

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



17^e SESSION PLENIERE
CG(17)12
15 septembre 2009

L'égalité d'accès aux élections locales et régionales

Commission institutionnelle
Rapporteur : Cees BIJL, Pays-Bas, (L, SOC¹)

A. Projet de recommandation	2
B. Exposé des motifs	3

Résumé

L'égalité d'accès aux élections, qu'elles soient nationales, régionales ou locales, garantit dans la législation interne des Etats le droit de vote et le droit de se porter candidat. C'est un principe protégé par des normes internationales.

Ce rapport a pour objet de présenter ces normes et les conditions d'accès aux élections locales et régionales, que l'on soit électeur ou candidat. Le rapport se propose également d'identifier dans les Etats membres du Conseil de l'Europe les types de restrictions, légales ou non, au droit de vote, à son exercice, et à l'éligibilité.

Des inégalités subsistent dans certains Etats, en particulier à l'égard de certaines catégories de la population telles que les non-citoyens, les femmes ou encore les immigrés. D'autres inégalités peuvent être constatées en matière de financement de campagne électorale, d'enregistrement de partis politiques, ou de présentation de candidats et d'accès aux médias.

Sur la base de cet état des lieux, le rapport présente quelques propositions concrètes. La recommandation au Comité des Ministres suggère que le Congrès poursuive cette mission dans le cadre de l'observation des élections locales et régionales, et invite les Etats membres à accorder le droit de vote et d'éligibilité pour les élections locales, à tous les habitants résidant légalement depuis au moins trois ans sur leur territoire, indépendamment de leur origine.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RECOMMANDATION ²

Le Congrès,

1. Eu égard à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe, qui stipule que l'un des objectifs du Congrès est de "présenter des propositions au Comité de Ministres, afin de promouvoir la démocratie locale et régionale », et à l'article 2-3 de la Résolution statutaire (2007) 6 du Comité des Ministres ;

2. Rappelant que les principes fondamentaux de la participation démocratique de chacun dans la prise de décision ont été consacrés par le Conseil de l'Europe dans un certain nombre d'instruments juridiques et politiques, qui forment un ensemble commun de normes sur la démocratie pour l'Europe ;

3. Considérant la Charte européenne de l'autonomie locale, en particulier son préambule, ainsi que l'article 3 qui dispose que les conseils locaux et les assemblées doivent être composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel (...) » ;

4. Se référant à son exposé des motifs sur l'égalité d'accès aux élections locales et régionales ;

5. *Recommande que le Comité des Ministres encourage les gouvernements des Etats membres :*

a. à inviter le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux à suivre les élections locales et régionales dans leur pays pour s'assurer que les exigences pour l'égalité d'accès aux élections locales et régionales, sont remplies ;

b. à accorder le droit de vote et d'éligibilité, pour les élections locales, à tous les habitants résidant légalement depuis au moins trois ans sur leur territoire, indépendamment de leur origine ;

c. à assister les autorités locales et régionales dans l'organisation, et la participation, de campagnes de sensibilisation spécialement destinées aux jeunes, ainsi que dans la création de conseils municipaux de jeunes, afin de promouvoir leur participation dans le processus de prise de décision au niveau local ;

d. à stimuler la création de moyens alternatifs sécurisés d'accès au vote comme les services postaux, la procuration ou le système de vote électronique sécurisé ;

e. à réviser leur législation interne afin de s'assurer de l'absence de dispositions qui pourraient faire obstacle à l'enregistrement des partis politiques et des candidats, et garantir la transparence et l'équité dans le financement des campagnes électorales aux niveaux local et régional ;

f. à garantir, par une réglementation nationale appropriée, une couverture médiatique (télévision, radio et presse écrite) juste et équilibrée de chaque candidat au cours des campagnes électorales locales et régionales, notamment par la supervision d'une autorité indépendante locale ou régionale ;

² Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission institutionnelle le 15 mai 2009

Membres de la Commission :

K. Whitmore (Président), R. Aguilar Rivero, J. Almeida Barreto (remplaçant : A. Torres Pereira), Z. Almipic, M. Y. Barcina Angulo, C. Bijl, P. Bosch I Codola, J. Brons, E. Calota, M. Catovic, L. Caveri, V. Chilikov, M. Cohen, B. Collin-Langen, F. Demirci, C.M. Do Vale Cesar, J. Gabriels, B. Grasset, A. Grytsenko (remplaçante : T. Demchenko), G. Grzelak, M. Guégan, M. Gulevskiy (remplaçant : V. Belikov) M. Haak-Griffioen, A. Harutyunyan, G. Illes (remplaçante : K. Bene), M. Kebo, W. Kelsch, O. A. Kvalöy, I. Kulichenko (remplaçant : O. Luk'ianchenko), J. Landberg, V. Lazovska (remplaçant : J. Teikmanis), F. Lec, I. Loizidou, J.-C. Mairal, Y. Mischeriakov (remplaçant : I. Shubin), L.O. Molin, J. Mrazek, A. Muzio, C. Newbury, G. Pavlidis, F. Paköz, H. Pihlajasaari, G. Pieper, M. Pineschi, G. Policinschi (remplaçant : A. Globa), C. Radulescu, A. Rokofillou, B. Rope, Y. Rzayeva, V. Salygin, P. Schowtka, D. Shakespeare (remplaçant : A. King), V. Storm Rasmussen (remplaçant : K. Andersen), E. Tobler, A. Turku, S. Ugrekhelidze, J.-C. Van Cauwenberghe, H. Van Staa, M. Varnavskiy, P. Volner, E. Yeritsyan (remplaçant), Y.Z. Yilmaz, N. Zeybekci (remplaçante : G. Doganoglu), D. Zmegac.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : A. Schroeder et S. Poirel

6. *Demande au Comité des Ministres d'inviter tous les États membres* à assurer le suivi approprié à la Recommandation (2003) 3 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes politiques et la prise de décision publique, et à la recommandation de l'Assemblée parlementaire 1674 (2004), dans lesquelles les États ont été invités à prendre des mesures spéciales pour stimuler et soutenir la volonté des femmes à participer à la vie politique et publique, par l'introduction de mesures favorisant la parité (tel que la mise en place de quotas, par exemple) ayant pour but d'apporter un changement dans les attitudes et de stimuler, et soutenir, la volonté des femmes de participer à la vie politique et publique.

B. EXPOSE DES MOTIFS

I. Introduction

1. Des élections pluralistes assurent la santé et la force des démocraties représentatives modernes. Elles légitiment les décisions prises par un gouvernement pendant la durée de son mandat électoral, soit pendant plusieurs années. Cependant, la légitimité de la démocratie est remise en cause lorsqu'elle devient dans les faits la démocratie de quelques privilégiés ou d'une minorité active. Dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, les citoyens ont le droit formel de voter et de se porter candidat à une élection. Pourtant, en pratique, les taux de participation sont souvent très faibles, notamment aux élections locales et régionales. A ce constat inquiétant s'ajoute le fait que certaines catégories de la population, comme les femmes et les immigrés, sont constamment sous-représentés dans les instances de prise de décision politique.

2. Afin de remporter un mandat lors d'un scrutin, l'accès à des ressources financières publiques ou privées est devenu essentiel. Or, la plupart des États ne parvient pas à assurer le contrôle effectif du financement équitable des élections et de l'utilisation transparente et légale des ressources administratives lors des élections. Dans certains pays, des exigences excessives imposées pour l'enregistrement d'un parti politique constituent dans les faits une barrière empêchant les candidats des partis d'opposition de se présenter. L'accès au temps d'antenne à la radio et à la télévision est devenu une condition indispensable pour une campagne électorale réussie. Tous ces facteurs influencent les chances de succès dans une compétition politique équitable et peuvent par conséquent empêcher l'accès aux élections sur un pied d'égalité.

3. Le présent rapport se propose de décrire brièvement, au regard des normes internationales et européennes, les conditions générales de l'accès aux élections, qu'elles soient légales ou factuelles. Cela englobe l'accès au vote, d'une part, et la possibilité de se porter candidat, de l'autre. Le rapport vise en outre à identifier les aspects qui posent problème lorsque des restrictions abusives, légales ou de fait, entravent l'accès de certains groupes d'une société aux élections, ainsi qu'à formuler des propositions concrètes en vue de mieux protéger et favoriser l'accès aux élections locales et régionales dans des conditions d'égalité.

4. Ce rapport a été préparé avec l'aide du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale. Selon la méthodologie habituelle, les membres du Groupe de tous les États membres du Conseil de l'Europe ont été invités à répondre par écrit à un questionnaire qui a soulevé des aspects spécifiques d'accès aux élections locales et régionales. Les indications reçues par la suite ont largement confirmé l'existence de problèmes déjà identifiés et des propositions faites dans des recommandations existantes du Conseil de l'Europe.

5. Le rapport est structuré en cinq parties. Il commence par une brève description des normes légales fondamentales concernant les questions électorales, y compris les textes internationaux et européens de référence (II). Un chapitre est ensuite consacré à l'accès aux élections pour les électeurs, qui porte sur les différentes conditions de vote et procède à une évaluation critique des restrictions au droit de vote existant dans certains pays pour différentes catégories d'électeurs, comme les militaires (III). La partie IV décrit les conditions d'accès aux élections pour les candidats et analyse à nouveau les restrictions légales et factuelles à ce droit. Dans cette partie, un accent particulier est mis sur l'accès des candidats aux médias et aux ressources financières pendant leur campagne ainsi que sur les difficultés existant dans plusieurs pays pour enregistrer les parties politiques (d'opposition). Le rapport

conclut par un chapitre (V) où sont formulées des propositions concrètes pour mieux protéger et favoriser l'accès égal aux élections des électeurs et des candidats potentiels.

II. Normes légales fondamentales

1. Les textes internationaux de référence

6. Plusieurs textes internationaux fondamentaux garantissent l'égalité de traitement dans l'accès aux élections aux niveaux national, régional ou local.

La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) énonce par exemple à l'article 21 que :

« 1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

2. (...)

3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. »

7. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) énonce à l'article 25 que :

« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;

b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs. »

8. Outre ces instruments juridiquement contraignants, le manuel intitulé *Guidelines for reviewing a legal framework for elections* (2001) élaboré par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE³ définit les éléments de base d'un cadre juridique régissant des élections et la norme minimale nécessaire pour s'assurer qu'une élection est démocratique.

2. Textes de référence du Conseil de l'Europe

9. Un Code de bonne conduite en matière électorale – outil de référence supplémentaire pour les élections dans les Etats membres – a été adopté en octobre 2002 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise. La Commission de Venise est l'organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles. Elle contribue à la diffusion du patrimoine constitutionnel européen, fondé sur les normes fondamentales du continent, tout en continuant à assurer aux Etats un « dépannage constitutionnel ».

10. La Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, élaborée en 1992 par le Conseil de l'Europe, contient un chapitre consacré au droit de vote aux élections locales. Elle énonce en particulier à l'article 6 que « chaque Partie s'engage (...) à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'Etat en question pendant les cinq ans précédant les élections ». Cette convention est entrée en vigueur en mai 1997. A ce jour cependant, seulement huit pays l'ont ratifiée.

11. Le Conseil de l'Europe a aussi élaboré en 1995 la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales qui prévoit à l'article 15 que « les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les

³ Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) est un organe de l'[Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe \(OSCE\)](#) créé pour aider les gouvernements à honorer leurs engagements en tant qu'Etats participant à l'OSCE dans les domaines des élections, des droits de l'homme, de la démocratie, de l'état de droit, de la tolérance et de la non-discrimination. Le BIDDH joue un rôle clé en matière d'observation des élections en Europe. Il a suivi plus de 150 élections dans la zone OSCE et a déployé quelques 35 000 observateurs.

concernant ». Elle vise avant tout à encourager une réelle égalité pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Jusqu'à présent, 39 Etats membres ont ratifié cette convention.

12. La Charte européenne de l'autonomie locale doit également être mentionnée ici. Elle souligne en effet, dans son préambule, que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et énonce en outre à l'article 3, paragraphe 2, que :

« Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. »

13. La Convention européenne des droits de l'homme contient plusieurs dispositions qui contribuent indirectement à garantir l'égalité d'accès aux élections, notamment l'article 14 relatif à l'interdiction de discrimination, l'article 10 relatif à la liberté d'expression et l'article 11 relatif à la liberté de réunion et d'association qui s'applique aussi aux partis politiques. De même, l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme⁴ qui prévoit le droit à des élections libres concerne non seulement les parlements nationaux mais aussi les parlements régionaux, étant donné leurs importants pouvoirs législatifs⁵.

14. D'autres textes de référence, en l'occurrence des recommandations et résolutions relatives à des questions électorales aux niveaux national et régional ou local dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, ont été élaborés par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et son Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Ces organes observent les élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et fournissent à leurs autorités, le cas échéant, des orientations en vue d'améliorer encore la conduite des élections.

3. Législations nationales

15. Les principes d'élections libres, justes, universelles et équitables sont garantis par la Constitution dans de nombreux pays : Belgique (art. 8), Allemagne (art. 28), Estonie (art. 156), France (art. 88-3), Lettonie (art. 101), Luxembourg (art. 9), Hongrie (art. 70), Pays-Bas (art. 129), Autriche (art. 117), Pologne (art. 62), Portugal (art. 62), Finlande (art. 14).

16. Les modalités applicables sont normalement régies par des lois nationales, le plus souvent sous forme de codes électoraux couvrant tous les types d'élections (locales, régionales, nationales, voire les référendums). Dans la plupart des Etats fédéraux, l'organisation des élections régionales et locales est prévue par la Constitution (Autriche, Allemagne) et complétée par les dispositions des lois ordinaires adoptées par les Länder (régions à pouvoirs législatifs), dans les limites de la législation fédérale. En Allemagne, par exemple, outre la loi électorale fédérale, les Länder disposent de leurs propres lois électorales régissant les élections des assemblées des Länder ainsi que les élections locales et municipales (Kreise). Des décrets ou des directives ministérielles complètent les garanties constitutionnelles de la tenue d'élections libres, équitables et concurrentielles dans certains pays comme la République tchèque.

17. Des règles exceptionnelles applicables à certaines parties d'un pays existent notamment au Portugal, où les élections locales sont régies par des lois nationales sur le continent et par des lois régionales dans les régions autonomes des Açores et de Madère. On retrouve des distinctions similaires en Espagne, où l'organisation des élections des gouvernements locaux est régie par des lois nationales sur le continent, et par des lois locales dans les îles Baléares.

18. Alors que les règles électorales restent très stables d'une année sur l'autre dans la plupart des Etats européens occidentaux, dans de nombreux autres pays, les réglementations relatives aux élections locales sont fréquemment modifiées, parfois très rapidement, à l'approche d'un scrutin. A titre d'exemple, en Moldova, en Bosnie-Herzégovine et en ex-République yougoslave de Macédoine, les autorités ont récemment tenté, et dans certains cas réussi, de modifier les règles électorales peu

⁴ « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

⁵ Voir *Arrêt Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1997, série A, vol. 113, p. 23, para. 53 et suivants.

avant les élections. La Commission de Venise recommande de n'adopter aucun amendement aux lois électorales nationales moins d'un an avant les prochaines élections.

4. Jurisprudence européenne

19. La jurisprudence européenne a renforcé ce principe de l'égalité d'accès aux élections locales et régionales. Deux affaires méritent d'être mentionnées à cet égard : d'une part, l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni*⁶, dans lequel la Cour affirme qu'elle « ne saurait admettre qu'une interdiction absolue de voter pour tout détenu purgeant sa peine, et ce, quelles que soient les circonstances, relève d'une marge d'appréciation acceptable » et conclut à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (sur ce point voir *infra*, para. 32). D'autre part, l'arrêt de la Cour européenne de justice dans l'affaire *Commission des communautés européennes c. Royaume de Belgique*⁷, relatif à un manquement à l'obligation de mettre en vigueur, dans les délais prescrits, la directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994⁸, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité.

III. Conditions d'accès aux élections pour les électeurs

1. Exigences générales applicables aux électeurs

20. Les conditions requises pour participer aux élections en tant qu'électeur sont déterminées par les lois nationales. Ces conditions formelles, plus ou moins semblables dans les pays européens, doivent être conformes aux normes internationales relatives aux questions électorales telles que la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales (comme il est souligné dans la partie II).

a. Exigences formelles

21. L'âge et la nationalité sont les conditions préalables le plus souvent exigées pour la participation aux élections municipales et régionales dans la plupart des pays européens.

22. **Age** : Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe partagent l'idée qu'il convient de fixer un âge de la « majorité politique » à partir duquel les jeunes peuvent être appelés à voter⁹. Selon la Commission de Venise, l'âge minimum pour obtenir le droit de vote ne devrait pas être plus élevé que l'âge de la majorité dans le même pays. Les citoyens âgés de 18 ans révolus à la date du scrutin ont, dans la plupart des pays, non seulement le droit de vote et d'éligibilité, mais aussi le droit de participer à d'autres activités liées au processus électoral, tel que voter aux référendums ou observer des élections. Dans la plupart des pays, l'âge minimum est fixé à 18 ans. Au Liechtenstein, cependant, l'âge minimum pour voter est de 20 ans. Un débat est en cours dans plusieurs pays sur la question de savoir s'il conviendrait d'abaisser l'âge minimum de 18 ans, notamment pour les élections locales. Certains Länder allemands, par exemple, l'ont déjà abaissé à 16 ans pour les élections locales, et la Norvège prévoit également de l'abaisser à 16 ou 17 ans. Cette tendance reflète un désir de favoriser une plus grande participation des jeunes à la politique locale.

23. **Nationalité** : Dans de nombreux pays, le droit de voter non seulement aux élections nationales, mais aussi aux élections régionales et locales est strictement lié au droit de citoyenneté. Fréquemment, la Constitution ou les lois ordinaires disposent que seules les personnes ayant la nationalité du pays concerné bénéficient du droit de vote. Toutefois, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local précitée (*supra*, para. 9) recommande d'accorder le droit de vote aux élections locales à tout résident étranger, sous réserve de certaines conditions. Cette convention a été ratifiée par huit pays, à savoir l'Albanie, le Danemark, la Finlande, l'Islande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède. Parmi les pays européens qui autorisent certaines catégories de résidents étrangers à participer aux élections locales, il faut citer la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, six cantons suisses et le Royaume-Uni. Huit de ces 17 Etats (Danemark, Hongrie, Norvège, Portugal, Slovaquie, Suède, six

⁶ *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], 6 octobre 2005, n° 74025/01, voir en particulier para. 56 et 57, CEDH 2005-IX.

⁷ *Commission des Communautés européennes c. Royaume de Belgique*, 9 juillet 1998, affaire 323/97.

⁸ Voir *infra* para. 24.

⁹ Voir étude n° 306/2004 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

cantons suisses et Royaume-Uni) autorisent des non-ressortissants (ressortissants européens et de pays tiers) à voter aux élections des instances de représentation régionales ou nationales¹⁰.

24. **Résidence** : Dans les pays où les non-ressortissants sont autorisés à voter aux élections locales, ce droit est conditionné par une période minimale de résidence dans le pays concerné. Concernant la condition de résidence, le Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la Commission de Venise indique qu'il serait « souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote aux élections municipales. Ce droit pourrait être accordé par exemple après cinq ans de résidence permanente ». L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé, dans sa Recommandation 1500 (2001), que les gouvernements de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe soient exhortés à garantir le droit de vote et de se présenter aux élections locales à tous les immigrés légalement établis depuis au moins trois ans sans faire de distinction selon leur origine. Elle souligne que « la légitimité démocratique exige une égale participation de tous les groupes sociaux au processus politique, et que la contribution des non-ressortissants résidents légaux à la prospérité d'un pays est une raison supplémentaire de leur accorder le droit d'influencer les décisions politiques du pays concerné »¹¹. A titre d'exemple, lors des élections locales en Norvège, les non-Norvégiens ont le droit de vote s'ils sont inscrits sur les registres de la population en tant que résidents en Norvège depuis au moins trois ans avant le jour du scrutin.

25. Une règle spéciale est applicable à tous les non-ressortissants qui possèdent la nationalité d'un autre pays de l'Union européenne. La directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994¹², interdit aux Etats membres de subordonner le droit de vote et d'éligibilité aux citoyens de l'Union résidant sur leur territoire à une durée minimale de résidence si leurs propres ressortissants ne sont pas soumis à une condition analogue. En outre, selon cette directive, même des étrangers non-citoyens de l'Union sont réputés remplir cette condition de résidence dans leur Etat de résidence actuelle s'ils ont résidé pendant une durée équivalente à la période de résidence minimum dans d'autres Etats membres (voir en particulier l'article 4, paragraphe 1 de la directive susmentionnée). La question du droit de vote des non-citoyens sera de nouveau abordée au point 2) (*infra*) relatif aux restrictions au droit de vote.

26. Une autre exigence formelle du droit de vote, qui est d'une importance cruciale pour garantir le suffrage universel, réside dans le fait que les électeurs doivent s'inscrire ou être inscrits sur les listes électorales. Ces listes doivent être régulièrement mises à jour.

27. **Incapacité mentale** : Selon le Code de bonne conduite de la Commission de Venise, une personne ne peut être privée du droit de vote que sur la base d'une incapacité mentale constatée par décision judiciaire.

b. Autres exigences factuelles

28. Une réelle égalité d'accès aux élections nécessite aussi que le droit formel de voter puisse être exercé en pratique par toutes les personnes habilitées à voter. Cela signifie, par exemple, que les personnes handicapées, malades ou âgées ainsi que celles vivant à l'étranger, les soldats du contingent et les prisonniers, aient la possibilité de voter, si nécessaire, par le biais de dispositions particulières, telles que des rampes d'accès aux bureaux de vote pour les fauteuils roulant, le vote postal ou par procuration. De nombreux pays ont ouvert la possibilité de recourir au vote postal ou au vote par procuration à tous les électeurs.

29. L'introduction du vote électronique aux élections locales constitue un nouvel outil électoral. En octobre 2005, par exemple, l'Estonie a expérimenté le vote électronique à l'occasion des élections locales. La Finlande l'a également expérimenté pour la première fois la même année et a élaboré une loi en la matière, qui a été appliquée dans trois municipalités lors des élections municipales de 2008. Le vote électronique pourrait constituer un moyen utile de réduire le risque de fraude et de confusion dans le décompte des votes et pourrait aussi être une façon d'éviter le vote multiple. Il y a toutefois des dangers liés à l'absence d'une preuve physique du vote conservé par l'électeur et le vote

¹⁰ Kees Groenedijk, *Local Voting Rights for non nationals in Europe*, Migration Policy Institute, 2008.

¹¹ En particulier, la Recommandation 257 (2008) du Congrès doit être appliquée par les autorités lettones, en accordant aux résidents de longue durée le droit de vote et de se porter candidats aux élections locales. Le Congrès appelle en outre tous ses membres et les gouvernements nationaux à ratifier, si ce n'est déjà fait, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

¹² La directive fixe les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité.

électronique, comme seul moyen de vote, doit être considéré avec prudence, car cela pourrait exclure des élections des catégories sociales n'ayant pas l'habitude d'utiliser les nouvelles technologies.

30. Il est également indispensable pour une démocratie réelle que les citoyens puissent faire usage de leur droit de vote. En particulier, pour les élections locales la faiblesse des taux de participation est souvent alarmante. Les jeunes, en particulier, ne sont souvent pas conscients ou se désintéressent de leurs droits civiques (actifs et passifs) et en l'occurrence de leur droit de voter et de se porter eux-mêmes candidats. Il est par conséquent de la plus haute importance pour une société démocratique de sensibiliser les jeunes à l'importance de leur engagement et de leur participation à la prise de décision, ainsi qu'aux conditions de participation aux procédures électorales, et de les encourager à participer activement aux élections. Les pouvoirs locaux et régionaux devraient lancer et participer à des campagnes de sensibilisation visant spécifiquement les jeunes. Ils ont un rôle fondamental à jouer à cet égard, étant donné que ce sont les pouvoirs publics les plus proches des citoyens. L'égalité d'accès aux élections exige en outre que les femmes (notamment pour des raisons de tradition) ne soient pas empêchées de voter.

2. Restrictions au droit de vote

31. Selon la Commission de Venise, les restrictions au droit de vote doivent avoir un fondement juridique et être clairement prévues par la loi. Elles doivent en outre respecter le principe de proportionnalité. Cela étant, même si ces restrictions sont prévues par la législation nationale, elles peuvent entrer en conflit avec les normes européennes ou internationales.

32. Catégories exclues : Dans certains pays, des groupes sociaux sont exclus du droit de vote par la loi. Il s'agit des non-citoyens (voir supra para. 23 et suivants), des militaires ou des prisonniers.

33. **Non-citoyens** : La restriction la plus problématique au droit de vote est l'exigence de nationalité dans le cas des non-citoyens qui sont résidents de longue durée, voire résidents permanents, dans le pays. Certains pays n'accordent pas le droit de vote aux non-citoyens pour les élections locales même si ces derniers sont des résidents permanents dans le pays (Autriche, Bulgarie, Chypre, République tchèque, France, Allemagne, Grèce, Italie, Lettonie, Malte, Pologne et Roumanie). C'est le cas par exemple en Lettonie où les non-citoyens sont pour la plupart des personnes d'origine russe qui, pour des raisons historiques, vivent dans les mêmes communes (aujourd'hui lettonnes) depuis des décennies et y sont même souvent nées. Leur statut de résidents permanents leur permet de bénéficier de tous les droits reconnus aux citoyens, à l'exclusion des droits de vote et d'éligibilité et d'entrer dans la fonction publique. Les pays voisins (Estonie et Lituanie), qui ont une structure de population identique, ont accordé aux non-citoyens le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales. Sur la base de la Charte européenne de l'autonomie locale, le Congrès du Conseil de l'Europe a recommandé aux autorités lettonnes de donner aux non-citoyens le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales. En République tchèque, en Italie et à Malte, les lois constitutionnelles permettent le vote des non-nationaux, mais les lois nationales requises ou les accords internationaux pertinents n'ont pas été adoptés. Dès lors, les ressortissants de pays tiers n'ont jamais participé aux élections locales dans ces trois pays. Le refus d'accorder le droit de vote aux résidents de longue durée, même lorsqu'elle est définie par la loi, constitue un déni d'un droit fondamental de ce groupe social, dans la mesure où la condition de proportionnalité de la restriction n'est pas respectée. Il incombe au Conseil de l'Europe et à d'autres institutions de porter une attention particulière au respect des engagements des Etats à cet égard.

34. **Forces armées** : Les militaires constituent une autre catégorie de la population dont les droits de participation démocratique nécessitent une protection spéciale, bien que dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, les soldats soient considérés comme des « citoyens en uniforme » qui sont autorisés à participer pleinement à la vie politique aux niveaux local, régional et national¹³. Ce groupe est soumis, dans plusieurs pays, à des restrictions spéciales concernant le droit de vote, ainsi qu'il est dénoncé dans un rapport et une recommandation de l'Assemblée parlementaire¹⁴ du Conseil de l'Europe. L'Arménie et la Turquie, par exemple, excluent la plupart des membres des forces armées du droit de vote.

¹³ Voir la [Résolution 1166](#) (1998)

¹⁴ APCE, Recommandation 1742 (2006), voir en particulier les points 9.3 et 9.4.

35. **Prisonniers** : Le retrait du droit de vote aux personnes reconnues coupables d'infractions pénales constitue une autre restriction au droit de vote. La Commission de Venise considère que les prisonniers devraient être autorisés à exercer leur droit de vote sans restrictions, à moins que la privation de ce droit ne soit prévue par la loi, respecte le principe de proportionnalité et soit imposée par une décision de justice.

IV. Conditions d'accès aux élections pour les candidats

36. Tout comme pour les électeurs, les conditions d'accès aux élections des candidats prévues en droit interne sont généralement conformes aux normes européennes.

1. Exigences générales

37. Les principales conditions requises pour le droit de vote (âge et nationalité) sont aussi des conditions préalables pour se porter candidat à une élection.

38. Dans de nombreux pays, cependant, l'âge d'éligibilité diffère de l'âge requis pour voter. Se porter candidat à un mandat politique requiert une certaine maturité et de l'expérience. C'est pourquoi l'âge requis est souvent plus élevé que celui exigé pour voter lors d'un scrutin. Dans plusieurs pays, l'âge minimum d'éligibilité est de 21 ans et dans d'autres il est fixé à 23 ou 25 ans, âges minimums qui ont été jugés raisonnables par la Commission de Venise. Dans la plupart des pays cependant, l'âge minimum pour se porter candidat à une élection est de 18 ans.

39. Les incompatibilités entre l'exercice d'un mandat politique et l'exercice d'autres fonctions publiques, ou avec un certain statut, ont été définies dans tous les pays afin d'éviter tout conflit d'intérêt et d'assurer un minimum de crédibilité aux élus. Elles sont souvent liées à certains types de cumuls de mandats, à des conflits de nationalité ou à l'existence d'un casier judiciaire. A titre d'exemple, en Suède, le président d'une collectivité locale ne peut se présenter à une élection¹⁵. Le Moldova interdit en particulier aux membres des forces armées de se porter candidats.

2. Restrictions au droit de se porter candidat aux élections

40. **Catégories exclues** : La liste des catégories de personnes exclues du droit à l'éligibilité est assez longue dans certains pays, comme en Azerbaïdjan, où les militaires, les juges, les fonctionnaires et les membres du clergé ne peuvent pas se présenter à des fonctions électives¹⁶. Des restrictions peuvent être imposées, comme en Irlande, concernant le nombre consécutif de postes occupés à plusieurs niveaux d'administration, ou si le candidat : purge une peine d'emprisonnement de plus de six mois, ou a été, à un moment quelconque, condamné pour une infraction liée à des agissements frauduleux ou malhonnêtes touchant une collectivité locale.

41. **Non-citoyens** : Comme il a été indiqué ci-dessus (para. 22 et suivants et 31 et suivant), dans plusieurs pays, parmi les non-citoyens, nombre d'entre eux appartiennent à des minorités nationales dans leur pays de résidence, et ne peuvent toujours pas voter ni se porter candidats aux élections locales. Cinq des 17 Etats mentionnés ci-dessus au paragraphe 22 (Belgique, Estonie, Hongrie, Luxembourg et Slovaquie) n'autorisent pas les ressortissants de pays tiers à se présenter comme candidats aux élections municipales. Pourtant c'est un principe de droit international rappelé par la Commission de Venise dans son Code de bonne conduite que d'exiger du droit national qu'il garantisse l'égalité des personnes appartenant à des minorités nationales.

42. **Enregistrement des partis politiques et des candidats indépendants** : Un autre obstacle à l'éligibilité peut tenir à des exigences inutiles ou disproportionnées imposées par l'enregistrement de candidats indépendants ou du parti politique auquel appartient le candidat potentiel. Dans plusieurs pays, l'enregistrement de partis politiques est entravé par des exigences législatives excessives des procédures d'enregistrement, qui rendent souvent difficile, ou retardent, la participation aux élections des partis d'opposition et de leurs candidats.

¹⁵ Loi suédoise sur les collectivités locales de 1991, chapitre 4, section 6.

¹⁶ Code électoral de l'Azerbaïdjan de 2005, articles 14.2.1-14.2.4

43. Le droit de création, d'enregistrement et de participation d'une formation politique est une condition fondamentale de la tenue d'élections libres et équitables. Les partis politiques constituent une composante permanente des démocraties modernes et un élément clé de la compétition électorale. Ils servent également d'instruments essentiels pour exprimer et représenter différents intérêts. C'est pourquoi le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a affirmé en novembre 2007, en réaction à une décision de la Cour suprême de la Fédération de Russie, sa ferme conviction que lorsque les pouvoirs publics des Etats membres envisagent des restrictions éventuelles à la création de partis politiques, ils doivent garder à l'esprit ces considérations sur le rôle des partis, qui sont d'une importance capitale pour la démocratie. Ceci est applicable à tous les niveaux de la démocratie et donc aux élections locales également.

44. La liberté de réunion et d'association garantie par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme s'applique aussi clairement aux partis politiques, comme l'a confirmé la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts.¹⁷ Dans certains pays cependant, les exigences légales rendent très difficile l'enregistrement d'un parti, empêchant ainsi l'accès des candidats de tous les partis aux élections, dans des conditions d'égalité. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a souligné à plusieurs reprises pour motiver son contrôle rigoureux de toute restriction imposée à cette liberté, « il y a un lien direct entre la démocratie, le pluralisme et la liberté d'association ».

45. En Belgique, en Estonie, en Finlande, en Hongrie, en Lettonie, au Liechtenstein et en Suisse, les critères d'enregistrement d'un parti politique prévoient par exemple l'existence d'antennes ou de bureaux. D'autres exigences existent dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, comme en Irlande, où un état-major doit être à disposition ou en Turquie, où un bureau national dans la capitale doit être mis en place. En Moldova, les partis politiques doivent implanter des antennes régionales comptant un nombre minimal de membres dans au moins la moitié des subdivisions territoriales administratives du 2ème niveau (rayons). En Ukraine, les partis politiques doivent créer et enregistrer leurs organisations régionales, communales et de circonscription dans la plupart des régions et des districts ukrainiens, ainsi que dans les villes de Kiev et de Sébastopol et en République autonome de Crimée, dans les six mois suivant la date de leur enregistrement. Pour ce qui est du Moldova et de l'Ukraine, la Commission de Venise a estimé que ces dispositions pouvaient considérablement restreindre l'activité politique aux niveaux régional et local¹⁸. Dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, l'enregistrement des partis politiques est également assujéti à des exigences en matière de représentation territoriale, de nombre minimum d'adhérents ou d'âge minimal. D'autres Etats membres ne réglementent pas du tout ces aspects et laissent jouer l'autorégulation, par le biais de la charte ou des statuts de chaque parti politique (Irlande, Italie).

46. Dans les pays où l'enregistrement des partis politiques est entravé par des exigences légales excessives sur les procédures d'enregistrement, une révision des règles applicables devrait garantir qu'il n'y ait plus aucune disposition susceptible d'empêcher l'accès équitable aux élections, dans des conditions d'égalité, de tous les partis démocratiques.

47. **Liberté d'expression et médias** : Le principe de l'égalité d'accès aux élections signifie aussi que pendant la campagne électorale les candidats doivent disposer des mêmes possibilités pour se présenter et présenter leur programme politique dans les médias. Ceci concerne en particulier le temps d'antenne disponible à cette fin à la radio et à la télévision, mais aussi les espaces publicitaires dans la presse écrite ou sur les panneaux d'affichage électoral. La Commission de Venise est très préoccupée par la couverture médiatique ou un traitement biaisé de l'information dans les médias financés par l'Etat dans de nombreux pays, notamment en Azerbaïdjan¹⁹.

48. L'attitude des médias contribue de manière décisive à l'organisation d'élections libres et démocratiques. Dans de nombreux pays, les médias sont tenus par la loi d'assurer un accès égal à tous les candidats à l'occasion des élections nationales, régionales et locales ; dans d'autres, il n'existe pas de règles analogues. La question de savoir dans quelle mesure l'accès aux médias doit

¹⁷ Voir les affaires *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, rapport 1998-I, p. 20-21, para. 42-43 et *Tsonev c. Bulgarie*, n° 45963/99, para. 48, arrêt du 13 avril 2006 : « La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. »

¹⁸ Avis de la Commission de Venise [CDL-AD \(2003\)008](#) (Moldova) et doc. [CDL \(2002\)104](#) (Ukraine).

¹⁹ *Ibidem* [CDL-AD \(2008\)011](#) (Azerbaïdjan).

être réglementé par la loi, en particulier pendant des élections, donne lieu, semble-t-il, à des interprétations très diverses. L'expression « accès aux médias par les candidats » peut être comprise de différentes façons. Si la plupart des personnes estiment que l'accès légal aux médias nationaux, régionaux et locaux doit être encore défini et garanti par une réglementation spéciale, d'autres ne voient aucune raison d'assurer un droit légal d'accès aux médias et considèrent qu'une réglementation en la matière pourrait être interprétée comme une « violation de la liberté d'expression ».

49. Outre les lois, d'autres normes de référence importantes pour l'attitude des médias au moment des élections sont constituées par les normes professionnelles visant à garantir un comportement équilibré et non biaisé des médias pendant les élections. Dans de nombreux pays, les associations de médias ont adopté des codes d'éthique à cette fin (ex-République yougoslave de Macédoine, Bulgarie, Roumanie). Dans la plupart des pays, la responsabilité des journalistes devant leurs associations professionnelles constitue en pratique une réelle incitation pour améliorer la qualité de l'information et de la communication publiques. Les groupes de professionnels des médias, lorsqu'ils existent, réagissent en général face aux cas les plus flagrants de l'utilisation abusive des médias à des fins politiciennes pendant les élections, pourtant, la déontologie des médias n'est pas toujours respectée. Les codes d'éthique ne s'imposent en outre qu'aux activités des signataires de ces codes et ne sont souvent pas suivis, pas même par ceux qui y ont souscrit.

50. Les restrictions « habituelles » à la communication et à la publicité politiques sont applicables aux propos susceptibles d'être qualifiés de « diffamation » ou d'incitation à la violence ou en cas de suspicions de corruption. Certains codes électoraux comportent une longue liste de règles concernant la diffusion des informations, la présentation non biaisée des programmes des partis, la répartition équitable du temps d'antenne, les débats politiques, etc. La plupart énumère une longue liste de conditions visant à garantir des règles de base assurant l'égalité à tous les candidats.

51. La censure, lorsqu'elle existe, empêche aussi la libre compétition pendant les campagnes et constitue par conséquent un obstacle à l'égalité des chances entre les candidats.

52. Une importante avancée pratique en vue d'assurer une couverture équitable et équilibrée des campagnes électorales dans les médias serait de dresser une liste des organisations de médias dans chaque pays et de prendre des mesures garantissant une répartition équitable entre les candidats et les partis du temps d'antenne ou de l'espace publicitaire, notamment à la radio et à la télévision, mais aussi dans la presse écrite et en matière d'affichage. De telles mesures ont déjà été recommandées par la Commission de Venise pour les élections nationales et devraient également être appliquées aux élections locales et régionales.

53. Cependant, l'utilisation actuelle des médias et en particulier des moyens de diffusion de l'information par les candidats dépend aussi beaucoup de leurs capacités, notamment financières, à gérer une campagne d'information et de communication à part entière.

54. **Ressources financières** : La disponibilité de moyens financiers pour une campagne électorale a une incidence considérable sur les possibilités d'un candidat ou d'un parti de gagner une élection. Malgré les lois et règlements en place dans de nombreux pays afin de réglementer le financement des campagnes électorales, des financements occultes, voire illégaux comme l'usage abusif de ressources administratives, sont aujourd'hui des pratiques fréquentes à l'approche des élections. Le financement des campagnes électorales demeure dans de nombreux pays un domaine assez opaque, souvent réglementé de manière inadéquate et ambiguë.

55. Il est très important de définir des critères appropriés de financement des partis politiques, ainsi que d'identifier des outils susceptibles d'assurer la transparence des revenus et des dépenses électorales. L'APCE a formulé un certain nombre de principes généraux sur le financement des partis politiques²⁰ en vue de guider les Etats membres dans l'élaboration de lois pertinentes. Ces principes englobent la nécessité d'assurer un équilibre raisonnable entre financements publics et privés, des critères équitables de répartition des contributions de l'État aux partis, des règles strictes régissant les dons privés, un plafond imposé pour les dépenses des partis liées aux campagnes électorales, une transparence totale de la comptabilité, la mise en place d'un organisme indépendant de vérification des comptes et des sanctions efficaces en cas de violation des règles.

²⁰ Voir la Recommandation 1516 (2001) de l'APCE.

56. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire (APCE) ont élaboré plusieurs lignes directrices et rapports afin de fournir aux pays des instructions utiles concernant les modalités de réglementation du financement des élections²¹. L'APCE demande aussi l'élaboration d'un Code de bonne conduite pour les partis politiques et leurs membres qui aborderait de manière plus approfondie la question du financement légitime²².

57. Dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, une révision des réglementations existantes ou la rédaction de nouvelles lois s'impose en vue de garantir la clarté, la transparence et l'équité des règles applicables au financement des campagnes électorales. Il est également essentiel de disposer de procédures judiciaires appropriées, pour garantir un financement équitable et équilibré des élections, afin de réagir rapidement et efficacement à toute infraction aux règles démocratiques dans ce domaine commise par les candidats, les partis ou les autorités.

58. Sous-représentation des femmes et des groupes sociaux défavorisés : L'égalité hommes-femmes sur les plans juridique, politique et social est une condition indispensable pour une réelle démocratie, étant entendu qu'en démocratie, hommes et femmes se partagent l'exercice du pouvoir et de l'influence²³. Les femmes ont par ailleurs le droit à l'éligibilité dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

59. Cependant, les chiffres montrent que la représentation des femmes dans la politique locale est encore faible dans la plupart des Etats membres. Au Portugal par exemple, seuls 6 % des maires sont des femmes. En Roumanie, bien que les conseils de jeunesse et les parlements de jeunes soient composés d'une majorité de filles, ces dernières se portent rarement candidates aux élections ultérieurement. Les raisons de cette faible représentation des femmes dans la vie politique sont multiples. Cela s'explique en partie par les traditions ou les mentalités qui font que s'agissant de la prise de décision politique, la plupart des gens font davantage confiance aux hommes qu'aux femmes.

60. Des exceptions positives en matière de participation des femmes à la vie politique existent toutefois, en particulier dans les pays scandinaves. En Lettonie également, de nombreuses femmes occupent des fonctions électives au sein des collectivités locales ; aux élections locales de 2005, 42,3 % des élus étaient des femmes. En France, la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 dispose que « la loi favorise l'accès égal des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives » (article 3 de la Constitution). En vertu de cette disposition, des lois ont été promulguées pour mettre en application le principe de l'accès égal des femmes aux élections politiques. Ainsi, pour les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants et les élections régionales, la loi exige un nombre égal de candidats de chaque sexe au sein de chaque groupe entier de six candidats dans l'ordre de présentation sur chaque liste (afin que les femmes ne soient pas placées en fin de liste, à une position où elles ne risquent pas d'être élues)²⁴. En outre, une loi du 26 février 2008 facilite l'accès égal des femmes et des hommes au mandat de conseiller général. Cela étant, il est à noter que l'accès des femmes à la fonction de maire demeure difficile en France (14 % des maires sont des femmes, et six femmes seulement gèrent une commune de plus de 100 000 habitants).

61. La Recommandation 1674 (2004) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la participation des femmes aux élections ainsi que la Recommandation (2003) 3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique demandent aux Etats membres de prendre des mesures spéciales pour stimuler et encourager la volonté des femmes de participer à la vie politique et publique. De telles initiatives sont essentielles. L'instauration de quotas pourrait être une solution possible pour favoriser un changement dans les attitudes et accroître la participation des femmes. Afin de promouvoir également, à l'échelle européenne, la participation des femmes politiques locales et régionales, la Charte du Congrès comporte depuis 2008 une disposition selon laquelle toutes les

²¹ Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (CDL-INF (2000)1) ; Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques (CDL-INF (2001)8) ; Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques (CDL-AD (2004)7rev).

²² Voir la Résolution 1407 (2004) de l'APCE sur les nouveaux concepts pour évaluer l'état de développement démocratique et la Recommandation 1680 (2004).

²³ Voir les Recommandations (2003)3, 68 (1999) et 111 (2002) sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique.

²⁴ Après les élections municipales de 2008, 48,5 % de femmes ont été élues conseillères dans les communes de plus de 3 500 habitants.

délégations doivent comprendre une représentation d'au moins 30 % du sexe sous-représenté²⁵. Ce taux de représentation est désormais atteint depuis décembre 2008.

62. Tout comme les femmes, les immigrés et les groupes ayant un niveau d'instruction ou un statut social moindre sont souvent sous-représentés dans la vie politique publique. La plupart des Etats européens ont donné un effet juridique aux dispositions visant à lutter contre le racisme et la discrimination pour des motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité et l'origine nationale ou ethnique conformément aux articles 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et à la recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale²⁶. Cependant, même si aucune limite formelle n'est imposée à l'accès de ces groupes défavorisés aux élections, en pratique ils sont sous-représentés dans la vie publique. Il importe de trouver et de mettre en œuvre des moyens encourageant leur participation – notamment, pour commencer, à l'échelon local.

V. Propositions en vue de protéger et encourager l'égalité d'accès aux élections locales et régionales

63. **Observation des élections locales et régionales** : L'observation des élections locales et régionales est l'un des outils les plus utiles pour contrôler l'égalité d'accès aux élections. Le Congrès, en coopération avec l'OSCE/BIDDH, l'APCE et la Commission de Venise, doit continuer à assurer un suivi régulier de la façon dont les Etats membres du Conseil de l'Europe respectent l'égalité dans le processus électoral.

64. **Non-citoyens** : Concernant l'accès égal aux élections de personnes résidant légalement dans un pays dont elles n'ont pas la nationalité, les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe doivent être vivement encouragés à accorder le droit de vote et à l'éligibilité aux élections locales à toute personne résidant légalement dans le pays concerné depuis au moins trois ans, quelle que soit son origine (voir *supra* para. 23 et suivants, 32 et suivant, et 41).

65. **Moyens alternatifs d'accès au scrutin** : Des dispositions doivent être adoptées, si elles n'existent pas déjà, en vue de permettre l'exercice du droit de vote même lorsque les électeurs sont dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote le jour du scrutin. Ces autres modalités de vote pourraient être le vote postal, le vote par procuration ou le vote électronique (voir para. 28 et suivants).

66. **Participation des jeunes** : Il est également fondamental de sensibiliser davantage les jeunes à leurs droits civiques actifs et passifs, en particulier leur droit de voter et de se porter eux-mêmes candidats. Il est de la plus haute importance pour une société démocratique de sensibiliser les jeunes à l'importance de leur engagement et de leur participation à la prise de décision et aux conditions de participation aux procédures électorales. Les pouvoirs locaux et régionaux doivent lancer et participer à des campagnes de sensibilisation visant spécifiquement les jeunes. Ils ont un rôle fondamental à jouer à cet égard, étant donné que ce sont les pouvoirs publics qui sont les plus proches des citoyens (voir para. 30).

67. **Enregistrement des partis politiques et des candidats indépendants** : Dans les pays où l'enregistrement des partis politiques est entravé par des exigences excessives imposées par la loi aux procédures d'enregistrement, une révision des règles applicables devrait garantir qu'il n'y ait plus aucune disposition susceptible d'empêcher l'accès équitable aux élections, dans des conditions d'égalité, de tous les partis démocratiques (voir para. 42 et suivants).

68. **Médias** : Les campagnes électorales doivent être couvertes par les médias d'une manière équitable et équilibrée. Une importante avancée pratique en ce sens serait de dresser une liste des organisations de médias dans chaque pays et de prendre des mesures garantissant une répartition équitable entre les candidats et les partis du temps d'antenne ou de l'espace publicitaire, notamment à la radio et à la télévision, mais aussi dans la presse écrite et lors de l'affichage. De telles mesures ont déjà été recommandées par la Commission de Venise pour les élections nationales et devraient également être appliquées aux élections locales et régionales (voir para. 47 et suivants).

²⁵ Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, article 2, para. 2d.

²⁶ Doc. CM (2003)8 du 13 décembre 2002.

69. **Financement des partis** : Dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, une révision des réglementations existantes ou la rédaction de nouvelles lois s'impose en vue de garantir la clarté, la transparence et l'équité des règles applicables au financement des campagnes électorales.

70. L'élaboration d'un Code de bonne conduite pour les partis politiques et leurs membres, comme demandé par l'APCE, serait une mesure utile en vue d'une plus grande transparence et équité en matière de financement des élections.

71. Il est essentiel, pour garantir un financement équitable et équilibré des élections, de disposer de procédures judiciaires appropriées afin de réagir rapidement et efficacement à toute infraction aux règles démocratiques dans ce domaine, commise par les candidats, les partis ou les autorités (voir para. 54 et suivants).

72. **Sous-représentation des femmes et des groupes socialement défavorisés** : Concernant l'accès égal des femmes et des hommes aux élections, il est important de combattre les préjugés qui mettent en question le professionnalisme des femmes dans la prise de décision politique. A cette fin, il est nécessaire de rappeler la Recommandation (2003) 3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, dans laquelle il est demandé aux Etats membres de prendre des mesures spéciales pour stimuler et encourager la volonté des femmes de participer à la vie politique et publique. De telles initiatives sont essentielles. L'instauration de quotas pourrait être une solution possible pour favoriser un changement dans les attitudes et accroître la participation des femmes. L'échelon local constitue souvent un tremplin qui permet aux femmes et aux membres de groupes socialement défavorisés d'entrer en politique et de participer à la prise de décision.

73. Concernant l'accès égal des femmes et des hommes aux élections locales et régionales en tant que candidats, le modèle français²⁷ pourrait être considéré comme une bonne pratique à cet égard. Une telle révision constitutionnelle pourrait constituer un exemple à suivre en Europe en vue d'améliorer la représentation des femmes dans la vie politique.

74. Les immigrés et les groupes ayant un niveau d'instruction ou un statut social moindre étant, en pratique sous-représentés dans la vie publique dans de nombreux pays européens, il importe de trouver et de mettre en œuvre des moyens encourageant la participation de ces groupes défavorisés aux élections – notamment pour commencer à l'échelon local (voir *supra* para. 58 et suivants).

²⁷ Voir ci-dessus para. 60.