

**28<sup>e</sup> SESSION**  
**Strasbourg, 24-26 mars 2015**

**CG/2015(28)6FINAL**  
13 mars 2015

## Listes électorales et électeurs résidant *de facto* à l'étranger

Commission de suivi  
Rapporteur :<sup>1</sup> Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE-CCE)

Résolution 378 (2015).....	2
Recommandation (2015).....	6
Exposé des motifs.....	8
Annexe (en anglais uniquement) .....	24

### Résumé

Plusieurs missions d'observation électorale ont noté l'existence de problèmes concernant les électeurs inscrits sur les listes électorales bien que résidant *de facto* à l'étranger. Cette catégorie d'électeurs pose un problème du point de vue de la gestion efficace des élections, de la transparence et de l'objectif de combattre la fraude électorale. Ces considérations peuvent nécessiter des contrôles exhaustifs des listes électorales, incluant le retrait éventuel des électeurs qui résident *de facto* à l'étranger.

L'étude d'une sélection de 16 Etats membres du Conseil de l'Europe révèle que les législations prévoient le plus souvent des conditions de résidence pour avoir le droit de voter aux élections locales. Le problème des électeurs inscrits sur les listes électorales bien que résidant *de facto* à l'étranger est donc principalement dû à une application déficiente de la loi en vigueur.

Dans ce rapport, le Congrès veut rendre les collectivités locales et régionales conscientes de leurs responsabilités en tant qu'entités en charge de la gestion pratique des élections, et notamment de la qualité des listes électorales. Dans le contexte d'un « lien véritable » (résidence permanente, lieu de vie principal, etc.) entre un électeur et le pays où il vote au niveau territorial, le Congrès invite instamment les collectivités locales et régionales à accorder une attention particulière au problème des personnes inscrites sur les listes électorales qui résident *de facto* à l'étranger.

---

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

# LISTES ÉLECTORALES ET ÉLECTEURS RÉSIDANT *DE FACTO* À L'ÉTRANGER

## RÉSOLUTION 378 (2015)<sup>2</sup>

1. Le droit des citoyens à des élections libres à bulletin secret est un droit universel inscrit dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.<sup>3</sup> Le suffrage universel est l'un des piliers du droit international dans ce domaine et figure au nombre des normes internationales pertinentes.<sup>4</sup>

2. Le droit des citoyens d'exercer leur choix démocratique dans le cadre d'un suffrage universel, égalitaire, libre, secret et direct est le fondement de la participation politique au niveau territorial et il est inscrit dans le Protocole additionnel de la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.<sup>5</sup> Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a confirmé que les garanties de l'article 25(b) du PIDCP<sup>6</sup> s'appliquaient aussi aux élections locales.<sup>7</sup>

3. Bien que le suffrage universel et la non-discrimination soient deux principes directeurs des élections libres, établis au niveau international par des traités et des normes, le droit de vote peut être assujéti à un certain nombre de conditions qui doivent être raisonnables et prévues par la loi. Les exceptions les plus fréquentes concernent l'âge et la nationalité. Le droit de vote peut aussi être assujéti à des conditions de résidence. Pour ce qui concerne les élections locales et régionales, de telles conditions ne sont pas incompatibles – *a priori* – avec le principe du suffrage universel.<sup>8</sup> Des conditions de résidence raisonnables et limitées sont également des restrictions admissibles du droit au suffrage universel d'après le Comité des droits de l'homme des Nations Unies<sup>9</sup> et les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme.

4. Lors des missions menées par le Congrès, en particulier, en Arménie, Bosnie-Herzégovine et Moldova<sup>10</sup>, il a été constaté que les personnes qui restent inscrites sur les listes électorales bien qu'elles résident *de facto* à l'étranger posent problème pour la gestion efficace des élections, l'intégrité et la transparence des processus électoraux et la prévention de la fraude ou de la manipulation. Des problèmes similaires ont été mentionnés par les observateurs d'élections nationales.

<sup>2</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 25 mars 2015, 2<sup>e</sup> séance (voir le document CG/2015(28)6FINAL, exposé des motifs), rapporteur : Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE-CCE).

<sup>3</sup> Protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 9), article 3, <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/009.htm>

<sup>4</sup> Parmi lesquelles : la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 21, <http://www.un.org/fr/documents/udhr/> le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), article 25(b), <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> ; le Document de Copenhague de l'OSCE, paragraphe 7.3., <http://www.osce.org/fr/odhr/elections/14304?download=true> ; le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-f)

<sup>5</sup> Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), entré en vigueur en juin 2012, <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/207.htm>

<sup>6</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>7</sup> Voir diverses décisions du HCR concernant les élections locales, <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>

<sup>8</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, rapport explicatif, page 19 : « ... [la durée de résidence spécifiée] ne dépasse pas quelques mois ; un délai plus long ne peut être admis que pour la protection des minorités nationales. »

<sup>9</sup> Observation générale n°25(57) du HCR, paragraphe 11, <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/french/f-HRC-comment25.htm>

<sup>10</sup> REC 313(2011), Élections locales en Moldova

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC313\(2011\)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=BD2CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC313(2011)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=BD2CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) ; REC 339(2013), Élections locales en Bosnie-Herzégovine [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC339\(2013\)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=BD2CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC339(2013)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=BD2CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) ; REC 344(2013), Élection des membres de l'*avagani* (conseil municipal) de la ville d'Erevan (Arménie), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2123973&Site=COE>

5. Indépendamment des réglementations en vigueur dans les différents pays concernant cette catégorie d'électeurs, il est communément reconnu parmi les acteurs internationaux du domaine de l'observation d'élections que les personnes inscrites sur les listes électorales qui résident *de facto* à l'étranger prennent une importance croissante dans de nombreux Etats. Le problème sous-jacent – la qualité des listes électorales – est lui aussi bien connu.

6. Le droit de vote est étroitement lié à la capacité des autorités de l'Etat à déterminer avec précision qui est titulaire de ce droit et à établir des listes d'électeurs exactes. L'inscription des électeurs peut être « active » (elle requiert alors que l'intéressé indique aux autorités son souhait de participer aux élections) ou « passive » (les listes d'électeurs sont compilées sur la base de données publiques existantes, par exemple les registres de population nationaux). Le problème des électeurs résidant *de facto* à l'étranger dont le nom figure encore sur les listes électorales se pose principalement dans les pays dotés d'un système d'inscription passive. Quel que soit le système d'inscription, les électeurs peuvent aussi avoir un intérêt personnel (par exemple des droits aux prestations de sécurité sociale) à ne pas déclarer qu'ils ne résident plus dans leur pays d'origine, et rester de ce fait inscrit sur les listes électorales.

7. Concernant le concept de « résidence », les dispositions sont très variables selon les Etats, et on ne peut dériver des normes et bonnes pratiques internationales que des critères généraux. Pour ces dernières, la Cour internationale de justice (CIJ) a conclu dans l'affaire *Nottebohm*<sup>11</sup> que l'existence d'un « lien véritable » entre un pays et une personne devait être prouvée. Pour définir ce « lien véritable », la CIJ s'est basée sur le site des intérêts du requérant et de ses activités commerciales/économiques. Au niveau interne, de nombreux pays s'appuient sur le concept de « résidence permanente »<sup>12</sup>, qui requiert généralement d'avoir cité la localité concernée, dans le registre, en tant que lieu de « résidence ». Bien que la « résidence permanente » reçoive des définitions diverses, les réglementations internes semblent avoir pour dénominateur commun d'exiger l'existence d'un « lien véritable », par le biais de relations prédominantes, entre une personne et un pays.

8. Concernant la question connexe du droit des étrangers de voter aux élections locales, on observe une tendance, basée sur les normes internationales, à étendre le droit de vote aux étrangers (ou à certains d'entre eux), à l'instar notamment du droit de vote des citoyens de l'UE aux élections locales.<sup>13</sup> La Convention de 1992 du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local<sup>14</sup> prévoit que les Etats membres peuvent accorder le droit de vote aux élections locales à tout résident étranger<sup>15</sup>. L'octroi du droit de vote, pour les élections locales, aux non-nationaux résidant dans une collectivité donnée s'explique par la meilleure intégration des étrangers dans la vie de la collectivité et par le fait qu'ils sont en outre, de même que les nationaux, particulièrement touchés par les politiques locales.<sup>16</sup>

11 CIJ, affaire *Nottebohm* (Liechtenstein c. Guatemala), arrêt du 6 avril 1955.

12 Le Code de bonne pratique en matière électorale renvoie à la notion de « résidence habituelle » (rapport explicatif, page 19).

13 Charte des droits fondamentaux de l'UE, article 40 : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. »

14 Ratifiée par 8 Etats membres.

15 Les articles 6 et 7 prévoient l'octroi de ce droit « ...après cinq ans de résidence légale et habituelle dans le pays d'accueil... », <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/144.htm>

16 Le paragraphe 18 du rapport explicatif de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie politique au niveau local indique ce qui suit : « ... les décisions prises par les autorités locales influent sur de nombreux aspects de la vie quotidienne de l'ensemble des habitants de la collectivité : logement, éducation, aménagements à usage collectif, transports publics, et équipements culturels et sportifs par exemple. », <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/144.htm>

9. Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales<sup>17</sup> garantit « le droit de participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident. »<sup>18</sup> Aux termes du paragraphe 5.1. du Protocole additionnel, les Etats membres peuvent restreindre le droit de vote à leurs seuls citoyens. Le rapport explicatif du Protocole additionnel précise que ces dispositions ne s'opposent pas à ce que des droits électoraux soient accordés à d'autres personnes, par exemple à des citoyens qui ne résident pas dans la collectivité locale ou à des non-citoyens<sup>19</sup>, ce que reflètent les diverses approches des Etats membres concernant les électeurs qui partent à l'étranger.

10. Compte tenu de ce qui précède, et sur la base de l'expérience pratique acquise lors des missions d'observation d'élections locales et régionales, le Congrès insiste sur l'importance de l'exactitude des listes électorales pour garantir la tenue d'élections équitables et véritablement démocratiques.

11. Il invite, par conséquent, les collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe, en tant qu'entités en charge de la gestion pratique des élections, et notamment de la qualité des listes électorales, à accorder une attention particulière au problème des personnes inscrites sur les listes électorales qui résident *de facto* à l'étranger, concernant la gestion efficace des élections, la transparence et l'intégrité du processus et l'objectif de prévenir la fraude électorale,

en particulier :

a. à mettre en œuvre de manière efficace la législation en vigueur concernant les conditions de résidence pour les personnes autorisées à voter au niveau local ;

b. sur la base de la législation en vigueur, dans les pays où il est possible de retirer une personne des listes électorales, à appliquer les corrections nécessaires ;

c. bien que l'exactitude des listes électorales soit en premier lieu de la responsabilité des autorités nationales, dans la plupart des Etats, à assumer leur rôle dans la promotion et la conduite de contrôles électoraux durables.

12. Le Congrès invite ses propres organes et membres, ses organisations partenaires et les associations nationales, ainsi que les collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe, à mieux faire connaître l'importance d'un « lien véritable », consistant en relations prédominantes (résidence permanente, lieu de vie principal, etc.), entre un électeur et le pays où il vote au niveau local.

13. Il invite ses propres organes à encourager la diffusion d'informations, par le biais d'une action ciblée, sur les réglementations et les bonnes pratiques relatives à cette catégorie d'électeurs, en vue de garantir l'intégrité des processus électoraux locaux et d'améliorer la confiance du public vis-à-vis des élections en tant que telles.

14. Le Congrès charge sa commission de suivi de rester attentive à la question des électeurs résidant *de facto* à l'étranger et le cas échéant de proposer d'autres activités. Il appelle ses délégations d'observation d'élections à traiter cette question régulièrement et à mentionner dans leurs rapports les dispositions portant spécifiquement sur cette catégorie d'électeurs, en accordant aussi toute l'attention nécessaire aux problèmes de mise en œuvre, en cohérence avec les avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et son Conseil des élections démocratiques.

---

17 Ratifié par 12 Etats membres.

18 Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, article 1, paragraphe 4.1., <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/207.htm>

19 Rapport explicatif du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/207.htm>

15. Il encourage les collectivités locales et régionales des Etats membres, notamment à la lumière des consultations entre les organes territoriaux et le pouvoir prévues par la Charte européenne de l'autonomie locale, à demander aux autorités de modifier, si nécessaire, les réglementations relatives aux personnes inscrites sur les listes électorales qui résident *de facto* à l'étranger, sur la base des normes internationales et des bonnes pratiques sur les actions admissibles concernant cette catégorie d'électeurs.

# LISTES ÉLECTORALES ET ÉLECTEURS RÉSIDANT *DE FACTO* À L'ÉTRANGER

## RECOMMANDATION 369 (2015)<sup>20</sup>

1. Le droit des citoyens à des élections libres à bulletin secret est un droit universel inscrit dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le suffrage universel est l'un des piliers du droit international et figure au nombre des normes internationales dans ce domaine.

2. Bien que le suffrage universel soit un principe majeur des élections libres et équitables, établi par des traités et des normes au niveau international, le droit de vote peut être assujéti à un certain nombre de conditions qui doivent être raisonnables et prévues par la loi. Les exceptions les plus fréquentes concernent l'âge et la nationalité. Le droit de vote peut aussi être assujéti à des conditions de résidence. Pour ce qui concerne les élections locales et régionales, de telles conditions ne sont pas incompatibles – *a priori* – avec le principe du suffrage universel.

3. Indépendamment des réglementations en vigueur dans les différents pays concernant les électeurs qui partent à l'étranger, il est communément reconnu parmi les acteurs internationaux du domaine de l'observation d'élections que la question des personnes inscrites sur les listes électorales qui résident *de facto* à l'étranger se pose de plus en plus dans de nombreux Etats. Il est également considéré que le problème tient à la qualité des listes électorales et qu'il est essentiel, si l'on veut que les élections soient équitables et véritablement démocratiques, que ces listes soient exactes et tenues à jour.

4. Lors des missions du Congrès, il a été constaté que les personnes qui restent inscrites sur les listes électorales bien qu'elles résident *de facto* à l'étranger posent problème pour la gestion efficace des élections, l'intégrité et la transparence des processus électoraux et la prévention de la fraude ou de la manipulation.

5. Le Congrès, en conséquence, ayant à l'esprit :

a. la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies ;

b. la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) ;

c. la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

d. la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui définit l'observation d'élections locales et/ou régionales et la présentation de rapports au Comité des Ministres, comme l'une des priorités de l'action du Congrès ;

e. le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), et sa Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections (2004) ;

f. sa Recommandation 124 (2003) sur le Code de bonne conduite en matière électorale ;

g. sa Résolution 233 (2007) « Observation des élections – Coopération entre le Congrès et les associations nationales des collectivités locales et/ou régionales » ;

h. sa Résolution 274 (2008) sur la politique du Congrès en matière d'observation des élections locales et régionales ;

---

<sup>20</sup> Voir note de bas de page 2.  
6/37

*i.* sa Résolution 306(2010)REV sur l'Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès.

6. Le Congrès rappelle que la situation et les conditions des scrutins locaux et régionaux sont évaluées par les élus politiques locaux et régionaux des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe dans le cadre d'un examen entre pairs, afin de contribuer à la légitimité et la crédibilité des processus électoraux locaux et régionaux.

7. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les gouvernements des Etats membres à veiller à ce que :

a. le droit des citoyens de participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident<sup>21</sup> soit reconnu dans la loi et comme une condition minimale ;

b. le droit d'autres personnes de participer<sup>22</sup>, conformément à l'ordre constitutionnel et aux obligations juridiques internationales applicables, soit mis en œuvre avec les garanties nécessaires, de manière à ce que la gestion efficace des élections, l'intégrité et la transparence des processus électoraux et la prévention de la fraude ou de la manipulation lors des élections locales et régionales soient assurées.

8. En outre, le Congrès recommande que de nouvelles ratifications du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales<sup>23</sup> et de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local<sup>24</sup> soient prises en considération.

---

21 Paragraphe 4.1. (article 1), Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

22 Paragraphe 4.2. (article 1), idem.

23 Ratifié par 12 Etats membres.

24 Ratifiée par 8 Etats membres.

# LISTES ÉLECTORALES ET ÉLECTEURS RÉSIDANT *DE FACTO* À L'ÉTRANGER

## EXPOSÉ DES MOTIFS<sup>25</sup>

### A. INFORMATIONS GÉNÉRALES

La présente étude porte sur les électeurs inscrits sur les listes électorales bien qu'ils résident *de facto* à l'étranger. Elle a pour toile de fond les irrégularités observées concernant cette catégorie d'électeurs au cours des activités d'observation d'élections du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (le Congrès), par exemple en Arménie, Bosnie-Herzégovine et Moldova<sup>26</sup>.

Le problème des listes électorales et des électeurs résidant *de facto* à l'étranger doit être examiné à la lumière du droit à la participation politique/au suffrage universel et des restrictions admissibles de ce droit (en particulier les critères de résidence). Entrent aussi en jeu des considérations générales liées à l'intégrité des processus électoraux, la prévention des fraudes et la gestion efficace des élections. En raison du mandat du Congrès, la présente étude porte principalement sur le contexte spécifique des élections locales (et régionales). Les spécificités des élections locales doivent donc être prises en compte. La plus importante de ces spécificités est celle-ci : la relation entre les critères de résidence effective et le droit de vote est plus directe, compte tenu de l'impact immédiat des politiques locales pour les électeurs. Cette spécificité se reflète dans les systèmes électoraux locaux, où les critères de résidence prennent une importance accrue.

Dans ces conditions, la présente étude a pour objectifs d'examiner : 1. les normes internationales applicables à la question des électeurs résidant *de facto* à l'étranger et 2. la législation nationale applicables aux électeurs résidant *de facto* à l'étranger, sur la base d'études nationales, dans seize États membres du Conseil de l'Europe<sup>27</sup>.

D'après la Résolution 306 (2010), les normes internationales pertinentes sont principalement la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), le Pacte international relatif aux droits civils et politique (PIDCP), la Charte européenne de l'autonomie locale et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (Code de bonne conduite de la CV)<sup>28</sup> La jurisprudence pertinente des organes internationaux de suivi des droits de l'homme, en particulier l'(ancienne) Commission européenne des droits de l'homme<sup>29</sup> et la Cour européenne des droits de l'homme (CrDH, Cour européenne) sera par conséquent considérée applicable.

### B. LISTES ÉLECTORALES ET ÉLECTEURS RÉSIDANT *DE FACTO* À L'ÉTRANGER : EXEMPLES DE PROBLÈMES

Les électeurs qui restent sur les listes électorales bien qu'ils résident *de facto* à l'étranger et les préoccupations liées à ces personnes posent problème pour la gestion efficace des élections/l'intégrité du processus électoral et la prévention de la fraude. Cela étant, priver cette catégorie d'électeurs du droit de vote, en particulier en l'absence de garanties procédurales adéquates, peut poser problème du point de vue du suffrage universel et du droit à la participation politique. Ces difficultés sont présentées ci-dessous en lien avec les rapports d'observation d'élection pertinents.

<sup>25</sup> Avec la contribution de Christina Binder, Professeur, Université de Vienne.

<sup>26</sup> REC 344 (2013), Arménie, Élection des membres de l'*avagani* (conseil municipal) de la ville d'Erevan ; REC 339 (2013), Bosnie-Herzégovine, Élections locales en Bosnie-Herzégovine ; REC 313 (2011), Moldova, Élections locales en Moldova.

<sup>27</sup> L'Albanie, l'Arménie, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Géorgie, l'Islande, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Moldova, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

<sup>28</sup> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et Rapport explicatif, Avis n° 190/2002.

<sup>29</sup> La Commission européenne des droits de l'homme a été abolie avec l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 en 1998.



Lors des précédentes élections présidentielles et municipales de 2009 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », des problèmes généraux d'exactitude des listes d'électeurs – dus principalement au grand nombre de citoyens résidant à l'étranger et dont les noms étaient restés sur les listes d'électeurs – ont été signalés<sup>30</sup>. L'OSCE/BIDDH recommandait de procéder à un contrôle complet et à une révision des listes d'électeurs afin de traiter notamment « le problème des citoyens résidant hors du pays dont les noms n'étaient pas indiqués comme tels sur les listes d'électeurs »<sup>31</sup>.

De même, lors des élections présidentielles et municipales de 2011 en Bulgarie, le nombre inhabituel d'électeurs inscrits par rapport à la population en âge de voter – dû entre autres raisons aux électeurs résidant *de facto* à l'étranger – a posé problème. Bien que la législation bulgare prévoie la radiation des listes électorales pour les électeurs qui ont résidé à l'étranger pendant au moins six mois avant les élections, les dispositions légales pertinentes n'avaient pas été mises en œuvre<sup>32</sup>. Cette situation était due principalement au fait que les données provenant du registre national de la population – d'où étaient extraites les listes électorales – étaient incomplètes. Il était donc recommandé de réviser le processus d'enregistrement des électeurs, au moyen d'un contrôle approfondi, et de clarifier le rôle des institutions chargées de tenir et de mettre à jour les listes d'électeurs<sup>33</sup>.

L'inexactitude des listes d'électeurs a également posé problème lors des élections locales de 2011 en Moldova. Elle a principalement été imputée au manque de clarté des diverses conditions de résidence, à savoir si le critère retenu devait être le lieu de résidence temporaire ou permanente. Le Congrès invitait ainsi les autorités moldoves à « prendre toutes les mesures nécessaires pour (...) b. préciser les dispositions légales relatives à la résidence... »<sup>34</sup>.

De même, lors des élections locales de 2012 en Bosnie-Herzégovine, les listes électorales comportaient un nombre considérable d'électeurs. Le Congrès s'inquiétait de l'imprécision des dispositions légales relatives à l'inscription des électeurs et du système des « bulletins sujets à caution » pour les électeurs « non confirmés » ou non inscrits, qui permettait notamment aux électeurs ne résidant pas dans le pays de voter dans un bureau de vote sans y être inscrits<sup>35</sup>. Les électeurs apparaissant sur les listes d'électeurs bien que résidant *de facto* à l'étranger ont aussi été un problème lors de l'élection des membres des *avagani* (conseils municipaux) en Arménie (2013), comme le Congrès l'a également souligné<sup>36</sup>.

Ces personnes inscrites sur les listes d'électeurs bien qu'elles résident *de facto* à l'étranger peuvent poser problème du point de vue de l'efficacité de l'administration des élections. Comme il a été observé dans plusieurs cas (par exemple lors des élections présidentielles et municipales de 2009 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et lors des élections municipales de 2010 en Géorgie), les électeurs inscrits sur les listes électorales mais résidant *de facto* à l'étranger ont ouvert la voie à la fraude électorale, à des violations ou à la manipulation. Le problème est encore accru si la gestion des registres électoraux n'est pas suffisamment transparente ou en cas d'irrégularité le jour du scrutin. L'inscription sur les listes électorales de personnes résidant *de facto* à l'étranger peut donc nuire à l'intégrité du processus électoral.

D'un autre côté, la désinscription d'électeurs supposés résider à l'étranger, en particulier en l'absence de garanties procédurales adéquates, peut poser problème du point de vue du droit de vote individuel. Une telle désinscription a été observée dans plusieurs cas : par exemple par l'OSCE/BIDDH lors des élections locales de 2007 en Moldova, où les citoyens vivant à l'étranger et les étudiants absent de

30 Voir le rapport final de l'OSCE/BIDDH, Elections présidentielles et municipales – « l'ex-République yougoslave de Macédoine », 22 mars et 5 avril 2009, p. 9.

31 Ibid., p. 26 et suivante.

32 Voir le rapport final de la mission restreinte d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH, Elections présidentielles et municipales – République de Bulgarie, 23 et 30 octobre 2011, p. 10.

33 Ibid., p. 26.

34 Voir le rapport sur les élections locales en Moldova, CPL(21)4, 18 octobre 2011, paragraphe 11.b. Voir aussi, Chambre des pouvoirs locaux, Elections locales en Moldova, CPL(21)4, 27 septembre 2011, Exposé des motifs, paragraphes 30, 34 : « les autorités locales sont obligées légalement de compiler les listes, dans disposer de ressources suffisantes pour effectuer ce travail ».

35 Voir REC 339 (2013), Bosnie-Herzégovine, paragraphe 7. Voir aussi, Chambre des pouvoirs locaux, CPL(24)3PROV, 20 février 2013, Exposé des motifs, paragraphes 15 et suivants.

36 Voir REC 344 (2013), Arménie, paragraphe 7 ; Chambre des pouvoirs locaux, CPL(25)3FINAL, 31 octobre 2013, Exposé des motifs, paragraphe 15. Voir aussi Chambre des pouvoirs locaux, CPL(24)2REV, 20 mars 2013, Exposé des motifs, paragraphe 31.

leur domicile ont été radiés des listes électorales sans s'être officiellement désinscrits<sup>37</sup>. Lors des élections présidentielles et municipales de 2011 en Bulgarie, des cas de radiations de citoyens sur les listes électorales ont aussi été notés<sup>38</sup>, bien que les électeurs concernés aient affirmé qu'ils n'avaient jamais déclaré posséder une adresse permanente à l'étranger ou qu'ils étaient revenus en Bulgarie il y a de nombreuses années<sup>39</sup>. La radiation/suppression de ces électeurs n'était semble-t-il pas assortie de garanties adéquates et elle difficile à justifier du point de vue du droit de vote individuel.

Enfin, l'OSCE/BIDDH soulevait la question de l'inégalité de traitement des électeurs immigrés dans le contexte des élections locales de 2007 en Albanie. Certaines catégories d'électeurs, principalement ceux qui résident à l'étranger ou les citoyens n'ayant pas déclaré d'adresse, étaient assujetties à des exigences plus lourdes que les autres électeurs. Cette situation a été jugée discriminatoire et contraire aux exigences contenues dans le document de Copenhague de 1990 de l'OSCE<sup>40</sup>.

Les problèmes mentionnés tiennent en partie à la législation et sont dus, par exemple, à des dispositions légales litigieuses ou imprécises/vagues. Le plus souvent, cependant, ils sont dus à une mise en œuvre inadéquate ou litigieuse et provoqués, par exemple, par une tenue déficiente des listes électorales ou par des contrôles insuffisants. Quelle qu'en soit la raison, les électeurs résidant *de facto* à l'étranger et dont les noms restent sur les listes électorales peuvent poser problème du point de vue de la gestion efficace des élections, de la transparence et de l'objectif de combattre la fraude électorale. Ils risquent de compromettre l'intégrité du processus électoral telle qu'exigée par les normes internationales pertinentes, comme l'attestent les références aux élections « honnêtes » ou au « suffrage universel et égal » dans l'article 25 du PIDCP<sup>41</sup>. De même, le Code de bonne conduite de la Commission de Venise établit des normes/bonnes pratiques pertinentes concernant l'intégrité du processus électoral, la libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude électorale<sup>42</sup>. L'inscription sur les listes électorales de personnes qui résident *de facto* à l'étranger peut aussi être contraire à l'article I.1.2 du Code de bonne conduite de la Commission de Venise, qui prévoit la mise à jour régulière des listes électorales. Pour des raisons d'intégrité du processus électoral, il peut donc être nécessaire de prendre des mesures telles qu'un contrôle efficace des listes d'électeurs. D'un autre côté, en particulier en l'absence de garanties de procédure adéquates, ces contrôles peuvent porter atteinte au droit de vote individuel. Il paraît également opportun d'examiner les normes internationales.

### **C. NORMES INTERNATIONALES PERTINENTES POUR LA QUESTION DES LISTES ÉLECTORALES ET DES ÉLECTEURS RÉSIDANT *DE FACTO* À L'ÉTRANGER**

Les instruments internationaux (de droits de l'homme) énoncent des conditions pour la gestion des listes électorales et sur la question des électeurs résidant *de facto* à l'étranger. Les normes les plus pertinentes à cet égard sont contenues dans le PIDCT, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Code de bonne conduite de la Commission de Venise. La jurisprudence des institutions internationales de contrôle est également utile, principalement celles de la Commission européenne des droits de l'homme et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Les problèmes recensés dans la Partie B. concernaient en partie la législation (cadre juridique interne) mais principalement sa mise en œuvre. En conséquence, les normes internationales seront examinées sous l'angle de la réforme législative, du droit de vote et des éventuelles conditions de résidence (1.). Les problèmes seront aussi envisagés sous l'angle de la mise en œuvre et en lien avec les contrôles des registres électoraux et la gestion des listes d'électeurs (2.). Enfin, les exigences générales découlant des conditions de régularité des procédures/du droit de recours (3.) et l'interdiction de la discrimination (4.) seront aussi examinées.

37 Voir le rapport final de l'OSCE/BIDDH, Elections locales – République de Moldova, 3 et 17 juin 2007, p. 9.

38 La législation bulgare prévoit la radiation des listes électorales pour les personnes qui ont résidé à l'étranger plus de 6 mois avant une élection.

39 Rapport final de la mission restreinte d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH, Elections présidentielles et municipales – République de Bulgarie, 23 et 30 octobre 2011, p. 11.

40 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Elections locales – République d'Albanie, 18 février 2007, p. 6.

41 Article 25 du PIDCP : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : ... b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; ... »

42 Voir le Code de bonne conduite, I.3.2 (La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude électorale).

## 1. Le droit de vote, le suffrage universel et les conditions de résidence

### a. Généralités sur le cadre juridique

Les normes internationales et les bonnes pratiques contiennent des critères généraux pour les caractéristiques du cadre juridique relatif aux élections, d'où peuvent être dérivés des éléments pour les dispositions sur le droit de vote, les conditions de son exercice et une éventuelle réforme de la législation. Premièrement, les bonnes pratiques internationales, en particulier le Code de bonne conduite de la Commission de Venise, recommandent de donner au cadre juridique des élections une formulation claire, cohérente et accessible<sup>43</sup>. Les normes internationales et les bonnes pratiques s'appliquent aussi aux éventuels changements apportés au droit électoral. Il est nécessaire que le cadre législatif soit stable, de sorte qu'aucune modification majeure du droit électoral ne devrait lui être apportée moins d'un an avant une élection<sup>44</sup>. Les dispositions légales et les éventuelles réformes législatives portant sur les listes électorales et les électeurs résidant *de facto* à l'étranger devraient se conformer à ces exigences.

### b. Le droit à la participation politique (droit de vote, suffrage universel) et les conditions de résidence

Les instruments internationaux de droits de l'homme énoncent des conditions/critères concernant les listes électorales et les électeurs résidant *de facto* à l'étranger, du point de vue spécifique du droit de vote individuel. L'admissibilité de conditions de résidence est ici un aspect essentiel.

Les conditions de résidence sont – d'une manière générale – une restriction admissible du droit de vote. L'article 25 du PIDCP énonce le droit et la possibilité pour chaque citoyen « de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs. » Comme le Comité des droits de l'homme l'a confirmé, les garanties de l'article 25(b) du PIDCP s'appliquent aussi aux élections locales<sup>45</sup>. Des critères de résidence *raisonnables* constituent une restriction admissible du droit au suffrage universel aux termes de l'Observation générale n° 25(57) du HCR<sup>46</sup>.

L'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH<sup>47</sup> ne s'applique aux élections locales et régionales que dans la mesure où les autorités locales peuvent être considérées comme des « corps législatifs au sens de l'article 3, c'est-à-dire lorsqu'elles exercent un pouvoir législatif<sup>48</sup>. Tandis que certaines élections de conseils régionaux relèvent ainsi du champ d'application de l'article 3 du Protocole n° 1, les élections locales ne sont généralement pas couvertes par ses dispositions<sup>49</sup>. Cela étant, des critères généraux peuvent également être dérivés de l'article 3 du Protocole n° 1 concernant les élections locales.

43 Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et Rapport explicatif, Avis n° 190/2002, II.2.

44 Ibid.

45 Voir les décisions du HRC ayant trait aux élections locales dans *Debreczeny c. Pays-Bas*, Communication n° 500/1992, paragraphe 28 ; *Antonina Ignatane c. Lettonie*, Communication n° 884/1999, Doc. CCPR/C/72/D/884/1999 de l'ONU, paragraphe 29 ; voir aussi *Mátyus c. Slovaquie*, Communication n° 923/2000, paragraphe 33 (en référence à l'article 25 a, c). Pour plus de détails, voir M. Nowak, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Commentaire du CCPR*, 2005, article 25, paragraphe 18.

46 Observation générale n°25(57) du HCR, paragraphe 11 : « Les Etats doivent prendre des mesures efficaces pour garantir que toutes les personnes autorisées à voter peuvent exercer ce droit. ... Si des critères de résidence s'appliquent à l'inscription, ils doivent être raisonnables ... »

47 Article 3 du Protocole n° 1 : « 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 ».

48 Le caractère « législatif » ou non d'un organe doit être évalué à la lumière de l'ordre constitutionnel de l'Etat en question ; l'organe doit disposer de suffisamment de compétences habituellement associées à un organe législatif, en particulier celle d'adopter des lois. Pour plus de détails, voir C. Grabenwarter, *La Convention européenne des droits de l'homme, commentaire*, P1-3, paragraphe 4 (p. 402).

49 Voir Commission européenne, *X c. Royaume-Uni*, 28 février 1979 ; Cour européenne, *Molka c. Pologne*, 28 juin 2005 et 11 avril 2006, pp. 14-15.

Par exemple, la Cour européenne s'est intéressée dans plusieurs affaires aux facteurs qui peuvent justifier l'existence de critères de résidence<sup>50</sup>. Ce faisant, la Cour s'est généralement référée aux considérations – similaires – suivantes : elle a considéré que les citoyens non-résidents avaient un intérêt moins direct pour les problèmes d'un pays [ou d'une commune, dans le cadre de la présente étude] et une moins bonne connaissance de ces problèmes au quotidien. Elle a également mentionné la difficulté pour les candidats de faire campagne à l'étranger, la nécessité de combattre la fraude électorale, le fait que les citoyens non-résidents sont moins directement concernés par les actions des organes politiques élus, la volonté légitime de limiter l'influence de citoyens vivant à l'étranger sur des élections dont les thèmes concernent en premier lieu les personnes qui vivent dans le pays et, enfin, le lien nécessaire entre les obligations civiques – telles que le versement d'impôts – et la représentation au Parlement. Ces considérations s'appliquent à plus forte raison encore aux élections locales et régionales, où le lien entre la résidence et la politique locale est encore plus étroit.

Dans l'affaire *Sevinger et Eman c. Pays-Bas*<sup>51</sup>, la Cour européenne a examiné le recours de ressortissants néerlandais auxquels il n'avait pas été permis de voter à l'élection de la chambre basse des Pays-Bas au motif qu'ils n'étaient pas résidents des Pays-Bas mais d'Aruba, l'un des quatre Etats constituant le Royaume des Pays-Bas<sup>52</sup> (où ils avaient le droit de voter). Pour ce faire, la Cour s'est intéressé en particulier au fait que les citoyens non-résidents (citoyens néerlandais résidant à Aruba) n'étaient pas affectés par les actes de la chambre basse du Parlement néerlandais dans la même mesure que les ressortissants néerlandais résidant aux Pays-Bas, et elle a donc rejeté le recours comme étant manifestement mal fondé.

Les critères admissibles en matière de durée de résidence dans le contexte des élections territoriales ont été examinés dans d'autres affaires. Dans l'affaire *Py c. France*<sup>53</sup>, la Cour européenne a examiné si une condition de résidence de dix ans pour voter à l'élection du Congrès provincial de Nouvelle-Calédonie<sup>54</sup> était admissible à la lumière de l'article 3 du Protocole n° 1. Bien que considérant que la condition de résidence de dix ans était particulièrement longue, la Cour a conclu que les « nécessités locales » (la Nouvelle-Calédonie avait connu une guerre civile et les conditions électorales étaient un élément de l'accord de paix) justifiaient les restrictions du droit de vote du requérant, qu'il n'avait pas été porté atteinte au droit de vote dans son essence même<sup>55</sup> et qu'il n'y avait pas eu violation de la disposition.

Dans l'affaire *Polacco et Garofalo c. Italie*<sup>56</sup>, la Commission européenne des droits de l'homme a examiné l'admissibilité, à la lumière de l'article 3 du Protocole n° 1, de la condition de résidence continue pendant quatre ans pour avoir le droit de voter à l'élection du conseil régional du Trentin-Haut-Adige. La Commission a considéré que cette condition de résidence de quatre ans était relativement longue, mais elle a jugé que cette période était justifiée, eu égard en particulier à la nécessaire « compréhension approfondie du contexte régional » et au but spécifique de protection des minorités. La requête a donc été jugée manifestement mal fondée.

En résumé, les institutions européennes de suivi des droits de l'homme (la Commission européenne et la Cour européenne) laissent ainsi une assez grande marge d'appréciation en matière de conditions de durée de résidence en tant que restrictions admissibles du droit de vote. Le plus souvent, ces conditions sont justifiées par la situation spécifique de l'Etat qui demande une telle restriction du droit au suffrage universel.

Le Code de bonne conduite de la Commission de Venise évoque également la durée de résidence admissible, dans des termes plus stricts. Premièrement, il considère qu'une durée de résidence spécifique n'est admissible que pour les élections locales et régionales<sup>57</sup>. Deuxièmement, les

50 Voir Cour européenne, *Melnichenko c. Ukraine*, 19 octobre 2004, paragraphe 56 ; Cour européenne, *Hilbe c. Liechtenstein*, 7 septembre 1999 ; Cour européenne, *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce*, 15 mars 2012. Voir aussi la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Royaume-Uni*, 28 février 1979.

51 Cour européenne, *Sevinger et Emans c. Pays-Bas*, 13 avril 2007.

52 Les autres Etats sont les Pays-Bas, Curaçao et Saint-Martin.

53 Cour européenne, *Py c. France*, 6 juin 2005.

54 La Nouvelle-Calédonie est une collectivité sui generis à laquelle la France a progressivement transféré certaines compétences. Elle est gouvernée par un congrès provincial de 54 membres, organe législatif composé de membres de trois assemblées provinciales. L'Etat français est représenté sur ce territoire par un Haut-Commissaire.

55 Ibid., paragraphes 64 et suivants.

56 Commission européenne, *Polacco et Garofalo c. Italie*, 15 septembre 1997.

57 Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et Rapport explicatif, Avis n° 190/2002, I.1.1.c.iii : « ... une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les

conditions de résidence imposées aux nationaux pour participer aux élections locales et régionales sont limitées à une période maximale de six mois ; les périodes plus longues sont admissibles uniquement aux fins de protéger les minorités.

En conséquence, les conditions de résidence sont – d'une manière générale – une restriction admissible du droit de vote<sup>58</sup>. De telles conditions sont aussi acceptées – a priori – dans la mesure cependant où elles ne dépassent pas quelques mois. Les institutions européennes de suivi des droits de l'homme sont relativement "généreuses" par rapport à leurs homologues et permettent généralement les restrictions du droit de vote si les situations locales l'exigent.

Pour ce qui regarde la nature et les caractéristiques de ces conditions de résidence, on ne peut dériver des normes et bonnes pratiques internationales que des critères généraux. Les conditions de résidence ont été évoquées longuement dans l'affaire *Melnychenko c. Ukraine*<sup>59</sup>. La Cour européenne a estimé que si les Etats avaient d'une manière générale une large marge d'appréciation concernant l'établissement de critères de résidence, cette marge n'était cependant pas illimitée et l'application arbitraire des lois nationales a été jugée contraire à la CEDH. Dans cette affaire, le requérant estimait que le refus de l'inscrire en tant que candidat à l'élection au motif de son absence de résidence constituait une violation de l'article 3 du Protocole n° 1. La Cour a donc examiné la condition de résidence en lien avec le droit de se présenter à des élections. Plus précisément, la Cour a considéré qu'en dépit du fait que la « résidence habituelle » du requérant depuis un certain temps se trouvait hors d'Ukraine, il restait encore cependant officiellement inscrit en Ukraine. La Cour européenne a estimé que ni la législation applicable ni la pratique ne contenait une condition directe de résidence habituelle ou continue sur le territoire de l'Ukraine pour être éligible. Par ailleurs, le droit ukrainien ne fait pas de distinction entre résidence « officielle » et « habituelle »<sup>60</sup>. La seule preuve de déclaration officielle de résidence à l'époque en question résidait dans le passeport interne ordinaire des citoyens, qui ne correspondait pas toujours avec leur lieu de résidence habituelle<sup>61</sup>. Sur cette base, entre autres raisons, la Cour a estimé que la décision de la Commission électorale centrale de refuser la candidature du requérant comme étant fallacieuse bien qu'il ait encore une adresse officielle de résidence valide en Ukraine constituait une violation de l'article 3 du Protocole n° 1<sup>62</sup>. En particulier, l'application arbitraire du droit interne de l'Ukraine a été jugé problématique. On peut conclure que si les conditions de résidence sont contenues dans le droit interne, elles doivent être appliquées/mises en œuvre de manière non arbitraire.

Certains aspects du concept de résidence et du lien nécessaire entre un pays et une personne peuvent aussi être dérivés de l'affaire *Nottebohm*, jugée par la Cour internationale de justice (CIJ).<sup>63</sup> Bien que portant principalement sur la protection diplomatique et les critères d'acquisition de la nationalité, cette affaire permet cependant d'identifier des facteurs/critères utiles pour définir le lien/la relation nécessaire entre un pays et une personne. La CIJ a considéré que si la détermination des critères d'obtention de la nationalité relevait de la compétence des Etats, la procédure correspondante pouvait faire l'objet d'un contrôle par la Cour. En particulier, l'existence d'un lien véritable entre le requérant et l'Etat concerné devait être prouvée. Pour définir ce « lien véritable », la CIJ s'est référée au centre des intérêts de Nottebohm et de ses activités commerciales/économiques. De même, les facteurs de résidence stable ou prolongée ont été retenus en tant que critères pertinents, à la différence cependant de la promesse de payer les impôts levés au moment de la naturalisation. En l'absence d'un tel lien « véritable », une personne ne peut être considérée comme ayant un lien réel avec un Etat. L'affaire *Nottebohm* fournit ainsi des critères utiles pour déterminer l'existence d'un lien entre un pays et des électeurs résidant *de facto* à l'étranger.

---

élections locales ou régionales ; iv. cette durée ne devrait pas dépasser six mois ; une durée plus longue peut être prévue uniquement en vue d'assurer la protection des minorités nationales ; ... » Voir, cependant, Cour européenne, *Sevinger et Emans c. Pays-Bas*, 13 avril 2007 : « La Cour considère que l'obligation de satisfaire à une condition de durée de résidence pour avoir ou exercer le droit de vote ne constitue pas en principe une restriction arbitraire du droit de vote. »

58 Notons que la Convention de 2002 sur les normes en matière d'élections démocratiques et les droits et libertés électoraux dans les Etats membres de la Communauté des Etats indépendants exclut les conditions de résidence en tant que motif de privation du droit de vote aux élections nationales (mais non cependant aux élections locales). (Article 2.1.c de la Convention de la CEI : « 1. Le respect du principe du suffrage universel entraîne ce qui suit : ... (c) chaque citoyen, s'il réside ou se trouve pendant la période des élections nationales hors du territoire de son Etat, dispose des mêmes droits électoraux que les autres citoyens de son Etat. ») L'Arménie, la République kirghize, la Moldova, la Fédération de Russie et le Tadjikistan ont ratifié la Convention de 2002 de la CEI.

59 Cour européenne des droits de l'homme, *Melnychenko c. Ukraine*, 19 octobre 2004, paragraphe 56.

60 Ibid., paragraphe 61.

61 Ibid., paragraphe 62.

62 Ibid., paragraphe 66.

63 *Affaire Nottebohm* (Liechtenstein c. Guatemala), 1955 CIJ 4 (Arrêt, 6 avril).

Le Rapport explicatif du Code de bonne conduite de la Commission de Venise précise les conditions de résidence énoncées dans le Code, au sens où il indique que la résidence est comprise comme la résidence « habituelle »<sup>64</sup>.

En résumé, on ne peut dériver des normes internationales que des critères généraux pour définir le concept de résidence. On peut toutefois en déduire *a contrario* les conditions dans lesquelles un électeur non résident n'a plus de lien avec son pays. L'absence d'un « lien véritable » peut être indication qu'un ajustement des listes électorales est possible.

## 2. Listes électorales et inscription des électeurs

Les listes électorales et les électeurs résidant *de facto* à l'étranger sont indissociables de la question de l'inscription des électeurs et de la capacité à déterminer exactement qui a le droit de voter. L'inscription des électeurs peut être active ou passive. Dans le cas d'un système d'inscription « active », les électeurs doivent prendre l'initiative de déclarer auprès de l'autorité compétente leur intention de participer aux élections. Dans le cas d'un système d'inscription « passive », aucune action spécifique n'est exigée des électeurs, qui sont inscrits automatiquement sur les listes électorales compilées sur la base des données d'état civil disponibles. Il semble donc que le problème des électeurs résidant *de facto* à l'étranger dont les noms restent sur les listes électorales se pose principalement dans les systèmes d'inscription passive. Le paragraphe 11 de l'Observation générale n° 25 du HCR indique que les Etats doivent prendre des mesures efficaces pour garantir que toutes les personnes autorisées à voter peuvent exercer ce droit.

La transparence des listes électorales et du processus d'inscription des électeurs est importante pour garantir que des personnes ne soient pas indûment privées du droit de vote. Elle est aussi une garantie contre d'éventuelles tentatives de manipulation des listes d'électeurs. Le chapitre I.2 du Code de bonne conduite de la Commission de Venise recommande que les listes électorales soient permanentes, mises à jour régulièrement et rendues publiques. Les électeurs doivent avoir la possibilité de contrôler leur inscription et de demander des corrections. De plus, lorsqu'un électeur est retiré de la liste électorale (parce qu'il réside *de facto* à l'étranger), il doit être informé de cette décision par écrit.

## 3. Exigences de procédure/de droit à un procès équitable

Il doit aussi être possible de contester les actes relatifs au droit de vote et aux listes électorales, en dernier recours devant les tribunaux. Ces garanties seront utiles en particulier en cas de contrôle de l'exactitude des listes électorales (y compris des retraits d'électeurs au motif qu'ils résident *de facto* à l'étranger).

Les normes pertinentes en matière de procès équitables peuvent être dérivées des instruments généraux de droits de l'homme, principalement des articles 6 et 13 de la CEDH et de l'article 14 du PIDCP. Les dispositions relatives à l'indépendance, l'impartialité et la compétence des tribunaux sont mentionnées dans le paragraphe 3 de l'Observation générale n° 13 du HCR de 1984. Le Code de bonne conduite de la Commission de Venise requiert la création d'un système de contestation efficace, entre autres sur les questions relatives au droit de vote y compris les listes électorales, avec dans tous les cas la possibilité d'un recours devant un tribunal en dernière instance<sup>65</sup>. Comme le prévoit le Code de bonne conduite, l'instance de recours doit être compétente notamment en ce qui concerne le droit de vote, y compris les listes électorales<sup>66</sup>.

Par conséquent, si un électeur est retiré de la liste électorale lors du contrôle des registres électoraux, il doit être informé de cette décision par écrit<sup>67</sup>. Toutes les décisions relatives au retrait doivent pouvoir être contestées – en dernière instance devant un tribunal – et celui-ci doit se prononcer dans les délais précisés par la loi. La procédure doit en outre être simple et exempte de tout formalisme.

64 Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et Rapport explicatif, Avis n° 190/2002, I.1.1.c.

65 Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et Rapport explicatif, Avis n° 190/2002, II.3.3.

66 *Ibid.*

67 OSCE/BIDDH, Manuel pour l'observation de l'inscription des électeurs, 2012, p. 28. L'obligation d'informer l'électeur de son retrait des listes peut aussi être déduite du droit de recours, qui présuppose une telle information.

#### 4. Interdiction de la discrimination

Toute mesure prise concernant les personnes inscrites sur les listes électorales et qui résident *de facto* à l'étranger est en outre soumise à l'interdiction de la discrimination, telle qu'énoncée dans plusieurs instruments internationaux. L'article 25 du PIDCP contient une référence expresse à l'interdiction de la discrimination visée dans son article 2, lequel établit que les droits énoncés dans le PIDCP doivent être respectés et garantis « sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »<sup>68</sup> L'article 14 de la CEDH contient une interdiction additionnelle de la discrimination concernant les droits contenus dans cette convention. D'autres normes peuvent être dérivées d'instruments spécifiques destinés à protéger certains groupes particulièrement vulnérables, tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination (CERD), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 7) ou la Convention relative aux droits des personnes handicapées (article 29).

Ces normes concernent la formulation/rédaction des dispositions légales et leur mise en œuvre. Du point de vue des listes électorales et des électeurs résidant *de facto* à l'étranger, le plus important à noter est que ces normes concernent la mise en place et l'application des conditions de résidence. Les mesures en question doivent être non discriminatoires. L'impact disproportionné d'une mesure donnée sur un groupe particulier peut aussi être pertinent ici. Par exemple, une désinscription/privation du droit de vote du fait de l'absence de résidence peut poser problème si elle a un impact disproportionné sur des groupes particulièrement vulnérables, c'est-à-dire si cette mesure touche comparativement un plus grand nombre de membres des minorités, de personnes handicapées ou de femmes.

#### 5. Cadre applicable au vote à distance

Des normes expresses existent concernant le vote à distance. En particulier, le Code de bonne conduite de la Commission de Venise contient des normes concernant le vote par correspondance, le vote électronique et le vote par procuration et énonce les conditions de leur acceptabilité<sup>69</sup>. Le Code de bonne conduite précise que le vote par correspondance doit être sûr et fiable, et que la fraude et l'intimidation ne doivent pas être possibles. Il peut être limité à certains groupes d'électeurs, comme par exemple les électeurs résidant à l'étranger. D'après le Code de bonne conduite, le vote électronique doit lui aussi être sûr et fiable, et l'électeur doit pouvoir obtenir confirmation de son vote et le corriger, si nécessaire, dans le respect du secret du vote. La transparence du système doit par ailleurs être garantie<sup>70</sup>. Toujours d'après le Code de bonne conduite, le vote par procuration doit être soumis à des règles très strictes. En particulier, le nombre de procurations détenues par un électeur doit être limité<sup>71</sup>. Pour les Etats qui autorisent le vote à distance lors des élections locales, ces normes sont pertinentes, en particulier pour ce qui concerne la sécurité et la fiabilité des mécanismes et leur application non discriminatoire.

#### 6. Conclusion

Les normes internationales et les bonnes pratiques contiennent ainsi les critères pertinents pour définir les actions admissibles concernant les électeurs inscrits sur les listes électorales qui résident *de facto* à l'étranger. Ces critères sont relativement généraux, mais offrent une indication utile pour déterminer l'admissibilité/justification de l'action de l'Etat dans le domaine des listes électorales et de cette catégorie d'électeurs. En bref, des critères de résidence raisonnables représentent des restrictions admissibles du droit de vote sous certaines conditions. Une telle action d'un Etat peut même être justifiée au nom de l'intégrité du processus électoral. Toutefois, des conditions de résidence pertinentes doivent être définies et appliquées de manière non discriminatoire. De même, des garanties de procédure doivent être respectées (par exemple la notification de la mesure à l'électeur et la possibilité d'un recours).

68 Voir aussi l'interdiction de la discrimination dans l'article 26 du PIDCP (« égalité »).

69 Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et Rapport explicatif, Avis n° 190/2002, I.3.2.

70 Ibid.

71 Ibid.

## QUESTIONS CONNEXES : VOTE À L'ÉTRANGER ET DROIT DE VOTE DES ÉTRANGERS AUX ÉLECTIONS LOCALES

La question des électeurs inscrits sur les listes électorales qui résident *de facto* à l'étranger est étroitement liée à deux phénomènes qui attirent aussi l'attention sur les spécificités des élections locales. Premièrement, elle doit être examinée en lien avec le débat sur le vote à l'étranger. Si l'on observe une tendance générale à permettre de plus en plus aux citoyens résidant à l'étranger de voter aux élections nationales, il n'en est pas de même pour les élections locales, où le lien avec la politique locale semble plus marqué. Deuxièmement, le lien étroit entre l'individu et la vie de la collectivité locale se reflète aussi dans le phénomène « inverse » : l'octroi de plus en plus fréquent du droit de vote aux étrangers lors des élections locales.

### 1. Le vote à l'étranger

Le droit de vote à l'étranger est un phénomène complexe. Il inclut diverses structures. Comme l'indiquait le rapport de 2011 de la Commission de Venise sur le vote à l'étranger, « 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. »<sup>72</sup>

La complexité du phénomène se reflète aussi dans les normes internationales. Il n'existe simplement aucune norme internationale sur l'octroi ou le refus du droit de vote des citoyens à l'étranger. La Cour européenne a établi dans l'affaire *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce* (GC, 2012) que le fait pour un Etat de ne pas garantir les conditions permettant à ses citoyens de voter aux élections nationales lorsqu'ils se trouvent à l'étranger ne constitue pas une violation du droit de vote. Par ailleurs, dans l'affaire *Shindler c. Royaume-Uni* (2013)<sup>73</sup> la Cour européenne a conclu que le refus du droit de vote à un citoyen britannique résidant à l'étranger depuis plus de 15 ans<sup>74</sup> ne constituait pas une violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Le Code de bonne conduite de la Commission de Venise ne se prononce pas sur le droit de vote des citoyens à l'étranger. Il établit en lien avec les conditions de résidence : « v. le droit de vote et d'éligibilité peut être accordé aux citoyens résidant à l'étranger. »<sup>75</sup> Il n'existe ainsi aucune norme internationale exigeant l'octroi du droit de vote des citoyens à l'étranger.

On observe cependant de plus en plus une tendance générale à l'octroi du droit de vote à l'étranger, en particulier pour les élections législatives/nationales. Premièrement, les documents du CdE sur cette question, notamment les résolutions de l'Assemblée parlementaire, prônent une expansion générale du vote à l'étranger. Par exemple, dans sa Recommandation 1714 (2005) sur l'abolition des restrictions au droit de vote, l'Assemblée parlementaire invitait le Comité des Ministres à demander instamment aux Etats membres et observateurs, entre autres, d'analyser les instruments existants afin d'évaluer la nécessité éventuelle d'une convention du Conseil de l'Europe destinée à améliorer la coopération internationale, cela dans le but de faciliter l'exercice des droits électoraux des expatriés. Dans sa Résolution 1591 (2007) sur le vote à distance (notamment l'exercice du droit de vote hors du pays), l'Assemblée parlementaire rappelait que le droit de vote constitue une liberté essentielle dans tout système démocratique et invitait les Etats membres à introduire le vote à distance. Dans sa Résolution 1696 (2009) sur l'engagement des diasporas européennes, l'Assemblée encourageait les Etats membres, en tant que pays d'origine, à adopter des incitations stratégiques, parmi lesquelles des incitations politiques et civiles visant à « 9.1.2. faciliter l'acquisition ou le maintien des droits de vote en offrant la possibilité de voter à l'étranger pour les élections nationales ».

La Commission de Venise a également adopté plusieurs documents sur le vote à l'étranger et les questions connexes. Principalement, en juin 2011, elle a adopté un rapport sur le vote à l'étranger (Etude n° 580/2010) (Rapport de 2011 de la Commission de Venise sur le vote à l'étranger). Le

<sup>72</sup> Commission de Venise, Rapport sur le vote à l'étranger, Etude n° 580/2010, 24 juin 2011, paragraphe 6.

<sup>73</sup> Cour européenne, *Shindler c. Royaume-Uni*, 7 mai 2013.

<sup>74</sup> Les citoyens britanniques résidant à l'étranger depuis moins de 15 ans ont le droit de voter aux élections législatives du Royaume-Uni.

<sup>75</sup> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et Rapport explicatif, Avis n° 190/2002, I.1.1.c.v. Voir aussi Commission de Venise, Rapport sur le vote à l'étranger, Etude n° 580/2010, 24 juin 2011.



rapport notait que les pratiques nationales concernant le droit de vote des citoyens à l'étranger et son exercice sont loin d'être uniformes en Europe, mais que l'évolution de la législation montrait 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. La Commission proposait, compte tenu de la mobilité européenne des citoyens européens, que les 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. Également au niveau interne, la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe permettent le vote à l'étranger des non-résidents lors des élections nationales dans le pays dont ils ont la nationalité.<sup>76</sup> On observe ainsi une tendance générale à l'octroi du droit de vote à l'étranger pour les élections législatives/nationales.

La situation est relativement différente pour le vote à l'étranger pour les élections locales (ou régionales). Comme l'observe le rapport de 2011 de la Commission de Venise sur le vote à l'étranger : « 94. Une distinction doit (...) 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 ténu avec la politique locale. »<sup>77</sup>

Cette distinction se reflète également dans les législations internes. D'après le rapport de 2011 de la Commission de Venise sur le vote à l'étranger, les nationaux résidant à l'étranger ne sont autorisés à voter aux élections locales que dans un nombre limité de pays (parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, ce sont l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, le Danemark, l'Espagne<sup>78</sup>, la Finlande, l'Islande, le Liechtenstein<sup>79</sup>, la Lituanie, Monaco, la Norvège, la Suède et la Suisse (élections cantonales dans certains cantons)). En Irlande, seuls les diplomates et les personnels militaires peuvent voter à toutes les élections, et donc aussi aux élections locales ; en Allemagne, les citoyens se trouvant temporairement à l'étranger peuvent voter à toutes les élections.<sup>80</sup>

En résumé, malgré la tendance générale à permettre le vote à l'étranger pour les élections nationales/législatives, le vote à l'étranger demeure l'exception aux élections locales. Cette situation semble due principalement au lien ténu entre les individus et la politique locale de leur collectivité. Elle a une incidence sur les citoyens résidant *de facto* à l'étranger et sur les obligations des Etats les concernant.

## 2. Le droit de vote des étrangers aux élections locales

A l'inverse, l'octroi de plus en plus fréquent du droit de vote à (certains) étrangers aux élections locales souligne le lien particulièrement étroit qui existe entre une personne et la collectivité où elle réside.<sup>81</sup> Ce lien direct se reflète aussi dans les régimes électoraux. La législation qui régit les

76 D'après le rapport de la Commission de Venise sur le vote à l'étranger, en 2011, seuls trois Etats (l'Arménie, l'Irlande et Malte) interdisaient le vote des non-résidents ou le restreignaient à un très petit nombre de personnes. Dans trente-cinq Etats, aucune condition n'était définie quant à la durée d'absence du pays (Albanie, Andorre, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Moldova, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine). Neuf Etats permettaient aux non-résidents de voter mais imposaient des restrictions. Sept Etats restreignaient le droit de vote à l'étranger aux personnes se trouvant « temporairement » à l'étranger (Bosnie-Herzégovine, Danemark, Hongrie, Liechtenstein, Monténégro, Serbie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine »). Dans trois de ces Etats, le terme « temporaire » n'est pas défini et aucune condition particulière n'est imposée aux non-résidents de démontrer qu'ils résident à l'étranger de manière temporaire (Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Serbie). Deux Etats accordent le droit de vote à l'étranger aux électeurs vivant à l'étranger sur une longue période mais retirent ce droit à l'expiration de la période en question (Allemagne, après vingt-cinq ans, et Royaume-Uni). (Commission de Venise, Rapport sur le vote à l'étranger, Etude n° 580/2010, 24 juin 2011). Il est à noter qu'en 2011 la législation serbe sur les élections législatives a été modifiée afin de restreindre le droit de vote aux élections législatives aux personnes résidant en République de Serbie.

77 Commission de Venise, Rapport sur le vote à l'étranger, Etude n° 580/2010, 24 juin 2011, paragraphe 94.

78 En vertu d'une réforme de 2011, il est nécessaire de résider en Espagne pour avoir le droit de voter aux élections locales.

79 Au Liechtenstein, la loi sur les droits du peuple (Volksrechtgesetz ; LGBl. 1973 n° 50) dispose dans son article 1, paragraphe 2, que les personnes résidant à l'étranger conservent le droit de vote s'ils se trouvent à l'étranger pour fréquent un établissement d'enseignement, pour travailler pendant une durée limitée ou s'ils se trouvent temporairement à l'étranger dans un établissement de soins/sanatorium, sous réserve que toutes les autres conditions du droit de vote soient réunies. Puisqu'il n'existe aucune autre disposition concernant le droit de vote au niveau local, c'est-à-dire pour les élections municipales, la même disposition s'applique.

80 Voir d'une manière générale Commission de Venise, Rapport sur le vote à l'étranger, Etude n° 580/2010, 24 juin 2011, pp. 10 et 11.

81 Comme l'indique le Rapport explicatif de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local : « 18. ... les décisions prises par les autorités locales influent sur de nombreux aspects de la vie quotidienne de l'ensemble des

élections locales est généralement différente de celle qui s'applique aux élections nationales. Pour ces dernières, la nationalité est en principe le critère décisif pour l'octroi ou non du droit de vote.<sup>82</sup> A l'inverse, pour ce qui concerne les élections locales et régionales, dans certains pays la résidence effective est une considération plus importante que la nationalité pour accorder à une personne le droit de participer aux élections.

L'explication principale de l'octroi du droit de vote aux non-nationaux résidents lors des élections locales tient à l'incidence particulière des politiques locales pour ces personnes. Ainsi, la Convention de 1992 du CdE sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local<sup>83</sup> prévoit dans son chapitre C (Droit de vote aux élections locales), article 6, la possibilité d'une participation des résidents étrangers à la politique locale. L'article 40 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE contient une disposition analogue pour les ressortissants d'Etats membres de l'UE. Lorsqu'il s'agit de résidents qui ne sont cependant pas citoyens d'un autre Etat membre de l'UE, le droit de vote aux élections locales leur est accordé.<sup>84</sup> De même, quoique avec une formulation plus prudente, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille mentionne la possibilité d'une participation des travailleurs migrants à la politique locale, dans son article 42(2).<sup>85</sup> Plus généralement, le Code de bonne conduite de la Commission de Venise considère que la participation des étrangers aux élections locales est souhaitable après une certaine durée de résidence.<sup>86</sup> De même, les normes internationales pertinentes et l'octroi du droit de vote aux étrangers pour les élections locales et régionales reflètent l'importance de la résidence effective dans la collectivité concernée.

Au niveau interne également, certains pays accordent aux résidents étrangers le droit de participer aux élections locales, sous réserve parfois de certaines conditions de durée de résidence. Les Etats membres de l'Union européenne accordent généralement le droit de vote aux citoyens d'autres Etats membres de l'UE, conformément à l'article 40 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union.<sup>87</sup> Qui plus est, l'Arménie, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suède accordent d'une manière générale aux résidents étrangers le droit de vote aux élections locales ; la Finlande et l'Islande accordent ce droit aux nationaux des autres Etats membres du Conseil nordique et le Royaume-Uni l'accorde aux citoyens du Commonwealth et de la République d'Irlande.<sup>88</sup> Dans ces cas, la résidence prime sur la citoyenneté pour l'octroi du droit de vote aux élections locales.

En conclusion, à la fois les régimes relatifs au vote à l'étranger des citoyens résidant à l'étranger et l'octroi du droit de vote à (certains) étrangers aux élections locales illustrent les liens plus étroits, par rapport aux élections nationales, entre le fait de résider dans une collectivité et le droit de vote aux élections locales.

---

habitants de la collectivité: logement, éducation, aménagements à usage collectif, transports publics, et équipements culturels et sportifs par exemple. ...»

82 Voir par exemple la formulation utilisée dans l'article 25 du PIDCP : « Tout citoyen... »

83 Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, Strasbourg, 5 février 1992, STE n° 144. Au 12 août 2014, huit Etats avaient ratifié la convention : Albanie, Danemark, Finlande, Islande, Italie, Norvège, Pays-Bas et Suède. Chypre, la République tchèque, la Lituanie, la Slovaquie et le Royaume-Uni l'ont signée mais pas ratifiée. (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw.htm>). En Slovaquie, les ressortissants d'Etats non membres de l'UE peuvent aussi voter aux élections locales s'ils résident de manière permanente en Slovaquie depuis cinq ans.

84 Article 40 de la Charte des droits fondamentaux : « Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. »

85 Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants, 2220 UNTS 3 (1990), article 42 : « 2. Les Etats d'emploi facilitent, conformément à leur législation nationale, la consultation ou la participation des travailleurs migrants et des membres de leur famille aux décisions concernant la vie et l'administration des communautés locales. »

86 Principe I.1.1.a, p. 5. Voir aussi le Rapport explicatif de la Commission de Venise concernant la participation des étrangers aux élections locales, qui attire l'attention sur une certaine évolution en direction « de l'octroi des droits politiques sur le plan local aux étrangers établis » et recommande d'accorder le droit de vote « après une certaine durée de résidence » (paragraphe 6).

87 Pour plus de détails, voir K. Groenendijk, Article 40, in: *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary* (Peers et al. coll., 2014), p. 1061 (paragraphe 40.13).

88 Voir aussi le Rapport explicatif de la Convention du CdE sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Pour ce qui concerne les conditions de durée de résidence : Suède – 3 ans (citoyens d'autres Etats que ceux de l'EU, d'Islande et de Norvège) ; Arménie – 6 mois ; Estonie – 5 ans ; Islande – 3 ans (uniquement les citoyens danois, finlandais, norvégiens et suédois).

## D. NIVEAU INTERNE : ÉTUDE COMPARATIVE – CHOIX DE PAYS

L'analyse ci-dessous s'appuie sur l'étude d'une sélection de 16 Etats membres du Conseil de l'Europe : l'Albanie<sup>89</sup>, l'Arménie<sup>90</sup>, l'Autriche (Vienne)<sup>91</sup>, la Belgique<sup>92</sup>, la Bosnie-Herzégovine<sup>93</sup>, la Bulgarie<sup>94</sup>, l'Espagne<sup>95</sup>, l'Estonie<sup>96</sup>, la Finlande<sup>97</sup>, la Géorgie<sup>98</sup>, l'Islande<sup>99</sup>, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »<sup>100</sup>, la Moldova<sup>101</sup>, les Pays-Bas<sup>102</sup>, le Royaume-Uni<sup>103</sup> et la Suède<sup>104</sup>. Trois critères de sélection ont été utilisés : premièrement, les pays où le Congrès ou l'OSCE/BIDDH ont observé des problèmes concernant les listes électorales et les électeurs résidant *de facto* à l'étranger<sup>105</sup> ; un deuxième critère a été la dispersion régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ; troisièmement, des pays de droit romain et de *common law* ont été choisis.

Ci-après, divers aspects ayant trait à la question des listes électorales et des électeurs résidant *de facto* à l'étranger sont examinés, en lien avec la situation des pays concernés.

### 1. Système d'inscription des électeurs

Mis à part le Royaume-Uni, où il existe un système d'inscription active des électeurs (par le biais d'un « sondage annuel »), tous les pays observés ont un système d'inscription passive des électeurs.<sup>106</sup> Les listes électorales sont généralement dressées sur la base des informations fournies par le registre national d'état civil (par exemple, Arménie, Bulgarie, Espagne, Suède<sup>107</sup>), la Direction générale de

89 Albanie (Constitution de l'Albanie, du 27 novembre 2003), source (extraits) : [http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/8/el\\_law\\_alb\\_27\\_11\\_2003\\_const\\_constitution\\_e\\_htm\\_79600.htm](http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/8/el_law_alb_27_11_2003_const_constitution_e_htm_79600.htm) ; Code électoral de la République d'Albanie (loi n° 10019, du 29 décembre 2008), source : [http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/8/el\\_law\\_alb\\_29\\_12\\_2008\\_electoralcode\\_electoralcode\\_13251.htm](http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/8/el_law_alb_29_12_2008_electoralcode_electoralcode_13251.htm).

90 Arménie (Code électoral de la République d'Arménie, du 26 mai 2011), source : [http://eudo-citizenship.eu/NationalElectoralLawsDB/docs/Armenia\\_Electoral\\_Code\\_2011.pdf](http://eudo-citizenship.eu/NationalElectoralLawsDB/docs/Armenia_Electoral_Code_2011.pdf).

91 Autriche (Wiener Gemeindevahlordnung 1996), Code électoral, source : <https://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v1000000.htm> ; loi fédérale de 1992 sur les élections des conseils nationaux, telle qu'amendée en novembre 2013, source : [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV\\_1992\\_471/ERV\\_1992\\_471.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1992_471/ERV_1992_471.pdf).

92 Belgique (Code électoral du 1er avril 2007), source : <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/BE/belgium-election-code-2007/view>.

93 Bosnie-Herzégovine (loi du 4 mars 2006 sur les élections), source : <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6244>.

94 Bulgarie, (Projet de) Code électoral de la Bulgarie de 2013, adopté avec des modifications le 4 mars 2014), source : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2013\)059-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2013)059-e).

95 Espagne (Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985, telle qu'amendée en 2011), source : <http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20R%C3%A9gimen%20Electoral%20General>.

96 Estonie (loi sur l'élection des conseils locaux, entrée en vigueur le 8 juin 1996), source : [http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/21/el\\_law\\_est\\_08\\_06\\_1996\\_code\\_locgovcouncilelect\\_e\\_ht\\_13161.htm](http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/21/el_law_est_08_06_1996_code_locgovcouncilelect_e_ht_13161.htm)

97 Finlande (Constitution de la Finlande, 11 juin 1999), source (extraits) : [http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/22/el\\_law\\_fin\\_01\\_03\\_2000\\_const\\_extracts\\_e\\_htm\\_19692.htm](http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/22/el_law_fin_01_03_2000_const_extracts_e_htm_19692.htm) ; Informations sur la loi sur les municipalités, source : <http://www.vaalit.fi/en/index/onelections/municipalelections/righttovoteandcompilationofthevotingregister.html>.

98 Géorgie, (Code électoral unifié de la Géorgie, tel que révisé le 21 mars 2008), source : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2008\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2008)016-e).

99 Islande (loi n° 5/1998 sur les élections locales), source : [http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/28/el\\_law\\_ice\\_01\\_01\\_1998\\_loc\\_locgovelec\\_e\\_htm\\_97216.htm](http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/28/el_law_ice_01_01_1998_loc_locgovelec_e_htm_97216.htm)

100 « L'ex-République yougoslave de Macédoine » (loi OG n° 45/2004 sur les élections locales), source : [http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/54/theformeryugoslaviawonlocalelections\\_html\\_23168.html](http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/54/theformeryugoslaviawonlocalelections_html_23168.html) ; loi de 2002 sur les listes électorales, source : [http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/54/lawonvoterslist\\_html\\_11865.html](http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/54/lawonvoterslist_html_11865.html) ; Code électoral tel qu'amendé, 2012, source : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2013\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2013)013-e).

101 Moldova (Code électoral de la Moldova, du 17 janvier 2012), source : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)039-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)039-e).

102 Pays-Bas (Constitution des Pays-Bas, adoptée le 17 février), source (extraits) : [http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/40/el\\_law\\_ned\\_17\\_02\\_1983\\_const\\_extracts\\_e\\_htm\\_13176.htm](http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/40/el_law_ned_17_02_1983_const_extracts_e_htm_13176.htm) ; loi des Pays-Bas sur les élections, 28 septembre 1989, telle qu'amendée par la loi du 25 septembre 2008, source : <http://www.vaalit.fi/en/index/onelections/municipalelections/righttovoteandcompilationofthevotingregister.html>.

103 Royaume-Uni (loi de 2000 sur la représentation du peuple), source : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/part/I> ; loi de 2000 sur les élections locales, source : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>.

104 Suède (Constitution de la Suède, 1er janvier 1975), source (extraits) : [http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/52/el\\_law\\_swe\\_01\\_01\\_1975\\_const\\_extracts\\_e\\_htm\\_15997.htm](http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/52/el_law_swe_01_01_1975_const_extracts_e_htm_15997.htm) ; loi sur le vote par correspondance dans certaines circonstances, 13 mars 2003, source : [http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/52/el\\_law\\_swe\\_01\\_04\\_2003\\_mail\\_mailvotingincertaincase\\_10493.htm](http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/52/el_law_swe_01_04_2003_mail_mailvotingincertaincase_10493.htm) ; loi sur les élections (2005:837), source : <http://www.government.se/content/1/c6/06/44/45/722c9ee2.pdf>.

105 Voir aussi le chapitre B ci-dessus.

106 La Bosnie-Herzégovine a eu jusqu'en 2006 un système d'inscription active. En Bulgarie, le système est partiellement actif pour les citoyens de l'UE.

107 Article 7(1) du Code électoral de l'Arménie ; article 23(1) du (projet) de Code électoral de la Bulgarie, 2013 ; Chapitre 5, article 1, loi sur les élections de la Suède.

l'état civil du ministère de l'Intérieur (Albanie<sup>108</sup>), les ministères compétents (« l'ex-République yougoslave de Macédoine »<sup>109</sup>), d'autres institutions (ministère de la Justice, organes d'autonomie locale – Géorgie<sup>110</sup>), des registres nationaux (par exemple, le registre des communes rurales, le registre des villes, le registre central – Estonie<sup>111</sup>), la commune (Pays-Bas<sup>112</sup>), *Statistics Iceland* (Islande<sup>113</sup>) ou d'autres registres et documents officiels disponibles (Bosnie-Herzégovine<sup>114</sup>). En Autriche, les registres électoraux (*Wählerverzeichnis*) s'appuient sur le répertoire des électeurs (*Wählerevidenz*), lequel est lui-même déterminé par le registre des résidents (*Melderegister*).<sup>115</sup> Les données correspondent généralement à l'adresse permanente d'une personne. Dans les pays étudiés, l'exactitude des listes électorales dépend donc dans une large mesure de celle du registre/source d'information secondaire (notamment de l'exhaustivité des bases de données et de la fréquence de leurs mises à jour).

*De facto*, le problème des électeurs inscrits sur les listes électorales bien qu'ils résident *de facto* à l'étranger est souvent dû à la présence de données inexactes/incomplètes ou obsolètes dans les bases de données sources. Par exemple, en Bulgarie, il a été observé que de nombreux électeurs restaient inscrits sous leur adresse permanente bien que résidant à l'étranger depuis déjà plusieurs années.<sup>116</sup> Également en Albanie, les inexactitudes dans les registres électoraux étaient largement dues à la mauvaise qualité des informations fournies par la Direction générale de l'état civil.<sup>117</sup> De même, en Géorgie, les informations fournies à la Commission électorale centrale sur les électeurs géorgiens résidant *de facto* à l'étranger ne sont collectées de manière systématique que depuis 2008.<sup>118</sup> L'absence de processus centralisés (par exemple, Royaume-Uni<sup>119</sup>, Moldova<sup>120</sup>) ou de capacités technologiques (« l'ex-République yougoslave de Macédoine »<sup>121</sup>) ont aussi été identifiées comme une cause de déficience quant à l'exactitude des listes électorales. L'inscription de personnes sur les listes électorales bien qu'elles résident *de facto* à l'étranger découle donc souvent d'un problème d'application de la législation, plutôt que de dispositions légales manquantes ou déficientes.

## 2. Conditions de résidence pour avoir le droit de voter

Ceci est aussi confirmé par l'introduction de conditions de résidence dans le droit interne. Les lois définissent généralement des conditions de résidence pour avoir le droit de vote aux élections locales (par exemple, Moldova, Bosnie-Herzégovine, Autriche, Finlande, Belgique, Espagne (introduite en 2011<sup>122</sup>), Albanie, Géorgie, Pays-Bas, Estonie, Islande et Royaume-Uni). Ces conditions de résidence sont parfois liées à une durée minimale de résidence dans la municipalité/collectivité/unité d'autonomie locale concernée (Bulgarie – 6 mois ; Suède – 30 jours ; Finlande – 51 jours ; Royaume-Uni/Irlande du Nord – 3 mois). Ces conditions légales de résidence excluraient *a priori* l'inscription d'électeurs résidant *de facto* à l'étranger sur les listes électorales, à la condition que les autorités du pays aient connaissance du départ de ces personnes à l'étranger.<sup>123</sup>

108 Article 46 du Code électoral de l'Albanie.

109 Articles 10 et 11 de la loi sur les listes électorales de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

110 Article 9 du Code électoral unifié de la Géorgie.

111 § 20 de la loi sur l'élection des conseils locaux de l'Estonie.

112 Chapitre B, article B4, de la loi des Pays-Bas sur les élections.

113 Article 4 de la loi sur les élections locales de l'Islande.

114 Article 3.3 de la loi de Bosnie-Herzégovine sur les élections.

115 *Wählerevidenzgesetz* 1973, BGBl n° 601/1973, [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/waehlerevidenz/files/Kunsttext\\_WEG\\_1973\\_Fassung\\_2013\\_Anpassung.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/waehlerevidenz/files/Kunsttext_WEG_1973_Fassung_2013_Anpassung.pdf).

116 Voir le rapport final de la mission restreinte d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH, Elections présidentielles et municipales – République de Bulgarie, 23 et 30 octobre 2011.

117 Voir le Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Elections locales – République d'Albanie, 18 février 2007, p. 10. Voir aussi, Commission de Venise, Avis conjoint sur le Code électoral de la République d'Albanie, Avis n° 513/2009, 13 mars 2009, paragraphes 78-79.

118 Voir le Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Elections municipales, Géorgie, 30 mai 2010, p. 9.

119 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Royaume-Uni du Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, 6 mai 2010, p. 11.

120 Rapport de mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Elections locales – République de Moldova, 5 et 19 juin 2011, p. 7.

121 Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Elections municipales, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », 24 mars et 7 avril 2013, p. 8 ; visite d'expert de l'OSCE/BIDDH, Evaluation du partage d'informations à caractère personnel extraites des registres publics dans le processus d'actualisation du Registre des électeurs, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », 16-19 septembre 2013, p. 2.

122 Á. Rodríguez, L'accès aux droits électoraux – Espagne, <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=1315-Spain-FRACIT.pdf>.

123 Fait capital, la désinscription est souvent de la responsabilité des citoyens eux-mêmes. Une obligation de notification pour les citoyens qui partent à l'étranger pourrait être une mesure pour améliorer l'exactitude des registres électoraux.

### 3. Lieu de vote le jour du scrutin

Pour ce qui concerne l'acte de voter lui-même, les citoyens votent généralement dans l'unité d'autonomie locale/municipalité/collectivité où ils sont inscrits (de manière permanente) ; par exemple : Albanie, Suède, Islande, Bosnie-Herzégovine<sup>124</sup>, Autriche, Finlande, Pays-Bas et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». <sup>125</sup> Certains Etats font expressément une distinction entre les lieux de résidence permanente et de résidence temporaire/réelle et prévoient un droit de vote dans ce dernier. Par exemple, la législation moldave prévoit que si un électeur a à la fois une résidence temporaire (« résidence ») et une résidence permanente (« domicile »), il vote dans son lieu de résidence temporaire. <sup>126</sup> En Bulgarie, lorsque l'adresse actuelle d'un électeur diffère de son adresse permanente, il peut demander à voter à son adresse actuelle au plus tard 14 jours avant le scrutin. Globalement, la législation des pays étudiés contient donc des indications relativement claires quant au lieu de vote.

### 4. Définition de la résidence

La définition du terme de « résidence » est également importante pour la question des listes électorales et des électeurs résidant *de facto* à l'étranger. La plupart des pays étudiés se fondent sur le concept de « résidence permanente » ou de « résidence ». Ils requièrent habituellement l'inscription sur le registre de la collectivité, entité locale ou municipalité concernée (par exemple : Arménie, Moldova, Suède, Belgique). La Bosnie-Herzégovine désigne comme étant la résidence permanente soit la résidence du citoyen d'après le recensement national le plus récent, soit celle où il est inscrit comme résident permanent conformément à la loi. Aux Pays-Bas, il s'agit du lieu effectif de résidence dans le pays, une province ou une commune; La Géorgie distingue la résidence permanente (lieu d'inscription) et la résidence effective ; les listes d'électeurs doivent mentionner les deux, à savoir le lieu d'inscription (résidence permanente) et la résidence effective (par exemple la résidence temporaire pour les personnes déplacées).

Toutefois, la définition précise de ce qu'on entend par « résidence permanente » varie considérablement. En Estonie, il s'agit du lieu où un électeur réside de manière permanente (sur une longue durée, au premier août de l'année de l'élection.) En Autriche, d'après la loi sur l'inscription (*Meldegeseztz*), le lieu de résidence permanente (*Hauptwohnsitz*) désigne le « point central des relations quotidiennes » et la « relation prédominante ». <sup>127</sup> Au Royaume-Uni, la résidence n'est pas définie par la législation, mais la jurisprudence des tribunaux indique qu'elle suppose « un degré considérable de permanence » (bien que le fait d'être résident « ne requière pas une occupation effective et que le demandeur ne doit pas nécessairement être présent physiquement à l'adresse à la date en question »). <sup>128</sup> Malgré la diversité des définitions, un certain degré de stabilité et l'existence d'un lien authentique avec le lieu d'inscription semblent être requis partout.

### 5. Électeurs résidant *de facto* à l'étranger

Parmi les législations étudiées, de nombreux Etats n'incluent pas de réglementations spécifiques concernant les citoyens qui partent vivre à l'étranger. Toutefois, le concept de résidence permanente et l'exigence générale d'inscription pour qu'une personne ait le droit de voter aux élections locales impliquent certaines restrictions automatiques. Comme on l'a vu, le registre des électeurs s'appuie en règle générale sur les registres nationaux de population/état civil (ou des bases de données similaires) et le fait de désinscrire de ces bases les personnes qui partent vivre à l'étranger devrait par conséquent entraîner leur non-inclusion/omission dans les registres électoraux. <sup>129</sup> Les changements au statut de résidence permanente (par exemple la désinscription parce qu'une personne part habiter à l'étranger) ont donc des conséquences pour leur droit de vote aux élections locales. Par exemple,

124 Si, en Bosnie-Herzégovine, le jour du scrutin une personne n'est pas inscrite sur les listes électorales, elle peut voter si elle présente un document d'identité et un justificatif de résidence permanente (article 3.17).

125 Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les personnes qui se trouvent temporairement à l'étranger – qu'elles y travaillent ou y résident – restent inscrites sur les listes électorales d'après leur dernière adresse de résidence avant leur départ à l'étranger. Ces personnes n'ont cependant pas le droit de voter aux élections locales (article 6 du Code électoral).

126 Attestée par les mentions de domicile ou de résidence dans le passeport. Voir cependant le Rapport de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Elections locales – République de Moldova, 5 et 19 juin 2011, qui souligne une certaine confusion quant au critère décisif entre le lieu de résidence temporaire ou permanente.

127 § 1.7 de la loi autrichienne sur l'inscription, §1.7. (traduction par l'auteur).

128 Par exemple, les étudiants, les personnes qui ont deux domiciles et celles qui travaillent loin de chez elles, d'une manière générale, satisfont tous aux conditions de résidence. Voir L. Khadar, L'accès aux droits électoraux – Royaume-Uni, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29827/ER\\_2013\\_10-UK-FRACIT.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29827/ER_2013_10-UK-FRACIT.pdf?sequence=1).

129 Pour plus de détails, voir ci-dessus (D.1).

lors des élections locales à Vienne, les Autrichiens ayant leur résidence permanente à l'étranger sont signalés comme tels sur les listes d'électeurs et ne peuvent voter qu'aux élections fédérales. En Finlande, la liste des électeurs est compilée sur la base des données disponibles dans le système d'informations démographiques 51 jours avant le jour du scrutin ; en sont donc exclues les citoyens qui s'étaient désinscrit préalablement pour aller habiter à l'étranger. Ici encore, dans les Etats où des problèmes ont été observés en lien avec les listes électorales<sup>130</sup>, ils sont dus généralement à des inexactitudes dans le registre de population (ou une base de données analogue) (Albanie, Arménie et Moldova<sup>131</sup>) puisque ce dernier sert de base à la compilation des listes électorales.

D'autres Etats ont des dispositions spécifiques concernant les électeurs résidant à l'étranger. Par exemple, en Bulgarie, les électeurs qui sont à l'étranger pendant au moins les six mois qui précèdent les élections sont retirés des listes électorales pour les élections des conseillers municipaux et des maires.<sup>132</sup> En Géorgie, les personnes qui résident à l'étranger, de manière temporaire ou permanente, le jour où les élections sont convoquées ne peuvent pas participer aux élections locales. À l'inverse, les citoyens suédois qui ne sont plus inscrits comme résidant en Suède restent inscrits sur les registres électoraux pendant dix ans après leur retrait du registre de population. De même, en Bosnie-Herzégovine, les personnes résidant temporairement à l'étranger ont le droit de voter tant qu'elles restent des résidents permanents de la municipalité dans laquelle elles souhaitent voter.<sup>133</sup>

Globalement, la législation de la plupart des Etats prévoit ainsi – de manière explicite ou implicite – l'omission ou le retrait éventuel d'électeurs des listes électorales au motif qu'ils résident (de manière permanente) à l'étranger. Les problèmes liés à la présence de cette catégorie d'électeurs sur les listes électorales, comme l'ont noté les missions d'observation électorale susmentionnées, semblent donc découler principalement d'une application déficiente de la législation pertinente (par exemple en raison de l'inexactitude des données dans le registre source<sup>134</sup> ou du manque de précision du champ d'application des dispositions légales).

## 6. Obligations de transparence et contrôle des listes électorales

Les obligations de transparence, la publication des listes électorales et la correction des erreurs sont essentielles pour l'exactitude des données contenues dans les listes. Elles peuvent donc avoir une incidence quant à la question des électeurs résidant *de facto* à l'étranger.

D'une manière générale, la législation des pays étudiés prévoit la publication des listes et permet aussi certaines corrections. Par exemple, en Arménie, le registre électoral est mis en ligne et chacun a le droit de demander la correction d'inexactitudes jusqu'à cinq jours avant le scrutin.<sup>135</sup> En Moldova, les listes électorales sont affichées dans les bureaux de vote en vue de leur rectification, et le lieu de vote des électeurs leur est notifié au plus tard 20 jours avant les élections. Ils ont le droit de déposer un recours contre leur omission ou exclusion de la liste, ainsi que sur des erreurs concernant leurs données personnelles, jusqu'à la veille des élections. En Autriche, la liste électorale doit être affichée pendant une durée de dix jours dans un lieu officiel ouvert au public et chaque citoyen peut contester la liste oralement ou par écrit. Toute personne qui, du fait d'une telle contestation, se verrait privée du droit de vote doit en être informée dans un délai de 24 heures et peut faire appel de cette décision. En Bulgarie, les listes électorales doivent être affichées dans les bureaux de vote, et les citoyens qui en ont été omis par erreur y sont ajoutés. Le retrait est prévu, notamment pour les personnes ayant résidé à l'étranger pendant six mois avant l'élection. De même, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en Albanie, Géorgie, Suède, Estonie et Irlande, le contrôle public des listes électorales est prévu, avec la possibilité de demander des corrections.<sup>136</sup>

130 Voir le chapitre B ci-dessus.

131 Pour plus de précisions, voir aussi le Rapport de mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Elections locales – République de Moldova, 5 et 19 juin 2011, p. 7.

132 Concernant la procédure de retrait : en Bulgarie, une liste des personnes retirées des listes doit être publiée dix jours avant le scrutin sur le site Internet de la municipalité concernée. Les personnes dont le nom figure sur cette liste peuvent aussi demander à en être retirées, par une demande écrite au maire (article 39) accompagnée de pièces justificatives. (Un recours devant le tribunal administratif est possible dans un délai de 24 heures).

133 Article 1.5. de la loi de 2006 de Bosnie-Herzégovine sur les élections.

134 Les problèmes peuvent être dus au fait que la désinscription est le plus souvent de la responsabilité des citoyens concernés. S'ils ne se désinscrivent pas lors de leur départ à l'étranger, ils restent donc sur les listes électorales.

135 Des procédures pour le retrait d'électeurs sont prévues, mais cela arrive généralement en lien avec l'inscription des personnes concernées sur une autre liste.

136 Conformément aux normes internationales, la législation interne des Etats étudiés prévoit aussi, d'une manière générale, une possibilité de recours devant une juridiction indépendante (par exemple : Arménie, Bulgarie, Moldova ou Autriche).

Ces obligations générales de transparence, la publication et la possibilité de faire corriger les erreurs éventuelles garantissent un degré minimum d'exactitude. Toutefois, en particulier dans le cas d'électeurs inscrits sur les listes électorales qui résident *de facto* à l'étranger, il n'est pas certain que ces garanties soient suffisantes. Premièrement, dans certains pays, les corrections du registre électoral ne sont possibles qu'en cas d'omission ou d'inexactitude des données ; les demandes de retrait ne sont pas prévues. Deuxièmement, même lorsqu'il est possible de demander le retrait (par exemple, Autriche, Estonie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Arménie), il n'est pas certain que les électeurs aient connaissance de cas d'électeurs résidant *de facto* à l'étranger et/ou souhaiteront signaler de tels cas. Par conséquent, la publication des listes électorales et leurs corrections ne sont que de peu d'utilité pour ce qui concerne le problème de cette catégorie d'électeurs. C'est en premier lieu aux autorités publiques qu'il incombe de garantir l'exactitude des listes électorales.

## 7. Conclusion

Les 16 Etats membres du CdE étudiés prévoient en règle générale des conditions de résidence pour avoir le droit de voter dans une collectivité donnée. Le problème des électeurs inscrits sur les listes électorales bien que résidant *de facto* à l'étranger semble tenir davantage à la mise en œuvre (par exemple l'inexactitude des données contenues dans les registres sources, l'absence de désinscription) qu'à l'absence de dispositions légales.

## F. CONCLUSION GÉNÉRALE

Plusieurs missions d'observation électorale ont noté l'existence de problèmes concernant les électeurs inscrits sur les listes électorales bien que résidant *de facto* à l'étranger. Cette catégorie d'électeurs pose problème du point de vue de la gestion efficace des élections, de la transparence et de l'objectif de combattre la fraude électorale. Ces considérations peuvent nécessiter la conduite de contrôles des listes électorales, incluant le retrait éventuel des électeurs qui résident *de facto* à l'étranger. Il y a ainsi une opposition éventuelle entre l'intégrité du processus électoral et le droit au suffrage universel/droit à la participation politique.

Les normes internationales et les bonnes pratiques prévoient des critères – relativement vagues – pour définir les actions admissibles concernant les électeurs inscrits sur les listes électorales qui résident *de facto* à l'étranger. Les conditions de résidence, parmi lesquelles une durée minimale de résidence, sont d'une manière générale une restriction admissible du droit de vote. Les exigences de procédure – c'est-à-dire la notification de la mesure à l'électeur et la possibilité d'un recours – ainsi que le principe de non-discrimination sont d'autres éléments à prendre en compte en lien avec la question des listes électorales et des électeurs résidant *de facto* à l'étranger (par exemple en cas de contrôle des listes électorales).

Au niveau national, au sein des 16 Etats membres du Conseil de l'Europe étudiés, les législations prévoient le plus souvent des conditions de résidence pour avoir le droit de voter aux élections locales. Le problème des électeurs inscrits sur les listes électorales bien que résidant *de facto* à l'étranger est donc principalement dû à une application déficiente de la législation (liée par exemple à l'inexactitude des données concernant cette catégorie d'électeurs). Des contrôles exhaustifs des listes électorales semblent donc importants pour garantir l'exactitude de ces listes du point de vue des électeurs résidant *de facto* à l'étranger.

**ANNEXE (en anglais uniquement)**

**SECURITY IN ELECTIONS  
WHEN DEALING WITH CITIZENS LIVING *DE FACTO* ABROAD:  
THE EXPERIENCE OF LATIN AMERICA**

**by Ms Maria del Carmen ALANIS FIGUEROA**

**1. INTRODUCTION**

1. Double-voting by citizens living *de facto* abroad, as a practice that jeopardizes the integrity of elections, is strongly correlated to globalization and the contemporary traits of migration. What appears to be a recently discovered unfortunate circumstance in some Eastern European elections (Binder, 2013:1); has actually been happening for long and around the World, although not across international borders (Santolaya, 2013:455).

2. Extending the right to vote, whether overseas or not, implies a series of potential risks that vary from restricting a human right, to potentially destabilizing the electoral system. Voting abroad implies a duality between technical or administrative problems and free elections (Nohlen & Grotz, 2008:76). Latin American international agreements recognize the right to vote as a universal and individual freedom, but it does not go unnoticed that such capability might be subject to a “*number of conditions which should be reasonable and provided by law*” (Garrone, 2013:5).

3. This text reviews 1) a succinct schematization, that portrays the evolutionary characteristics, of those Latin American electoral systems which include provisions to treat the *de facto* living abroad phenomenon; 2) a brief description of distinct Latin American legislations, that include security mechanisms to preserve electoral integrity in the presence of the aforementioned conjunction; and 3) an overview of the impacts of the debate on “residence”, “citizenship” and “nationality” on the possibility of double voting.

4. The specific cases of Argentina, Colombia, El Salvador, Mexico, Nicaragua, Panama, and Dominican Republic, were chosen as reference because they represent different mechanisms designed to deter double voting when *de facto* living abroad. Each electoral system provides an example of the delicate balance, between recognition of the universal individual right to suffrage, and the possibility to subject the right to vote to a number of conditions, which intend to preserve the integrity and transparency of genuinely democratic elections.

5. Colombia and Argentina, for instance, are respectively the first and third countries to have recognized the right to vote from abroad in the Latin American region. The former granted this right to its nationals residing abroad since 1962, while the latter followed in 1993, and enhanced it by allowing foreign citizens who legally reside in its territory, to vote. Argentina, in a remarkable effort to tackle participation barriers, extended the right to vote to younger nationals from the previous age of 18, to 16.

6. Mexico introduced the right to vote from abroad in 2006. The disposition presented no residence requirement, partly because of the on-going debate on migratory status of Mexicans living in the United States, which from a conservative standpoint are 97.5% of the 11 million Mexican citizens living abroad.

7. On the other hand, in spite of having the eldest electoral institutions of the American Continent, Panama, whose Electoral Court was established in 1956, waited until 2009 to open the possibility to vote abroad; while El Salvador and Dominican Republic, joined in 2014 and 2004 respectively. The latter presents a particular example: with 25% of its citizens living abroad (Santolaya, 2013:463), Dominican Republic decided to open three constituencies, which are integrated *ex profeso* each election, to enclose a substantive amount of its electors residing abroad. This is also the case of Colombia, and some Western European countries.



8. Finally, Nicaragua is a demonstration of the high variability of existing difficulties to adopt control mechanisms for voting abroad; while the legal dispositions adopted by the country recognize the right to vote, they require a series of existing conditions<sup>137</sup>, which have not yet been attained in the eyes of Nicaraguan political parties, within foreign states.

## **2. EVOLUTION OF ELECTORAL SYSTEMS**

9. Elections are in endangered by the possibility of double voting, regardless of the existence of a legal framework intended to deter such behaviour. Thereby it makes sense to conclude that double voting is correlated to failures in the implementation of rule of law.

### **2.1 Migratory distinctions between Europe and Latin America**

10. Since the 1990s, voting abroad has become popular amongst democracies that intend to be mature. Countries bound to the development of this phenomenon are significantly diverse; they may be immigration countries such as the United States, Germany or France; migration ones like Mexico, El Salvador, or Dominican Republic; or those which have changed their migratory flow as Spain or Italy.

#### **2.1.1 Migration flows**

11. In 2005 the Global Commission on International Migration identified all European Countries as net immigration countries.

12. Over the last 50 years, on the other hand, the Latin American region has experienced an opposite migratory effect (Pellegrino, 2000:1). The United Nations Latin American and Caribbean Democratic Centre (CELADE), and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), have observed that in spite of economic acceleration during the latter half of the 20<sup>th</sup> century, the region's inequitable access to benefits of economic growth have influence migratory outflows. Already during the early 1990's 2.5% of the total population of Latin America were living abroad although within the Americas; this however, accounted for 9.2% of the World's migrating population (Pellegrino, 2000:397).

#### **2.1.2 Migration proportions**

13. The yearly reports of the United Nations Department of Economic and Social Affairs, produced in contribution with the Organization for Economic Cooperation and Development, states that in spite of South-South migration being larger than South-North (which is why cross-borders movements within Latin America have been compared to Mexico-United States migration), the migrant population from Latin America and the Caribbean is ever increasing in the OECD countries. These reports are also consistent on the observation that migration rates in Europe, of those countries in which the issue of double voting was firstly noted, are increasing in the largest proportion through the Union.

#### **2.1.3 Migration legality**

14. The Regulation No. 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006, established a Community Code on rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). It allows free transit and border crossing with barely any control at all for European citizens. In junction with European physical geography and transportation networks, this policy enables the possibility of being in two different countries on the same day, which a Colombian citizen living in the United States would not have –without an important transportation cost–, hence influencing the opportunity for double voting. Thereby, geographical distance in Latin America, together with the flow types present in the region, constitute already by themselves important deterrents against double voting.

---

<sup>137</sup> Article 122 of Nicaraguan Electoral Law (Law No. 331, 19 January 2000), states that "equal conditions of purity, equality, transparency, security, control, vigilance and verification" should be met in the foreign territory where elections would take place.

## 2.2 Socio-Political distance between Eastern Europe and Latin America

15. An important difference between Europe and Latin America is the regions' evolution and approach to democracy (OAS, 2013). Security measures that would be unwelcome in Post WWII Western Europe are quite common all over Latin America (no circulation during Election Day, physical punishments for double voting as well as significant administrative sanctions for not voting, very accurate lists of citizen enhanced with biometric data and constantly updated addresses, marking citizens that voted with indelible ink, an obligation to declare one's place of residence to the government periodically).

16. It is probably because of Latin America's more recent democratic evolution that the region is still in need of so strict measures that are not anymore at use in Western Europe and other Global Northern regions.

### 2.2.1 Flows on Election Day

17. Nothing happens in Latin America if on Election Day, an undetermined amount of citizens would cross the border and vote (unless they would be entitled to vote overseas or if their will be casting a double vote). Regional judiciary or administrative provisions have no constraints whatsoever (aside from those which apply to any other citizen that wants to vote).

18. For the majority of Latin American countries, as will be seen through the text, when the demand is made to be granted the opportunity to vote abroad, the citizen will be noted in registry that disables him from being able to participate locally. This means that even if a person would return to his country of citizenship he would not be able to vote. The former, of course, assuming he would be able or allowed to travel (some countries<sup>138</sup> close the border on Election Day), Anyway and most migrants reside in the United States too far from everything for a quick displacement, except the northern regions of Mexico.

19. Mexico, in any case, is quite well protected against a result like the one of Bulgaria (OSCE/ODIHR, 2011), where double voting was discovered because the country registered more suffrages than it had citizens within voting age. The Latin American country has a system for which there is no chance to cast more votes than the specific amount which are expected in each polling station; only 750 votes are accepted per ballot box.

### 2.2.2. Geography matter

20. Physical geography can work in favour, or against the temptation to double voting when *de facto* living abroad. As is the case with Eastern European Countries, some Latin American divisions are no deterrent at all. That may be the reason for which Colombia and Venezuela, whose borderline regions share economic cultural and geographical factors use to close cross-border transit before, during, and after Election Day (almost up to six days in all).

21. The former is an important hindrance to freedom of transit, especially since according to Human Rights Watch (2014), 5 million people crossed this border during 2013. Similar situations occur in Nicaragua, El Salvador, Honduras, Bolivia and Chile. Bolivia's Article 152 of the Electoral Law, *i.e.*: prohibits vehicle circulation –public transportation included– on Election Day.

## 3. SECURITY MECHANISMS VIS-À-VIS THE INTERNATIONAL PROTECTION OF UNIVERSAL SUFFRAGE

22. A duality exists between promoting the right to vote and protecting the integrity of elections. In its simplest interpretation, the right to vote is not linked to democracy as much as it is to collegiality (Nohlen, 2007:162); it is about taking decisions, not necessarily about debating them. Voting is only a democratic process when suffrage is free, equal, secret, and verses on public affairs.

---

<sup>138</sup> Bolivia, Colombia, Venezuela, formerly Nicaragua and Panama, amongst others.  
26/37

### 3.1 Regional agreements protecting the universal right to vote

23. The Universal Declaration of Human Rights (1948, art. 21); the American Declaration of the Rights and Duties of Man (1948, art. 20); the Treaty of the Central American Parliament (1987, art. 5); the Framework Treaty on Democratic Security in Central America (1995, art. 1); as the American Democratic Charter (2001, art. 3) claim the right to political participation as an inherent capacity to every human being, based on the possibility to be elected and to vote periodically equally, in secrecy and freedom.

24. In some Latin American countries, voting is not only a right as it is a duty. The National Electoral Commission of Argentina through its case No. 4727-2011, rejected the claim of a citizen requesting to be excused of voting in national elections because, according to the Commission's interpretation, voting is a right and an obligation.

25. An obligation to be fulfilled in collaboration with the state, as is clear from the Supreme Electoral Court's decision to sanction the president of a polling station in Costa Rica, who prevented a citizen from voting under the argument that she was disabled (*Ángeles Jiménez vs Ruíz Vega*, case num. 0185-P-2004).

26. Other provisions have subscribed to these features the condition of authenticity or veracity of the suffrage. Such is the case of the International Pact on Civil and Political Rights (1966, art. 25) and the American Convention on Human Rights (1969), which states on it Article 23 that *"Every citizen shall enjoy the following rights and opportunities [...] b) to vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the voters."*

27. Therefore, the effective construction of democratic systems, which fully recognize human rights, necessarily fostered the allowance of citizens to vote from abroad.

28. This is because, like other rights, effective suffrage cannot exist merely by virtue of the law. As the sentencing that the Inter-American Court of Human Rights held in July 1988, *"the full exercise of human rights is not limited to the existence of a legal system [...] they share the need for government action to ensure their existence, in real life [...]"* (CIDH, 1988:167). The State's obligation to guarantee political rights cannot be accomplished (according to another statement that the same Court held in 2008) without the existence of a "complex institutional, economic and human apparatus that provides the required effectiveness" (CIDH, 2008:159).

29. It is a complex technical challenge. On the one hand, local constitutions and laws must be harmonized with human rights and international commitments, as well as under the people's aspirations. Moreover, successfully implementing effective suffrage is a path of adaptation, whose difficulty varies according to pre-existing conditions and developmental capabilities within the country.

### 3.2 National provisions that limit the right to vote

30. In the case of Latin America, due to complex social and political conditions, countries have historically faced difficulties in ensuring effective suffrage. Doing so has implied a lengthy pathway of intricate regulations and electoral reforms, but also an extensive experience in establishing logistical and operational controls that seek to protect the integrity and authenticity of the vote.

31. In most Latin American constitutions rather detailed to the electoral system are included. The Mexican, and Panamanian, constitutions, stand out as particularly accurate and comprehensive examples. It is considered that the laws have greater strength and impact if they are embodied in the *Magna Carta*, instead of in lower ranking codes.

32. Additionally, in all observed countries, there are electoral laws complementing and supplementing the Constitutional contents (see Table 1); these, in some cases, coexist with local dispositions.

**Table 1. Electoral Institutions in 2014**

<b>Electoral Law</b> (Without Constitutional Provisions)	<b>National Electoral Authorities</b>
<b>Argentina</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. National Electoral Code</li> <li>2. Organic Law of the Political Parties (Law 23.298)</li> <li>3. Law 6.571 Open, compulsory and simultaneous primary elections</li> <li>4. Law 26.215 Political Parties Financing</li> <li>5. Law 19.108 National Electoral Justice Organisation</li> <li>6. Law 15.262 Simultaneity of national elections, provincial and municipal</li> <li>7. Law 24.007 Registry of voter residing abroad</li> <li>8. Law 346 Nationality and Citizenship</li> <li>9. Law 24.747 Popular Law Initiative</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National Electoral Chamber</li> </ul>
<b>Colombia</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Electoral Code</li> <li>2. Law 1475 of 2011 rules for the organization and functioning of the political parties and movements, as well as electoral proceedings</li> <li>3. Law 996 of 2005 rules the presidential election</li> <li>4. Law 649 of 2001 proceedings that come from article 176 of the constitution</li> <li>5. Law 130 of 1994 basic rules of parties political movements, norms on their financing and on electoral campaigns</li> <li>6. Law 134 of 1994 norms about citizen participation the mechanism</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>National Electoral Council</li> <li>• National Civil Register</li> </ul>
<b>El Salvador</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Electoral Code</li> <li>2. Law of the Political Parties</li> <li>3. Law for voting abroad</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supreme Electoral Court</li> </ul>
<b>Mexico</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. General Law of institutions and electoral proceedings</li> <li>2. General Law for political parties</li> <li>3. General Law for challenges and electoral felonies</li> <li>4. General Law for the system to contest Electoral Matters</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National Electoral Institute.</li> <li>• Electoral Court of the Federal Judiciary</li> </ul>
<b>Nicaragua</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nicaraguan Electoral Law</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supreme Electoral Council</li> </ul>
<b>Panama</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Electoral Law</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Electoral Court</li> </ul>
<b>Dominican Republic</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Law Electoral 275</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superior Electoral Tribunal</li> <li>• Central Electoral Board</li> </ul>

33. Authoritative and repressive experiences characterized Latin America during the decades of 1960 to 1980, bequeathed an ingrained distrust in the Latin American electorate. This, in turn, affected the wave of democratization that swept the continent in the late 20<sup>th</sup> century, and fostered the design of complex electoral systems of checks and balances.

34. Electoral institutions in Latin America have quite a deal of experience successfully implementing the judicial dispositions to fight fraudulent electoral practices. Still a few decades ago, it was relatively easy to vote multiple times by attending different polling stations, supplanting other voters or assuming false identities previously incorporated into the list of electors (in collusion with corrupt election officials). This practice, which in Mexico was known by the name of “marry-go-round”<sup>139</sup>, was performed systematically by massively transporting supporters from one to other polling station on Election Day.

35. Mechanisms of enhanced security in Latin America tend to hamper the universality of suffrage, but they provide a higher degree of certainty against electoral fraud. The following is an enumeration of the diverse security mechanisms present in the region: 1) centralized list of voters, under continuous updating and revision; 2) exclusion from the list of voters, of those citizens residing abroad; 3) elimination from the list of voters, of citizens who do not vote during an election; 4) partnerships with civil registry authorities to ensure the integrity of the electoral list; 5) usage of biometric measures to identify duplicate records; 6) adoption of anti-counterfeiting measures for identity documents; 7) limitation on the number of votes that can be cast in a poll box, according to population density of the immediate surrounding area; 8) establishment of a specific box for a certain group of citizens to exercise suffrage; 9) physical verification of declared address a citizen declares; 10) rigid and publicized deadlines to make changes to the electoral register and obtain identity documents; 11) controlled destruction of identification documents which remain unclaimed by citizens; 12) thorough chain of custody and supervision of election materials from production to final disposal; 13) numbered ballots printed on security paper; 14) parallel and complementary methods for counting; 15) physical identification methods for voters, as the usage of indelible ink and marks on their identification documents; 16) professionalized electoral bureaucracy which does not depend of any government structure; 18) creation of a non-partisan and non-bureaucratic electoral supervisory structure; and 19) establishment of special prosecutors and criminal penalties for electoral offenses.

36. As expected, the implementation of these and other security measures requires a major government effort. As more locks are set, the greater the number of staff and budget must be allocated to making them work effectively. Mexico’s budget intended to organizing federal, i.e., passed from 6,440 million Mexican Pesos in 1996, to 8,600 million in 2010 (constant 2010 prices) (Mena, 2010:8) this figure missing sum the costs associated with the administration of justice and local electoral votes.

37. Notwithstanding, the most difficult expenses to assume are the factual costs limiting the exercise of political rights of citizens to implement control mechanisms on voting. For instance, establishing a specific box for voting forced voters to stay close to their place of residence on Election Day because they cannot vote in a separate box to which you are assigned. This prevents the practice of double voting, but large countries and/or poorly communicated territories, have a significant number of citizens who for various reasons are far from their precinct on Election Day

38. Mexico normally assigns a specific polling station to each citizen, but it also installs some 1000 “special polling stations”. It is a system to allow the interior population (if in transit on Election Day) to vote outside of their place of residence. During the 2012 legislatives and presidential elections, 676.500 votes were cast through this system; that is 1.3% of the total votes<sup>140</sup>. It is a relevant example due to its conceptual closeness with respect to voting from abroad. In both cases the goal is to provide citizens “in transit” with the possibility to vote and, at the same time, to dissuade him of casting more than one vote.

---

139 “Carrusel”, in Spanish.

140 Own elaboration with information from: <http://pac.ife.org.mx/2012/> [Accessed 20.11.14].

39. In this regard it is to be said that different systems and international treaties, including the American Convention on Human Rights, deem "reasonable" some restrictions to the universality of voting; they are: "age, nationality, residence, language, education, civil or mental capacity, and condemnation or judgment in criminal proceedings.

**Table 2. Characteristics of Electoral Law 2014**

	<b>Argentina</b>	<b>Colombia</b>	<b>Mexico</b>	<b>Nicaragua*</b>	<b>Panama</b>	<b>El Salvador</b>
Type of Registry	Registry of nationals living abroad	Colombian Census for those living abroad	List of voters living abroad	Electoral List	Registry of Electors Living Abroad	Electoral List of Voters Living Abroad
Suscription	Active, in person, Consulates	Active, in person, Consulates	Active, in person, Consulates	Not yet defined	Active through the internet or in person	Active, in person, Consulates
Age for citizenship	16 years (optional) 18 years (cumpolsory)	18 years	18 years	16 years	18 years	18 years
Authority	National Electoral Chamber	National Civil Registry	National Electoral Institute	Supreme Electoral Council	Electoral Tribunal	Supreme Electoral Tribunal
ID	National Identity Document	Citizenship Charter	Voting Credential with Picture	Identity Charter	Identity Charter	Unique Identity Document

*Own elaboration with information from legal provisions valid in the aforementioned countries*

40. Nations must carefully weigh the advantages and disadvantages of establishing restrictions and locks the electoral process. In the case of Latin America in general the universality of exercising political rights is accepted, but differs in its practical application criteria that each State may impose according to its internal consideration of "common good" (Ortiz, 2007: 332).

41. Enlarging and augmenting the complexity of an electoral system is not only costly but also can have opposite effects to those desired. Implement very sophisticated control measures can lead to widespread lack of understanding of the system's operation and consequently to a lack of confidence in them.

42. The rampant regulatory race in which some Latin American nations have engaged, demonstrates the falseness of the underlying assumption that it is possible to build democracy only by using legal restrictions and operational controls.

43. While both positive and negative incentives that can be implemented in the electoral system yield good results in terms of ensuring the integrity of the vote, its usefulness is easily undermined if they are not accompanied by serious political efforts (to ensure transparency processes, to tackle

corruption, to professionalize bodies and electoral bureaucracies, to ensure widespread and effective citizen participation, etc.).

#### 4. RESIDENCE, CITIZENSHIP, NATIONALITY

44. There exists no uniformity in the types of mechanisms used to accomplish the goals of the abroad voting procedures. There is indeed no *best practice* as such.

45. If residence, and not nationality, is to prevail as entitlement to vote, as is the case of some European electoral dispositions, or Argentina in Latin America, it makes no sense to foster voting from abroad. The citizens who are physically alienated from the implications of public policy will not receive any direct benefits and the electoral authorities endure a large risk of losing legitimacy if something goes wrong.

46. On the other hand, if nationality is to stand *primo inter alia*, then it makes sense to enhance voting abroad, but not so much to recognize the foreigners' right to vote. Clarity, both on the objective of the system of elections, and the mechanisms employed to reach it are paramount.

47. The table presented in the following pages is a compilation of the mechanisms and characteristics of Latin American electoral systems that engage the problem of double voting. Variability is high enough to prove that the answer to better controls against electoral fraud do not stand solely within the legal dispositions.

**Table 3. Characteristics of vote abroad**

Country (First vote abroad)	Who can vote abroad? (Resident, Citizen, National)				What can be voted from abroad?	Mode of voting	Mechanisms to avoid double-voting
	Written in applicable law	Determined by electoral system					
		Type of registry	Type of activity developed by the elector living abroad	Time of residence abroad			
Argentina (1993)	Electoral Code Articles 17bis, 25, 26, 27, 29, 86, 90, 139  Law No. 24.007 Articles 9, 29	Active	Has to be legal in the host country	Non relevant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• President</li> <li>• Vice- president</li> <li>• Senate</li> <li>• Lower chamber</li> </ul>	• In person	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registry of Electors residing abroad</li> <li>• Requirement of legal residence in foreign country</li> <li>• Citizen must reside legally in foreign country</li> <li>• Must register in Registry of Electors living abroad</li> <li>• May prove citizenship with more than one specific document</li> </ul>
Colombia (1962)	Colombian Electoral Code Articles 26, 76, 77, 83, 85, 87, 115, 116, 11	Active	Non relevant	Non relevant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidential</li> <li>• Congress National Consult</li> </ul>	• In person	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Must register in Registry of Electors living abroad</li> <li>• May prove citizenship with more than one specific document</li> <li>* Prosecuted <i>ex officio</i></li> <li>* Created extraterritorial constituencies for citizens living abroad</li> </ul>

							<ul style="list-style-type: none"> <li>* Indelible ink</li> <li>* Biometrics electronic data base</li> </ul>
El Salvador (2014)	<p>Decree No. 413 Articles 5, 7, 9, 14, 18, 24, 25, 196, 197, 248</p> <p>Decree No. 273 Articles 4, 5, 6, 9, 10, 16</p>	Active	Non relevant	Non relevant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• President</li> <li>• Vice-president</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compulsory registration in the list of citizens living abroad</li> <li>• Valid ID that states foreign residence</li> <li>• Register in the list of voters residing abroad</li> <li>• Not having another nationality</li> <li>• Not being impeded to exercise political rights</li> <li>• Prosecuted <i>ex officio</i></li> <li>• Indelible ink</li> </ul>
Mexico (2006)	<p>Mexican Constitution Articles 30, 34, 35</p> <p>General Law of Institutions and Electoral Proceedings</p>	Positive Registry	Non relevant	As long as ID, only given in, Mexico remains valid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• President</li> <li>• Senate</li> <li>• Governor only when local constitution allows</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postal</li> <li>• Voting through the Internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Must register in the list of electors living abroad</li> <li>• Must have a valid elector card (only given in Mexico)</li> <li>• If registered abroad, deregistered in the country</li> <li>• Undelible ink</li> </ul>
Nicaragua (not yet)	<p>Law No. 331 Articles 27, 30, 33, 34, 37, 38, 41, 42, 43, 45, 48, 116, 118, 122, 173, 174.5</p>	Passive	¿?	¿?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• President</li> <li>• Congress</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possible Since 2000 but it is required that countries in which Nicaraguan citizens reside have the same "conditions of purity, equality, transparency, security, control, vigilance and verification that are demanded within" Nicaragua</li> <li>* When demands id to vote, is subscribed in the list of electors living abroad</li> <li>* Polling stations near the border for citizens living abroad to be able to vote more easily</li> </ul>
Panama (2007)	<p>Panama n Electoral Code Articles 1, 4, 5, 6, 8, 14, 15, 20, 26, 390.2, 292, 295</p>	Passive	Non relevant	Non relevant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• President</li> <li>• Vice-president</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postal</li> <li>• Personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "RERE" Registry of electors living abroad</li> <li>• Must register in Registry of Electors living abroad. May register through Internet</li> <li>• Only Citizens Art</li> <li>* Indelible ink</li> </ul>



Dominican Republic (2004)	Electoral Law 275-97 Articles 39, 82, 118, 120 Law 136-11 Articles 8, 9, 10, 11, 12	Active	Non relevant	Non relevant	<ul style="list-style-type: none"> <li>• President</li> <li>• Vice-president</li> <li>• Congress</li> <li>• Overseas representatives</li> </ul>	Personal	If registered abroad, disables to vote in the country Created extraterritorial constituencies for citizens living abroad Must prove citizenship with specific ID Indelible Ink
---------------------------	--	--------	--------------	--------------	---	----------	---

*Own elaboration with information from legal dispositions valid in the aforementioned countries*

48. It would be plausible to think, given the specific development of Latin American democracies *vis-à-vis* the democratic trajectory of Europe, that an important deterrent to double voting is the type of sanction and its weight. Table 4, which follows, stands for the opposite argument: both in Latin America and Eastern Europe, countries have adopted pecuniary, as well as physical punishments against double voting, legislation in Georgia and Moldova even states that the culprit will be subject of “corrective labour” and “community service”.

**Table 4. Sanctions against double voting in Eastern Europe and Latin America 2014**

Country	Punishment
<b>Albania</b>	1 to 3 years in prison
<b>Argentina</b>	1 to 3 years in prison
<b>Armenia</b>	1 month to 1 year in prison
<b>Bosnia</b>	3 months to 5 year in prison*
<b>Bulgaria</b>	Probation and a fine of BGN 500 to BGN 2,000 (255 – 1020 EUR)
<b>Colombia</b>	1 to 4 years in prison
<b>El Salvador</b>	1 to 6 years in prison
<b>Georgia</b>	Corrective labour for up to one year, or imprisonment for the term not in excess of two years
<b>Macedonia</b>	Imprisonment of at least three years
<b>Mexico</b>	6 months to 3 years in prison
<b>Moldova</b>	Fine of 200-400 conventional units (11 EUR – 21 EUR) or community service for 100 to 200 hours or imprisonment for up to 2 years
<b>Nicaragua</b>	1 to 12 months in prison
<b>Panama</b>	6 months to 3 years in prison
<b>Dominican Rep.</b>	Fine of \$3,000 to \$15,000 RD (55-277 EUR)

49. Double voting is not considered as a punishable crime, but general actions against integrity of elections bear this sanction.

## 5. CONCLUSIONS

50. A bigger electoral bureaucracy, more expensive institutional budgets, and highly intricate sets of legislation, amongst other reasons, allow Latin America to control the issue of double voting.

51. Whether the notion that residence has to prevail over nationality, or the other way around, this will inexorably carry new potential problems, as it certainly brings economic, social, and political benefits to all its citizens. Being aware of one's own location –within the melting pot–, is for instance what taught Colombia and Venezuela to close their borders during Election Week. Whether or not restricting fundamental rights is the best answer to avoid non-democratic behaviours is yet to be seen.

52. Mexico's National Electoral Institute is proud of having live feed of the expenses of political parties, as Colombia's Electoral Authority celebrates the operation of a biometric electronic database. Each step in policy design has to be context specific.

53. Eastern Europe has to find its own way. This certainly does not mean that Bulgaria, Armenia, Bosnia and Herzegovina, Moldova, Albania, Georgia, or Bulgaria are expected to adopt the form of their Western European counterparts, not even that they should implement the highly specialized models present over Latin America. Democracy is quite simply, a way to decide what the majority of us want. And it takes time to socialize the true meaning of regime transition.

54. In Latin America, for instance, since 1999, the Organization of American States has realized more than 100 electoral observation missions. Its recommendations have varied overtime, as nations in the region have improved their control mechanisms for fraud prevention. An overview of the evolutionary characteristics of these recommendations may provide hints of task that stands before younger democracies: granting and the ensuring universality of suffrage (access to polling stations for those with disabilities, ballots in Braille, etc.); perfecting the integrity of the scrutiny; developing a professional electoral bureaucracy; and then avoiding violence and clientelism. For Latin American actors it was a transition that went from trying to unilaterally influence the result, to attempting to influence the citizen's electoral behaviour, without buying his will to participate, but through conviction.

55. In the end, whichever path the region entertains, it is a clear responsibility of older and more perfected democracies to provide technical and academic assistance to nurture the efforts of socializing the relevance of electoral integrity.

## SOURCES

### Books

1. **CERDAS CRUZ, R.R.J. & ZOVATTO, D.** (1993) *Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991. Una tarea inconclusa*. San Jose: IIDH-CAPEL
2. **EMMERICH, G.** (2011) *Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros: La transnacionalización*. Enfoques teóricos y empíricos. UAM–Miguel Ángel Porrúa, México
3. **HERNÁNDEZ, G. & HUERTA, M.**, *El voto migrante; la tendencia internacional y nacional del voto en el extranjero*
4. **NAVARRO FIERRO, C.** (2001) *El voto en el extranjero. Estudio comparado*. Mexico: Instituto Federal Electoral
5. **NOHLEN, D.** et al. (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México 2007, p. 162
6. **SÁNCHEZ VALDÉZ, M.** (2010) *El voto en el exterior alrededor del mundo: lecciones para México*. FLACSO Mexico. Mexico

### Corporate Authors

7. **HUMAN RIGHTS WATCH** (2014) World Report 2014. HRW United States of America
8. **INSTITUTE for DEMOCRACY and ELECTORAL ASSISTANCE, IDEA.** (2012) *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*. México
9. **IDEA** (2012) Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide. [Online] Available from:  
<http://www.idea.int/publications/deepening-democracy/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=54626>  
[Accessed: 22.11.2014]
10. **ORGANIZATION OF AMERICA STATES, OAS** (1999) *Report of the OAS Electoral Observation Mission in the Republic of Panama*. CP/doc. 3251/99, November
11. **OAS** (2000) *Report of the Electoral Observation Mission on the Presidential Elections in the Dominican Republic*. CP/doc. 3354/00, August
12. **OAS** (2004) *Report of the OAS Electoral Observation Mission in El Salvador*. SG/UPD-717/04, September
13. **OAS** (2006) *Report of the OAS Electoral Observation Mission in the Republic of Panama*. CP/INF. 5340/06, April
14. **OAS** (2013) *Electoral Cycle in the Americas : A review by the OAS General Secretariat* Washington, USA
15. **OAS** (2014) *Informe verbal: Misión de Observación Electoral. March*
16. **UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME.** (2004) *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2a ed. Buenos Aires 2004
17. **ORGANISATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE (OSCE) / OFFICE FOR DEMOCRACY INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (ODIHR)**, International Election Observation Mission, Republic of Bulgaria-Early Parliament elections, 5 October 2014
18. **OSCE / ODIHR**, Election Observation Mission, Republic of Bulgaria, Final Report, Early Parliamentary Elections, 12 May 2013
19. **OSCE / ODIHR**, International Election Observation Mission, Bosnia and Herzegovina, General Elections, 12 October 2014
20. **OSCE / ODIHR**, Needs Assessment Mission Report, Republic of Armenia, Parliamentary Elections 2012
21. **OSCE / ODIHR**, Election Observation Mission, Republic of Bulgaria, Final Report, Early Parliamentary Elections, 12 May 2013
22. **OSCE / ODIHR**, International Election Observation Mission, Republic of Bulgaria-Early Parliament elections, 5 October 2014

Online articles

23. **ESCUTIA, J.L.** (2014) *Perspectiva comparada del voto en el extranjero en 18 países de América Latina*. [Online] Available from: <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=1007> [Accessed: 24.11.2014]
24. **BOSWELL, C.** (2005) *Migration in Europe*. [Paper] Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. From: <http://storage.globalcitizen.net/data/topic/knowledge/uploads/2010072785740705.pdf> [Accessed: 20.11.2014]
25. **NOHLEN, D. & GROTZ, F.** (2008) "Marco legal y panorama de la legislación estatal", in *Voto en el extranjero. Manual de IDEA Internacional*, ed. IDEA-IFE [online] Available from: [http://www.idea.int/publications/voting\\_from\\_abroad/sp.cfm](http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/sp.cfm) [Accessed: 20.11.2014]

Printed articles

26. **ALANIS, M.C.**, (2002) *Cultura Política y elecciones en México. El Instituto Federal Electoral y la educación cívica*, Revista: América Latina Hoy, No. 32
27. **\_\_\_**, (2014) *Mexico se suma a la iniciativa por la integridad electoral*, in El Universal newspaper, July 9th 2014, Mexico
28. **MARSHAN BARBERAN, P.** (2011) *The right to vote from aboard* Revista de Derecho, Vol. XXIV-no.2-December
29. **ORTIZ LEROUX, J.** (2007) *El sujeto de la ciudadanía en la constitución mexicana*. Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM. 3 (5). p. 319-334
30. **PELLEGRINO, A.** (2000) *Trends in international Migration in Latin America and the Caribbean*. International Social Science Journal. 52 (165), p. 395-408
31. **SANTOLAYA, P.** (2013). *El voto de los residentes en el extranjero. Enseñanzas del derecho comparado*. Revista Mexicana de Derecho Electoral, Num. 3, p. 453-486
32. **URRUTY, C. A.** (2000) *Voto en el Extranjero*. Revista Justicia Electoral. Justicia Electora. (13), p. 45-51

Websites

33. Highlights of the 2011-2012 Federal Electoral Process  
<http://pac.ife.org.mx/2012>  
[Accessed on: 20.11.2014]
34. **Convención Americana de Derechos Humanos**  
<http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>  
[Accessed on: 21.11.2014]
35. **Declaración Universal de Derechos Humanos**  
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>  
[Accessed on: 21.11.2014]
36. **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**  
<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>  
[Accessed on: 21.11.2014]

Laws

37. **ARGENTINA**  
National Electoral Code  
Organic Law of the Political Parties (Law 23.298)  
Law 19.108 National Electoral Justice Organisation
38. **BVerfG, GERMAN CONSTITUTIONAL FEDERAL COURT** (2008) Bundestag document BVC 4/07, October
39. **COLOMBIA**  
Electoral Code  
Law 1475 of 2011 rules for the organization and functioning of the political parties and movements, as well as electoral proceedings
40. **COUNCIL OF EUROPE** (2002) Opinion No. 190/2002. October 30
41. **CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CIDH** (1988)  
*Velázquez Rodríguez vs. Honduras*. Resolution of 29 July, Num. 35, paragraph 167

42. **CIDH** (2008) *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Resolution of 6 August, Series C Num. 184 paragraph 159
43. **DOMINICAN REPUBLIC**
  - Electoral Law 275
44. **EL SALVADOR**
  - Electoral Code
  - Law of the Political Parties
  - Law for voting abroad
45. **MEXICO**
  - General Law of institutions and electoral proceedings
  - General Law for political parties
  - General Law for challenges and electoral felonies
  - General Law for the system to contest Electoral Matters
46. **NICARAGUA**
  - Nicaraguan Electoral Law
47. **PANAMA**
  - Electoral Law
48. **TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL** (1994) 2ª Sala. *Memoria, t. II*. Mexico
49. **TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES** (2004) *Ángeles Jiménez vs Ruíz Vega*. *Sentencia 0185-P-2004*. Costa Rica