'élection. Il s'agit d'une condition particulièrement stricte, puisque l'intéressé est censé abandonner ses fonctions sans connaître l'issue du vote. On peut considérer cependant qu'il s'agit de la solution la plus logique puisque c'est l'influence que l'exercice de sa fonction peut avoir sur la sincérité du scrutin qui est en cause. La mesure est particulièrement dissuasive et ne laisse place qu'à des candidats particulièrement motivés puisqu'ils acceptent de prendre un risque majeur pour cela. A l'inverse, on peut penser que ce type de mesure est la garantie qu'une « technocratie élue », dans laquelle le nombre d'anciens fonctionnaires participant aux délibérations serait trop important, ne se substituera pas à une « technocratie non élue ».

57. En Arménie, la liste des professions entraînant l'inéligibilité est très précise et exhaustive : les membres de la Cour constitutionnelle, les juges, les procureurs, les policiers, les agents du Service de la sécurité nationale, du Service de l'exécution des actes judiciaires, des services de secours, des autorités fiscales et douanières et des institutions pénitentiaires, ainsi que les militaires et les membres des commissions électorales ne peuvent être candidats aux fonctions de maire ou de conseiller municipal. En Azerbaïdjan, les militaires en exercice, les membres du clergé et les juges sont considérés comme inéligibles.

58. L'Espagne tient pour inéligibles aux élections locales, entre autres, les membres de la famille royale, les présidents de la Cour suprême, de la Cour constitutionnelle et de la Cour des comptes, le médiateur et le médiateur adjoint, les membres du système judiciaire, les militaires et le gouverneur de la Banque centrale. Il en est de même en France, par exemple, pour les membres du Conseil constitutionnel ou de certaines autorités indépendantes telles le défenseur des droits ou les membres de la nouvelle haute autorité pour la transparence de la vie publique.

59. Une liste analogue de professions entraînant l'inéligibilité existe à Chypre, et elle inclut aussi les responsables politiques en exercice.

60. L'Irlande exclut spécifiquement les membres de la Commission européenne, les membres du Parlement, les juges, les avocats généraux et le greffier de la Cour de justice de l'Union européenne et les membres de la Cour des comptes européenne ainsi que les ministres, les juges, le président de la Cour des comptes, les membres de la Garda et des forces armées, les fonctionnaires et employés de collectivités locales ou du Service national de santé (Health Service Executive), si leur contrat de travail ne prévoit pas expressément la possibilité de se présenter à des élections.

61. En Italie, les personnes suivantes ne peuvent pas être élues sur le territoire où elles exercent leurs fonctions : les commissaires du gouvernement, les préfets et sous-préfets, les prêtres et autres membres du clergé, les membres d'organes qui exercent un contrôle institutionnel sur l'administration publique, les membres du système judiciaire, les administrateurs de la santé, les maires, les présidents des provinces et des régions, les conseillers municipaux, provinciaux et régionaux d'un autre territoire, les directeurs de sociétés par action dont la collectivité concernée détient la majorité des parts et les directeurs et employés d'un groupement ou d'une entreprise dirigés par la collectivité concernée.

62. Certains pays, comme la Finlande et le Portugal, limitent l'inéligibilité aux fonctionnaires d'un certain niveau, et en Suède le directeur exécutif de la collectivité locale ne peut être élu au conseil municipal tant qu'il est en exercice. En Estonie, seuls les militaires en exercice sont inéligibles aux élections locales. En Croatie, les policiers, les militaires et l'état-major sont inéligibles.

63. En Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, tous les employés municipaux sont inéligibles, y compris ceux qui occupent certains postes dans les écoles, les services d'incendie, la police ou les services de santé ; de même, il existe au Luxembourg une liste similaire d'employés inéligibles. La Grèce exige aussi la démission des employés municipaux avant l'ouverture de la campagne électorale, et elle ne permet pas aux personnes liées par contrat avec la collectivité locale de se présenter aux élections si ce contrat porte sur plus de 5 000 euros.

64. Au Liechtenstein, si deux candidats ont un lien de parenté (en ligne directe ou collatérale jusqu'au troisième degré, par le mariage ou un partenariat officiel ou de fait, ou au deuxième degré, y compris par leur belle-famille), seul celui qui obtient le plus de votes est élu au conseil municipal. Les membres du gouvernement et des juridictions administratives et constitutionnelles, ainsi que les employés exerçant des fonctions de direction auprès d'un conseil municipal, ne peuvent être candidats.

65. La Lettonie interdit les candidatures des personnes qui ont exercé des fonctions de direction dans les services de sécurité de l'Etat, de renseignement et de contre-espionnage de l'ex-URSS, de la République socialiste soviétique de Lettonie ou d'un autre Etat étranger.

66. En France, certaines fonctions et professions au sein de la commune ou d'une commune voisine peuvent faire l'objet d'une « inéligibilité relative » pendant une période variable. Cette inéligibilité peut être de six mois (par exemple pour les magistrats), d'un an (pour les inspecteurs en chef des services vétérinaires, les sous-préfets) ou de trois ans (pour les préfets) selon la fonction ou la profession exercées. La liste des fonctions ou professions a été étendue à compter du 23 mars 2014. Dans le cas des élections municipales ou communales, un employé de la commune doit avoir démissionné à la date de l'élection.

C. Les inéligibilités tenant au nombre de mandats consécutifs

67. Peu de pays limitent le nombre de mandats consécutifs. De telles restrictions, lorsqu'elles existent, portent uniquement sur des mandats spécifiques. En Italie, par exemple, les présidents de région, les présidents de province et les maires ne peuvent être réélus immédiatement s'ils ont déjà exercé deux mandats consécutifs ; au Portugal, le président de l'organe exécutif ne peut exercer plus de trois mandats consécutifs au sein du même organe (qu'il s'agisse d'une municipalité ou d'une paroisse).

68. Il semble que très peu de pays instaurent une limite de temps pour les mandats locaux, en interdisant, par exemple, qu'un élu exerce plus de « x » mandats d'affilée. En Arménie, en Autriche, en Azerbaïdjan, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en France, en Allemagne, en Grèce, en Islande, en Irlande, en Lituanie, à Malte, en République de Moldova, en Norvège, aux Pays-Bas, en Pologne, en Roumanie, en Serbie, en Suède, en Slovaquie, en Slovénie et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », de telles règles n'existent pas.

69. Il s'agit donc d'un cumul dans le temps, et non de la question de savoir si un même élu peut ou non se présenter ou être élu dans deux collectivités de même niveau, par exemple dans deux communes en même temps.

70. Le Portugal impose néanmoins qu'un même élu ne fasse au plus que trois mandats, mais cette exigence ne vise, semble-t-il, que les seules fonctions exécutives. Avant les dernières élections locales dans ce pays, la Cour constitutionnelle a conclu qu'une personne ayant exercé trois mandats consécutifs de président d'une municipalité pouvait encore être candidate à la présidence d'une autre municipalité.

71. Dans certains cantons suisses, les mandats sont limités à deux ou trois d'affilée. En Turquie, s'il n'y a pas de condition légale, des règles peuvent être fixées par certains partis politiques pour imposer un maximum de trois mandats.

D. Les inéligibilités faisant suite à une décision de justice

72. Cette question est, évidemment, très sensible, car elle peut aboutir à la privation du droit de se présenter pour des raisons qui n'ont pas de rapport direct avec l'élection. La tentation peut être grande, en effet, pour un pouvoir politique, de priver des opposants de ce droit en invoquant des causes tirées du droit pénal, sachant que l'incrimination de « l'opposition » peut être assez facilement réalisée sous le couvert de l'indignité ou de comportements qualifiés d' « antisociaux ».

73. Une grande diversité existe entre les Etats dans la prise en compte ou non de cette condition.

74. De même, à la question de savoir si la commission de certaines infractions doit entraîner systématiquement l'inéligibilité, ou si celle-ci doit être prononcée au cas par cas, les réponses sont

assez divergentes et illustrent des différences de conception du lien entre la gravité de la faute pénale et l'interdiction de se présenter à une élection, même considérée comme locale.

75. Un des cas les plus fréquents d'interdiction systématique de se présenter aux élections locales et régionales est celui des citoyens condamnés pour une infraction pénale liée aux élections. L'Irlande exclut uniquement les personnes qui purgent actuellement une peine de prison de plus de six mois. Dans ce pays, l'inéligibilité est systématique pour les personnes condamnées pour une infraction liée à une autorité locale.

76. Au Royaume-Uni, les personnes condamnées à une peine de prison (y compris avec sursis) de trois mois ou plus dans les cinq années qui précèdent une élection ne peuvent s'y porter candidates, de même que celles qui font l'objet d'une ordonnance restrictive pour faillite. Les personnes qui ont commis un acte de corruption ou une infraction au droit électoral ne peuvent pas se présenter à une élection.

77. Certains pays, comme l'Arménie, appliquent une interdiction générale pour les personnes condamnées pour un délit, tandis qu'en République de Moldova, il est systématiquement interdit à toute personne qui a été emprisonnée de se présenter à une élection.

78. En Azerbaïdjan, une personne condamnée pour un délit grave et emprisonnée pendant plus de douze ans ne peut se présenter à une élection.

79. En Autriche, l'inéligibilité découle habituellement d'une condamnation pour une infraction pénale commise intentionnellement, à la condition qu'elle soit sanctionnée de plus d'un an d'emprisonnement. L'inéligibilité est une peine systématique « supplémentaire » et prend généralement fin au bout de six mois.

80. Plusieurs pays ont une approche au cas par cas des condamnations pénales entraînant l'inéligibilité, comme par exemple le Luxembourg, où l'inéligibilité fait suite à une décision spécifique d'un tribunal, et le Danemark où certaines condamnations pénales peuvent être assorties d'une période d'inéligibilité de trois ans, éventuellement portée à cinq ans en fonction du délit commis.

81. En Norvège, l'inéligibilité est limitée aux infractions contre l'Etat ou liées aux procédures électorales. La France limite elle aussi l'inéligibilité à certaines condamnations, en particulier celles qui peuvent toucher à la crédibilité d'une personne en tant qu'élu, telles que les condamnations pour escroquerie ou infraction au droit électoral. Cependant, la durée d'inéligibilité ne peut excéder dix ans.

82. En Pologne, toute personne condamnée à une peine de prison pour une infraction grave intentionnelle ou une infraction intentionnelle en matière fiscale est systématiquement inéligible.

83. En Fédération de Russie, une condamnation pénale ne peut entraîner l'inéligibilité si la peine a été purgée.

84. En Espagne, les condamnations pénales peuvent entraîner l'inéligibilité, qui est l'une des sanctions pouvant être infligées par les juridictions pénales pour les infractions suivantes : la rébellion, le terrorisme, les délits contre l'administration publique ou les institutions de l'Etat, la corruption politico-administrative (pots-de-vin, détournement de fonds, etc.). Cependant, la condamnation pour ces délits n'entraîne pas systématiquement l'inéligibilité, qui est appliquée au cas par cas et peut être qualifiée. L'incapacité « générale » entraîne une révocation systématique de la fonction élective et une inéligibilité aux scrutins locaux, régionaux ou nationaux, pour une durée comprise entre six et 26 ans ; l'incapacité « spécifique » entraîne elle aussi une révocation systématique de la fonction élective et une interdiction de se porter candidat au même mandat (que celui qui était exercé lors de la commission de l'infraction), pour une durée comprise entre trois mois et vingt ans.

85. En Islande, certaines infractions pénales répondant à des critères prévus par la loi entraînent une inéligibilité systématique aux élections locales. En Lituanie, est inéligible toute personne condamnée par un tribunal à une peine qui n'est pas achevée 65 jours avant le scrutin. Cependant, tout candidat doit déclarer ses éventuelles condamnations pour des infractions pénales graves, prononcées par des juridictions nationales ou étrangères ; de plus, ses affiches de campagne, ainsi que celles de la liste où il figure, doivent comporter la mention suivante à côté du nom du candidat concerné : « reconnu coupable d'un acte criminel par le tribunal ».

86. A Chypre, une personne qui a été déclarée en faillite, si elle n'est pas réhabilitée, est également inéligible, de même qu'une personne condamnée pour une infraction pénale liée à la malhonnêteté ou l'immoralité au cours des cinq années (pour les municipalités) ou les dix années (pour les communautés) précédant l'annonce officielle des candidatures. Pour les communautés, la loi prévoit également l'inéligibilité de toute personne privée du droit de se porter candidate en vertu d'une décision judiciaire pour une infraction liée aux élections.

87. A Malte, l'inéligibilité aux élections locales est systématique pour les personnes condamnées à plus de douze mois d'emprisonnement (y compris avec sursis). Sont également inéligibles les personnes déclarées en faillite et non réhabilitées. À Monaco, l'inéligibilité est systématique pour les personnes qui ont commis certains délits mentionnés sur une liste préétablie.

88. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », seules sont inéligibles les personnes condamnées en dernier ressort à une peine d'emprisonnement d'au moins six mois mais qui n'ont pas encore commencé à purger leur peine, ainsi que celles qui sont en train de purger une telle peine.

89. Le Code pénal italien prévoit une interdiction permanente d'exercer un mandat public (et donc l'inéligibilité) pour toute personne condamnée à une peine de prison supérieure à cinq ans. Les personnes reconnues coupables de certains délits sont également inéligibles (par exemple la conspiration, les délits contre l'administration publique, l'abus d'un mandat public et des services publics). Pour les délits moins graves, il appartient au juge de décider de la durée de l'inéligibilité. De nouveaux motifs d'inéligibilité ont été introduits récemment : le fait pour une personne d'être condamnée pour certains délits (la conspiration, les délits contre l'administration publique et l'abus de pouvoir, en cas de condamnation à une peine de plus de six mois d'emprisonnement, les infractions intentionnelles passibles d'une peine de plus de deux ans d'emprisonnement) ou d'être soupçonnée d'appartenir à une association mafieuse.

90. Aux Pays-Bas, c'est également le juge qui décide au cas par cas. Si quelqu'un est condamné à une peine de plus de cinq ans d'emprisonnement et que le délit porte atteinte aux fondements de l'Etat, l'intéressé peut être déclaré inéligible.

91. En Turquie, les règles applicables à l'inéligibilité sont les mêmes pour les élections nationales et locales. Les personnes condamnées à plus d'un an de prison (à l'exception des condamnations pour négligence) sont inéligibles, de même que les personnes condamnées pour les infractions pénales suivantes : le détournement de fonds, la concussion, la corruption, le vol, l'escroquerie, la contrefaçon, l'abus de confiance, la banqueroute, la contrebande, la passation de marché frauduleuse, la divulgation d'un secret d'Etat, la participation ou la provocation à un génocide ou à des crimes contre l'humanité et le terrorisme. Cependant, les citoyens qui attendent le prononcé de leur peine en détention peuvent se présenter à une élection.

92. Il n'y a qu'en Slovaquie et en Suède que les condamnations pénales n'ont pas d'effet sur l'éligibilité. Malgré la grande diversité des pratiques et des procédures selon les Etats membres, certaines sont communes à plusieurs pays et peuvent être considérées comme des bonnes pratiques, par exemple le fait que les décisions d'inéligibilité soient prises au cas par cas à la suite d'une condamnation pénale et que ces décisions aient un caractère temporaire.

93. Une autre pratique fréquente est l'inéligibilité des personnes purgeant une peine de prison. Toutefois, il est important que cette peine de prison résulte d'un jugement définitif, car cette pratique peut être utilisée abusivement avant les élections. Dans certains pays, des candidats ont été condamnés à une peine de prison sur la base d'accusations fabriquées de toutes pièces, entraînant leur inéligibilité, et ont été blanchis et libérés après le scrutin.

94. En Pologne, les personnes qui ont été condamnées pour divulgation d'informations provenant de documents des organes de sécurité de l'Etat datant de la période 1944-1990 sont également inéligibles.

95. Ce survol rapide montre cependant l'importance de cette cause particulière d'inéligibilité.

96. Il semble souhaitable de rappeler à l'ensemble des pays concernés qu'une jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme interdit l'application de peines accessoires systématiques à la suite de condamnations pénales. Chaque cas d'inéligibilité doit faire l'objet d'une décision spécifique du juge. De même il convient de garder à l'esprit l'importance de la proportionnalité entre l'infraction et la peine complémentaire encourue.

97. Enfin on constatera que le développement des législations liées à la moralisation de la vie publique va probablement avoir pour effet d'augmenter les cas d'inéligibilité, mais sur des bases nouvelles, et en relation directe avec l'élection.

IV. LES INCOMPATIBILITÉS

98. La grande différence entre incompatibilité et inéligibilité est que la première s'apprécie une fois l'élection acquise. Cela signifie qu'elle ne fait pas obstacle à la candidature.

99. En Lettonie, par exemple, les membres du Parlement et du Gouvernement, les juges, les commissaires aux comptes et les militaires peuvent être candidats aux élections locales, mais sont tenus de démissionner de leur fonction en cas d'élection. La Lituanie permet également les candidatures de membres de certaines professions sous réserve de démission en cas d'élection. En Croatie, il y a une liste de plus de 60 fonctions considérées incompatibles avec l'exercice d'une fonction législative ou exécutive au sein d'une collectivité locale et régionale.

100. Certains pays se montrent plus compréhensifs que d'autres vis-à-vis des candidats employés municipaux : ils considèrent qu'ils exercent des fonctions incompatibles mais qui n'entraînent pas d'inéligibilité en tant que telle.

101. En Ecosse, les employés municipaux peuvent se présenter aux élections dans la municipalité où ils travaillent mais, s'ils sont élus, doivent démissionner le premier jour ouvrable après leur élection. La démission prend effet immédiatement. Les fonctionnaires municipaux et les titulaires de contrats avec les collectivités locales peuvent se présenter aux élections à Chypre, étant entendu qu'en cas d'élection elles démissionneront de la fonction susmentionnée ou mettront fin à leurs relations contractuelles ou à la prestation de services.

102. La liste des fonctions jugées incompatibles avec un mandat électif local ou régional est longue et variée. Les différences culturelles et historiques entre les pays apparaissent nettement et sont compréhensibles. Cependant, la méthode la plus appropriée et la moins discriminatoire, utilisée dans plusieurs pays pour prévenir les conflits d'intérêts entre les fonctions, consiste à permettre à tous de se porter candidats à des élections, étant entendu que les personnes qui exercent une fonction incompatible avec le mandat brigué quitteront cette fonction immédiatement en cas d'élection.

103. Cette question des incompatibilités – qui, on l'a rappelé, sont strictement légales – ne doit pas être confondue avec les nouvelles législations relatives à la prévention des conflits d'intérêt qui visent à contrôler l'indépendance de l'élu pendant l'exercice de son mandat, ce qui l'amène à renoncer à certaines des fonctions ou activités qu'il a déclaré exercer lors au début de son mandat.

V. LA QUESTION DU GENRE : PARITÉ ET QUOTAS

104. Ont été regroupées sous cette rubrique les réponses à la question, assez simple, de savoir si les candidats des deux sexes peuvent se présenter et celle, plus complexe et appelant des réponses beaucoup plus diversifiées, de la parité ou des quotas.

105. L'égalité quant au droit de se présenter est présente dans tous les Etats membres.

106. Pour la deuxième question, il faut distinguer les Etats qui ne connaissent ni parité, ni quotas, ni ce qu'on appelle des mesures positives, et ceux qui ont instauré de telles règles, pensant que ces dernières constituaient le meilleur moyen d'assurer une égalité réelle entre les femmes et les hommes, en matière électorale tout au moins.

107. Cette première catégorie (pour laquelle il n'existe pas de mesures positives) inclut l'Autriche, l'Azerbaïdjan, Chypre, le Danemark, l'Estonie, l'Allemagne, l'Islande, l'Irlande, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Norvège, la Slovaquie et la Suède. Il n'existe pas non plus de quotas au Portugal, en Roumanie, en Fédération de Russie, en Suisse, ni en Turquie. En Finlande, s'il n'existe pas de quota pour les assemblées locales, il en existe pour les fonctions d'exécutifs locaux et par groupes de candidats.

108. Certaines réponses soulignent que les partis politiques peuvent œuvrer malgré tout dans ce sens, en dehors de toutes contraintes légales (cf. Allemagne). Ainsi, en République de Moldova, une loi invite les partis à présenter des hommes et des femmes sans discrimination.

109. En face de ces pays, d'autres pratiquent la technique du quota, avec d'assez grandes variantes. Dix pays seulement, semble-t-il, appliquent des quotas de femmes et d'hommes lors des élections locales et régionales. C'est ainsi qu'en Arménie, la parité par groupes n'est exigée que pour l'élection au conseil municipal de la commune d'Erevan. La loi prévoit qu'il ne peut pas y avoir plus de 80 % de représentants d'un même sexe par groupe de cinq candidats.

110. En Albanie, 30 % des candidats d'une liste doivent appartenir au sexe opposé et des sanctions financières sont prévues en cas de non-respect. En Espagne, les quotas sont de 40 %, mais cette règle n'est pas applicable aux communes de moins de 3 000 habitants. En Grèce, c'est un tiers, en Pologne 35 % pour les élections aux communes et aux districts et 40 % en Slovénie pour les élections qui ne sont pas uninominales.

111. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le code électoral dispose que l'une des trois places consécutives sur les listes doit être réservée à un candidat du sexe le moins représenté afin d'assurer que les deux sexes soient représentés. En Serbie, c'est aussi pour chaque groupe de trois candidats qu'un candidat doit appartenir à l'autre sexe, lors des élections à la représentation proportionnelle. En Slovénie, s'il y a trois candidats à l'élection, les trois ne peuvent pas être du même sexe. S'ils sont plus que trois, 40 % d'entre eux doivent être du sexe opposé et dans la première moitié de la liste l'alternance homme-femme doit être respectée.

112. Très peu de pays imposent une parité complète pour les listes de candidats aux élections locales, du moins lorsque les élections se déroulent avec un scrutin de listes. Tel est le cas de la France, pour les élections locales et régionales qui se déroulent en général avec un scrutin de listes (les élections départementales faisaient exception jusqu'à une réforme récente qui prévoit l'élection conjointe d'un candidat de chaque sexe dans chaque circonscription).

113. Dans la plupart des cas, la sanction prévue en cas de non-respect est l'irrecevabilité de la liste, ou son non-enregistrement. Parfois, les sanctions peuvent être financières, comme en Albanie.

114. La Finlande a également des quotas d'hommes et de femmes pour l'élection des organes exécutifs locaux, mais pas pour celle des conseils municipaux.

115. En Italie, seules les législations électorales relatives aux conseils régionaux de la Vénétie et de la Sicile requièrent une parité exacte, sous la forme d'une alternance stricte des hommes et des femmes sur les listes de candidats. Des quotas d'hommes et de femmes existent cependant pour les autres élections régionales : dans le Latium, les Pouilles, les Marches, en Campanie, en Toscane et en Sicile (uniquement pour les circonscriptions électorales provinciales), ainsi que pour les élections provinciales de Trente et de Bolzano, les listes ne peuvent comporter plus des deux tiers (66,6 %) de candidats du même sexe, tandis que dans le Val d'Aoste, le pourcentage maximal autorisé est de 80 %, et de 60 % dans la région Frioul-Vénétie Julienne. Des normes similaires s'appliquent dans toute l'Italie pour les élections municipales dans les villes de plus de 5 000 habitants ; pour les villes plus petites, la loi dit simplement que les listes doivent inclure des candidats des deux sexes.

116. En Espagne, toutes les listes électorales présentées par des partis politiques aux élections locales, régionales ou nationales doivent avoir une structure « équilibrée », au sens où le nombre de candidats de chaque sexe doit être d'au moins 40 % du nombre total des candidats. Toutefois, cette règle générale ne s'applique pas aux élections locales dans les communes de moins de 3 000 habitants ou les îles de moins de 5 000 habitants.

117. Le Congrès du Conseil de l'Europe est la première assemblée politique européenne à avoir introduit, dès 2008, en tant que condition pour pouvoir participer à ses travaux, un seuil de 30 % de représentation des femmes au sein de chacune de ses 47 délégations nationales. Il soutient fortement les quotas d'hommes et de femmes, qu'il conçoit comme un moyen de donner à ces dernières une chance d'entrer sur la scène politique et de veiller à ce qu'elles aient un avantage dans un domaine autrefois réservé aux hommes. Il convient de prêter une attention particulière au caractère des listes ouvertes ou fermées, les listes fermées étant bien sûr plus efficaces mais pas toujours possibles.

VI. LES CONDITIONS ADMINISTRATIVES DE RECEVABILITÉ DE L'INSCRIPTION : CAUTIONS ET SIGNATURES

118. Il existe des Etats dans lesquels aucun soutien partisan ni aucune caution financière ne sont exigés : l'Azerbaïdjan, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, le Luxembourg, Monaco et la Suède. En Irlande, les candidats doivent fournir soit un certificat d'affiliation politique ou des déclarations officielles de 15 soutiens enregistrés sur les listes électorales de la circonscription concernée, ou déposer une caution de 100 euros auprès des responsables du scrutin concernés.

119. Certains Etats conditionnent la recevabilité de la candidature, au choix, entre le soutien d'un parti ou groupement politique ou celui d'un certain nombre de signatures de citoyens. L'une ou l'autre de ces conditions peut être prévue, ou laissée au choix des candidats. Mais, dans les deux cas, il n'y a pas d'exigence de dépôt d'une caution financière.

120. Dans d'autres cas, il est nécessaire d'obtenir des signatures de soutien, dont le nombre varie en fonction de la taille de la municipalité. Par exemple, au Danemark, il est au minimum de 25 signatures, et au maximum de 150 signatures pour la plus grande ville, Copenhague. En Italie, toutes les listes de candidats (sauf pour les élections municipales dans les villes de moins de 1 000 habitants) ont le soutien d'un certain nombre de signatures d'électeurs, qui varie aussi selon la population et le type de collectivité locale.

121. En Lettonie, dans les municipalités de plus de 5 000 habitants, les candidats doivent être inscrits sur une liste de parti, tandis que dans les municipalités plus petites, il est possible de former une association électorale (solution de substitution à un parti politique). Dans ce cas, la liste de candidats soumise doit être signée par au moins 20 personnes de la collectivité concernée qui ne se présentent pas à l'élection.

122. En Serbie, les listes de candidats aux élections locales doivent avoir le soutien d'au moins 30 électeurs par candidat, et le nombre de candidats sur la liste doit être d'au moins un tiers du nombre total des conseillers (les assemblées locales sont libres de déterminer le nombre de conseillers, la loi fixe seulement un minimum de 19 et un maximum de 75 conseillers pour les municipalités, 90 pour les grandes villes et 110 pour Belgrade). Dans la province autonome de Vojvodine, les 120 membres de l'assemblée sont élus suivant un système mixte : la moitié des candidats sont élus au scrutin majoritaire, et doivent avoir le soutien d'au moins 200 électeurs ; l'autre moitié de l'assemblée est élue au scrutin proportionnel, chaque liste de candidats devant avoir le soutien d'au moins 6 000 électeurs, sauf dans le cas des partis politiques et des coalitions de partis des minorités nationales, qui peuvent présenter des candidats si leur liste a le soutien de 3 000 électeurs.

123. En Lituanie, les candidats sont tenus d'obtenir des signatures de soutien d'au moins 20 % des électeurs de la municipalité où ils souhaitent se présenter. Entre 100 et 1 700 signatures sont nécessaires selon la taille de la municipalité ; une exigence similaire existe en République de Moldova pour les candidats indépendants.

124. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les candidats et les listes de candidats peuvent avoir le soutien de partis politiques ou de groupes d'électeurs. Seules les listes soumises par des groupes d'électeurs doivent être soutenues par la signature d'électeurs. Le nombre des signatures requises varie entre 100 (pour une ville de 10 000 habitants) et 1 000 (pour la capitale Skopje).

125. Le Liechtenstein exige également que les candidats aient le soutien d'un groupe d'électeurs.

126. En Slovénie, à l'élection de l'assemblée locale, les candidats ou les listes de candidats peuvent avoir le soutien d'un parti politique ou de représentants de la communauté nationale italienne ou hongroise (au moins 15 membres de la communauté) ou de la communauté rom (au moins 15 membres de la communauté ou d'un organe de l'Association rom). Les listes de candidats doivent avoir le soutien de 1 % des électeurs de la circonscription (15 au minimum et 1 000 au maximum), et les candidats indépendants doivent également avoir les signatures de 1 % des électeurs (et 15 au minimum). Les candidats à la mairie doivent avoir les signatures d'au moins 2 % des électeurs (jusqu'à un maximum de 2 500) ou le soutien d'un parti politique.

127. En Espagne, les candidats aux élections municipales doivent avoir le soutien d'un parti politique ou d'un groupe de citoyens. Le plus souvent, les candidats sont inscrits sur une liste fermée présentée par un parti politique, mais il est aussi possible pour un groupe de candidats indépendants de former un regroupement électoral (*agrupación de electores*). Ces regroupements doivent obtenir un nombre de

signatures de soutien équivalent à 1 % des électeurs inscrits. Pour les élections locales autres que municipales – par exemple pour les conseils insulaires, les provinces basques et les régions – des conditions diverses peuvent être définies en fonction de la législation (régionale) applicable.

128. En Croatie, pour l'élection des conseillers municipaux, les candidats membres d'un parti politique n'ont pas besoin de signatures. À l'inverse, les groupes de citoyens doivent réunir des signatures de soutien à leur liste de candidats ; le nombre de signatures peut aller de 25 pour les plus petites collectivités à 2 500 pour la plus grande (Zagreb). Toute personne qui se présente à l'élection du chef de la municipalité, du maire ou du préfet de comté, qu'elle appartienne à un parti politique ou se présente en tant que candidat indépendant, doit obtenir des signatures, dont le nombre est compris entre 35 et 5 000 (Zagreb).

129. En Islande, il y a deux types d'élections pour les conseillers municipaux. Le plus souvent, plusieurs listes électorales s'opposent lors d'élections restreintes au scrutin proportionnel. Toutefois, s'il n'y a pas de liste de candidats ou s'il n'y a pas assez de candidats, des élections non restreintes peuvent être organisées : le choix n'est alors pas limité aux candidats déclarés, mais s'étend aussi à toutes les personnes autorisées à voter (à l'exception de celles qui sont légalement exemptées de l'obligation d'exercer le mandat électif et qui ont déclaré leur refus). Dans le cas des élections restreintes, chaque liste doit en règle générale recevoir un certain nombre de soutiens. Aucun soutien n'est requis dans les municipalités de 100 résidents ou moins, mais dans les municipalités plus grandes, le nombre de soutiens exigés est lié à la population de la municipalité et défini par la loi : il va de dix soutiens pour les municipalités de 101 à 500 résidents à 160 soutiens pour les municipalités de plus de 50 000 résidents). Les soutiens doivent aussi être des électeurs de la municipalité, et chaque électeur ne peut soutenir qu'une seule liste par élection. Si les élections ne sont pas restreintes, aucun soutien n'est exigé, puisque personne ne s'est officiellement porté candidat.

130. De même, dans certains cantons suisses, il n'existe pas formellement de listes de candidats et les électeurs doivent écrire un nom sur le bulletin de vote. Bien que toutes les personnes autorisées à voter dans le canton puissent être candidates, dans la pratique il y a habituellement quelques candidats « connus » qui ont mené une campagne électorale active¹¹.

131. En Lettonie, toutes les listes électorales doivent payer une caution, dont le montant dépend de la population de la municipalité (128 euros pour la plus petite et 850 euros pour la plus grande, Riga). Si l'un au moins des membres de la liste est élu, la caution est restituée ; dans le cas contraire, elle est versée au budget de la collectivité locale.

132. A Malte, les candidats doivent payer une caution de 90 euros (qui peut cependant atteindre 700 euros). Cette caution est restituée si le candidat obtient au moins un dixième du nombre des suffrages exprimés divisé par le nombre des conseillers à élire.

133. En Turquie, les candidats soutenus par un parti politique paient à celui-ci un certain montant, qui dépend du mandat (de maire, de conseiller, etc.). Les candidats indépendants doivent verser une caution égale au salaire du fonctionnaire de plus haut rang, ce qui peut représenter une somme importante. La caution n'est restituée que si le candidat se retire de l'élection ou s'il la remporte.

134. Il est couramment exigé des candidats indépendants qu'ils aient obtenu des signatures de soutien. Cette pratique peut être un moyen efficace de garantir le sérieux des candidatures, mais il est important que le nombre des signatures nécessaires ne soit pas irréalisable.

135. Peu de pays exigent le paiement d'une caution financière pour être candidat à une élection. Lorsqu'une telle caution existe, il est important que son montant ne soit pas de nature à empêcher certaines parties de la population de se présenter à l'élection. Par ailleurs, on peut s'attendre à ce qu'une part de la caution soit restituée au candidat en cas d'échec à l'élection : en effet, un citoyen ne devrait pas perdre de l'argent pour avoir accepté de se mettre au service de la collectivité en consacrant du temps et de l'énergie à la vie politique locale et régionale.

¹¹ Rapport de la mission d'évaluation des élections de l'OSCE/BIDDH, Confédération helvétique, Elections de l'Assemblée fédérale, 23 octobre 2011.

136. Comme dans beaucoup de domaines, tout est question de proportion et des formalités trop tatillonnes ne doivent pas être mises en balance avec l'exercice de droits fondamentaux. Tout est question aussi d'esprit dans l'exécution. Les échanges au sein du Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise, notamment avec les représentants de l'OSCE/BIDDH, ont montré qu'il était probablement souhaitable, en cas d'obligation de dépôt de signatures de soutien, de permettre aux électeurs d'apporter leur soutien à plusieurs listes. Outre que le recueil de signature est un acte démocratique qui permet l'exercice de ce droit à des candidats d'origine différente et d'assurer ainsi le pluralisme (on ne peut cependant dissimiler le fait que cela peut servir aussi à affaiblir tel ou tel candidat), la pluralité est aussi une manière de préserver le secret du vote.

VII. VÉRIFICATION DES CANDIDATURES ET DROIT DE RECOURS

137. Les Etats semblent se partager en deux grandes catégories : ceux dans lesquels le contrôle du respect est confié à un juge ordinaire et ceux pour lesquels c'est une autorité, dont la nature peut varier (soit administrative, soit indépendante), qui assure le contrôle, lequel est alors souvent un contrôle préalable.

138. Cette deuxième option est la plus fréquente. Dans cette deuxième situation, il est possible de déposer des recours devant les tribunaux ou devant une « cour suprême ».

139. On rencontre une troisième situation où le soin de la vérification des mandats est confié aux instances locales elles-mêmes. Telle est la situation au Luxembourg, avec le droit de recours devant une juridiction administrative, une fois que l'élection a eu lieu. C'est aussi le cas aux Pays-Bas, où ce sont les conseils municipaux qui vérifient eux-mêmes la validité des élections, avec recours possible devant le juge en cas de contestation, ce qui est fréquent.

140. En Roumanie, c'est le conseil municipal qui statue en première instance, là aussi avec la possibilité d'un recours devant un tribunal. Une situation similaire existe en Croatie, où toutes les candidatures sont contrôlées par la commission électorale (d'une municipalité, d'une ville ou d'un comté). La Commission électorale centrale examine les recours concernant les élections des comtés, tandis que les commissions électorales de comté sont compétentes pour les recours relatifs aux élections des municipalités et villes de leur territoire. Il est aussi possible de faire appel de la décision de la Commission électorale centrale ou d'une commission électorale de comté devant la Cour constitutionnelle de la République de Croatie.

141. Quelles que soient les procédures suivies, la sanction est dans la quasi-totalité des cas l'inéligibilité des candidats ou des listes.

142. De nombreux pays ont institué des commissions électorales – aux noms plus ou moins identiques et, concernant leurs fonctions, semble-t-il identiques ou comparables – qui peuvent vérifier la recevabilité des listes, les enregistrer ou les rejeter (en Albanie, en Arménie, en Autriche, en Azerbaïdjan, en Islande, en Italie, en Lituanie, à Malte et en Turquie). Des recours contre les décisions de ces instances sont alors possibles soit devant la Cour constitutionnelle (à Malte), soit devant une juridiction administrative (en Lituanie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »), soit devant une chambre spéciale de la Cour d'appel de Tirana chargée des élections (Albanie). En Italie, dans certains cas, il est possible d'engager un recours devant le tribunal administratif et, dans d'autres cas, devant les tribunaux ordinaires. Des règles équivalentes existent en Fédération de Russie, en Serbie, en Slovaquie et en Slovénie. Au Danemark, la vérification des candidatures est opérée par le bureau électoral, dont les décisions peuvent être portées devant un tribunal, mais la réponse au questionnaire signale que cela ne s'est jamais produit.

143. A Monaco c'est le bureau du maire qui vérifie le respect des conditions d'éligibilité, avec recours possible devant le tribunal ordinaire. Outre la sanction de déchéance, des amendes et/ou des peines d'emprisonnement sont aussi possibles.

144. Dans d'autres Etats, le régime du contrôle est proche de celui qui est décrit ci-dessus, mais il est confié à des commissions électorales locales, avec appel possible devant une instance nationale, lorsqu'elle existe, puis recours à une juridiction supérieure. Tel est le cas en Espagne où il existe une administration électorale spécifique chargée de gérer le fonctionnement des élections, qui est présente à différents niveaux, avec recours possible devant les juridictions suprêmes. C'est aussi le cas en Autriche, où la Cour constitutionnelle juge de la légalité de l'élection, à Chypre (recours devant la Cour

suprême de Chypre), en Estonie (recours devant la Cour suprême), en Finlande, en Lettonie, au Liechtenstein (recours devant la Cour constitutionnelle) et en République de Moldova.

145. En Pologne, cependant, s'il y a bien une possibilité d'appel des décisions des commissions électorales locales devant la Commission électorale nationale, aucun recours n'est possible pour les décisions de cette dernière. C'est aussi le cas en Norvège.

146. Quelques Etats confient le contrôle au juge ordinaire (l'Allemagne, la Grèce et le Portugal). C'est aussi le cas en France, mais il faut signaler le rôle de contrôle assuré par le préfet, qui en tant que représentant de l'Etat veille à la régularité des élections. Ses décisions peuvent être portées devant la juridiction administrative, mais celle-ci peut être également saisie par tout électeur.

147. Il existe des situations particulières, comme par exemple en Irlande, où un scrutateur prononce l'inéligibilité, sa décision ne pouvant être examinée que par la Haute Cour, qui ne vérifie en fait que la légalité de la procédure. Toujours en Irlande, une amende de 1 500 euros est prévue pour celui qui agit en tant que membre d'une autorité locale alors qu'il ne remplit pas les conditions nécessaires. La Suède connaît également un système original, car il n'y pas de règles spécifiques quant au contrôle des conditions à remplir pour se présenter. C'est en effet l'enregistrement auprès des autorités fiscales trente jours avant l'élection qui détermine le droit de vote et donc aussi l'éligibilité. En cas de contestation, le recours est possible devant le tribunal administratif, où le droit commun s'applique.

148. Un autre aspect ne pourra être traité en intégralité dans le présent rapport, et mériterait de faire l'objet d'un complément : il s'agit des mesures destinées non pas simplement à définir « le cadre juridique et matériel » d'une élection, mais également à faciliter l'accès à la candidature. Cet objectif n'est pas nouveau mais a pris une ampleur considérable au cours des dernières décennies et recouvre plusieurs volets :

- L'aide matérielle (impression) ou financière, par exemple le remboursement d'une partie au moins des dépenses engagées, en fonction du résultat du scrutin (idée d'un pourcentage minimum de voix) ;
- L'encadrement des dépenses électorales afin d'éviter que la question des moyens ne crée des discriminations inacceptables entre les candidats ou entre les partis qu'ils représentent. Cette limitation peut porter aussi bien sur le montant que sur l'origine des fonds ou des moyens utilisés (privés ou publics). Cet équilibre entre les candidats rejoint ainsi un objectif plus ancien : celui d'éviter les pressions du pouvoir en place ;
- La réglementation des campagnes s'accompagne parfois de la mise en place d'un système de financement public des partis politiques ou des campagnes. Celui-ci ne fait pas l'unanimité car il engage des fonds publics et peut être considéré comme un pas vers la « professionnalisation » de la vie politique. Il s'agit d'une question d'appréciation qui relève d'abord des habitudes et des traditions des différents pays, mais elle doit être mentionnée dans ce rapport qui se veut de portée générale.

VIII. CONCLUSION

149. Cette brève étude des conditions d'éligibilité dans les Etats membres montre que s'il demeure encore des variations importantes entre les pratiques en vigueur dans les pays, on voit aussi apparaître un consensus autour de ce qui constitue une bonne pratique. Il serait utile non seulement de dresser un état des lieux de la situation à un moment donné mais aussi d'analyser les grandes tendances de la législation et de la pratique ces dernières années. Fort de cette conviction, le Conseil de l'Europe devrait ouvrir la voie et recommander l'adoption d'un socle minimal de normes et de bonnes pratiques en matière d'éligibilité.

IX. ANNEXES

Annexe i Conditions d'âge pour les candidats aux élections locales et régionales dans les Etats membres

Pays	Limite d'âge inférieure	Informations complémentaires
Albanie	18	
Andorre	18	
Arménie	21 (assemblée locale) 25 (maire) 30 (maire d'Erevan)	
Autriche	18	
Azerbaïdjan	21	
Belgique	18 (21)	
Bosnie-Herzégovine		
Bulgarie	18	
Croatie	18	
Chypre	25 (maire) 21 (conseil)	
République tchèque	18	
Danemark	18	
Estonie	18	
Finlande	18	
France	18	
Géorgie	21	
Allemagne	18 sauf pour le maire	Limite d'âge supérieure de 67 ans dans certains länder pour l'élection du maire
Grèce	18 21 (maire ou président de région)	
Hongrie	18	
Islande	18	
Irlande	18	
Italie	18 21 (Val d'Aoste et Sicile) 25 (Frioul-Vénétie Julienne)	
Lettonie	18	
Liechtenstein	18	

Lituanie	20	
Luxembourg	18	
Malte	18	
République de Moldova	18 25 (maire)	
Monaco	21	
Monténégro	18	
Pays-Bas	18	
Norvège	18	
Pologne	18 25 (maires, chefs de municipalité, présidents de ville)	
Portugal	18	
Roumanie	23	
Fédération de Russie	21	
Saint-Marin	18	
Serbie	18	
République slovaque	18 25 (maires)	
Slovénie	18	
Espagne	18	
Suède	18	
Suisse	18 (variation possible) 27 (canton de Genève)	Certains cantons et municipalités ont une limite d'âge supérieure pour certains mandats, comprise entre 60 et 74 ans
« l'ex-République yougoslave de Macédoine »	18	
Turquie	25	
Ukraine	21	
Royaume-Uni	18	

Annexe ii

Questionnaire relatif aux conditions d'éligibilité aux élections locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

I. Le questionnaire relatif au cadre juridique des éligibilités et inéligibilités

1. Quelle est la nature des textes relatifs aux conditions d'éligibilité aux élections locales

a. Des règles relatives aux inéligibilités sont-elles fixées dans la Constitution ?

Sont-elles communes – partiellement ou totalement – avec celles applicables aux élections nationales ?

En cas de réponse positive à la question précédente, faut-il considérer que les élections locales sont considérées comme des élections politiques ?

En cas de réponse négative à la question a. les élections locales sont-elles assimilées à des élections administratives ou professionnelles ?

b. Les règles relatives aux inéligibilités sont-elles fixées dans la loi ou dans un code de valeur législative ?

En cas de réponse positive à la question précédente, cette loi est-elle une loi ordinaire ou une loi de valeur ou de qualité supérieure à la loi ordinaire (par exemple, loi organique comme en France ou autre dénomination) ?

c. Dans les Etats fédéraux, les Etats régionalisés ou les Etats dotés de régions autonomes, les règles relatives aux inéligibilités locales sont-elles prévues dans une loi fédérale ou dans la constitution des Etats fédérés ou encore dans une loi des Etats fédérés (ou dans une loi régionale) ?

Dans le cas précédent, existe-t-il des différences notables d'un Etat à l'autre, d'une communauté à une autre, d'une région à une autre ?

N.B. : S'agissant de cette question, les réponses doivent formuler une appréciation globale, les questions suivantes permettant d'apporter des réponses plus précises.

d. Les règles relatives aux inéligibilités sont-elles fixées par un texte d'une autre nature (actes du pouvoir exécutif) ?

2. La portée des textes fixant les inéligibilités :

a. Ces textes sont-ils des textes généraux applicables à toutes les élections locales ou sont-ils spécifiques à un niveau de collectivités (si oui, lequel) ?

b. Si elles sont spécifiques à une catégorie d'élections, existe-t-il un niveau d'administration locale pour lequel les conditions d'éligibilité sont plus réduites ? Pourquoi ?

II. Les conditions d'éligibilité relatives à la personne du candidat

1. L'exigence préalable d'être électeur :

a. L'éligibilité est-elle liée nécessairement à la condition d'électeur ?

Si oui, et en dehors des autres questions envisagées ci-dessous, est-il nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale ?

En cas de réponse positive à la question précédente, cette inscription doit-elle être opérée sur la liste de la collectivité pour laquelle le (la) candidat(e) se présente ?

2. L'existence éventuelle de conditions liées au sexe des candidats :

- a. Les élections locales sont-elles ouvertes aux candidats des deux sexes ?
- b. En cas de réponse négative, pour quelle raison une distinction est-elle prévue ?

3. L'existence éventuelle d'une condition liée à la nationalité :

- a. S'agissant des seules élections locales, l'éligibilité est-elle réservée aux seuls nationaux de l'Etat national, central ou fédéré ?
- b. Dans un Etat autre qu'un Etat membre de l'Union européenne, le droit de vote aux élections locales est-il ouvert au non-nationaux ? Si oui, pour quelles élections locales est-il reconnu ? (seulement les élections municipales ? d'autres élections locales ?)

En cas de réponse positive à la question précédente, l'éligibilité est-elle réservée aux seuls mandats de membres des assemblées locales ? Ou est-elle étendue aux autres fonctions municipales ?

- c. Dans un Etat membre de l'Union européenne, les conditions imposées par le droit de l'Union sont-elles respectées afin de permettre le droit d'éligibilité aux citoyens de l'Union européenne pour les élections municipales? Sinon, pour quelles raisons ?

En cas de réponse positive à la question précédente, quelle est la nature juridique des règles autorisant le droit de vote aux élections locales aux citoyens de l'Union européenne (constitutionnelle, législative ou autre) ?

En cas de réponse positive à la question c., l'éligibilité est-elle réservée aux seuls mandats de membres des assemblées locales ? Ou est-elle étendue aux autres fonctions municipales ?

Dans ces mêmes Etats et en dehors des élections municipales, le droit de vote aux autres élections locales est-il reconnu ?

- d. Le droit de vote aux élections locales est-il ouvert aux habitants d'une collectivité quelle que soit leur nationalité?

- En cas de réponse positive à la question précédente,
- 1. existe-il des conditions de résidence ? Si oui, de quelle durée ?
 - 2. autres conditions ?

4. L'existence éventuelle d'une condition d'âge :

- a. L'âge requis pour être candidat aux élections locales est-il le même que pour être électeur ?

En cas de réponse négative à la question précédente, quel est l'âge retenu ?

- b. La loi ou tout autre texte fait-il une différence entre les différentes élections locales ?
- c. Existe-t-il un âge maximum au-delà duquel il n'est plus possible d'être élu à un mandat local ? Si oui, lequel ?

5. Les exigences relatives au respect des obligations du service national :

- a. Les candidats doivent-ils, pour pouvoir se présenter à une élection locale, avoir satisfait aux obligations du service national, lorsqu'elles existent ?

En cas de réponse positive à la question précédente, l'obligation est-elle satisfaite alors même que l'éventuelle période de service national n'est pas achevée ?

- b. Cette éventuelle condition d'éligibilité s'impose-t-elle de manière identique aux candidats des deux sexes ?

6. L'impact éventuel de condamnations pénales :

a. Des condamnations pénales sont-elles susceptibles d'entraîner une inéligibilité ?

Si oui, ces condamnations sont-elles contenues dans une liste préétablie d'infractions ? Ou bien toute condamnation est-elle susceptible d'être assortie d'une peine complémentaire d'inéligibilité ?

Dans le cas d'une réponse positive à la première question, les condamnations entraînent-elles automatiquement la perte de l'éligibilité ou la juridiction doit-elle prononcer au cas par cas la sanction de l'inéligibilité ?

Les condamnations susceptibles d'entraîner une inéligibilité correspondent-elles à toutes sortes d'infractions pénales ou seulement à des infractions à la législation électorale ou sur le financement des campagnes électorales ?

7. L'existence éventuelle d'une exigence d'un lien avec la collectivité :

a. La loi ou tout autre texte exige-t-il un lien positif avec la collectivité où le candidat se présente à l'élection ?

En cas de réponse positive à la question précédente, quelle est la nature de ce lien ?

- Le domicile ?
- La résidence ? Si oui, depuis combien de temps ?
- Un lien fiscal avec la collectivité concernée ? Depuis combien de temps ? Quel type d'impôt est pris en compte ? S'agit-il nécessairement d'un impôt local ?
- Ces conditions sont-elles alternatives ? Ou cumulatives ? Sont-elles laissées au choix du candidat ?

b. Inversement, existe-t-il des liens avec la collectivité qui interdisent d'être candidat à une élection locale ?

En cas de réponse positive à la question précédente, quels sont ces liens ?

- La fonction ou la profession exercée au sein de la collectivité faisant l'objet de l'élection ? Ou exercée au sein d'une autre collectivité ? Quelle est la durée de l'inéligibilité ?
- La fonction ou la profession exercée dans le périmètre géographique de la collectivité concernée ou d'une autre collectivité ? Quelle est la durée de l'inéligibilité ?
- Une autre raison ?

8. La limitation éventuelle du nombre de mandats successifs :

a. La loi ou tout autre texte introduit-il une limite du nombre de mandats successifs ? Si oui, combien de mandats successifs une même personne peut-elle exercer ?

b. Cette condition, lorsqu'elle existe, s'applique-t-elle de manière identique pour toutes les élections locales, ou seulement pour certaines d'entre elles ?

III. Les conditions d'éligibilité tenant à la présentation des candidatures

N.B. : Ces conditions d'éligibilité ne sont prises en compte que si leur non-respect entraîne l'inéligibilité de la liste des candidats ou des candidatures.

1. Les conditions tenant à la représentation des deux sexes aux candidatures :

a. La Constitution ou la loi ou tout autre texte impose-t-il une parité exacte entre les hommes et les femmes s'agissant des candidatures, lorsque celles-ci sont présentées sous forme de liste, ou de binôme, ou de ticket (par exemple, titulaire/suppléant) ?

Lorsque cette condition de parité exacte est prévue, doit-elle être respectée par une obligation d'alternance stricte (par exemple une femme/ un homme/ une femme/un homme etc...) ou par groupes de personnes (par quatre, six ou plus...) ?

b. La Constitution, la loi ou tout autre texte impose-t-il un système de quotas par sexe, exigeant la présence d'au moins x % de personnes de chaque sexe sur les listes de candidats ?

c. Lorsque la Constitution, la loi ou tout autre texte impose de telles règles, existe-t-il des mécanismes de sanction en cas de non-respect ?

Si oui, quelle est la nature de ces sanctions ?

1. L'irrecevabilité de la liste ou des candidatures ?
2. Des sanctions financières ?
3. D'autres sanctions ?

2. Les conditions tenant au soutien d'un parti ou d'un groupement politique :

a. Les candidatures aux élections locales doivent-elles être soutenues par un parti ou un groupement politique ?

Si oui, quelles sont les manifestations de ce soutien ?

- L'appartenance au parti ou au groupement politique ?
- L'existence d'un certain nombre de signatures de soutien ou toute autre forme de soutien ?

Existe-t-il des différences entre les diverses élections locales ?

b. Les candidats doivent-ils, pour se présenter, déposer une caution ?

Si oui, s'agit-il d'une somme importante ?

Si oui, cette caution peut-elle être versée par le parti ou le groupement politique ?

A quelles conditions cette caution est-elle restituée ? (par exemple seulement si le pourcentage de suffrages exprimés dépasse un certain seuil). Autres conditions ?

IV. Les mécanismes de contrôle des conditions d'éligibilité

1. L'existence éventuelle d'une procédure spécifique de contrôle :

a. Le contrôle du respect de ces conditions est-il confié à une autorité étatique spécifique (quel que soit le niveau de l'Etat) ou à un juge ?

Dans le cas où ce contrôle est confié à une autorité spécifique, celle-ci prononce-t-elle elle-même l'inéligibilité ou doit-elle saisir une juridiction ?

Dans le cas où la sanction est prononcée par cette autorité, existe-t-il des mécanismes de recours devant une juridiction ? Quelle est la qualité de la juridiction ? Quelle est la nature de ce recours ?

2. Les sanctions en cas de non-respect de ces conditions :

a. La sanction est-elle toujours l'inéligibilité des candidats n'ayant pas satisfait à ces conditions ?

b. Existe-t-il d'autres sanctions venant s'ajouter à l'inéligibilité (par exemple des sanctions pénales) ?