



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 18 septembre 2006

Etude n° 387 / 2006

Diffusion restreinte

CDL-EL(2006)029

Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**DOUBLE VOTE DES PERSONNES
APPARTENANT A DES MINORITES NATIONALES**

**Observations
sur le document du Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE
pour les minorités nationales**

**par
Mme Josette DURRIEU (experte, France)**

Il est proposé de modifier les conclusions comme suit :

CONCLUSIONS

Le double droit de vote des personnes appartenant aux minorités nationales dans le but d'élire des représentants de ces minorités et de leur permettre la participation effective aux affaires publiques (conformément à l'Article 15 de la Convention Cadre) donne à ces personnes, à la fois, le droit de vote pour les sièges non réservés (attribués par exemple à des listes de partis politiques ou à des candidats individuels de ceux-ci dans les circonscriptions uninominales) et pour la désignation des représentants spéciaux de ces minorités.

Ce mécanisme est en fait rarement utilisé et dans la pratique on met plus souvent en place des « mécanismes alternatifs ».

Les problèmes qui se posent avec le double vote au regard des principes et du droit se résument ainsi :

1. **Comment garantir « la libre expression de l'opinion du peuple » ?** (Article 3 du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme).
Il n'y a pas d'obligation pour les Etats au regard d'un système électoral spécifique (proportionnelle, majorité simple, majorité à 2 tours...).

Pour autant « tout système électoral » est il permis ? Le double droit de vote par exemple ?

2. **Comment garantir « le suffrage égal » et le principe « à chacun une voix »** (droit de vote et droit d'être élu).

On n'apprécie plus ici seulement le système électoral mais un **« mode de suffrage additionnel »**.

Le principe du **suffrage égal**, tel que défini dans le Code de bonne conduite en matière électorale¹, comprend l'égalité de décompte comme l'égalité de la force électorale.

En ce qui concerne l'exigence d'une force électorale égale, selon laquelle on ne peut accorder plus d'effet à certaines voix, sans enfreindre le **principe d'égalité**, une flexibilité relativement large est laissée aux Etats quant aux méthodes de traduction des voix en sièges.

Par contre, on ne peut déroger à l'égalité de décompte, soit au principe « à chacun une voix ».

¹ CDL-AD(2002)023rev, point I.2.

Le double vote pose, donc, le problème de la compatibilité ou de l'incompatibilité avec le « principe d'égalité » et de non-discrimination.

3. Comment assurer aux minorités nationales une représentation dans le corps législatif qui soit « compatible », qui réponde à un « but légitime » qui soit « nécessaire » par des « moyens proportionnés » et « permis » ?

Les possibilités existent (voir le Code de bonne conduite de la Commission de Venise, point I.2.4.b) et les réponses se trouvent dans « **les systèmes électoraux spéciaux** », même si la jurisprudence basée sur la Convention européenne des droits de l'homme affirme que les mesures en faveur des minorités prévoyant un « **traitement différentiel** » doivent rester « **raisonnables** » et que le principe général d'un suffrage strictement égal doit être respecté.

Ces possibilités qui sont des « déviations » existent :

- **des règles spécifiques pour des « sièges réservés ».**
- **des exceptions aux règles normales d'attribution des sièges :** suppression du quorum ou seuil pour les partis des minorités, par exemple.
- la limitation du **statut des Députés**, représentant les minorités, élus par un second vote, éventuel, aux « **matières** » concernant les minorités nationales.
- la limitation du statut des Députés élus dans ces conditions au « **statut d'observateurs** ».
- une **double majorité** pour les « **matières** » qui affectent les intérêts des minorités ou un droit de veto.

Ainsi, les Etats ont moins de flexibilité pour dévier du principe général d'égalité « à chacun une voix » que pour adapter le système électoral.

Il y a **des alternatives** au **double vote** pour assurer la participation effective des minorités aux affaires publiques et le double vote n'est pas requis par l'Article 15 de la Convention Cadre.

Autres remarques :

- Référence pourrait être faite au document CDL-AD(2006)018, paragraphe 183, selon lequel « la notion de réservation de sièges aux minorités est contestable... Si cette mesure peut s'avérer efficace à court terme pendant une période transitoire, l'intérêt supérieur à long terme des minorités et du pays est généralement mieux servi par une représentation dans le cadre du système électoral 'ordinaire' ». En d'autres termes, la notion de limitation de la durée de telles mesures devrait être mentionnée, dans le cadre de l'évaluation de leur « nécessité ».

- paragraphe 9, note 2 : il serait plus correct de traiter de l' « absence » plutôt que du « manque » d'un article spécifique sur les minorités dans la Convention européenne des droits de l'homme.