



Strasbourg, le 4 avril 2005

CDL-AD(2005)012

Etude n° 306 / 2004

Or. angl.

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

RAPPORT

**SUR L'ABOLITION DES RESTRICTIONS
AU DROIT DE VOTE
LORS D'ELECTIONS LEGISLATIVES**

par

M. Franz MATSCHER (Membre, Autriche)

**Entériné par la Commission de Venise
lors de sa 61^e Session plénière
(Venise, 3-4 décembre 2004)**

I. *Introduction*

1. *Une proposition de résolution sur « l'abolition des restrictions au droit de vote aux élections législatives » a été soumise à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe par M. Frunda et plusieurs de ses collègues le 12 septembre 2003. Le 7 juin 2004, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise de préparer un rapport sur le cadre juridique et les pratiques en vigueur dans les différents Etats Membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les restrictions au droit de vote lors d'élections législatives, la situation des minorités nationales qui ne possèdent pas encore la pleine citoyenneté faisant l'objet d'une attention particulière. La Commission de Venise a nommé rapporteurs Mme Mirjana Lazarova Trajkovska (« ex-République yougoslave de Macédoine ») et M. Franz Matscher (Autriche).*

2. *Le présent rapport a été entériné par la Commission lors de sa 61e Session plénière (Venise, 3-4 décembre 2004).*

3. L'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise d'émettre un avis sur le problème des « Restrictions au droit de vote aux élections législatives ».

4. Conformément à ce mandat, cet avis doit envisager (principalement) le droit (actif) de vote et non le problème, similaire mais différent, du droit (positif) d'être élu, même si ce dernier, d'après l'interprétation de la Cour, est aussi couvert par l'article 3 du Protocole n° 1.

5. Le présent rapport a pour but d'examiner cette question à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme.

6. Il convient de souligner en premier lieu que tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît les principes de la démocratie parlementaire, de la prééminence du droit, de la protection des droits de l'homme et des minorités et est tenu de respecter les conventions qu'il a ratifiées et d'honorer les engagements qu'il a souscrits au moment de son adhésion. En outre, il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre I du Statut (Article 3 du Statut).

7. Alors que l'accomplissement de la première série d'obligations, de connotation plus ou moins juridique, est assez clair, la portée de la dernière obligation est assez vague quant à ses conséquences. Certes, les Etats membres doivent suivre une politique conforme aux buts du Conseil de l'Europe, mais ils n'ont aucune obligation légale de suivre les indications contenues dans les divers instruments juridiques non contraignants qui émanent des organes du Conseil de l'Europe (résolutions et recommandations), notamment le Code de bonne conduite en matière électorale (document rédigé par la Commission de Venise en juillet 2003). Il en va de même de la Convention de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, qui n'est pas applicable dans un pays tant que celui-ci ne l'a pas ratifiée.

8. Cependant, même en ce qui concerne la première série d'obligations, les Etats membres jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mettre en œuvre les principes énoncés au chapitre I du Statut. Cela est particulièrement vrai pour le principe de la démocratie parlementaire. Il existe plusieurs moyens d'appliquer ce principe.

9. Ce n'est qu'à propos de la sauvegarde des droits de l'homme, des droits des minorités et du respect des engagements contractés au moment de l'adhésion au Conseil de l'Europe que les instruments juridiques applicables décrivent de façon plus ou moins claire les obligations des Etats.

10. Aux fins du présent rapport, la Convention européenne des droits de l'homme revêt une importance cruciale. La Convention-cadre et les instruments bilatéraux qui existent doivent aussi être pris en considération parce qu'ils contiennent des dispositions ou des règles relatives au droit de vote. Le même constat s'applique aux engagements spécifiques souscrits par les Etats membres au moment de leur adhésion (par exemple, pour le Liechtenstein, l'octroi du droit de vote aux femmes).

II. Références au droit de vote dans la Convention et le Protocole n° 1

11. L'article 3 du Protocole n° 1 (1952) s'énonce comme suit :

Droit à des élections libres

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.

12. L'article 14 de la Convention peut aussi entrer en ligne de compte.

Interdiction de discrimination

La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

13. Durant les premières décennies, la jurisprudence de la Cour sur ce sujet était assez limitée. Les arrêts de la Cour concernaient surtout les droits des minorités, le droit d'éligibilité, le droit à la liberté d'expression et d'association (Articles 10 et 11), mais rarement les restrictions au droit de vote. Ce n'est que récemment que la Cour a élaboré une jurisprudence considérable en matière électorale, notamment sur les restrictions au droit de vote.

A. Mathieu-Mohin et Clerfayt / B 2.3.1987, A/113

14. Cette affaire touchait incontestablement aux droits des minorités. Les principales conclusions de la Cour ont été les suivantes :

15. L'article 3 du Protocole n° 1 consacrant un principe caractéristique d'un régime politique véritablement démocratique, revêt une importance capitale dans le système de la convention, comme les autres clauses normatives de la convention et du protocole, et ne donne pas naissance à de simples obligations interétatiques ; il implique les droits individuels de vote et d'éligibilité.

16. Il y a place pour des limitations implicites : les Etats contractants disposent d'une grande marge d'appréciation, mais lesdits droits ne doivent pas être limités au point que leur essence même soit compromise et qu'ils soient privés de leur efficacité ; il existe une obligation de

viser un but illégitime et de ne pas user de moyens disproportionnés. Le « Corps législatif » s'interprète en fonction de la situation constitutionnelle de l'Etat concerné et ne vise pas nécessairement le seul parlement national - en l'occurrence, le Conseil flamand doté d'attributions et de pouvoirs assez amples pour être partie intégrante d'un tel « corps ».

17. Choix du système électoral : les Etats contractants disposent d'une grande latitude. Il arrive parfois que les objectifs soient difficilement compatibles entre eux, mais il existe une obligation non seulement de garantir la liberté d'expression, mais aussi de respecter le principe d'égalité de traitement de tous les citoyens, même si tous les suffrages n'ont pas forcément besoin d'avoir un poids égal en ce qui concerne le résultat de l'élection et si tous les candidats n'ont pas nécessairement les mêmes chances de remporter la victoire.

18. Contrairement à la Commission, la Cour a conclu à la majorité que l'article 3 du Protocole n° 1 n'avait pas été violé.

B. Ahmet Sadik/GR 15.11.1996 Rep 1996, 1639

19. Le requérant, membre du Parlement grec, était candidat d'un parti représentant une fraction de la population musulmane de Thrace occidentale. Lors de sa campagne électorale, il avait employé les termes « électorat turco-musulman » et « Turcs de Thrace occidentale », qui avaient été jugés offensants par les tribunaux grecs, et il avait été condamné à une peine d'emprisonnement. Sa candidature à une nouvelle élection avait été annulée « pour des raisons techniques ».

20. Dans sa requête, il s'est plaint d'une violation de ses droits au regard des Articles 9, 10, 11 et 14 de la Convention et de l'article 3 du Protocole n° 1 ; ce dernier grief fut déclaré irrecevable par la Commission, mais elle conclut unanimement à la violation de l'article 10. La Cour a déclaré l'ensemble de la requête irrecevable parce que les voies de recours devant les tribunaux nationaux n'avaient pas été épuisées.

21. Il ressort donc que ni le rapport de la Commission ni l'arrêt de la Cour n'ont tenu compte du droit de vote ou d'éligibilité. L'arrêt n'était manifestement pas dénué de parti-pris à l'endroit de la protection des minorités.

C. Gitonas et autres/GR 1.7.1997 Rep 1997, 1217

22. L'élection de cinq députés avait été annulée en vertu de l'article 56 de la Constitution grecque parce que, pendant plus de trois mois au cours des trois années qui ont précédé le scrutin, les requérants avaient exercé des fonctions publiques qui leur interdisaient de se présenter aux élections.

23. La Cour a déclaré (résumé) :

24. Les Etats jouissent d'une latitude considérable pour inscrire dans leur ordre constitutionnel des règles régissant le statut des députés, dont les critères d'inéligibilité ; les choix possibles en la matière sont divers.

25. L'inéligibilité établie par l'article 56 de la Constitution grecque avait une double finalité, qui était essentielle pour le bon fonctionnement et la solidité d'un régime démocratique, à savoir

assurer l'égalité des moyens d'influence entre les candidats de diverses tendances politiques et préserver l'électorat des pressions exercées par les personnes exerçant une fonction publique.

26. Le système instauré par l'article 56 présente une certaine complexité, mais ne saurait être qualifié d'incohérent, et encore moins d'arbitraire.

27. En conséquence, contrairement à l'avis majoritaire de la Commission, la Cour n'a conclu à aucune violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

D. Pierre Bloch/F 21.10.1997 Rep 1997, 2206

28. Le requérant a été élu député en 1993. Après avoir examiné ses comptes de campagne, les autorités françaises ont découvert que le plafond de dépenses électorales autorisé avait été dépassé et lui ont infligé, à titre de pénalité, la perte de son siège au Parlement, une période d'inéligibilité d'un an pour les élections futures, l'obligation de payer au Trésor la différence entre ses dépenses de campagne et le plafond autorisé et une amende.

29. Le requérant n'a invoqué que des questions de procédure (Article 6 alinéa 1).

30. La Cour a conclu qu'aucune accusation pénale n'avait été portée contre l'intéressé ; en conséquence, l'article 6 alinéa 1 ne s'appliquait pas.

31. Aucune référence au droit de vote ou d'éligibilité.

E. Ahmed et autres/GB 2.9.1998 Rep 1998, 2356

32. L'affaire concernait des restrictions à la participation de certaines catégories de hauts responsables des collectivités locales à certains types d'activités politiques, dont le droit de se présenter aux élections.

33. Les requérants se sont plaints que la réglementation en question violait les droits qui leur sont reconnus par les articles 10 et 11 de la Convention et par l'article 3 du Protocole n° 1.

34. La Cour n'a décelé aucune violation.

35. S'agissant de la plainte relative à l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour a déclaré ce qui suit (résumé) :

36. Le règlement visait à garantir l'impartialité politique des hauts fonctionnaires. Il était légitime que ce but restreigne le droit pour les requérants de se présenter aux élections. Ces restrictions ne s'appliquaient que tant que les requérants occupaient certains postes. Pour importants qu'ils soient, les droits visés par l'article 3 du Protocole n° 1 ne sont pas absolus car l'article 3 reconnaît, sans le dire de manière explicite, et a fortiori sans les définir, qu'il est possible d'appliquer des restrictions implicites. Dans leur droit interne, les Etats peuvent subordonner le droit de vote et se présenter aux élections à des conditions qui ne sont pas, pour l'essentiel, prohibées par l'article 3.

F. Matthews/GB 18.2.1999, Rep 1999, 252

37. En vertu de la législation du Royaume-Uni et de l'UE, le requérant, qui résidait à Gibraltar, a été exclu des élections au Parlement européen en 1994.

38. La Cour a jugé que la Convention avait été étendue à Gibraltar et que le Protocole 3 y était applicable : les élections au Parlement européen étaient incluses dans l'article 3 du Protocole n°1. Il n'était fait aucune mention de « règles locales » (au sens de l'article 56 para 3 de la Convention) qui soient propres à restreindre l'application de la Convention.

39. En conséquence, contrairement à la Commission, la Cour (Grande Chambre) a conclu majoritairement à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

G. Labita/I 6.4.2000, Rep 2000

40. Selon le droit italien, les personnes auxquelles des mesures préventives ont été infligées par une ordonnance judiciaire ou une décision administrative sont privées de droit de vote, de telle sorte qu'elles doivent être radiées des listes électorales.

41. Le requérant, bien qu'il eût été acquitté du chef d'accusation d'appartenance à la Mafia, avait fait l'objet d'une telle mesure.

42. Dans sa plaidoirie, l'Etat a déclaré que ces mesures étaient légitimes parce que les individus concernés représentaient une menace pour la société ou étaient soupçonnés d'appartenir à la Mafia.

43. La Cour a reconnu que la suspension temporaire du droit de vote des personnes à propos desquelles existaient des preuves qu'elles faisaient partie de la Mafia visait un but légitime mais, en l'espèce, le requérant avait été acquitté et les mesures en question étaient disproportionnées.

44. En conclusion, la Cour a unanimement conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (la Commission avait majoritairement exprimé cette opinion).

H. Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres/TR 13.12.2003, Rep 2003, Vol 2

45. Les requérants affirmaient que la dissolution du parti avait eu pour conséquence l'interdiction pour ses dirigeants de participer aux élections.

46. La Cour a estimé que les mesures incriminées par les requérants n'étaient que des conséquences secondaires de la dissolution du parti, dont elle a jugé qu'elle n'était pas contraire à l'article 11. En conséquence, il n'y avait pas lieu d'examiner séparément les griefs relevant de l'article 3 du Protocole n° 1.

47. En définitive, la Cour ne s'est pas prononcée sur le droit de vote ou d'être élu.

I. Zadenoka/LV 17.6.2004 Rep 2004 Vol V

48. En raison de ses anciennes activités politiques (elle était un membre important du parti communiste, qui était considéré comme une menace pour la sécurité de l'Etat), il était définitivement interdit à la requérante de participer aux élections nationales.

49. La Cour a jugé que, même en tenant compte de la grande marge d'appréciation dont jouit l'Etat pour organiser le système parlementaire, notamment les règles sur les critères d'inéligibilité, cette mesure était disproportionnée.

50. C'est pourquoi la majorité des membres de la Cour a conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

J. Podkolzina/LV 9.4.2002 Rep 2002

51. La requérante avait été radiée de la liste des candidats aux élections parlementaires en raison (prétendument) de sa maîtrise insuffisante de la langue lettone, seule langue de travail du Parlement.

52. La Cour a considéré que cette législation et les règles exigeant une maîtrise suffisante de la langue officielle visaient un but légitime. Cependant, la procédure suivie par les organismes compétents pour certifier la compétence linguistique n'offrait pas de garantie fondamentale d'objectivité et d'équité.

53. La décision de radier la requérante de la liste des candidats ne pouvait donc être considérée comme nécessaire. En conclusion, la Cour a unanimement conclu à la violation de l'article 3 du Protocole 1.

K. Hirst/GB (No. 2) 30.6.2004, Rep 2004

54. Le requérant, accusé d'homicide, avait été condamné à une peine de prison à perpétuité pour trouble mental après avoir plaidé coupable et il est actuellement en prison.

55. La législation britannique lui interdit de voter aux élections locales et parlementaires.

56. La Cour a déclaré que, si l'article 3 du Protocole n° 1 est rédigé en termes d'obligation pour la Haute Partie contractante d'organiser des élections garantissant la libre expression de l'opinion du peuple, la jurisprudence de la Cour établit qu'elle garantit les droits individuels, y compris celui de voter et de se présenter aux élections. Quoique ces droits soient essentiels pour la démocratie et l'Etat de droit, ils ne sont pas absolus et peuvent être soumis à des restrictions. Les Etats contractants disposent d'une grande marge d'appréciation à cet égard, mais c'est à la Cour qu'il appartient, en dernier ressort, de déterminer si les exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 ont été respectées ; elle doit s'assurer que les conditions imposées ne limitent pas les droits en question à un point tel qu'ils soient vidés de leur substance et dénués d'efficacité, qu'elles sont imposées dans un but légitime et que les moyens employés ne sont pas disproportionnés.

57. La Cour s'est référée à une autre affaire récente (H.D.U./I 28.1.2002) dans laquelle elle avait rejeté des plaintes contre l'interdiction, prononcée par un tribunal, de voter en vertu de l'article 3 du Protocole n° 1 alors que le requérant avait été condamné pour fraude fiscale et condamné à une peine d'emprisonnement de trois ans assortie de l'interdiction d'exercer une fonction publique pendant deux ans.

58. La Cour s'est longuement penchée sur le problème des restrictions au droit de vote et a relevé, s'agissant de la marge d'appréciation, que des divergences existaient dans les Etats

contractants entre la loi et la pratique. A une extrémité du spectre, quelques 18 pays ne limitent aucunement le droit de vote des détenus, tandis que 13 autres les privent de ce droit du fait du fonctionnement de la loi ou de l'absence de textes d'habilitation ; entre ces deux extrêmes, on trouve les autres Etats contractants, où la perte du droit de vote est fonction de certains délits ou catégories de délits spécifiques ou est laissée à la discrétion du tribunal qui inflige la condamnation. Cette absence de consensus clair souligne l'importance de la marge d'appréciation laissée au législateur national pour édicter les conditions régissant le droit de vote. Cependant, la Cour n'a pas considéré qu'un Etat contractant pouvait invoquer cette marge d'appréciation pour justifier les restrictions au droit de vote qui n'ont pas fait l'objet d'un débat circonstancié au Parlement et qui, pour l'essentiel, sont fondées sur une fidélité passive et dénuée d'esprit critique à une tradition historique.

59. En ce qui concerne le but légitime de la législation imposant des restrictions (qui, d'après les plaidoiries de l'Etat, vise à prévenir la criminalité et punir les délinquants, à développer l'esprit civique et le respect de la loi dans sa totalité), la Cour n'a pas semblé convaincue par les arguments de l'Etat.

60. Nonobstant ses doutes quant à la validité de l'un et l'autre de ces buts à l'époque actuelle, la Cour a pris acte des différences entre les philosophies politique et pénale et les politiques qui pourraient être invoquées dans ce contexte et, aux fins de cette affaire, elle s'est abstenue de juger que ces buts ne pouvaient être tenus pour légitimes, même sur un plan abstrait ou symbolique. Elle n'a pas tranché cette question parce que cela n'était pas nécessaire dans cette affaire.

61. En général, s'agissant du critère de proportionnalité, la Cour a relevé que les restrictions qui s'appliquaient au Royaume-Uni établissaient une distinction entre les différents motifs de détention et les divers types d'infractions, et pouvaient de ce fait être considérées comme moins draconiennes que le régime applicable dans certains autres Etats. Ces restrictions n'affectaient que les personnes convaincues d'infractions suffisamment graves pour justifier une peine de prison immédiate et ne s'appliquaient pas aux personnes en détention préventive, non plus qu'à celles qui subissaient une contrainte par corps ou étaient détenues pour outrage à magistrat. Au surplus, la privation des droits civiques était levée dès que le détenu était libéré.

62. La Cour a reconnu que c'était là un domaine dans lequel une grande marge d'appréciation devait être laissée au législateur national pour déterminer si les restrictions au droit de vote des détenus pouvaient encore se justifier à l'époque actuelle et, dans l'affirmative, comment trouver un juste équilibre. Il appartient notamment au Parlement de décider si une quelconque restriction au droit de vote doit être adaptée à certains délits en particulier, ou à des délits d'une particulière gravité, ou si, par exemple, il convient de laisser au tribunal prononçant la sentence la possibilité de décider à sa guise de priver un condamné de son droit de vote. La Cour a néanmoins observé que rien ne prouvait que le Parlement du Royaume-Uni ait jamais cherché à mettre en balance les intérêts contradictoires en jeu ou à s'interroger sur la proportionnalité de la privation du droit de vote des détenus condamnés. Elle n'a pu accepter qu'une privation automatique du droit de vote infligée à toute personne purgeant une peine de prison dans quelques circonstances que ce soit relève d'une marge d'appréciation acceptable. Dans cette affaire, le requérant avait été privé du droit de vote du fait d'une sanction générale et automatique appliquée à tous les condamnés purgeant une peine de prison.

63. La Cour a conclu par un vote unanime à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

L. Aziz/CYP 22.6.2004

64. Le requérant est un membre de la communauté chypriote turque vivant dans la partie non-occupée du territoire de Chypre.

65. En vertu des dispositions de la Constitution chypriote, il n'avait pu s'inscrire sur les listes électorales dans la partie grecque de Chypre alors que la Constitution reconnaît les citoyens de la République appartenant à une ethnie différente.

66. La Cour a considéré que, malgré la marge d'appréciation laissée aux Etats, ces derniers ne pouvaient interdire à certaines personnes ou à certaines catégories de personnes de participer à la vie politique du pays, en particulier pour le choix du Parlement.

67. Comme le requérant était totalement privé de toute possibilité d'exprimer son opinion quant au choix des membres du Parlement de ce pays dont il est ressortissant et où il a toujours vécu, la Cour a unanimement conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

68. Dans cette affaire, la Cour a aussi conclu à la violation de l'article 14 de la Convention parce qu'il existait manifestement une différence de traitement dans la jouissance des droits consacrés par la Constitution, ce qui devait être considéré comme un aspect fondamental de l'affaire.

M. Melnychenko/UA 19.10.2004

69. Le requérant, citoyen ukrainien, avait quitté son pays par crainte de persécutions politiques et vécu aux Etats-Unis pendant cinq ans. Le lieu de résidence indiqué sur son passeport était Kiev. Sa candidature aux élections au Parlement ukrainien avait été rejetée.

70. La Cour a déclaré que l'imposition d'une condition de résidence pour l'exercice du droit de vote n'était pas déraisonnable ou arbitraire en soi. S'agissant du droit de se présenter aux élections, des conditions encore plus restrictives pouvaient être imposées mais, jusqu'alors, la Cour n'avait jamais examiné une telle condition.

71. La condition de résidence n'est pas absolue au regard du droit ukrainien et, pour ce qui a trait à l'enregistrement d'un candidat, les autorités doivent prendre en compte la situation personnelle de l'intéressé. Comme rien ne prouvait que le requérant avait l'intention de quitter définitivement son pays, la Cour a jugé que le refus d'enregistrer sa candidature aux élections législatives violait son droit de se présenter aux élections.

72. La Cour a conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à une large majorité.

73. Cependant, il existe une jurisprudence considérable de l'ancienne Commission en matière électorale, notamment sur les restrictions au droit de vote mais, en général, les requêtes ont été jugées irrecevables parce qu'elles étaient manifestement mal fondées.

74. Dans ses décisions, la Commission s'est penchée sur les questions suivantes :

- Les personnes placées en détention provisoire ou qui ne le sont plus et qui ont été condamnées pour comportement incivique (pendant la Seconde Guerre mondiale) peuvent être privées à vie du droit de vote (X/NL 19.12.1974, DR 1, 87; X/B 3.12.1979, DR 18, 250).

- Les dirigeants d'organisations racistes ou xénophobes peuvent être privés du droit de se présenter aux élections (référence à l'article 17 de la Convention)
- La question générale de savoir si l'article 3 du Protocole n° 1 s'applique aux élections municipales demeure ouverte (Glimmerveen et Hagenbeek/NL 11.10.1979, DR 18, 187).
- La possession d'une deuxième nationalité peut être un motif de privation du droit de siéger au Parlement (Ganchev/BG 25.11.1996, DR 87-A, 130). La nationalité, la résidence et l'âge sont des critères généralement admis, par exemple pour des restrictions au droit de vote ou d'être élu.
- La question de savoir si les organes municipaux, provinciaux et régionaux font partie du « corps législatif » dépend de leur statut dans l'ordre constitutionnel national (Lukesch/I 21.5.1997 DR 89-A, 76).
- L'exigence d'avoir résidé sans interruption sur le territoire pendant quatre ans n'est pas, en elle-même, contraire à l'article 3 du Protocole n° 1 et peut être légitime (Polacco et Garofalo/I 15.9.1997, DR 90-A 5).
- Il n'est pas contraire à l'article 3 du Protocole n° 1 d'empêcher quelqu'un d'être membre du Parlement alors qu'il est déjà membre du Parlement d'un autre Etat (M/GB 7.3.1984, DR 37, 129).
- Les limites d'âge en général doivent être acceptées (exigence d'un âge de 40 ans pour être candidat au Sénat (W, X, Y, Z/B Yb 18 1975, 236).
- Une personne condamnée à une peine d'emprisonnement de 18 mois pour avoir refusé d'accomplir son service militaire en tant qu'objecteur de conscience peut être privée du droit de vote pendant une période excédant de trois ans la durée de sa condamnation (H/NL 4.7.1983, DR 33, 242).
- La privation du droit de vote imposée de facto à un détenu (condamné pour un délit grave et condamné à dix ans de prison) n'affecte pas les droits qui lui sont reconnus par l'article 3 du Protocole n° 1 (Holland/IRL 14.4.1998, DR 93-A, 15).
- L'article 3 du Protocole n° 1 n'est pas affecté par l'exigence que les candidats déposent leur candidature dans une langue donnée (la langue officielle de l'Etat ; le candidat peut joindre une traduction dans cette langue) (Frjske Nasjonale Partis et autres /NL 12.12.1985, DR 45, 240).

III. Conclusions

75. Alors que l'ancienne Commission répugnait plutôt à se pencher sur les diverses restrictions au droit de vote ou d'éligibilité qui sont prévues par l'ordre juridique interne des Etats membres – de fait, la plupart des requêtes ont été déclarées irrecevables au motif qu'elles étaient manifestement infondées –, la Cour élabore depuis près de cinq ans une vaste jurisprudence sur l'article 3 du Protocole n° 1. Dans ce contexte, la Cour a aussi examiné les Articles 10 et 11 de la Convention, mais elle a très rarement abordé le problème en question à la lumière de l'article 14 de la Convention. En général, la Cour a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'examiner cette question séparément parce qu'elle ne constitue qu'un aspect des droits dont la violation avait été invoquée au titre de l'article 3 du Protocole n° 1.

76. Les restrictions liées au sexe pour l'institution du vote familial iraient manifestement à l'encontre du droit de vote individuel et/ou du droit à l'absence de discrimination. En outre, le système du vote public serait incompatible avec le principe du « bulletin secret » stipulé par l'article 3 du Protocole n° 1.

77. D'un autre côté, l'instauration d'un droit de vote contraignant pour les femmes est contestable ; elle se concilierait difficilement avec le principe du « vote égal » et constituerait

une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention alors que des mesures en faveur d'une minorité sont une discrimination positive acceptable selon l'article 4 para 3 de la Convention-cadre. La Cour n'a cependant jamais abordé ces questions.

78. En tout état de cause, l'article 3 du Protocole n° 1 couvre implicitement le droit d'éligibilité.

79. Les principes sur le droit de vote et le droit d'éligibilité qui ont été élaborés s'appliquent, *mutatis mutandis*, vice versa.

80. Le « corps législatif » au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 ne désigne pas le seul Parlement national car il peut aussi inclure les organes législatifs à l'échelon régional dans la mesure où le Parlement régional est investi de pouvoirs législatifs importants (Mathieu-Mohin et Clerfayt / B 1987) ; il ne semble pas que les élections administratives entrent dans le champ de l'article 3 du Protocole n° 1.

81. En revanche, les élections au Parlement de l'UE sont bel et bien envisagées par l'article 3 du Protocole n° 1 (Matthews/GB, 1999).

82. La Cour rappelle constamment que, en ce qui concerne l'article 3 du Protocole n° 1, il y a place pour des restrictions et que les Etats jouissent d'une grande marge d'appréciation, bien entendu sous le contrôle de la Cour. Cependant, les mesures prises par un Etat ne doivent pas vider de leur substance les droits consacrés par l'article 3 du Protocole n° 1.

83. Les mesures en question doivent viser un but légitime et n'être ni arbitraires ni disproportionnées. Il est peut-être possible de déduire des derniers jugements cités plus haut (Labita / 3, 2002 ; Zdenoka / LV, 2004 ; Hirst / GB, 2004) que la Cour tend à n'accepter les restrictions que si elles reposent sur un motif sérieux.

84. Dans sa jurisprudence, la Cour n'a jamais remis en question la condition de la nationalité pour le droit de vote ou d'éligibilité et elle a aussi tenu pour légitime l'exigence de la résidence pendant une certaine durée (Polacco et Garofalo / I, 1997).

85. Cependant, les droits électoraux des immigrants qui n'ont pas acquis la nationalité du pays hôte ne peuvent se déduire de la jurisprudence de la Cour (en ce qui concerne les élections administratives car les règles relatives à l'UE sont différentes).

86. Il peut être légitime de restreindre les droits civiques des personnes condamnées et/ou emprisonnées, mais cela doit être motivé par des raisons graves et sérieuses (Labita / I, 2000 ; Hirst / GB, 2004). En tout état de cause, la jurisprudence récente de la Cour sur ce sujet est nettement plus nuancée que les décisions de l'ancienne Commission.

87. Il semble qu'il en aille de même pour les personnes internées pour motif psychiatrique.

88. La Cour n'a jamais discuté de la question de l'âge minimum. Sur ce point, il faut s'attendre à ce qu'elle accepte différentes dispositions des législations nationales. Cependant, les limites d'âge distinctes pour le droit de vote et le droit d'éligibilité doivent reposer sur une base objective et ne pas être discriminatoires.

89. Les conditions linguistiques auxquelles est subordonné le droit d'éligibilité (mais non le droit de vote) sont légitimes en tant que telles, mais elles ne doivent pas être disproportionnées (Podkolzina / LV, 2002).

90. Les instruments modernes des organes du Conseil de l'Europe relatifs au droit de vote ou d'éligibilité visent un but légitime et leur orientation est généralement bienvenue. Cependant, elles ne sont guère confortées par la jurisprudence actuelle de la Cour et ne peuvent être considérés comme représentant le droit conventionnel applicable.

91. Il se peut que, à l'avenir et dans une certaine mesure, la jurisprudence de la Cour en matière d'évaluation aille dans le même sens en s'appuyant sur une interprétation plus souple des critères de « but légitime » et de « proportionnalité ».