



Strasbourg, le 21 décembre 2015

CDL-AD(2015)040

Etude n° 748 / 2013

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT DE SYNTHÈSE

SUR

LES ÉLECTEURS RÉSIDANT *DE FACTO* À L'ÉTRANGER

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 53^e réunion (Venise, 17 décembre 2015)**

**et par la Commission de Venise
à sa 105^e session plénière (Venise, 18-19 décembre 2015)**

sur la base des observations de

**Mme Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA
(membre suppléante, Mexique)
M. Nicolae ESANU (membre, République de Moldova)
M. Evgeni TANCHEV (membre, Bulgarie)
Mme Christina BINDER (experte, Autriche)
M. Iurie CIOCAN (expert, République de Moldova)
M. Mohamed KRIR (expert, Tunisie)**

I. Introduction

1. Lors de sa 45^e réunion (13 juin 2013), le Conseil des élections démocratiques a examiné pour la première fois la question des électeurs résidant *de facto* à l'étranger tout en restant inscrits comme résidents dans leur pays d'origine, qui n'avait pas été traitée dans le rapport sur le vote à l'étranger (CDL-AD(2011)022). La question a été soulevée à la suite de soupçons de fraude par usurpation d'identité : des électeurs résidant *de facto* à l'étranger auraient voté alors qu'il était plus que douteux qu'ils soient rentrés dans leur pays le jour du scrutin. Lors de sa 46^e réunion (20 décembre 2013), le Conseil des élections démocratiques a examiné la question en s'appuyant sur une note du secrétariat (CDL-EL(2013)011). Ce document souligne l'absence de définition commune de la notion de résidence (ou de domicile) ; il indique d'autres éléments à prendre en compte avant de décider, le cas échéant, d'étudier le sujet de la gestion des listes électorales nationales concernant les électeurs résidant *de facto* à l'étranger qui demeurent inscrits comme résidents dans leur pays d'origine. Le Conseil a décidé de poursuivre sa réflexion sur le sujet.
2. Dans un premier temps, un document intitulé « Commentaires concernant la sécurité des élections du point de vue de la question des citoyens résidant *de facto* à l'étranger : l'expérience de l'Amérique latine » (*Comments on security in elections when dealing with citizens living de facto abroad: the experience of Latin America* – CDL-EL(2015)002) a été rédigé par Mme Alanis Figueroa.
3. Lors de sa 49^e réunion (13 décembre 2014), le Conseil des élections démocratiques, désireux de prendre en considération l'expérience d'autres pays, notamment européens, a demandé au Secrétariat d'élaborer un document sur les pays ayant récemment rencontré des difficultés pour assurer la fiabilité des listes électorales et organisé des élections pour les électeurs résidant à l'étranger.
4. Des contributions ont été élaborées par M. Tanchev pour la Bulgarie (CDL-EL(2015)008), MM. Ciocan (expert) et Esanu pour la République de Moldova (CDL-EL(2015)005), et M. Krir (expert) pour la Tunisie (CDL-EL(2015)007). La question des électeurs résidant à l'étranger présente un intérêt particulier pour ces pays. En effet, bien qu'il soit difficile de déterminer les chiffres exacts, la proportion de leur population à l'étranger est très élevée ; on peut l'estimer, sans trop s'avancer, à plus de 10 %.
5. Ces contributions ont été résumées dans un rapport d'information (CDL-PI(2015)003). Le Conseil des élections démocratiques a pris note de ce rapport à sa 50^e réunion (Venise, 19 mars 2015).
6. Dans le même temps, à sa 49^e réunion, le Conseil des élections démocratiques a demandé à Mmes Figueroa et Binder (experte, Autriche) de formuler des commentaires sur la note du Secrétariat concernant les listes électorales et les électeurs résidant à l'étranger (CDL-EL(2013)011 ; voir les documents CDL-EL(2015)003 et 004). Dans ses commentaires (CDL-EL(2015)003), Mme Binder souligne en particulier les principaux problèmes afférents à la question et indique quelles pourraient être les prochaines étapes.
7. Le présent rapport vise à résumer les conclusions des documents susmentionnés en portant une attention particulière aux problèmes liés aux électeurs résidant *de facto* à l'étranger et aux solutions trouvées pour éviter la fraude.
8. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a étudié la question dans un rapport intitulé « Listes électorales et électeurs résidant *de facto* à l'étranger » (CG/2015(28)6FINAL) qui a donné lieu à l'adoption de la Recommandation 369 (2015) et de la Résolution 378 (2015). Le présent rapport tient également compte de ce document.

9. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 53^e réunion (Venise, 17 décembre 2015) et par la Commission de Venise à sa 105^e session plénière (Venise, 18-19 décembre 2015).

II. Observations générales

10. La mondialisation fait partie des phénomènes les plus importants de la première moitié du XXI^e siècle. Les voyages, et par conséquent les migrations, sont plus faciles, mais cela n'est rien en comparaison de la communication numérique instantanée. Autrefois, de nombreux émigrés perdaient le contact avec leur pays d'origine ; aujourd'hui, ce n'est plus le cas et ils se tiennent bien plus au fait de l'évolution, notamment politique, de leur pays. En outre, la double nationalité est beaucoup plus largement acceptée qu'auparavant et, bien souvent, la naturalisation n'implique pas l'abandon de la première nationalité. C'est dans ce contexte qu'il convient d'aborder la question du vote depuis l'étranger.

11. Il n'existe aucune norme internationale prévoyant le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger ni la possibilité de voter depuis l'étranger (plutôt qu'en rentrant dans le pays d'origine). La tendance internationale est néanmoins favorable au vote à l'étranger¹.

12. Si le vote à l'étranger est autorisé, l'Etat doit prendre les mesures nécessaires pour qu'il puisse être effectivement exercé et ne demeure pas un vœu pieux².

13. Les Etats ont une large marge d'appréciation concernant l'établissement de critères de résidence. Cependant, la Cour européenne des droits de l'homme considère que cette marge n'est pas sans limites. Si des critères de résidence existent dans la législation interne, ils doivent être appliqués de manière non arbitraire ; il n'existe cependant aucune norme imposant de radier les citoyens résidant *de facto* à l'étranger des listes électorales du territoire national³.

14. Les citoyens se trouvant à l'étranger le jour du scrutin peuvent être classés schématiquement en trois catégories : ceux qui résident en permanence à l'étranger, éventuellement binationaux ; ceux qui y séjournent temporairement (par exemple pour poursuivre des études ou pour travailler) ; et ceux qui se trouvent simplement en voyage le jour du vote (pour des raisons professionnelles ou privées). Les registres de population et/ou les listes électorales – qui sont souvent tirées des premiers – comprennent bien entendu la troisième catégorie, mais également un certain nombre de citoyens appartenant à la deuxième catégorie, voire à la première (les émigrés). Le nombre plus ou moins élevé d'émigrés inscrits sur les listes du territoire national varie selon différents paramètres, tels que la définition de la notion de résidence dans le droit interne, les facteurs incitant à rester inscrit (par exemple prestations sociales) ou au contraire à se désinscrire (obligations fiscales ou militaires), la diligence ou l'inertie de l'administration, ou encore l'obligation légale pour tous les citoyens de déclarer un lieu de résidence sur le territoire national.

15. La présence de citoyens résidant à l'étranger sur les listes électorales peut permettre une usurpation d'identité le jour du vote par l'utilisation du nom d'une personne qui se trouve à l'étranger. Il est possible de réduire ce risque par des mesures juridiques et administratives incitant à la désinscription. Néanmoins, ces mesures peuvent avoir des inconvénients (comme

¹ Voir le Rapport sur le vote à l'étranger, CDL-AD(2011)022.

² Il est vrai que dans l'arrêt *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce* (n° 42202/07, 15 mars 2002), la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (contrairement à la Chambre) n'a pas considéré que l'absence de vote à l'étranger constituait une violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Cependant, elle a fondé son raisonnement sur le fait que l'article 51, paragraphe 4, de la Constitution grecque prévoyait la possibilité et non l'obligation de permettre aux citoyens résidant à l'étranger de voter.

³ Cour européenne des droits de l'homme, *Melnichenko c. Ukraine*, n° 17707/02, 19 octobre 2004, paragraphe 56.

la perte de certains droits sociaux) et ne résolvent pas totalement le problème. Les Etats se sont donc tournés vers d'autres solutions, axées soit sur l'inscription des électeurs, soit sur les contrôles le jour du scrutin.

16. Le rapport s'appuiera sur les principales conclusions de la Commission de Venise qui ressortent de ses travaux sur les électeurs résidant *de facto* à l'étranger. Comme indiqué plus haut, la Commission de Venise a déjà reçu des informations concernant la situation en Bulgarie, en République de Moldova, en Tunisie et dans les pays d'Amérique latine. Le présent rapport vise à récapituler les conclusions énoncées dans les précédents documents de la Commission de Venise et dans le rapport du Congrès⁴.

III. Inscription des électeurs

17. Dans les trois pays étudiés en particulier (Bulgarie, République de Moldova et Tunisie) ainsi que dans 13 pays européens évoqués dans le rapport du Congrès⁵, l'inscription des résidents sur les listes électorales est automatique (inscription passive). Parmi les pays européens examinés, le Royaume-Uni est le seul qui recourt à un système d'inscription volontaire (active). En Amérique latine, en revanche, l'inscription volontaire est le système le plus courant (par exemple en Argentine, en Colombie, au Mexique), avec quelques exceptions (Nicaragua, Panama). La Tunisie suit également ce modèle depuis 2011.

18. Toutefois, un certain nombre de pays européens⁶ (dont la Bulgarie et la République de Moldova) ainsi que le Panama donnent aux électeurs à l'étranger la possibilité de s'inscrire volontairement⁷. L'inscription automatique s'avère difficile à mettre en œuvre dans la mesure où un grand nombre de citoyens résidant à l'étranger ne sont pas en contact avec l'administration de leur pays d'origine, *a fortiori* lorsqu'ils sont binationaux. En outre, l'inscription est parfois réservée aux citoyens résidant légalement dans le pays d'accueil (notamment en Argentine).

19. Les électeurs à l'étranger peuvent rencontrer d'autres obstacles, comme la nécessité de se rendre dans un consulat ou une mission diplomatique pour s'inscrire ou le fait que les cartes d'électeur ne soient délivrées que sur le territoire national, comme cela était auparavant le cas pour le Mexique.

20. Afin de faciliter l'accès au droit de vote, la législation interne peut ne pas exiger que l'électeur soit inscrit avant le vote (Estonie dans le cas du vote dans une mission diplomatique ou consulaire, Roumanie) ou lui permettre de s'inscrire au bureau de vote le jour du scrutin (Bulgarie, République de Moldova).

21. Avec les systèmes passifs, le nombre d'électeurs résidant à l'étranger inscrits sur les listes électorales (parfois de façon injustifiée) est susceptible d'être beaucoup plus important qu'avec les systèmes actifs ; dans ces derniers, ces électeurs ne font généralement pas la démarche de s'inscrire ou de se réinscrire sur les listes électorales nationales et en sont par conséquent exclus, du moins lorsque l'inscription est à confirmer régulièrement.

22. Dans les pays permettant le vote à l'étranger, les électeurs résidant à l'étranger figurent soit sur la liste électorale générale, soit sur une liste spécifique. Cette seconde solution est en vigueur dans tous les pays d'Amérique latine examinés⁸ ainsi que dans les trois pays ayant fait l'objet des études de cas (Bulgarie, République de Moldova et Tunisie).

⁴ CG/2015(28)6FINAL.

⁵ Albanie, Arménie, Autriche (Vienne), Belgique, Bosnie-Herzégovine, Estonie, Finlande, Géorgie, Islande, Pays-Bas, Espagne, Suède et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

⁶ CDL-AD(2011)022, paragraphe 34 et suiv.

⁷ Le vote depuis l'étranger n'est pas encore effectif pour les citoyens du Nicaragua.

⁸ Argentine, Colombie, République dominicaine, El Salvador, Mexique, Nicaragua, Panama.

23. Cette solution permet de prévenir efficacement une forme de fraude : le double vote dans le pays et à l'étranger (sous réserve évidemment que des contrôles d'identité en bonne et due forme soient effectués au bureau de vote). Ce problème est toutefois relativement marginal, sauf peut-être dans les régions frontalières. La mise en place d'une liste spécifique vise également à lutter contre le principal problème : l'usurpation d'identité. En la matière, le procédé ne sera cependant efficace que si les électeurs inscrits sur cette liste sont systématiquement radiés de la liste générale.

24. Cette radiation systématique est, quant à elle, difficile à mettre en œuvre en l'absence de registre électoral centralisé ; elle dépend aussi du bon fonctionnement du système d'inscription, notamment dans son aspect technologique. Elle est également malaisée lorsque les électeurs à l'étranger ont la possibilité de s'inscrire au bureau de vote le jour du scrutin.

25. Un examen plus détaillé des différents moyens d'assurer la fiabilité des listes électorales sortirait du cadre du présent rapport. Néanmoins, il convient de mentionner des mesures comme la mise à jour et la révision des listes électorales en continu, les partenariats avec les services de l'état civil pour garantir l'intégrité des listes électorales ainsi que l'obligation périodique de déclarer son lieu de résidence à l'administration.

IV. Modalités de vote

26. L'étude de 2011 de la Commission de Venise comptait 19 pays européens proposant le vote à distance à leurs citoyens à l'étranger⁹. C'est également le cas dans plusieurs pays d'Amérique latine (El Salvador, Mexique, Panama). Le vote par correspondance reste le principal moyen de vote à distance ; un petit nombre de pays autorisent (dans certains cas) le vote par internet pour certaines ou toutes les élections (Estonie, Mexique, Suisse)¹⁰.

27. Certains des pays examinés ne prévoient pas la possibilité de voter à distance (par correspondance ou internet). Les électeurs doivent donc se rendre au bureau de vote. Les pays n'autorisant pas le vote à distance sont aujourd'hui minoritaires en Europe (16 sur les 35 étudiés)¹¹ ; en Amérique latine, les pays qui n'offrent pas cette possibilité sont toujours plus nombreux que ceux qui l'autorisent¹².

28. L'obligation de voter en personne peut constituer un frein considérable à l'exercice des droits politiques. La première difficulté est l'ouverture d'un nombre suffisant de bureaux de vote à l'étranger, suffisamment proches des lieux de résidence des citoyens. L'accessibilité peut également poser problème (le bureau de vote peut être trop petit ou inaccessible aux personnes handicapées). En outre, il n'est pas toujours facile de mettre à disposition le matériel et les documents voulus, notamment un nombre suffisant de bulletins de vote.

29. Par exemple, jusqu'en 2009, la législation électorale moldave disposait expressément que les bureaux de vote ne pouvaient se situer que dans l'enceinte d'une mission diplomatique ou d'un poste consulaire de la République de République de Moldova, ce qui permettait d'ouvrir 33

⁹ CDL-AD(2011)022, paragraphe 58.

¹⁰ Le vote par internet, *a fortiori* depuis l'étranger, en est encore à ses balbutiements et de nouveaux développements interviennent régulièrement. Les électeurs estoniens se trouvant à l'étranger peuvent voter par internet. Lors des dernières élections (2014), 5,71 % des votes par internet ont été exprimés de l'étranger (soit plus de 10 000 suffrages) et 71 % de ces votes émanaient de citoyens dont le séjour était temporaire (qui n'étaient pas inscrits comme résidant à l'étranger). Au Mexique, le vote par internet pour les citoyens à l'étranger est pour l'instant mis en œuvre de façon limitée au niveau local. Les électeurs suisses se trouvant à l'étranger ont accédé au vote par internet pour la première fois lors des élections fédérales (et pas seulement lors des votations) en octobre 2015.

¹¹ CDL-AD(2011)022, paragraphe 57.

¹² Le vote en personne est obligatoire en Argentine, au Brésil, en Colombie, au Nicaragua et en République dominicaine.

bureaux de vote. Ce nombre était insuffisant pour accueillir tous les électeurs et les bureaux étaient trop éloignés de leur lieu de résidence. Pour les élections législatives de 2014, 95 bureaux de vote ont donc été mis en place (38 dans l'enceinte de missions diplomatiques ou consulaires et 57 bureaux extraterritoriaux). La Tunisie a créé un nombre de bureaux de vote bien supérieur à celui des missions diplomatiques et consulaires (plus de 100 rien qu'en France).

30. Enfin, un certain nombre de pays proposent le vote par procuration ou par anticipation (ce dernier présente un intérêt uniquement pour les citoyens qui sont à l'étranger pour une durée très limitée)¹³.

V. Vote au bureau de vote : aspects pratiques

31. Même si un certain nombre de mesures préventives peuvent être prises en amont, c'est au niveau du bureau de vote dans le pays concerné qu'il faut éviter l'usurpation d'identité. Le double vote de la part de citoyens résidant dans le pays mais usurpant l'identité d'un émigré est un risque bien plus élevé que le double vote de citoyens à l'étranger.

32. Les mesures traditionnelles de lutte contre le double vote supposent le contrôle des pièces d'identité des électeurs au bureau de vote. Afin de rendre le droit de vote effectif, certains pays reconnaissent la validité de plusieurs documents (par exemple une carte d'identité ou un passeport, puisque certaines personnes ne possèdent que l'un ou l'autre). Certains vont jusqu'à autoriser la détention de deux passeports par une seule personne. De plus, il arrive que certains documents aient une durée de validité permanente ou que l'utilisation de documents périmés soit autorisée : reconnaître l'électeur grâce à sa photo n'est donc pas toujours commode. Les contrôles d'identité sont alors insuffisants pour éviter la fraude si les listes électorales ne sont pas parfaitement fiables. Ils n'offrent une garantie totale contre l'usurpation d'identité que si chaque électeur se voit délivrer un document spécifique, comme c'est le cas au Mexique et en République dominicaine. La fraude devient d'autant plus difficile que des mesures supplémentaires sont prises contre la falsification des documents d'identité, comme l'utilisation de données biométriques ou l'obligation de présenter deux pièces d'identité (comme en Argentine).

33. Le recours à l'encre indélébile est une autre mesure efficace de lutte contre le double vote ; il est impératif qu'elle soit toujours appliquée sur le même doigt et que les contrôles au bureau de vote soient systématiques. L'encrage est en usage en Tunisie et dans la plupart des pays d'Amérique latine examinés¹⁴ ; il complète les contrôles d'identité. Le marquage des pièces d'identité peut être une garantie supplémentaire mais permet d'identifier les personnes ayant voté.

34. Lorsqu'il existe un registre électoral centralisé (et fiable), une vérification en ligne de l'identité des électeurs empêche également le double vote. Dans le système mis en place en République de Moldova, les 13 chiffres composant le numéro d'identification personnel figurant sur la carte d'identité de l'électeur sont saisis dans l'application en ligne. Une demande de vérification est alors envoyée via internet au serveur de la Commission électorale centrale afin de contrôler si l'électeur a déjà voté ou non.

VI. Conclusion

35. Bien qu'il n'existe pas encore de norme internationale en matière de droit de vote des citoyens à l'étranger et de définition de la notion de résidence, il convient de veiller à la cohérence et à l'efficacité de la législation et de la pratique électorales. Cela suppose de

¹³ Exemples dans CDL-AD(2011)022, paragraphes 59-60.

¹⁴ Colombie, El Salvador, Mexique, Panama, République dominicaine.

respecter le principe « une personne, une voix », à savoir le suffrage universel pour tous les citoyens autorisés à voter mais aussi l'exclusion de l'usurpation d'identité et du vote multiple. Ce dernier point apparaît comme la principale préoccupation s'agissant des électeurs résidant *de facto* à l'étranger.

36. La mise en œuvre de mesures efficaces en faveur des électeurs à l'étranger suppose de simplifier au maximum leur inscription et l'exercice de leur droit de vote, si nécessaire par la multiplication des bureaux de vote et des modes de scrutin (notamment en autorisant le vote par correspondance, par internet ou par procuration). Si aucune précaution n'est prise, il existe cependant un risque de fraude électorale. C'est en particulier le cas lorsqu'il est possible de s'inscrire au bureau de vote le jour du scrutin ou si la liste des documents d'identification autorisés est longue. Le risque est en fait beaucoup plus élevé sur le territoire national, avec la possibilité d'usurpation d'identité, qu'à l'étranger. Là encore, plus le nombre de documents d'identité admis est important, plus le risque de fraude est élevé.

37. Il est possible d'éviter ces risques en augmentant le niveau de sécurité des listes électorales et des contrôles d'identité au bureau de vote. Ces mesures s'avèrent généralement plus strictes en Amérique latine qu'en Europe.

38. Bien que l'inscription volontaire soit de règle pour les citoyens à l'étranger, nombreux sont les systèmes nationaux qui prévoient l'inscription automatique de leurs résidents. La fiabilité de ces listes électorales peut être garantie, entre autres, par : un registre électoral centralisé, constamment mis à jour et révisé, notamment pour ce qui est des adresses ; la radiation des électeurs résidant à l'étranger de la liste électorale ; un partenariat avec les services de l'état civil afin de garantir l'intégrité de la liste électorale ; des échéances strictes et publiques pour les modifications de la liste électorale et l'obtention de pièces d'identité.

39. Les contrôles d'identité au bureau de vote, qui ne doivent pas mettre en cause le secret de vote, sont rendus plus efficaces grâce à : la délivrance de documents spécifiques d'identification des électeurs ; l'utilisation de mesures biométriques pour repérer les doublons dans les registres ; l'adoption de mesures de lutte contre la falsification de documents d'identité ; la vérification en ligne de l'identité des électeurs ; la destruction contrôlée des documents d'identification non réclamés. L'emploi d'encre indélébile complète utilement ces mesures.

40. Ces éléments montrent que la question des citoyens résidant *de facto* à l'étranger est assez complexe. Elle est indissociable des autres aspects de la législation et de la pratique électorales ; elle est aussi étroitement liée à des domaines extérieurs au processus électoral, comme la fiabilité des registres de population ou la législation en matière de fiscalité et de sécurité sociale, qui peut comporter des mesures propres à encourager les électeurs à se désinscrire des listes du territoire national ou au contraire à les en dissuader. Les mesures de caractère général garantissant à la fois le caractère inclusif et la sécurité du scrutin semblent les plus appropriées pour traiter ce problème.