



Strasbourg, le 19 octobre 2010

CDL-EL(2010)032*

Or. fr.

Etude No 580 / 2010

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

PROJET DE RAPPORT

sur le

VOTE A L'ETRANGER

sur la base des observations de

Mme Josette DURRIEU (Experte, France)

M. Laszlo TROCSANYI (Membre suppléant, Hongrie)

**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

INTRODUCTION

1. La question du droit de vote des citoyens à l'étranger est régulièrement discutée, que ce soit dans les Etats européens ou dans le reste du monde.
2. C'est pourquoi, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont décidé d'élaborer une étude sur cette question. Cette étude se concentrera sur la question du droit de suffrage actif, sans traiter de l'éligibilité.
3. 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.
4. 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.
5. Ce rapport vise à la fois à faire un état des lieux et à ouvrir des pistes de réflexion dans le sens d'un consensus sur la question du vote à l'étranger.
6. *Le présent rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa ...réunion (Venise,)* et par la Commission de Venise lors de sa ... session (Venise, ...).

I. LE PRINCIPE DU VOTE A L'ETRANGER

1. Etat des lieux

Pour le Conseil de l'Europe

7. L'article 3 du premier protocole additionnel à 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 ».
8. 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 : voir la Résolution n° 1459 (2005) de l'APCE (point 7) sur l'abolition des restrictions au droit de vote et la Recommandation n° 1714 (2005) (point 1.ii).
9. Un pas décisif a été franchi par la *Cour européenne des droits de l'homme* lorsqu'elle a rendu un arrêt concernant des fonctionnaires grecs du Conseil de l'Europe.¹ Nikolaos Sitaropoulos, Stephanos Stavros 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.
10. 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

¹ CEDH 8 juillet 2010, *Sitaropoulos et autres c. Grèce*, n° 42202/07, arrêt du 10 juillet 2010.

rejet pur et simple. Depuis, aucune initiative nouvelle n'a été prise pour favoriser le vote des ressortissants grecs à l'étranger.

11. 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 ».

12. 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.

13. 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.

14. 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).

15. 3 Etats membres imposent certaines restrictions au droit de vote pour leurs ressortissants depuis l'étranger (Irlande, Danemark, République Tchèque).

16. 4 ne prévoient pas la possibilité de vote aux élections législatives pour les ressortissants à l'étranger : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Malte.

17. La Cour n'a cependant 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 expatriés. 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. »². 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 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 »³.

Pour les 57 pays relevant de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

18. La Commission de Venise a en outre étudié de manière comparative la situation dans ses 57 Etats membres (voir les documents CDL-EL(2010)013rev2 et CDL-EL(2010)014rev). On remarque que la nécessité d'introduire le vote des citoyens à l'étranger ne s'impose pas de la même manière ni avec la même force dans tous ces Etats.

² *Ibid.*, par. 43.

³ *Ibid.*, par. 47.

19. C'est ainsi que l'on recense 12 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, Arménie, Chili, Chypre, Grèce, Irlande, Israël, Malte, Maroc, Monténégro, Saint-Marin, Turquie.

20. Sur ces 12 pays, 9 sont des Etats membres du Conseil de l'Europe, à savoir : Albanie, Arménie, Chypre, Grèce, Irlande, Malte, Monténégro, Saint-Marin, Turquie.

21. 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, Chypre : Aucune disposition n'a été trouvée dans la législation électorale (Albanie) 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. L'abolition du droit de vote à l'étranger a été justifié 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 quatre 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, il faut se référer à la décision de la Cour européenne des droits de l'homme de juillet 2010, développée plus haut.

- Irlande, Israël, Maroc : seuls sont autorisés à voter à l'étranger les membres du corps diplomatique et de l'armée (Irlande et Israël). Le Maroc admet la possibilité du vote à l'étranger en cas de référendum. En Irlande, l'absence de droit de vote des citoyens à l'étranger a été justifiée par leur nombre important, qui pourrait influencer le résultat, le fait qu'ils ne paient pas d'impôts en Irlande et qu'ils n'ont en principe pas à respecter les lois irlandaises.

2. Sur le principe du vote à l'étranger : arguments en faveur

Nationalité et citoyenneté

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

22. Il en résulte que, le citoyen du pays bénéficie des droits reconnus dans cet Etat. Et 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. En France, par exemple, sont élus des sénateurs de l'étranger et, à partir de 2012, ce sera le cas des députés « représentant les Français de l'étranger ».

23. Le vote doit permettre de maintenir l'égalité entre les citoyens vivant sur le territoire national et ceux qui se sont expatriés.

24. 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.

25. 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. Il a

cependant indiqué que l'article 3 du Protocole additionnel pouvait dans certains cas imposer le droit de vote des citoyens à l'étranger.

26. Dans ce cadre, il convient d'examiner les arguments qui peuvent justifier un tel droit, aussi bien que ses limitations voire son refus.

27. Les questions suivantes se posent alors :

- 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)
- dans le cas où les citoyens à l'étranger sont inscrits sur une liste de population ou une liste électorale d'une commune déterminée, peut-il se justifier de leur refuser le droit de vote ?

II. QUI PEUT VOTER ?

1. Principe

28. Les Etats faisant l'objet de l'analyse peuvent faire une distinction entre les citoyens qui sont temporairement à l'étranger (par exemple, en tant que touristes) et les citoyens qui résident d'une façon permanente à l'étranger. Cette distinction peut jouer un rôle important dans la définition des modalités de participation aux élections pour ces deux catégories de citoyens. Différentes listes peuvent être maintenues auprès de différentes autorités nationales : le plus souvent auprès des postes diplomatiques ou encore auprès des autorités locales. Ces listes serviront comme base au moment de la constitution des listes électorales.

29. A la question, 22 Etats ont répondu :

« *Les 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.

30. 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 seule notion de « *citoyens résidant à l'étranger* » excluant celle de résident « *temporaire* ». En Andorre, il est possible de voter par anticipation sur le territoire national ; comme la majorité des expatriés vivent près d'Andorre, cela n'est pas un problème pour eux.

31. 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.

32. 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.

33. Tel est aussi le cas de la Hongrie. Les citoyens doivent être, par contre, enregistrés sur le registre de la population maintenu auprès des postes diplomatiques à l'étranger.

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

35. 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.

36. 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.

37. Le contenu de la notion de « citoyen temporairement à l'étranger » est donc variable. Cette notion mérite un encadrement juridique précis. L'idée de base est qu'il doit rester un lien assez fort avec l'Etat d'origine.

38. Dans une autre catégorie d'Etats, il n'existe pas de distinction entre les citoyens temporairement à l'étranger et les citoyens résidant à l'étranger. Ils doivent, par contre, tous, être inscrits sur les registres nationaux qui sont maintenus le plus souvent auprès des autorités locales. Tel est le cas de l'Autriche ou de la République de Corée.

39. Enfin, dans une dernière catégorie de pays, une distinction claire existe entre les citoyens temporairement à l'étranger et les citoyens résidant à l'étranger.

40. 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.

41. En Espagne, les citoyens résidant à l'étranger s'enregistrent auprès du Bureau régional des élections alors que les citoyens temporairement à l'étranger, doivent s'inscrire auprès des postes diplomatiques.

42. Les informations relatives à 19 Etats indiquent des conditions complémentaires destinées à encadrer le droit de vote depuis l'étranger.

- L'Autriche, la France, la Géorgie, 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 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.
- 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 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 d'inscription

43. L'organisation des scrutins et ainsi celle du vote à l'étranger commence, en général, par la constitution des listes électorales qui servent à l'identification des citoyens ayant le droit de vote et également, au contrôle a posteriori des actes électoraux. Ces listes peuvent être constituées de plusieurs façons même si elles sont établies sur la base des listes déjà mentionnées, le plus souvent elles 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.

44. Dans certains Etats, un activisme étatique est prévu dans le cas des résidents à l'étranger. L'Etat peut maintenir une liste de ses citoyens et les appeler à participer aux élections au moment des scrutins ou encore le fait qu'ils soient résidents à l'étranger, peut être enregistré sur les listes qui sont à la base des listes électorales (par exemple, les registres de population).

45. Ce sont les postes diplomatiques à l'étranger qui ont la liste des citoyens établis d'une façon permanente sur le territoire de leur compétence dans le 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.

46. 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

47. 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.

48. Par exemple, en Allemagne, un délai de vingt et un jours est prévu. 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, le délai est de soixante à cent cinquante jours. En République tchèque, il est également de

soixante jours. Pour les Pays-Bas, ce même délai est de six semaines, quarante-six jours pour la Finlande, trente jours pour l'Estonie, vingt et un jours pour la Géorgie, seize jours pour la Hongrie, vingt-cinq jours pour l'Espagne de alors qu'il n'est que de trois jours dans le cas de la Pologne.

49. 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.

50. La demande doit être formulée par écrit en Allemagne, en Islande, au Mexique (courrier recommandé), aux Pays-Bas, en Russie. 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. Elle doit être faite en personne ou par une personne déléguée dans le cas de la Hongrie. 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.

51. Enfin, la demande doit être adressée le plus souvent aux postes diplomatiques ou consulaires. Tel est le cas 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. Dans ce dernier pays, le demandeur doit faire part d'une « raison légitime ».

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

53. 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, enfin, en Suède, c'est l'Agence des impôts qui maintient une liste de ces citoyens.

54. 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.

55. Ainsi, pour le Belarus, 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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.

60. 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.

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 » 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, on peut se demander comment le critère de limite de temps doit être fixé. En outre, dans de nombreux cas, la personne en question garde sa nationalité, même si elle en acquiert une autre ; en tout cas, elle ne perd pas sa nationalité après l'expiration d'une durée déterminée.

- Qu'est-ce qui peut justifier le refus du droit de vote aux citoyens domiciliés à l'étranger ou les restrictions à ce droit ? : 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. Tel est le cas par exemple de l'Arménie ou de l'Irlande, qui posent des problèmes pour « ouvrir le droit de vote » à ces résidents 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.
 - L'absence de lien avec le pays d'origine, d'où la fixation dans certains Etats d'un critère de temps. 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.
 - Les difficultés pratiques. Elles peuvent être 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.

III. LES ELECTIONS CONCERNEES

La situation varie beaucoup selon les Etats.

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

Présidentielles	Parlementaires	Référendum	Européennes	Locales
Algérie	Algérie	Algérie		Algérie
	Allemagne		Allemagne	
Bélarus	Bélarus	Bélarus		Bélarus
	Belgique		Belgique	
Brésil		Brésil		
Bulgarie	Bulgarie			
Corée	Corée			
	Croatie		Croatie	
	Espagne	Espagne		Espagne
	Estonie	Estonie		
Finlande	Finlande			Finlande
France		France	France	
Géorgie	Géorgie			
	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		
	Royaume-Uni		Royaume- Uni	

Russie	Russie	Russie		
Serbie	Serbie			
	Suède	Suède	Suède	Suède
	Slovaquie			
Slovénie	Slovénie	Slovénie		
	Suisse	Suisse		Suisse ⁴
Ukraine	Ukraine	Ukraine		

1. Elections politiques nationales

61. L'ouverture aux expatriés des scrutins nationaux pose le moins de problèmes lorsque ceux-ci ont lieu dans une circonscription unique (élection présidentielle par exemple) ou dans de très grandes circonscriptions : 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.

62. Par contre, en présence de petites circonscriptions, 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 (librement) 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, 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 ?
- 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 ?
- Ainsi, par exemple, les votes sont comptabilisés dans la commune d'origine en Autriche, Espagne, Finlande, Hongrie.
- 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.
- 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. 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).
- Le problème est alors celui de la « définition du collège électoral », ou du moins du nombre de sièges attribués à la (aux) circonscription(s) des citoyens à l'étranger. Si ce nombre

⁴ Scrutins cantonaux dans certains cantons.

est trop limité, cela peut fausser l'un des principes fondamentaux de la démocratie, le suffrage égal. Le nombre d'électeurs de l'étranger inscrits par siège devrait être équivalent au nombre d'électeurs de l'intérieur.

2. Elections locales

63. 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 une des raisons des restrictions voire de l'exclusion des « collectivités locales » du droit de vote des expatriés.

64. Et pourtant, si les électeurs 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 ?

65. Le choix du lieu de vote pour les élections locales doit être réglementé, par la détermination d'un critère de rattachement (lieu de naissance, ancien domicile, propriété immobilière).

66. 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 ? Le droit de vote sur le plan local est reconnu à une certaine catégorie d'étrangers résidents dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe – notamment pour les citoyens européens au sein de l'Union européenne (article 20.2.b du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

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

3. Elections européennes

68. 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 États afin d'éviter des doubles votes qui constitueraient une rupture de l'égalité devant le suffrage universel.

IV. LES MODALITÉS DU VOTE

69. 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.

70. 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 résidant 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, Belarus, 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.

71. Les citoyens de vingt et un pays peuvent voter par voie postale. Parmi ces Etats, neuf ne prévoient que ce mode du 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 du vote (Belgique, Bosnie-Herzégovine, Estonie, 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).

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

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

74. 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.

IV. CONCLUSION

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

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

77. 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 l'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 ».

78. Dans cette Europe qui se bâtit, le rôle de la Commission européenne pour 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.