



Strasbourg, le 6 octobre 2010

CDL-EL(2010)027\*

fr. seul

Etude n°580 / 2010

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

**OBSERVATIONS  
SUR  
LE VOTE A L'ETRANGER**

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

---

*\*Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

*Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

## I. LE PRINCIPE DU VOTE A L'ETRANGER

### 1. Etat des lieux.

#### Pour le Conseil de l'Europe

L'article 3 du protocole 1 de la CEDH n'impose pas de garantir le droit de vote aux élections législatives pour les électeurs expatriés, mais 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 ».

Par ailleurs, le 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. Se référer à la Résolution N° 1459 (2005) de l'APCE et à la Recommandation 1714 (2005) de l'APCE.

Dans une étude comparative du droit interne de 33 Etats membres du Conseil de l'Europe, la Cour a observé qu'une grande majorité, soit 29 ont mis en œuvre des procédures en ce sens.

26 pays prévoient le droit de vote pour les expatriés depuis leur lieu de résidence (Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Moldova, Pologne, Pays-Bas, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, Ukraine et Royaume-Uni).

3 Etats membres imposent certaines restrictions au droit de vote pour leurs ressortissants depuis l'étranger (Irlande, Danemark, République Tchèque).

4 ne prévoient pas la possibilité de vote aux élections législatives pour les ressortissants à l'étranger : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Malte.

#### Pour les 56 pays relevant de la Commission Européenne pour la démocratie par le droit.

On remarque que cette nécessité ne s'impose pas de la même manière ni avec la même force dans les 56 pays qui ont été étudiés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans les documents CDL-EL (2010)13 et CDL-EL (2010)14 rev. soumis à notre expertise.

C'est ainsi que l'on recense 13 pays dans lesquels aucune disposition juridique n'a été prise pour organiser le vote de leurs ressortissants établis à l'étranger. Il s'agit de : Albanie, Andorre, Arménie, Chili, Chypre, Grèce, Irlande, Israël, Malte, Maroc, Monténégro, Saint-Marin, Turquie.

Sur ces 13 pays, 10 sont des Etats membres du Conseil de l'Europe, à savoir : Albanie, Andorre, Arménie, Chypre, Grèce, Irlande, Malte, Monténégro, Saint-Marin, Turquie.

Il existe des nuances et des disparités que nous nous proposons d'étudier entre ces 13 Etats quant à l'absence de cadre juridique en matière de vote à l'étranger.

- Albanie, Andorre, Chypre : Aucune disposition n'a été trouvée dans la législation électorale (Albanie, Andorre) ou la Constitution (Chypre).

- Arménie : Le vote à l'étranger a été aboli en 2007 par amendement au Code électoral de la République d'Arménie. Il s'agit manifestement d'un retour en arrière par rapport à l'article 51 du Code électoral de la République d'Arménie, adopté le 5 février 1999, qui organisait la procédure du vote à l'étranger.

On ne peut manquer de s'interroger quant à ce revirement de la législation arménienne en matière électorale.

- Chili, Grèce, Montenegro, Saint-Marin et Turquie : Pour ces quatre Etats, seuls votent les citoyens qui se trouvent dans leurs pays respectifs, à savoir Chili, Grèce, Montenegro, Saint-Marin ou Turquie, au moment du vote, sachant qu'ils peuvent participer à tous les scrutins.

- Irlande, Israël, Maroc : Exception faite aux membres du corps diplomatique (Irlande, Israël et Maroc) ou consulaire ou résidant à l'étranger (Maroc) et de l'armée (Irlande et Israël) qui seuls sont autorisés à voter à l'étranger.

Le Maroc admet la possibilité du vote à l'étranger en cas de référendum.

- Le cas de la Grèce et la décision de la Cour Européenne des Droits de l'Homme de juillet 2010. Plus précisément sur la requête formulée par deux de ses ressortissants pour pouvoir exercer leur droit de vote en France lors des élections législatives du 16 septembre 2007 en Grèce.

Nikolaos Stirapoulos et Christos Giakoumopoulos, ressortissants grecs, fonctionnaires du Conseil de l'Europe, résidant à Strasbourg ont émis auprès de l'Ambassadeur de Grèce en France le souhait d'exercer leur droit de vote à cette occasion.

Il leur a été répondu à **l'époque** 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 ».

De fait, les deux 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 n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme qui prescrit : « *Les Hautes Autorités 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* ». En outre et au titre de l'article 41, la Cour a considéré que le constat de violation fournissait en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral et a contraint la Grèce à verser conjointement aux deux requérants la somme de 2000 euros pour frais et dépens.

Pour mémoire, rappelons que l'article 51§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.

## **2. Sur le principe du vote à l'étranger : avis favorable**

### **Nationalité et citoyenneté**

**Le principe de la « nationalité » est la reconnaissance légale du citoyen.**

Dès lors, le citoyen du pays bénéficie des droits reconnus dans cet Etat. Et le principe du « vote à l'étranger » maintient au 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 (dont la France) élisent des Parlementaires notamment Sénateurs de l'étranger et à partir de 2012, les Députés « représentant les Français de l'étranger ».

Le vote doit permettre de maintenir un principe d'égalité entre les citoyens vivant sur le territoire national et ceux qui sont les expatriés.

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.

Organiser les conditions du vote à l'étranger est donc une nécessité, voire une obligation pour la démocratie. Cela suppose d'abord l'expression d'une volonté politique des gouvernements et réciproquement la participation effective des citoyens concernés.

#### Les hypothèses inverses et les observations :

- Un citoyen ayant **la nationalité d'un pays déterminé** peut-il être privé partiellement de ses droits civiques en n'étant pas autorisé ou en ne pouvant pas voter depuis l'étranger ? C'est la réalité dans beaucoup de pays.
- ou en étant soumis à des droits « partiels » ou « réservés » en vertu de règles spécifiques ? C'est le cas dans beaucoup de pays.
- **qu'advient-il, dans ces conditions, du principe et du respect de « la nationalité reconnue ou acquise » ?**
- qu'en est-il dans ces conditions restrictives du principe d'universalité ou de constitutionalité « du droit de vote » consenti dans une démocratie ? Voir le cas de la Grèce.
- comment justifier que le droit de vote soit consenti aux expatriés pour les élections nationales et pas pour des élections locales ?
- comment justifier éventuellement des restrictions aux élections locales pour des représentants des expatriés siégeant au Parlement ? (ce qui pourrait être le cas pour la France)
- de plus la nationalité fondée sur la notion de « **pays d'origine** » de par « le droit du sol » notamment suppose l'inscription sur une liste de population ou une liste électorale d'une commune identifiée. Comment ce citoyen ne pourrait-il pas voter pour les élections locales ?

## II. QUI PEUT VOTER ?

### 1. Les modalités d'inscription

Légitimement, si on veut respecter le droit à la nationalité qui confère la citoyenneté, on peut répondre : « tout citoyen résidant à l'étranger » sans restriction.

Ces personnes ont un lien réel et personnel avec le pays du vote : une nationalité acquise et conservée, le lieu de naissance, une filiation directe ou un mariage avec des nationaux...

A la question, 21 Etats ont répondu :

« **Les citoyens résidant ou temporairement à l'étranger** » sans restriction par rapport à la durée de l'absence ou l'obligation d'avoir résidé dans le pays.

Il s'agit de : Algérie, Bélarus, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, Islande, Lituanie, Luxembourg, Moldavie, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pérou, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Ukraine.

A noter que le Kirghizistan retient la notion seule de « **Citoyens résidant à l'étranger** » excluant celle de résidant « *temporaire* ».

A l'inverse le Liechtenstein ne retient que la notion de « *Citoyens temporairement à l'étranger* ».

On peut bien sûr s'interroger sur la notion de « *citoyen temporairement à l'étranger* ». Quelle réalité recoupe-elle ? Cette notion mériterait un encadrement juridique précis.

A partir de quel moment un citoyen est-il considéré comme « **temporairement** » à l'étranger et à contrario qu'est-ce qui contribue à le considérer comme « *un citoyen résidant à l'étranger* », formulation qui sous-entend la **notion de durée** et de **permanence** ?

Les 20 Etats restant ont assorti cette réponse de conditions complémentaires destinées à encadrer ce droit de vote depuis l'étranger :

- L'Autriche, la France, la Georgie, l'Italie, le Portugal et la Serbie prévoient pour le citoyen résidant ou temporairement à l'étranger, **son inscription sur une liste électorale consulaire**.
- En Allemagne, les résidents hors du territoire national peuvent voter à condition qu'avant leur départ ils aient résidé pendant une période ininterrompue moins de 3 mois sur le territoire national et qu'il ne se soit pas écoulé plus de 25 ans depuis leur départ.
- En Belgique, le citoyen doit être inscrit au registre de 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 devra 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.
- 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.
- 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.
- La Roumanie, pour ses citoyens résidant ou temporairement à l'étranger, requiert la présentation d'un passeport.
- Au Royaume-Uni, le citoyen résidant ou temporairement à l'étranger doit avoir vécu au Royaume-Uni pendant les 15 dernières années et s'inscrit sur la liste électorale de sa commune d'origine.
- La Russie, pour ses citoyens résidant ou temporairement à l'étranger, exige une demande faite par écrit ou oralement.

- L'Ukraine demande qu' « **une raison légitime** » soit formulée par les compatriotes établis hors d'Ukraine, qu'ils soient citoyens résidant ou temporairement à l'étranger.

## 2. Les modalités de vote

- A l'ambassade et au consulat  
Des personnes enregistrées (remplissant les conditions de voter) sur des registres ad hoc.
- Par correspondance ?  
Vérifications difficiles, mais système légitime.
- Par procuration :  
Admis dans certains Etats du Conseil de l'Europe et possible  
Vérification nécessaire de la légitimité du correspondant, obligation d'être inscrit sur la même liste électorale.
- Par vote électronique ?  
Risques de fraude, le système est-il au point ? problème de la disponibilité des équipements.  
Qui fait la centralisation des votes émis et le contrôle ?

### Observations

- **Certaines conditions semblent normales et exigibles**
  - inscription sur une liste électorale consulaire
  - démarche faite par écrit
  - formulation de la raison légitime
  - inscription au registre de la commune d'origine
  - être muni d'une carte d'électeur reçue personnellement
  - présentation d'un passeport ou d'une carte de résident.
- **Faut-il aller plus loin ?**
  - justifier d'avoir vécu dans son pays d'origine un certain nombre d'années ?
  - **fixer une limite ou une durée au temps d'éloignement** ? Cela supposerait de préciser et de légiférer sur la notion de « **temporairement** » et à l'étranger . La notion de « **durée** » serait à préciser et / ou la notion de « **permanence** » à définir.
  - En supposant que la notion de durée limite le temps de résidence à l'étranger, qu'advient-il légalement de cette personne qui prolonge son temps de résidence ? Qu'advient-il de ses droits de citoyen et tout simplement de sa « nationalité » ? la perdrait-il ?
- **Qu'est-ce qui justifierait ces restrictions ?** : Les situations démographiques des pays respectifs, peut-être :
  - Certains Etats, pour des raisons historiques (émigration de la misère, persécutions ethniques ou religieuses), ont une « diaspora » nombreuse, dotée d'une fidélité persistante à leur Etat d'origine. L'Arménie par exemple, qui pose des problèmes pour « ouvrir le droit de vote » à ces résidents Arméniens à l'étranger. Le vote a été supprimé en 2007 par amendement au code électoral, alors que l'Article 51 du Code électoral de la République d'Arménie adopté en 1999 organisait la procédure du vote à l'étranger.
  - **Au contraire** le Portugal qui a plus de 20 % de son corps électoral à l'étranger « **ouvre largement** » les scrutins à toutes les élections générales et nationales. Tandis que le Luxembourg a, au contraire, une population d'étrangers résidents proportionnellement très élevée et majoritairement portugais.

### III. LES ELECTIONS CONCERNEES

Une mosaïque de scrutins pour répondre à la question.

Tous les scrutins : 7 Etats : Autriche, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Irlande, Islande, Israël, Norvège

Présidentielles	Parlementaires	Référendum	Européennes	Locales
Mexique				
Brésil		Brésil		
Bulgarie	Bulgarie			
Ex Rép. Yougoslave de Macédoine	Ex Rép. Yougoslave de Macédoine			
Géorgie	Géorgie			
Roumanie	Roumanie			
Serbie	Serbie			
Kirghizistan	Kirghizistan	Kirghizistan		
Moldavie	Moldavie	Moldavie		
Pérou	Pérou	Pérou		
Pologne	Pologne	Pologne		
Russie	Russie	Russie		
Slovénie	Slovénie	Slovénie		
Ukraine	Ukraine	Ukraine		
Algérie	Algérie	Algérie		Algérie
Finlande	Finlande			Finlande
France		France	France	
Corée	Corée			
Bélarus	Bélarus	Bélarus		Bélarus
<b>Portugal</b>	<b>Portugal</b>	<b>Portugal</b>	<b>Portugal</b>	
	Rép tchèque			
	Slovaquie			
	Hongrie	Hongrie	Hongrie	
	Estonie	Estonie		
	Italie	Italie		
	Lettonie	Lettonie		
	Espagne	Espagne		Espagne
	Liechtenstein	Liechtenstein		Liechtenstein
	Suisse	Suisse		Suisse
	Belgique		Belgique	
	Pays Bas		Pays Bas	
	Royaume-Uni		Royaume- Uni	
	Luxembourg	Luxembourg	Luxembourg	
	Suède	Suède	Suède	Suède
Monaco				Monaco
		Maroc		
	Lituanie	Lituanie	Lituanie	Lituanie
	Allemagne		Allemagne	
	Croatie		Croatie	

## 1. Elections politiques nationales

Si l'ouverture aux expatriés des scrutins nationaux pose le moins de problèmes, c'est que la taille même de la circonscription laisse penser que le résultat du vote ne peut être changé du seul fait du vote des expatriés. Par ailleurs, on note en général un faible empressement des expatriés 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. L'attachement à l'existence de cette faculté suffirait, en quelque sorte, à symboliser la légitimité d'un attachement persistant.

## 2. Quelles élections seraient concernées : observations

On pourrait craindre le risque de changement du résultat de l'élection du Député de la Circonscription au gré du vote des expatriés qui feraient le choix de cette circonscription. L'ouverture du droit de vote aux élections législatives peut poser ainsi un **double problème** :

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

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

- **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, Sénateurs et Députés à partir de 2012. Le problème est alors celui de la « **définition du collège électoral** ». S'il est trop restreint, il peut fausser l'un des principes fondamentaux de la démocratie : « **le droit de vote s'il doit être libre et secret, doit aussi être égal** ». Ainsi, pour une circonscription, la composition du collège électoral des citoyens résidant à l'étranger, en termes de nombre, doit être proportionnelle à la moyenne des électeurs de l'ensemble des circonscriptions.

## 3. Elections locales

- **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. **Le risque est que des expatriés puissent en participant aux élections locales modifier les majorités**. C'est la raison des restrictions voire de l'exclusion des « collectivités locales » du droit de vote des expatriés.

Et pourtant, s'ils sont inscrits dans leur commune d'origine et à plus forte raison et 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 ?

- **Le choix du lieu de vote** pour les élections locales doit être réglementé. Ou c'est le lieu d'origine ou un autre lieu bien identifié qui pour des raisons nouvelles justifieraient un changement.

- **Comment concilier** aussi l'appartenance de droit à « un pays d'origine » et de fait à un « pays d'accueil » par la réalité d'une résidence pour un temps déterminé ou d'une durée non précisée voire illimitée.



Cette situation ou cette occasion peut-elle ouvrir, dans les deux pays concernés, des possibilités de « croisement », « d'échanges » ou de « superpositions » de droits ? Une réflexion à mener rapidement, dans l'Europe des 27..., si cette Europe veut être une réalité qui s'affirme.

#### 4. Elections européennes

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.

#### IV. CONCLUSION

**Toute démocratie est fragile.** Et les risques de déstabilisation politique de certains pays démocratisés récemment suscitent des craintes de manipulations des scrutins.

Ces risques, mal estimés, conduisent à la **prudence**, voire à des **restrictions** ou à des **exclusions**.

**Or, le strict respect des droits fondamentaux des citoyens des Etats membres** du Conseil de l'Europe (liberté d'expression, de pensée, de religion sous réserve de l'ordre public et des droits d'autrui) doit garantir que :

- **Le droit de vote des expatriés et la citoyenneté** ne sont pas un vain mot, en Europe ou en tout état de cause dans Union Européenne.
- **le respect de la citoyenneté nationale** nécessairement conforme à la Convention Européenne des Droits de l'Homme doit être garanti effectivement dans un Etat de droit, sans restriction.
- **Le droit de continuer à voter dans son Etat d'origine** et peut-être dans certains cas simultanément, dans son Etat de résidence, devrait être une faculté accompagnant les déplacements intra-européens et l'affirmation « d'une citoyenneté Européenne ».

Dans cette Europe qui se bâtit, le rôle de la Commission de la Démocratie par le Droit n'est pas d'encourager des nostalgies potentielles, mais bien de conforter l'Etat de droit, reposant sur des scrutins ouverts et sincères, et l'accès simultané à une Citoyenneté Nationale et Européenne également respectueuse des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.