

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Résolution 378 (2015)¹ Listes électorales et électeurs résidant *de facto* à l'étranger

1. Le droit des citoyens à des élections libres à bulletin secret est un droit internationalement reconnu inscrit dans le Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 9)². Le suffrage universel est l'un des piliers du droit international dans ce domaine et figure au nombre des normes internationales pertinentes³.

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 à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales⁴ (STCE n° 207). Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a confirmé que les garanties de l'article 25(b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'appliquaient aussi aux élections locales⁵.

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 universel⁶. 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 Unies⁷ et les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme.

4. Lors des missions menées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, en particulier, en Arménie, en Bosnie-Herzégovine et en Moldova⁸, 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.

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 inscrits sur les listes électorales.

7. Concernant le concept de « résidence », les dispositions sont très variables selon les Etats, et l'on ne peut dégager que des critères généraux des normes et bonnes pratiques internationales. Pour ces dernières, la Cour internationale de justice (CIJ) a conclu dans l'affaire Nottebohm⁹ 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 fondée sur le lieu des intérêts du requérant et de ses activités commerciales/économiques. Au niveau interne, de nombreux pays s'appuient sur le concept de « résidence permanente »¹⁰, qui requiert généralement l'inclusion dans le registre de la localité concernée selon sa définition 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'Union européenne (UE) aux élections locales¹¹. La Convention de 1992 du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144)¹² prévoit que les Etats membres peuvent accorder le droit de vote aux élections locales à tout résident étranger¹³. 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 locales¹⁴.

9. Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales¹⁵ 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 »¹⁶. Aux termes de l'article 1. 4.1 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»¹⁷, 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 au niveau local 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.

15. Il encourage les collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment à la lumière des consultations entre les organes territoriaux et le gouvernement central prévues par la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), 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.

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

2. Protocole additionnel 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>).

3. 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'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (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=CDDLAD\(2002\)023-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDDLAD(2002)023-f)).

4. 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>).

5. Voir diverses décisions du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) concernant les élections locales (<http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>).

6. Code de bonne conduite en matière électorale, rapport explicatif, page 15 : «... [si 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.»

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

8. Recommandation 313 (2011) sur les élections locales en Moldova ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC313\(2011\)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC313(2011)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)) ; Recommandation 339 (2013) sur les élections locales en Bosnie-Herzégovine ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC339\(2013\)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC339(2013)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)) ; Recommandation 344 (2013) sur l'élection des membres de l'*avagani* (conseil municipal) de la ville d'Erevan (Arménie) (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2123973&Site=COE>).

9. Cour internationale de justice, affaire Nottebohm (*Liechtenstein c. Guatemala*), arrêt du 6 avril 1955.

10. Le Code de bonne pratique en matière électorale renvoie à la notion de « résidence habituelle » (rapport explicatif, page 15).

11. 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. »

12. Ratifiée par huit Etats membres.

13. L'article 6.1 prévoit l'octroi de ce droit pourvu qu'il « ait résidé légalement et habituellement dans l'Etat en question pendant les cinq ans précédant les élections » (<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/144.htm>).

14. Le paragraphe 18 du rapport explicatif de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie politique au niveau local (<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/144.htm>) 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.»

15. Ratifié par 12 Etats membres.

16. 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>).

17. Rapport explicatif du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, article 1, paragraphe 4.2 (<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/207.htm>).