



Strasbourg, le 24 juin 2011

Etude n°580 / 2010

CDL-AD(2011)022

Or. fr.

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

RAPPORT
SUR LE
VOTE A L'ETRANGER

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 37^e réunion
(Venise, 16 juin 2011)
et par la Commission de Venise
lors de sa 87^e session plénière
(Venise, 17-18 juin 2011)

sur la base des observations de
Mme Josette DURRIEU (experte, France)
M. Laszlo TROCSANYI (membre suppléant, Hongrie)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Remarques préliminaires	3
III.	Le principe du vote à l'étranger	3
A.	Les règles du Conseil de l'Europe	3
B.	La situation dans les 57 pays membres de la Commission européenne pour la démocratie par le droit	5
IV.	Qui peut voter ?	6
A.	Principe	6
B.	Les modalités d'inscription.....	7
V.	Les élections concernées	10
VI.	Les modalités du vote	11
VII.	Vote des citoyens à l'étranger : pesée des arguments	12
A.	En faveur du vote à l'étranger.....	12
B.	Les restrictions possibles et leurs modalités.....	12
C.	Spécificité des différents types d'élections	14
1.	Elections politiques nationales	14
2.	Elections locales	15
3.	Elections européennes	15
VIII.	Conclusion.....	15

I. Introduction

1. Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont décidé d'élaborer une étude sur la question du droit de suffrage actif des citoyens à l'étranger.
2. Deux documents présentant la situation dans les divers Etats européens ont été élaborés dans ce cadre : un document contenant les dispositions juridiques relatives au vote à l'étranger (CDL-EL(2010)013rev2) et un tableau de synthèse (CDL-EL(2010)014rev), présentant la situation dans les Etats membres de la Commission de Venise.
3. Sur cette base, Mme Durrieu (experte, France) et M. Trocsanyi (membre suppléant, Hongrie) ont préparé des contributions, qui sont à la base du présent rapport.
4. Le présent rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 37^e réunion (Venise, 16 juin 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011).

II. Remarques préliminaires

5. A titre préliminaire, il convient de noter que la question du droit de vote des personnes à l'étranger comporte une problématique très complexe. Il s'agit, d'une part, d'une question de principe, c'est-à-dire d'attribuer ou non le droit de vote à cette catégorie particulière de citoyens, d'autre part, des questions spécifiques qui concernent les différentes modalités d'exécution de cette dernière décision, c'est-à-dire comment les citoyens résidant à l'étranger peuvent bénéficier de ce droit.
6. Parmi les citoyens à l'étranger, trois catégories bien distinctes existent : d'abord, des citoyens peuvent se trouver à l'étranger au jour des élections en raison d'un déplacement professionnel ou personnel ; deuxièmement, il y a des citoyens qui, aux fins de poursuivre des études ou de travailler à l'étranger, passent également une période temporaire bien définie dans un pays étranger où ils résident à moyen terme ; enfin, une troisième catégorie concerne les nationaux résidant à plus long terme à l'étranger, ayant parfois une double nationalité, installés dans le pays d'accueil d'une façon permanente.
7. Toujours à titre préliminaire, il est également patent que la plupart des Etats européens assurent le droit de vote à ces différentes catégories de personnes. Néanmoins, les Etats restent souverains pour décider s'ils veulent attribuer ou non le droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger. Ainsi, dans le respect d'une ouverture démocratique, les Etats, dans des situations différentes, peuvent donner des réponses différentes à cette problématique.

III. Le principe du vote à l'étranger

A. Les règles du Conseil de l'Europe

8. L'article 3 du premier protocole additionnel à la CEDH prescrit que « 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 ». Il ne traite pas expressément du vote des citoyens à l'étranger.
9. Dans sa jurisprudence traditionnelle, tout en reconnaissant l'importance d'attribuer le droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger, la *Cour européenne des droits de l'homme* considérait que la limitation du droit de vote aux citoyens résidant sur le territoire national pouvait se justifier pour les motifs suivants : « 1. le fait qu'un citoyen non résident est concerné moins directement ou moins continuellement par les problèmes quotidiens de son pays et qu'il

les connaît moins bien ; 2. le fait qu'il peut être difficile (voire impossible) ou inopportun pour les candidats au Parlement d'exposer les différents choix électoraux aux citoyens résidant à l'étranger d'une manière qui respecte la liberté d'expression ; 3. l'influence des citoyens résidant sur le territoire national sur la sélection des candidats et sur la formulation de leurs programmes électoraux, et 4. la corrélation existant entre le droit de vote lors d'élections législatives et le fait d'être directement visé par les actes des organes politiques ainsi élus »¹.

10. Un pas décisif a été franchi par la *Cour européenne des droits de l'homme* lorsqu'elle a rendu en 2010 un arrêt – non définitif à ce jour - concernant des fonctionnaires grecs du Conseil de l'Europe, qui avaient demandé à voter pour les élections parlementaires de 2007.²

11. L'article 51 par. 4 de la Constitution grecque habilite, depuis son adoption en 1975, le législateur à fixer les modalités d'exercice du droit de vote pour les électeurs expatriés. Or, depuis 35 ans, le législateur grec n'a jamais rendu son contenu effectif. Un projet de loi de février 2009 intitulé « *Exercice du droit de vote aux élections législatives par les électeurs grecs qui résident à l'étranger* » annonçait une ouverture qui fut démentie deux mois plus tard par son rejet pur et simple. Depuis, aucune initiative nouvelle n'a été prise pour favoriser le vote des ressortissants grecs à l'étranger.

12. Dans ces conditions, les autorités nationales ont répondu à l'époque aux requérants que leur souhait ne pouvait être satisfait en l'absence d'une réglementation législative, nécessaire pour définir les « mesures spéciales (...) de mise en place de centres électoraux au sein des ambassades et des consulats ».

13. De fait, les trois requérants n'ont pu exercer leur droit de vote. Ils ont alors décidé d'introduire une requête devant la Cour européenne des droits de l'Homme, laquelle a conclu en juillet 2010, par 5 voix contre 2, à la violation de l'article 3 du Protocole additionnel.

14. La Cour a élaboré une étude comparative du droit interne de 33 Etats membres du Conseil de l'Europe ; elle a observé qu'une grande majorité, soit 29, ont mis en œuvre des procédures permettant le vote depuis l'étranger. La situation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe sera développée plus loin.

15. La Cour n'a pas considéré que l'article 3 du Protocole n° 1 doive être interprété comme imposant de manière générale une obligation positive aux autorités nationales de garantir le droit de vote aux élections législatives pour les électeurs à l'étranger. La situation est cependant différente en Grèce du fait de l'existence d'une disposition constitutionnelle spécifique. Sans affirmer que la Constitution grecque impose d'introduire le vote depuis l'étranger, la Cour a estimé que « l'absence de réglementation du droit de vote pour les expatriés depuis leur lieu de résidence, malgré le prescrit de l'article 51 § 4 de la Constitution, pour une période si longue est susceptible de constituer un traitement inéquitable à l'égard des Grecs expatriés par rapport à ceux qui résident sur le territoire grec. »³. Se référant à la pratique européenne (la plupart des Etats connaissent le vote depuis l'étranger) et au fait que le droit de vote actif était en jeu, ce qui réduit la marge d'appréciation des Etats membres, la Cour a considéré que « l'absence de concrétisation législative du prescrit de l'article 51 § 4 de la Constitution pour une période supérieure à trois décennies, combinée avec l'évolution du droit

¹ CEDH 19 octobre 2004, *Melnitchenko c. Ukraine*, n° 17707/02, arrêt du 19 octobre 2004, par. 56 ; *Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), n° 31981/96, CEDH 1999-VI (7 septembre 1999). Voir déjà la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Royaume-Uni*, n° 7730/76, D.R. 15 p. 137 (28 février 1979).

² CEDH 8 juillet 2010, *Sitaropoulos et autres c. Grèce*, n° 42202/07, arrêt du 10 juillet 2010. Cette affaire est maintenant pendante devant la Grande Chambre.

³ *Ibid.*, paragraphe 43.

des Etats contractants en la matière, est un élément suffisant pour engager la responsabilité de l'Etat défendeur sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1 »⁴.

16. Par ailleurs, l'*Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe* incite les Etats membres à permettre à leurs citoyens vivant à l'étranger de participer autant que possible au processus électoral : voir la Résolution n° 1459 (2005) (point 7) et la Recommandation n° 1714 (2005) (point 1.ii) sur l'abolition des restrictions au droit de vote ; voir aussi la Recommandation n° 1410 (1999) sur les liens entre les Européens vivant à l'étranger et leur pays d'origine (point 5.iii).

17. Le Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la *Commission de Venise* prévoit simplement que « le droit de vote et d'éligibilité peut être accordé aux citoyens résidant à l'étranger », sans exiger l'octroi d'un tel droit⁵.

18. Appelée à se prononcer sur l'abrogation du droit de vote depuis l'étranger des citoyens arméniens, la Commission de Venise a considéré que « les pays cherchant à établir les modalités du vote à l'étranger doivent mettre en balance, d'une part, le principe du suffrage universel et, d'autre part, les principes de transparence et de sécurité au cours des élections. L'aspect financier doit également être pris en compte lorsqu'il s'agit de savoir dans quelle mesure des dispositions peuvent être prises pour permettre le vote de larges groupes »⁶. Cependant, une réforme ayant pour effet de retirer leur droit de vote à certains citoyens (en l'occurrence les citoyens à l'étranger) *doit être solidement justifiée*⁷.

19. Dans un autre avis concernant le droit de vote des citoyens macédoniens depuis l'étranger, la Commission a souligné qu'« il n'existe pas de normes internationales précises pour la mise en oeuvre de ces mesures mais le dispositif de vote depuis l'étranger doit respecter un équilibre entre la nécessité d'étendre le droit de vote aux électeurs habilités à voter et la nécessité de garantir l'intégrité et la transparence du scrutin. Le système de scrutin depuis l'étranger s'adapte aux particularités de chaque pays, y compris à ses contraintes en matière d'infrastructure, d'administration et de budget, aux modalités électorales et au degré de confiance du public »⁸.

B. La situation dans les 57 pays membres de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

20. La Commission de Venise a étudié de manière comparative la situation dans ses 57 Etats membres (voir les documents CDL-EL(2010)013rev2 et CDL-EL(2010)014rev). Les approches nationales varient beaucoup, allant d'une large ouverture au vote des citoyens à l'étranger jusqu'au refus.

21. C'est ainsi qu'alors que dans certains Etats, comme par exemple, l'Italie, la France, le Portugal ou la Suisse, vu l'importance du principe, des dispositions constitutionnelles prévoient le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, dans d'autres Etats, c'est au niveau des lois électorales ou d'autres lois spéciales que la même question est règlementée en offrant une représentation générale ou une représentation spécifique aux citoyens résidant à l'étranger. Enfin, l'on recense 12 pays – dont 10 Etats membres du Conseil de l'Europe - dans lesquels aucune disposition juridique n'a été prise pour organiser le vote de leurs ressortissants depuis l'étranger, ou dans lesquels le droit de voter depuis l'étranger n'a été accordé qu'à une catégorie

⁴ *Ibid.*, paragraphe 47.

⁵ CDL-AD(2002)023rev, l.1.1.c.v.

⁶ CDL-AD(2007)023, paragraphe 10.

⁷ *Ibid.*, paragraphe 13.

⁸ CDL-AD(2007)012, paragraphe 5.

très restreinte de personnes. Il s'agit de : Albanie, Andorre, Arménie, Chili, Chypre, Grèce, Irlande, Israël, Malte, Monténégro, Saint-Marin, Turquie.

22. Il existe des nuances et des disparités entre ces 12 Etats quant à l'absence de cadre juridique en matière de vote à l'étranger.

- Albanie, Andorre, Chypre, Malte : Aucune disposition ne figure dans la Constitution ou la législation électorale. En Andorre toutefois, une facilité est accordée aux citoyens se trouvant à l'étranger le jour du scrutin, en ce sens qu'il est possible de voter par anticipation sur le territoire national. A Malte, seuls les électeurs résidant dans le pays qui s'absentent le jour du scrutin peuvent voter par anticipation. Il faut toutefois relever que les citoyens maltais à l'étranger qui sont inscrits sur le registre électoral peuvent se faire rembourser par l'Etat 90 % de leurs frais de voyage s'ils rentrent à Malte pour voter.

- Arménie : Le vote à l'étranger a été aboli en 2007 par amendement au Code électoral de la République d'Arménie, alors que l'ancien article 51 du Code électoral de la République d'Arménie, organisait la procédure du vote à l'étranger. L'abolition du droit de vote à l'étranger a été justifiée par l'introduction de la double nationalité (mais les Arméniens à l'étranger ne sont pas forcément doubles nationaux).

- Chili, Grèce, Monténégro, Saint-Marin et Turquie : Pour ces cinq Etats, seuls votent les citoyens qui se trouvent dans leurs pays respectifs au moment du vote, sachant qu'ils peuvent participer à tous les scrutins. En ce qui concerne la Grèce, la situation pourrait se modifier si l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme de juillet 2010, développé plus haut, était confirmé par la Grande Chambre.

-

- Irlande, Israël : seuls sont autorisés à voter à l'étranger les membres du corps diplomatique et de l'armée.

23. Dans tous les autres Etats, le principe du vote à l'étranger est reconnu. Ce sont ses modalités qui varient, si bien que les possibilités, juridiques et pratiques, pour les ressortissants à l'étranger d'exprimer leurs suffrages sont plus ou moins étendues. C'est ce qui va être examiné ci-dessous sous trois aspects :

- la définition du corps électoral à l'étranger (qui peut voter, quelles sont les modalités d'inscription ?)
- la définition des élections concernées
- les modalités du vote.

IV. Qui peut voter ?

A. Principe

24. Le droit de voter depuis l'étranger est reconnu dans de nombreux Etats aux citoyens résidant ou temporairement à l'étranger sans restriction par rapport à la durée de l'absence ou à l'obligation d'avoir résidé dans le pays.

25. Tel est le cas des Etats suivants : Algérie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Brésil, Bulgarie, République de Corée, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Islande, Italie, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Moldavie, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Ukraine. Le principe du vote à l'étranger des citoyens qui s'y trouvent

de manière permanente ou temporaire est donc reconnu dans une large majorité des Etats considérés. Au Maroc, il ne concerne que les référendums.

26. En Ukraine, l'électeur doit résider à l'étranger ou s'y trouver temporairement « pour une raison légitime ».

27. Dans d'autres Etats, ne peuvent participer aux élections que les citoyens qui sont temporairement à l'étranger. Souvent, pour pouvoir le faire, ils doivent être inscrits sur un registre national.

28. Tel est le cas en Bosnie-Herzégovine, où les citoyens temporairement à l'étranger sont inscrits sur les registres de population de leur commune, et aussi dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », où les citoyens temporairement à l'étranger sont également inscrits sur le registre national.

29. Le Liechtenstein aussi ne retient que la notion de « Citoyens temporairement à l'étranger ».

30. Le Danemark réserve le droit de vote à l'étranger aux citoyens danois âgés d'au moins 18 ans et qui se trouvent temporairement à l'étranger mais qui autrement résident sur le territoire national. Il en va de même de la Hongrie (les intéressés sont inscrits sur le registre national).

31. Il se peut aussi que le droit de vote, tout en étant reconnu pendant une longue période aux expatriés, ne leur soit plus reconnu une fois cette durée expirée. Au Royaume-Uni, le citoyen résidant ou temporairement à l'étranger doit avoir vécu au Royaume-Uni (à un certain moment) pendant les 15 dernières années et s'inscrire sur la liste électorale de sa commune d'origine.

32. En Allemagne, peuvent voter les électeurs résidant hors du territoire national à la condition qu'ils aient résidé pendant une période ininterrompue d'au moins trois mois sur le territoire national et qu'il ne se soit pas écoulé plus de 25 ans depuis leur départ. Une distinction est faite entre les citoyens temporairement à l'étranger, qui peuvent voter pour tous les scrutins, et ceux qui résident à l'étranger, qui ne peuvent voter que pour les élections nationales et européennes.

33. Reste évidemment à déterminer ce que signifient respectivement les expressions « temporairement à l'étranger » et « résidant à l'étranger », car leur contenu peut varier fortement selon les législations et pratiques nationales. L'idée de base est que le lien des personnes « temporairement à l'étranger » avec leur Etat d'origine est plus fort.

B. Les modalités d'inscription

34. Le vote des citoyens à l'étranger est soumis à un certain nombre de conditions pratiques, à commencer par l'inscription sur les listes électorales. Le plus souvent, ces listes nécessitent une demande préalable de la part des citoyens à l'étranger (système d'enregistrement « actif »). Dans ces cas, il faut définir le délai à disposition des citoyens pour demander leur enregistrement, la forme exigée pour ce type de déclaration, ainsi que l'administration à laquelle ces demandes doivent être adressées.

35. Par exemple, ce sont les postes diplomatiques ou consulaires à l'étranger qui ont la liste des citoyens établis d'une façon permanente sur le territoire de leur compétence dans les cas de l'Algérie, de la Belgique, du Brésil, de la France (registre des Français établis hors de France), de la Géorgie (registre de population consulaire), de l'Italie, de la Lettonie, du Maroc, du Royaume-Uni.

36. En Norvège, par contre, ce sont les autorités municipales qui ont la liste des résidents à l'étranger. Un système similaire existe aux Pays-Bas où la commune de la Haye maintient la liste de ces citoyens. En Suède, c'est l'Agence des impôts qui maintient une liste de ces citoyens.

37. Cela n'empêche néanmoins pas ces Etats, comme d'autres, de demander l'enregistrement des électeurs à l'étranger sur le registre électoral. Les exigences en matière d'enregistrement varient selon les Etats.

- Ainsi, en Belgique, le citoyen doit être inscrit au registre de la population dans les postes diplomatiques. On ne fait pas de distinction entre « citoyen résidant » ou « temporairement » à l'étranger.
- En Bosnie-Herzégovine, le citoyen temporairement à l'étranger doit être inscrit au registre de la population de sa commune d'origine.
- Le Brésil prévoit pour le citoyen résidant à l'étranger son inscription sur les listes électorales dans les postes diplomatiques, quelle que soit la durée de son séjour à l'étranger.
- En Corée, le citoyen résidant ou temporairement à l'étranger est inscrit au registre de la population.
- Les citoyens résidant en Hongrie mais temporairement à l'étranger sont inscrits au registre de la population dans un poste consulaire à condition toutefois que le pays dans lequel se trouve le poste ne soit pas opposé au scrutin.
- En Lettonie, le citoyen résidant ou temporairement à l'étranger peut voter à condition d'être inscrit au registre de la population dans un poste consulaire.
- Le Mexique exige pour ses ressortissants résidant ou temporairement à l'étranger d'être munis d'une carte d'électeur reçue en personne et uniquement au Mexique.
- Par contre, la Roumanie, par exemple, n'exige pas d'inscription préalable au vote. L'Estonie n'en exige pas non plus en cas de vote dans une mission diplomatique ou consulaire, mais il faut faire une demande en cas de vote par correspondance. En Russie, une requête écrite n'est pas indispensable ; une requête orale auprès du bureau de vote compétent est possible.
- La Norvège est encore plus ouverte au vote des citoyens à l'étranger, en ce sens qu'elle les maintient sur la liste électorale de l'autorité municipale auprès de laquelle ils étaient enregistrés avant leur départ pendant dix ans ; au-delà de ce délai, une demande auprès de la Commission électorale est nécessaire.

38. Concernant le délai pour demander l'inscription, il peut varier de cent quatre-vingts à trois jours avant l'élection. Les différences sont grandes ; néanmoins, elles peuvent être justifiées par les raisons administratives relatives à l'organisation des scrutins.

39. Par exemple, en Belgique, un formulaire est envoyé entre le premier jour du huitième mois et le quinzième jour du cinquième mois avant les élections et doit être renvoyé par les citoyens concernés au plus tard le premier jour du quatrième mois avant les élections. Dans le cas du Brésil, les citoyens doivent s'enregistrer cent quatre-vingts jours avant la tenue du vote. Dans la République de Corée, la période d'inscription se situe entre cent cinquante et soixante jours avant les élections. En République tchèque, le délai pour s'inscrire va jusqu'à soixante jours avant le scrutin. Pour les Pays-Bas, ce même délai est de six semaines, quarante-six jours pour

la Finlande, trente jours pour l'Estonie, vingt-cinq jours pour l'Espagne, vingt et un jours pour l'Allemagne et la Géorgie, seize jours pour la Hongrie, alors qu'il n'est que de trois jours dans le cas de la Pologne. Lorsque les délais sont longs, ils sont abrégés en cas d'élections anticipées : ainsi, la loi belge précise que, dans ce cas, l'ensemble des opérations doit être accompli avant le quinzième jour précédant la date de l'élection.

40. La forme de la demande peut être également très variée. Il peut s'agir d'un formulaire préétabli mais également d'une lettre simple ou encore d'une déclaration orale.

41. La demande doit être formulée par écrit en Allemagne, en Islande, au Mexique (courrier recommandé), aux Pays-Bas. Pour la Belgique, l'Espagne, le Danemark, un formulaire doit être rempli. Au Luxembourg, la demande peut être faite sur papier libre ou sur un formulaire. Dans le cas de la Hongrie, elle doit être faite en personne ou par une personne déléguée, ou encore par courrier recommandé. A Malte, l'inscription nécessite une déclaration sous serment. Dans le cas de la Pologne, la demande peut être faite par écrit, par téléphone, par télex ou par fax.

42. La demande doit être adressée dans de nombreux Etats aux postes diplomatiques ou consulaires. Tel est le cas, par exemple, dans les Etats suivants : Autriche, Belgique, Brésil, Espagne, France, Géorgie, Italie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Russie, Serbie et Ukraine.

43. La demande doit être faite auprès des autorités locales en Allemagne, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Danemark, Hongrie, Luxembourg et Suisse.

44. Enfin, elle doit être soumise aux autorités nationales dans certains Etats : en Islande, le greffe national recueille les demandes, au Mexique, l'Institut fédéral électoral traite les requêtes, la demande est adressée à la Commission électorale en Norvège, à la Commission électorale républicaine en Slovénie ;

45. L'étape suivante de l'organisation des votes à l'étranger est la constitution proprement dite des listes électorales. Ces listes sont donc le plus souvent constituées sur la base de la demande des citoyens résidant à l'étranger. Ainsi sont chargées de cette tâche, dans la plupart des cas, les mêmes autorités qui ont déjà recueilli ces demandes.

46. Ainsi, pour le Bélarus, les chefs des missions consulaires forment les bureaux de vote à l'étranger conformément à la procédure établie par la commission centrale, ils sont également responsables pour établir la liste électorale consulaire.

47. Dans le cas de la Belgique, chaque poste diplomatique ou consulaire transmet les formulaires renvoyés par les citoyens via le service public fédéral des affaires étrangères à la commune choisie par le citoyen. A réception, la commune inscrit le citoyen sur la liste électorale en y indiquant le mode de vote choisi.

48. Au Brésil, toutes les procédures pour l'enregistrement et le vote sont de la responsabilité de la mission diplomatique et c'est celle-ci qui établit la liste des électeurs enregistrés pour chaque élection et envoie cette liste au ministère des Affaires étrangères. Un juge électoral de la première circonscription du district fédéral approuve la nouvelle liste électorale et annule la précédente.

49. Les listes électorales sont tenues par les postes diplomatiques encore dans le cas de la France, de la Géorgie (sous contrôle de la Commission électorale centrale), du Kirghizistan, de la Lettonie, de la Lituanie, du Maroc, de la Pologne (sous contrôle du ministère des Affaires étrangères), du Portugal, de la République tchèque (sous contrôle du ministère des Affaires étrangères) et du Royaume-Uni.

50. Au Danemark, les listes électorales sont tenues même pour les citoyens résidant à l'étranger par les municipalités. En Hongrie aussi, ce sont les bureaux électoraux locaux qui établissent et envoient le contenu de la liste électorale consulaire au Bureau électoral national. Au Liechtenstein, les citoyens concernés restent inscrits sur la liste où ils l'étaient avant leur départ. Au Luxembourg, le collège des bourgmestres et échevins de la commune en question tient et contrôle la liste électorale pour les citoyens résidant à l'étranger. Sont responsables pour constituer les listes électorales consulaires le bureau électoral local ou le service en charge des élections dans le cas de la Serbie, de la Suisse et de l'Ukraine.

51. Sur la base du registre de la population, en Finlande, le ministère des Affaires étrangères, responsable pour l'organisation du vote à l'étranger, arrête la liste électorale. En Islande, le greffe national, également une autorité au niveau national, établit les listes électorales. En Italie, le gouvernement constitue les listes électorales consulaires par pays sur la base du registre de la population. Au Mexique, l'Institut fédéral électoral tient la liste des électeurs à l'étranger et au moment de leur inscription, raye temporairement ces citoyens de la liste électorale de la circonscription du territoire national. En Russie, le ministère des Affaires étrangères soumet les listes électorales consulaires établies par les représentations russes à l'étranger à la Commission électorale centrale.

52. Dans certains pays, une distinction est faite entre les citoyens temporairement à l'étranger et les citoyens résidant à l'étranger en ce qui concerne la procédure. Dans le cas de la Croatie, par exemple, pour les citoyens résidant à l'étranger, la liste électorale est maintenue à Zagreb ; pour les citoyens temporairement à l'étranger, la liste électorale est maintenue auprès des missions diplomatiques ou consulaires. En Espagne, les citoyens résidant à l'étranger s'enregistrent auprès de la délégation provinciale du bureau des élections, alors que les citoyens temporairement à l'étranger doivent s'inscrire auprès des postes diplomatiques.

V. Les élections concernées

53. La situation varie beaucoup selon les Etats.

54. Le vote des citoyens à l'étranger est admis à tous les scrutins dans 5 Etats : Autriche, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Islande, Norvège. En Irlande et Israël, le suffrage est possible à tous les scrutins pour les seuls diplomates et militaires ; en Allemagne, les citoyens temporairement à l'étranger peuvent voter à toutes les élections.

55. Pour le reste, il faut se référer au tableau ci-dessous.

Présidentielles	Parlementaires	Référendum	Européennes	Locales
Algérie	Algérie	Algérie		Algérie
	Allemagne		Allemagne	
Azerbaïdjan		Azerbaïdjan		
Bélarus	Bélarus	Bélarus		Bélarus
	Belgique		Belgique	
Brésil		Brésil		
Bulgarie	Bulgarie			
Corée	Corée			
Croatie	Croatie	Croatie	[Croatie]	
	Espagne	Espagne		Espagne
	Estonie	Estonie		
Finlande	Finlande			Finlande
France	France	France	France	
Géorgie	Géorgie			

Présidentielles	Parlementaires	Référendum	Européennes	Locales
	Hongrie	Hongrie	Hongrie	
	Italie	Italie		
Kirghizistan	Kirghizistan	Kirghizistan		
	Lettonie	Lettonie		
	Liechtenstein	Liechtenstein		Liechtenstein
	Lituanie	Lituanie	Lituanie	Lituanie
	Luxembourg	Luxembourg	Luxembourg	
		Maroc		
Mexique				
Moldavie	Moldavie	Moldavie		
	Monaco			Monaco
	Pays-Bas		Pays-Bas	
Pérou	Pérou	Pérou		
Pologne	Pologne	Pologne		
Portugal	Portugal	Portugal	Portugal	
« l'ex-Rép. Yougoslave de Macédoine »	« l'ex-Rép. Yougoslave de Macédoine »			
	Rép tchèque			
Roumanie	Roumanie	Roumanie	Roumanie	
	Royaume-Uni		Royaume-Uni	
Russie	Russie	Russie		
Serbie	Serbie			
	Suède	Suède	Suède	Suède
	Slovaquie			
Slovénie	Slovénie	Slovénie		
	Suisse	Suisse		Suisse ⁹
Tunisie		Tunisie		
Ukraine	Ukraine	Ukraine		

VI. Les modalités du vote

56. Dans les pays faisant l'objet de l'étude, il existe cinq moyens de procéder aux élections. Le plus souvent, les citoyens à l'étranger peuvent voter en personne ou par voie postale. Sont prévus également des votes par procuration, par anticipation ou par voie électronique.

57. Dans le cas de seize pays étudiés (Brésil, Bulgarie, Corée, Croatie, Géorgie, Hongrie, Islande, Maroc, Moldova, Monténégro, Pologne, République tchèque, Roumanie, Russie, Serbie, Ukraine), les citoyens à l'étranger peuvent voter uniquement en personne. Le vote en personne est prévu comme l'un des moyens de vote dans quinze autres pays faisant l'objet de la recherche (Algérie, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, Finlande, France, Lettonie, Lituanie, Norvège, Portugal, Slovénie, Suède). Dans tous ces cas, le vote se fait aux représentations, missions diplomatiques ou consulaires du pays concerné.

58. Les citoyens de vingt et un pays peuvent voter par voie postale. Parmi ces Etats, neuf ne prévoient que ce mode de scrutin pour les résidents à l'étranger (Allemagne, Autriche, Espagne, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Mexique, Slovaquie) alors que dans douze, il s'agit seulement d'un mode de vote (Belgique, Bosnie-Herzégovine, Estonie,

⁹ Scrutins cantonaux dans certains cantons.

Kirghizistan, Lettonie, Lituanie – pour ceux qui sont temporairement à l'étranger -, Pays-Bas, Portugal – dans le cas des élections législatives, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse).

59. Le vote par procuration est prévu dans les Etats suivants : Algérie, Belgique, France, Monaco, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

60. Le vote par anticipation - utile surtout pour les personnes se rendant brièvement à l'étranger le jour de l'élection - existe également dans huit pays avec des délais variés : au Bélarus, il est possible cinq jours avant l'élection, au Danemark jusqu'à trois mois avant l'élection, en Finlande de cinq à huit jours avant l'élection. Ce mode de scrutin est également prévu au Kirghizistan, en Lituanie, en Norvège et enfin, en Andorre et à Malte, c'est le seul moyen de vote pour ceux qui sont à l'étranger.

61. Enfin, dans deux pays (Estonie, Pays-Bas - où il n'y a cependant pas de vote par internet -) le vote électronique est également reconnu alors qu'en Suisse, il s'agit d'un nouveau mode de vote qui est en cours d'essai.

VII. Vote des citoyens à l'étranger : pesée des arguments

A. En faveur du vote à l'étranger

62. Les arguments suivants peuvent être avancés en faveur du vote à l'étranger.

63. Le principe de la « nationalité » est la reconnaissance légale du citoyen. Il en résulte que le citoyen du pays bénéficie en principe de l'ensemble des droits du citoyen reconnus dans cet Etat.

64. Le principe du « vote à l'étranger » maintient pour le citoyen établi hors du pays dont il est originaire, la possibilité de participer à la vie politique de son pays « à distance », au point que certains pays élisent des parlementaires représentant spécifiquement les citoyens à l'étranger (Croatie, France, Italie, Portugal, Roumanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »).

65. Le vote à l'étranger garantit l'égalité entre les citoyens vivant sur le territoire national et ceux qui se sont expatriés.

66. Il évite une rupture du citoyen avec son pays d'origine et nourrit positivement son sentiment d'appartenance à la nation dont il est membre au-delà des réalités géographiques, voire économiques ou politiques.

67. La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire précitée concernant la Grèce, n'a pas imposé que le droit de vote soit accordé aux expatriés de manière générale. Elle a cependant indiqué que l'article 3 du Protocole additionnel pouvait dans certains cas imposer le droit de vote des citoyens à l'étranger.

68. Enfin, dans les Etats membres de l'Union européenne, du fait de l'application du principe de la libre circulation des personnes, et compte tenu du nombre accru des citoyens faisant l'usage de cette liberté, une solution doit être trouvée pour pouvoir toujours assurer la participation de ces citoyens dans la vie politique de leurs Etats d'origine, conséquence de leur mobilité.

B. Les restrictions possibles et leurs modalités

69. Comme souligné par la jurisprudence traditionnelle de la Cour européenne des droits de l'homme citée plus haut, l'exclusion des citoyens non résidents du droit de vote peut être justifiée par les arguments suivants :

- le fait qu'un citoyen non résident est concerné moins directement ou moins continuellement par les problèmes quotidiens de son pays et qu'il les connaît moins bien – ce que l'on peut appeler le caractère ténu du lien avec l'Etat d'origine;
- le fait qu'il peut être difficile (voire impossible) ou inopportun pour les candidats au Parlement d'exposer les différents choix électoraux aux citoyens résidant à l'étranger d'une manière qui respecte la liberté d'expression ;
- l'influence des citoyens résidant sur le territoire national sur la sélection des candidats et sur la formulation de leurs programmes électoraux ;
- la corrélation existant entre le droit de vote lors d'élections législatives et le fait d'être directement visé par les actes des organes politiques ainsi élus¹⁰.

70. Dans le cas des Etats dont les citoyens résidant à l'étranger sont très nombreux, si bien que le vote de ces citoyens pourrait sensiblement influencer les résultats des élections, il paraît plus opportun d'assurer la représentation parlementaire des citoyens résidant à l'étranger par des parlementaires élus par eux et dont le nombre est défini à l'avance. Une telle solution a été retenue par exemple : en France (au Sénat, douze sénateurs représentent les Français à l'étranger); en Italie, douze députés et quatre sénateurs représentent les Italiens habitant à l'étranger ; cependant, ceux-ci ont le choix de s'inscrire dans une circonscription dans le pays ou dans la circonscription des Italiens de l'étranger ; au Portugal : les Portugais résidant à l'étranger ont quatre députés au Parlement.

71. Comme, pour les élections nationales du moins, le droit de vote des étrangers au lieu de résidence est exceptionnel, les citoyens résidant à l'étranger risquent de ne pouvoir voter nulle part s'ils n'ont pas le droit de vote dans leur pays d'origine. Refuser ce droit équivaut alors à une dérogation au droit de vote. Une solution plus conforme au principe de la proportionnalité devrait pouvoir être trouvée, par la soumission du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger à certaines restrictions.

72. Les restrictions formelles ou liées aux modalités de vote permettent d'écarter les personnes sans lien avec le pays d'origine – qui ne voteront de toute manière probablement pas. Le seul fait d'exiger une inscription, de durée en générale limitée, sur un registre électoral, implique déjà une démarche de l'électeur potentiel.

73. On peut aussi se demander si, plutôt que d'exclure totalement les citoyens résidant à l'étranger, il ne serait pas préférable de limiter le droit de vote à ceux qui ont vécu pendant une certaine période dans le pays, et pendant une durée déterminée après leur départ de celui-ci. En outre, la situation n'est pas la même s'agissant d'élections nationales ou locales. Ces divers points vont maintenant être examinés plus en détail.

74. Les restrictions de caractère formel à l'exercice du droit de vote par les citoyens résidant à l'étranger ne posent pas de problème. On peut citer :

- l'inscription sur une liste électorale consulaire
- la nécessité d'une démarche faite par écrit
- l'inscription au registre de la commune d'origine
- la présentation d'une carte d'électeur reçue personnellement
- la présentation d'un passeport ou d'une carte de résident.

¹⁰ CEDH 19 octobre 2004, *Melnitchenko c. Ukraine*, n° 17707/02, arrêt du 19 octobre 2004, paragraphe 56 ; *Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), n° 31981/96, CEDH 1999-VI.

75. Des difficultés pratiques peuvent aussi être opposées au vote des citoyens à l'étranger. Elles sont de deux natures : des difficultés d'organisation, par exemple pour l'établissement des listes électorales, la remise du matériel électoral ou le décompte ; des difficultés de garantir la régularité du processus électoral, lorsque l'électeur vote à distance (vote par correspondance, par procuration, par internet). Les deux types de difficultés peuvent être évités par la restriction des modalités de vote au vote dans les ambassades ou consulats (éventuellement dans quelques bureaux de vote spécialement établis). Il faut cependant être conscient que, dans ce cas, l'universalité du suffrage ne sera garantie que de manière relative, car peu d'électeurs pourront en pratique voter.

76. La nature du lien avec le pays d'origine peut justifier des différenciations dans l'exercice du droit de vote entre citoyens résidant à l'étranger ; ainsi, une législation nationale peut prévoir un système de représentation spécifique pour les citoyens ne résidant plus temporairement mais d'une façon permanente à l'étranger. Pour que le critère soit défini clairement, il vaudrait mieux fixer une durée d'absence précise entraînant la perte du droit de vote. La durée de résidence "temporaire" à l'étranger devrait faire l'objet de critères définis. Aux termes d'une durée d'absence précise, il serait toutefois préférable, plutôt que de prévoir la perte pure et simple du droit de vote, que la situation soit reconsidérée.

C. Spécificité des différents types d'élections

1. Elections politiques nationales

77. Concernant l'ouverture aux citoyens résidant à l'étranger des scrutins nationaux, la taille des circonscriptions dans lesquelles leurs votes seront comptabilisés peut faire également l'objet d'analyse. Lorsque ces scrutins ont lieu dans une circonscription unique ou d'une taille relativement grande, les votes de ces citoyens ne jouent qu'un faible rôle. Par ailleurs, on note en général un faible empressement des résidents à l'étranger à accomplir les démarches préalables au vote (inscription par exemple) et le faible empressement des personnes durablement installées hors du territoire d'origine, à exercer réellement la faculté de voter.

78. Par contre, en présence de petites circonscriptions, on pourrait craindre la possibilité réelle de changement du résultat de l'élection du député de la circonscription au gré du vote des citoyens à l'étranger qui feraient (librement) le choix de cette circonscription. L'ouverture du droit de vote aux élections législatives peut être tranchée de deux manières :

79. Soit, il s'agit de participer à l'élection des députés (voire de sénateurs, en cas de suffrage universel direct, comme en Italie) dans les circonscriptions ordinaires. Le problème est alors celui du choix de la circonscription de rattachement : faut-il prévoir le libre choix de l'électeur ? Y aurait-il alors un risque possible de jeu politique et opportuniste sur le choix de la circonscription ?

80. Ainsi, conviendrait-il de fixer des limites et d'affirmer l'existence d'un lien juridique (lieu de naissance, ancien domicile, implantation d'une propriété, paiement d'impôts...). Faut-il envisager des quotas par circonscriptions ?

81. Dès lors, par exemple, les votes sont comptabilisés dans la commune d'origine en Autriche, Espagne, Finlande, Hongrie.

82. Dans certains Etats, une circonscription centrale, celle de la capitale, reçoit les votes des personnes résidant à l'étranger ; ainsi, en Géorgie, c'est la circonscription de Tbilissi où ces votes sont comptabilisés, en Lettonie, pour les élections législatives, la circonscription de Riga recueille ces votes, en Lituanie, c'est la circonscription de Vilnius, en Moldova, c'est la

circonscription de Chisinau, en Pologne, c'est la circonscription de Varsovie centre qui est concernée.

83. Soit, il s'agit d'élire des représentants spécifiques des ressortissants éloignés, le cas échéant, durablement installés à l'étranger, comme le fait la France, pour les sénateurs et les députés à partir de 2012 (dans onze circonscriptions uninominales). En Croatie, il existe une circonscription électorale des Croates de l'étranger, en Italie, la circonscription électorale des Italiens de l'étranger, au Portugal, il y a deux circonscriptions de l'étranger (Europe et hors-Europe), dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », il y en a trois.

84. Le problème est alors celui de la « définition du collège électoral ». La proportion de sièges par rapport au nombre d'électeurs de l'étranger devrait être équivalente à la proportion pour les électeurs de l'intérieur ; la question doit être toutefois relativisée en fonction du scrutin en cause et du système électoral de l'Etat donné.

2. Elections locales

85. S'agissant de circonscriptions avec une population limitée (par exemple, les petites communes) : les élections se décident parfois à un faible écart de voix et une seule voix suffit à décider d'un vote. La question se pose donc de savoir s'il faut ouvrir la participation aux élections locales aux citoyens à l'étranger, ce qui pourrait permettre ainsi de modifier la majorité.

86. Et pourtant, on peut soutenir que, si les électeurs sont inscrits dans leur commune d'origine et à plus forte raison s'ils paient des impôts, parce qu'ils sont propriétaires, leurs droits sont légitimes et s'inscrivent dans une « globalité » et une « continuité » du droit. Comment respecter ces droits individuels et limiter les fraudes ou les manipulations ?

87. Si le droit de vote est accordé aux citoyens résidant à l'étranger pour les élections locales, le choix du lieu de vote doit être réglementé, par la détermination d'un critère de rattachement (lieu de naissance, ancien domicile, propriété immobilière).

88. Par ailleurs, l'extension du droit de vote pour les étrangers sur le plan local, en particulier au sein de l'Union européenne (article 20.2.b du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), pourrait entraîner la possibilité de voter à deux endroits (dans l'Etat d'origine et dans l'Etat de résidence). Une telle situation n'est pas forcément souhaitable.

89. En bref, le lien est en général plus facile à maintenir avec un pays qu'avec une commune, par exemple, d'où les restrictions plus grandes au droit de vote sur le plan municipal ou même régional. Le droit de vote des expatriés à ces niveaux reste l'exception, et ne saurait s'imposer sur la base d'une norme européenne.

3. Elections européennes

90. Si les traités ouvrent le droit pour tout citoyen européen de voter soit dans son pays de résidence, soit dans celui dont il conserve la nationalité, il convient de veiller strictement à la tenue des listes dans les 27 Etats afin d'éviter des doubles votes qui constitueraient une rupture de l'égalité devant le suffrage universel.

VIII. Conclusion

91. Les pratiques nationales concernant le droit de vote des citoyens à l'étranger et son exercice sont loin d'être uniformes en Europe.

92. Toutefois, l'évolution des législations, comme l'arrêt rendu récemment par la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Grèce – non encore définitif -, montrent une tendance favorable au droit de vote des citoyens à l'étranger, du moins pour les élections nationales, s'agissant des citoyens qui ont maintenu des liens avec leur Etat d'origine.

93. Cela est en tout cas vrai en ce qui concerne les personnes séjournant temporairement à l'étranger. La définition du caractère temporaire d'un séjour est toutefois très variable et il convient donc, si ce critère est retenu, qu'il soit précisé.

94. Une distinction doit aussi être faite selon les types d'élections. Les scrutins nationaux dans une circonscription unique sont les plus faciles à ouvrir aux citoyens résidant à l'étranger, tandis que les élections locales leur sont généralement fermées, du fait notamment de leur lien tenu avec la politique locale.

95. La proportion de citoyens à l'étranger peut aussi beaucoup varier entre les différents Etats. Lorsqu'ils sont nombreux, le poids des citoyens à l'étranger sur le résultat de l'élection peut être décisif, ce qui peut justifier la mise en place de modalités spécifiques.

96. Il est tout à fait légitime de demander aux électeurs à l'étranger de s'inscrire sur un registre pour pouvoir voter, même si l'inscription est automatique pour les résidents.

97. L'obligation de voter dans une ambassade ou un consulat peut en pratique limiter fortement le droit de vote des citoyens à l'étranger. Cette limitation peut être justifiée au motif que les autres modalités de vote (par correspondance, par procuration, par voie électronique) ne sont pas toujours sûres et fiables¹¹.

98. En résumé, si le refus du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger ou les limitations à ce droit constituent une restriction au principe du suffrage universel, la Commission ne considère pas à ce stade que l'introduction d'un tel droit soit imposée par les principes du patrimoine électoral européen.

99. Bien que l'introduction du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger ne soit pas imposé par les principes du droit du patrimoine électoral européen, la Commission européenne pour la démocratie par le droit propose que les Etats, compte tenu de la mobilité européenne des citoyens, et en conformité avec la situation particulière de certains Etats, adoptent une approche positive relative au droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, puisque ce droit contribue à l'expansion de la citoyenneté nationale et européenne.

¹¹ Sur cette question, voir le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I.3.2.