



Strasbourg, le 13 octobre 2026

CDL-AD(2026)029

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT ACTUALISÉ
SUR
LE VOTE À L'ÉTRANGER

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
à sa 88^e réunion (Venise, 8 octobre 2026)**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 148^e session plénière
(Venise, 9-10 octobre 2026)**

Sur la base des observations de

M. Felipe DE LA MATA PIZAÑA (membre suppléant, Mexique)
Mme Regina KIENER (membre titulaire, Suisse)
M. Saša ZAGORC (membre suppléant, Slovénie)
M. Dainius ŽALIMAS (ancien membre, expert, Lituanie)

Ce document a été traduit de sa langue originale à l'aide d'un service de traduction automatique et vérifié par un relecteur humain au Secrétariat de la Commission de Venise. Malgré tous les efforts déployés pour assurer l'exactitude de la traduction, aucune garantie n'est donnée quant à son exhaustivité ou à son exactitude. En cas de divergence ou de différence d'interprétation, la version originale fait foi.

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte	3
III.	Portée du rapport actualisé	5
IV.	Normes européennes et internationales	6
A.	Normes internationales	6
B.	Normes européennes.....	6
1.	La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.....	6
a.	Le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger.....	7
b.	Le droit de vote depuis l'étranger	8
2.	Autres normes du Conseil de l'Europe.....	8
a.	Le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger.....	8
b.	Le droit de vote depuis l'étranger	9
V.	Aperçu comparatif	10
A.	Le fondement juridique du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger et du vote des citoyens à l'étranger	11
1.	Constitutionnel et législatif	11
a.	Droit de vote des citoyens résidant à l'étranger	11
b.	Droit des citoyens résidant à l'étranger de voter depuis l'étranger.....	13
2.	Décisions judiciaires importantes concernant le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger et sur son exercice.....	14
a.	Décisions pertinentes concernant la portée de l'octroi du droit de vote aux électeurs à l'étranger.....	14
b.	Décisions relatives à l'exercice du droit de vote depuis l'étranger	15
c.	Décisions refusant le droit de vote depuis l'étranger.....	16
B.	Règles relatives à l'octroi du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger.....	16
1.	Octroi généralisé du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger.....	17
2.	Conditions supplémentaires pour l'octroi du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger.....	17
a.	Résidence antérieure dans le pays d'origine ou existence de liens spécifiques	17
b.	Nature et durée du séjour à l'étranger.....	18
C.	Procédures d'inscription au vote à l'étranger	18
D.	Élections concernées par le vote à l'étranger	23
E.	Modes de vote.....	24
1.	Principales méthodes de vote depuis l'étranger	24
2.	Garanties spécifiques contre la fraude et les irrégularités lors de l'utilisation de méthodes de vote à distance.....	29
3.	Dispositions applicables en cas de circonstances exceptionnelles	31
4.	Vote dans le pays d'origine	32
F.	Attribution des suffrages exprimés à l'étranger aux circonscriptions	33
G.	Observation du vote à l'étranger	38
VI.	Analyse.....	39
A.	Le fondement juridique du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger et du vote depuis l'étranger.....	39
B.	Droit de vote des citoyens résidant à l'étranger	39
C.	Procédures d'inscription au vote à l'étranger	40
D.	Élections concernées par le vote à l'étranger	41
E.	Modes de vote.....	41
F.	Attribution des suffrages exprimés à l'étranger aux circonscriptions	43
G.	Observation du vote à l'étranger	44
VII.	Conclusions.....	45

I. Introduction

1. Lors de sa 84^e réunion du 8 octobre 2025, le Conseil des élections démocratiques du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de mettre à jour son rapport de 2011 sur le vote à l'étranger (« le rapport de 2011 »).¹

2. M. Felipe de la Mata Pizaña, Mme Regina Kiener, M. Saša Zagorc et M. Dainius Žalimas ont agi en tant que rapporteurs pour le présent rapport actualisé.

3. La législation nationale pertinente relative au vote à l'étranger dans les États membres et observateurs de la Commission de Venise a été rassemblée par le Secrétariat ([CDL-REF\(2026\)021](#)) et examinée par les membres et observateurs de la Commission de Venise. Sur cette base, une étude comparative a été menée en se concentrant sur les États membres et observateurs de la Commission de Venise ainsi que sur plusieurs États d'Amérique latine, compte tenu de l'attention considérable que suscite le vote à l'étranger en Amérique latine.²

4. Le présent rapport actualisé a été élaboré sur la base de la traduction en anglais de la législation nationale pertinente. Il se peut que cette traduction ne reflète pas fidèlement les versions originales sur tous les points.

5. Le présent rapport actualisé a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs, des résultats de l'étude comparative, ainsi que des conclusions d'un échange de vues sur l'état d'avancement de la préparation du rapport actualisé, qui s'est tenu lors de la 87^e réunion du Conseil des élections démocratiques (Venise, 11 juin 2026). Le rapport actualisé a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 88^e réunion (Venise, 8 octobre 2026) et a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 148^e session plénière (Venise, 09-10 octobre 2026).

II. Contexte

6. Le rapport de 2011, qui s'appuyait sur une enquête menée auprès de 57 États membres de la Commission de Venise, soulignait que, si « le refus du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger ou les limitations à ce droit constitu[ai]ent une restriction au principe du suffrage universel, la Commission ne considér[ait] pas, à [cette époque,] que l'introduction d'un tel droit soit imposée par les principes du patrimoine électoral européen». ³ Toutefois, le rapport de 2011 a conclu que les États, compte tenu de la mobilité européenne des citoyens et conformément à la situation particulière de certains d'entre eux, devraient adopter « une approche positive relative au droit de vote des citoyens résidant à l'étranger ». ⁴

7. Depuis 2011, le contexte entourant le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, ainsi que son exercice depuis l'étranger, a considérablement évolué. Dans le monde actuel, plus globalisé, les citoyens ont davantage de facilité à s'installer à l'étranger. Grâce aux progrès technologiques, ils sont désormais bien mieux à même de maintenir des liens culturels et politiques avec leur pays d'origine, notamment en participant à des processus démocratiques tels que le vote.

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)022](#), *Rapport sur le vote à l'étranger* (« Rapport de 2011 »).

² Le rapport actualisé a bénéficié à cet égard de recherches supplémentaires sur certains États d'Amérique latine (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Costa Rica, Colombie, Cuba, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Suriname, Uruguay, Venezuela – en particulier pour les États – en italique – qui ne sont ni membres ni observateurs de la Commission), menées par M. Felipe de la Mata Pizaña, membre suppléant de la Commission de Venise pour le Mexique et juge au Tribunal électoral du pouvoir judiciaire fédéral du Mexique.

³ Rapport 2011, § 98.

⁴ Rapport 2011, § 99.

8. Cependant, le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, ainsi que les modalités d'exercice de ce droit, restent une question délicate, suscitant des divisions. En particulier dans les pays comptant une importante diaspora, les décisions visant à déterminer si les citoyens résidant à l'étranger doivent être autorisés à voter, s'ils peuvent le faire depuis l'étranger et selon quelles dispositions juridiques et administratives, peuvent avoir un impact significatif sur le processus électoral et les résultats des élections.

9. Les défis spécifiques auxquels sont confrontés les administrations électorales (« EMB ») et les autres acteurs du processus électoral, et qui pourraient constituer un obstacle à la mise en œuvre complète du vote depuis l'étranger, ont également considérablement évolué. Les défis qui persistent consistent à établir des listes électorales spécifiques, à mettre en place des mesures visant à prévenir la fraude, l'usurpation d'identité et le double vote, à garantir la fiabilité des méthodes de vote à distance telles que le vote par correspondance et le vote électronique, à acheminer les bulletins de vote et le matériel électoral dans le monde entier, à former le personnel des bureaux de vote à l'étranger et à assurer un règlement rapide et impartial des litiges électoraux. Les relations entre l'État organisant des élections à l'étranger et l'État dans lequel le vote doit avoir lieu peuvent également constituer un défi, en particulier lorsque le vote se déroule dans des ambassades ou des consulats, car les tensions diplomatiques et les préoccupations en matière de sécurité peuvent affecter la faisabilité du vote à l'étranger.

10. Si la technologie a ouvert de nouvelles possibilités pour impliquer les citoyens résidant à l'étranger, elle a également introduit de nouvelles vulnérabilités et de nouveaux défis qui compromettent l'équité et la crédibilité des élections. Les progrès rapides de la technologie ont en effet profondément modifié le contexte dans lequel se déroulent les élections. Le recours accru à la communication numérique offre des possibilités d'influencer ou de perturber les campagnes électorales à distance. L'ingérence étrangère dans les processus démocratiques, que ce soit par le biais d'un financement illicite, de l'achat de voix, d'un soutien dissimulé ou opaque à des acteurs politiques, ou encore par l'utilisation des technologies numériques, constitue une menace grave et croissante pour la démocratie, susceptible de compromettre la libre formation et l'expression de la volonté politique des électeurs.⁵ De plus, le contrôle du respect de la réglementation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales en ce qui concerne les non-résidents ou les campagnes menées dans les pays d'accueil et ciblant la diaspora peut s'avérer extrêmement difficile, les institutions chargées de surveiller le financement des campagnes électorales et celui des partis politiques disposant d'un accès limité aux informations financières concernant les électeurs non-résidents et de capacités de surveillance restreintes.⁶

11. Par ailleurs, la multiplication des crises nationales et mondiales, telles que les pandémies, les catastrophes naturelles, les attentats terroristes, les conflits armés et les menaces hybrides, peut gravement perturber les processus électoraux⁷ et poser de nouveaux défis au vote à l'étranger, mettant en péril tant l'organisation pratique des élections qu'en risquant d'avoir de graves répercussions sur les droits et libertés fondamentaux essentiels à la participation démocratique.⁸

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2026\)007](#), *République de Moldova – Avis sur la loi n° 100/2025 contenant un ensemble de modifications législatives visant à lutter contre la corruption électorale*, § 35. Voir également [la résolution 2593 \(2025\)](#) de l'APCE et [la recommandation 2292 \(2025\)](#) sur « L'ingérence étrangère : une menace pour la sécurité démocratique en Europe », 8 avril 2025, et Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [CG\(2025\)48-10](#), *Ingérence étrangère dans les processus électoraux aux niveaux local et régional*, 26 mars 2025, § 123.

⁶ IFES, « [Securing the Vote beyond Borders](#) », 2026, pp. 44-46.

⁷ APCE, [Résolution 2636 \(2026\)](#), « Les élections en temps de crise », § 2.

⁸ APCE, [Recommandation 2301 \(2026\)](#), « Les élections en temps de crise », § 2.

III. Portée du rapport actualisé

12. Aux fins du présent rapport, l'expression « vote à l'étranger » est utilisée comme terme générique désignant l'ensemble des dispositions juridiques et administratives permettant aux électeurs éligibles résidant, de manière permanente ou temporaire, en dehors du territoire national d'exercer leur droit de vote aux élections de leur pays de nationalité depuis leur lieu de résidence à l'étranger. Ce dispositif vise à faciliter l'exercice par les citoyens résidant à l'étranger de leur droit de vote et à leur permettre de participer pleinement au processus électoral.

13. Les citoyens se trouvant à l'étranger le jour du scrutin peuvent être classés, de manière générale, en trois catégories : ceux qui résident de manière permanente à l'étranger ; ceux qui y résident temporairement ; et ceux qui sont simplement en voyage à l'étranger le jour du scrutin. La Commission note qu'il n'existe pas de définition commune des notions de « résidence » ou de « domicile ». ⁹ Par ailleurs, certains citoyens résident de facto à l'étranger tout en restant inscrits comme résidents dans leur pays de nationalité (voir paragraphe 29 ci-dessous). Dans ce contexte, le présent rapport actualisé utilise généralement l'expression « citoyens résidant à l'étranger » pour désigner les citoyens qui vivent, de manière permanente ou temporaire, en dehors de leur pays de nationalité, à l'exclusion de ceux qui se trouvent simplement en voyage à l'étranger le jour du scrutin. ¹⁰

14. Bien que les règles relatives à la nationalité (y compris les dispositions concernant l'acquisition, la transmission et la perte de la nationalité) aient une incidence sur la taille et la composition de la population de citoyens résidant à l'étranger, et donc sur l'impact du vote des Français de l'étranger, elles ne seront pas abordées dans le rapport actualisé.

15. L'étude initiale s'est concentrée sur la question du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger et de son exercice depuis l'étranger, sans aborder explicitement la question de l'éligibilité aux élections. Le rapport actualisé suivra la même approche. Il convient toutefois de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour » ou « la CEDH ») s'est montrée plus prudente dans son appréciation des restrictions relevant de l'aspect « passif » de l'article 3 du Protocole n° 1, à savoir le droit de se porter candidat à une élection, que lorsqu'elle a examiné les restrictions au droit de vote. En principe, les États disposent d'une marge d'appréciation plus large en matière de restriction de l'aspect « passif » du droit à des élections libres. ¹¹

16. Le rapport actualisé se concentre sur les conclusions issues des recherches comparatives menées par la Commission de Venise. À cet égard, la Commission de Venise souligne que : (i) bien que tout ait été mis en œuvre pour garantir l'exactitude des données comparatives, la Commission de Venise ne peut garantir l'exhaustivité des informations présentées ; (ii) les exemples cités dans le rapport actualisé ne se veulent pas exhaustifs et sont présentés à des fins de comparaison uniquement ; ils ne constituent en aucun cas une validation de la compatibilité d'un dispositif national spécifique avec les normes européennes ou internationales. Enfin, la Commission de Venise réaffirme que les éléments provenant de différents systèmes juridiques ne peuvent être comparés de manière définitive en les isolant de l'ensemble du cadre juridique et sans tenir compte du contexte social, politique et historique plus large et spécifique.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)040](#), *Rapport de synthèse sur les électeurs résidant de facto à l'étranger*.

¹⁰ D'autres expressions telles que « citoyens vivant à l'étranger », « citoyens à l'étranger » et « non-résidents » (dans le pays de nationalité) sont utilisées notamment lorsqu'elles reprennent la terminologie d'une source citée.

¹¹ CEDH, *Etxeberria Barrena Arza Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea et Aiarako et autres c. Espagne*, nos [35579/03](#), [35613/03](#), [35626/03](#) et [35634/03](#), 30 juin 2009, § 50, et *Melnichenko c. Ukraine*, n° [17707/02](#), 19 octobre 2004, § 57.

IV. Normes européennes et internationales

A. Normes internationales

17. Le droit de participer aux affaires publiques et de voter est consacré par l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)¹² et par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).¹³

18. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies (CDH), dans son Observation générale n° 25 (1996), n'aborde pas directement la question du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger ni celle de son exercice depuis l'étranger, mais précise que certaines restrictions au droit de vote, telles que les conditions d'âge, de nationalité ou de résidence, peuvent être admissibles ; elles doivent être objectives et raisonnables, et ne doivent pas être discriminatoires.¹⁴ Dans une affaire concernant le vote depuis l'étranger, le Comité des droits de l'homme a toutefois estimé que « *dans la mesure où le droit interne accorde le droit de vote à ses citoyens résidant à l'étranger, l'État partie est tenu de garantir ce droit conformément à l'article 25* ». ¹⁵

19. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille est le seul instrument international reconnaissant le droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger (pour une catégorie spécifique de personnes).¹⁶ Son article 41 stipule :

(1) Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont le droit de participer aux affaires publiques de leur État d'origine et de voter et d'être élus lors des élections de cet État, conformément à sa législation.

(2) Les États concernés facilitent, selon les cas et conformément à leur législation, l'exercice de ces droits.

Cette Convention a été ratifiée par quatre États membres du Conseil de l'Europe (l'Albanie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine et la Turquie) et par huit autres États non-membres de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe ou États observateurs (l'Algérie, l'Argentine, le Chili, le Kirghizistan, le Mexique, le Maroc, le Pérou et l'Uruguay) ; elle compte au total 60 États parties à l'échelle mondiale. Il semble donc que cette Convention ne reflète pas le droit international coutumier.

B. Normes européennes

1. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

20. L'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (« CEDH ») dispose que « [I] 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 ». Ce droit n'est pas absolu, et les États disposent d'une large marge d'appréciation pour réglementer la participation électorale. Il existe une marge pour des « limitations implicites », et les États contractants doivent bénéficier d'une large marge d'appréciation dans ce domaine, ce qui signifie qu'ils peuvent justifier une restriction en se référant à tout objectif compatible avec le principe de

¹² [Déclaration universelle des droits de l'homme](#), résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale, document des Nations unies A/810 (1948), art. 21.

¹³ [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976, 999 UNTS 171.

¹⁴ Comité des droits de l'homme, [Observation générale n° 25](#), Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (12 juillet 1996), par. 4, 11.

¹⁵ Comité des droits de l'homme, [Dorin Șeremet et al. c. République de Moldova](#), 21 octobre 2021, § 6.4.

¹⁶ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>).

l'État de droit et avec les objectifs généraux de la Convention.¹⁷ Pour qu'une mesure soit jugée compatible avec l'article 3 du Protocole n° 1, la CEDH doit être convaincue que les conditions auxquelles le droit de vote est subordonné ne restreignent pas ce droit au point d'en porter atteinte à l'essence même et de le priver de son effet utile ; qu'elles sont imposées dans la poursuite d'un but légitime ; et que les moyens employés ne sont pas disproportionnés. En outre, la Cour souligne qu'il existe de nombreuses façons d'organiser et de gérer les systèmes électoraux ; par conséquent, l'appréciation de la proportionnalité doit également être effectuée à la lumière des réalités sociopolitiques du pays concerné, ce qui signifie que des caractéristiques inacceptables dans un système peuvent être justifiées dans un autre.¹⁸ Enfin, la Cour a estimé que le champ d'application de l'article 3 du Protocole se limite au « choix de la législature » et ne couvre pas, du moins en principe et sous réserve d'exceptions spécifiques, les élections présidentielles et locales ainsi que les référendums.¹⁹

a. Le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger

21. La Cour a précisé que les restrictions au droit de vote fondées sur la résidence peuvent être justifiées pour plusieurs raisons :

- premièrement, la présomption selon laquelle les citoyens non-résidents (dans leur pays de nationalité) sont moins directement ou moins régulièrement concernés par les problèmes quotidiens de leur pays et en ont une connaissance moins approfondie ;
- deuxièmement, le fait qu'il sera plus difficile pour les candidats aux élections législatives de présenter leurs enjeux électoraux aux citoyens résidant à l'étranger, qui auront également moins d'influence sur la sélection des candidats ou sur l'élaboration de leurs programmes électoraux ;
- troisièmement, le lien étroit entre le droit de vote aux élections législatives et le fait d'être directement concerné par les actes des instances politiques ainsi élues ; et
- quatrièmement, la préoccupation légitime du législateur de limiter l'influence des citoyens résidant à l'étranger lors d'élections portant sur des questions qui, bien que fondamentales, concernent avant tout les personnes vivant sur le territoire national.²⁰

Dans le même temps, la Cour a précisé qu'il est en effet possible qu'un requérant n'ait pas rompu ses liens avec son pays d'origine et que certains des facteurs indiqués ci-dessus ne s'appliquent pas à son cas. Elle a toutefois souligné que la loi ne peut pas prendre en compte chaque cas individuel, mais doit établir une règle générale.²¹

22. Dans l'affaire *Shindler c. Royaume-Uni*, la Cour a estimé que le fait que les non-résidents britanniques ne puissent voter aux élections nationales que pendant les quinze premières années suivant leur émigration et que leur droit soit, en tout état de cause, rétabli s'ils revenaient s'installer dans leur pays d'origine, ne constituait pas une ingérence disproportionnée dans leur droit de vote et ne constituait donc pas une violation de l'article 3 du Protocole n° 1.²² La Cour a également réaffirmé que la facilité avec laquelle un requérant peut acquérir la nationalité de son État de résidence, et ainsi exercer son droit de vote dans ce pays, peut être pertinente pour apprécier la proportionnalité d'une condition de résidence

¹⁷ CEDH, entre autres, *Ždanoka c. Lettonie*, n° 58278/00, 16 mars 2006, § 103.

¹⁸ CEDH, *Shindler c. Royaume-Uni*, n° 19840/09, 7 mai 2013, § 102.

¹⁹ En ce qui concerne les référendums, voir CEDH, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie* (déc.), n° 48818/17, §§ 33-34 et 37-38, 21 novembre 2017 ; en ce qui concerne les élections présidentielles, voir CEDH, *Anchugov et Gladkov c. Russie*, n° 11157/04 et 15162/05, 4 juillet 2013, §§ 55-56 ; concernant les élections locales, voir *Xuereb c. Malte* (déc.), n° 52492/99, 15 juin 2000 (élections municipales) et *Malarde c. France* (déc.), n° 46813/99, 5 septembre 2000 (élections régionales).

²⁰ CEDH, *Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), n° 31981/96, 7 septembre 1999.

²¹ *Ibid.*

²² CEDH, *Shindler c. Royaume-Uni*, précité, §§ 107 à 118.

imposée par son État d'origine.²³ Tout en soulignant qu'il existait « une prise de conscience croissante au niveau européen des problèmes posés par les migrations en termes de participation politique dans les pays d'origine et de résidence », aucun des éléments examinés ne permettait de conclure que, en l'état actuel du droit, les États étaient tenus d'accorder aux non-résidents un accès sans restriction au droit de vote.²⁴ Si la Cour a reconnu une tendance claire, dans la législation et la pratique des États membres, à autoriser les non-résidents à voter, cela ne suffisait pas à établir l'existence d'une approche commune ou d'un consensus en faveur d'un droit de vote sans restriction pour les non-résidents. La Cour a donc conclu que, bien que la question doive être suivie de près, la marge d'appréciation dont disposaient les États dans ce domaine restait large.²⁵

b. Le droit de vote depuis l'étranger

23. Dans l'affaire *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce*, la Cour s'est spécifiquement penchée sur les conditions régissant le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, en examinant le cas de citoyens grecs qui ne pouvaient pas voter depuis l'étranger malgré l'existence d'une disposition constitutionnelle spécifique déléguant à la législation ordinaire la réglementation des conditions d'exercice du droit de vote par les électeurs expatriés. La Grande Chambre s'est écartée des conclusions de la Chambre et a conclu que l'essence même du droit de vote des requérants, garanti par l'article 3 du Protocole n° 1, n'avait pas été compromise, *notamment* parce qu'elle n'était pas convaincue que le fait de se rendre en Grèce aurait imposé une charge disproportionnée aux requérants. Tout en rappelant que le droit de vote, élément « actif » des droits visés à l'article 3 du Protocole n° 1, n'est pas un privilège et que, dans un État démocratique, la présomption doit jouer en faveur de l'inclusion,²⁶ la Cour a également réaffirmé que l'article 3 du Protocole n° 1 n'impose pas l'obligation de garantir un mécanisme permettant aux citoyens résidant à l'étranger de voter depuis l'étranger.²⁷ Ce faisant, elle s'est également appuyée sur une abondante documentation comparative.²⁸

24. Dans l'affaire *Riza et autres c. Bulgarie*, la Cour a estimé que, lorsque le droit national prévoit effectivement un système garantissant l'exercice du droit de vote par les citoyens non-résidents depuis l'étranger, des obligations spécifiques peuvent en découler (dans le cas d'espèce, l'obligation d'organiser de nouvelles élections si nécessaire),²⁹ afin de veiller à ce que le droit de vote ne soit pas vidé de son sens.

25. Enfin, dans l'affaire *Vámos c. Hongrie*, la Cour a estimé que lorsque l'État autorise le vote depuis l'étranger, même si l'article 3 du Protocole n° 1 n'impose pas une telle obligation, il doit le faire de manière non discriminatoire.³⁰

2. Autres normes du Conseil de l'Europe

a. Le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger

26. Le Code de bonne conduite en matière électorale (ci-après « le Code de bonne conduite ») prévoit que, pour que les élections soient conformes aux principes communs du patrimoine électoral européen, qui constituent le fondement de toute société véritablement démocratique,

²³ CEDH, *Shindler c. Royaume-Uni*, précité, § 106.

²⁴ *Ibid.*, § 114.

²⁵ *Ibid.*, § 115.

²⁶ CEDH, *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], [n° 74025/01](#), 6 octobre 2005, § 59.

²⁷ CEDH, *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce* [GC], [n° 42202/07](#), 15 mars 2012, § 71.

²⁸ *Ibid.*, §§ 72-75.

²⁹ CEDH, *Riza et autres c. Bulgarie*, [n° 48555/10 et 48377/10](#), 13 octobre 2015, § 148.

³⁰ CEDH, *Vámos c. Hongrie* (dec.), [n° 48145/14 and 8 others](#), 17 février 2015, § 16; voir aussi *mutatis mutandis* CEDH, *Bakirdzi et E.C. c. Hongrie*, [nos 49636/14 and 65678/14](#), 10 novembre 2022, § 49.

elles doivent respecter cinq règles fondamentales : le suffrage doit être universel, égal, libre, secret et direct.³¹ En ce qui concerne l'universalité du suffrage, le Code reconnaît que le droit de vote peut être soumis à un certain nombre de conditions, notamment celle de la résidence ; par conséquent, il n'exige pas des États qu'ils accordent le droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger, mais précise que le droit de vote et d'éligibilité *peut (italique ajouté)* être accordé aux citoyens résidant à l'étranger.³²

b. Le droit de vote depuis l'étranger

27. Au fil du temps, la Commission de Venise a émis une série d'avis traitant d'aspects spécifiques du vote à l'étranger, soit comme thème central, soit de manière accessoire, dans le cadre de réformes ou de propositions nationales : l'organisation du vote depuis l'étranger,³³ l'introduction du vote par correspondance pour les citoyens résidant à l'étranger,³⁴ la mise en place de bureaux de vote à l'étranger,³⁵ les dispositions relatives à l'inscription sur les listes électorales pour le vote à l'étranger.³⁶

28. Parmi les conditions de mise en œuvre des principes du patrimoine électoral européen, le Code de bonne conduite prévoit que les éléments fondamentaux du droit électoral ne doivent pas pouvoir faire l'objet de modifications moins d'un an avant une élection.³⁷ À cet égard, la Commission a estimé que le principe de stabilité du droit électoral s'applique également aux dispositions relatives au droit de vote des citoyens résidant à l'étranger et au vote depuis l'étranger, dans la mesure où ces dispositions touchent aux éléments fondamentaux du droit électoral.³⁸ Entre autres, les règles qui déterminent le droit de vote et d'éligibilité, le découpage des circonscriptions électorales, le système électoral et les éléments essentiels du processus de vote constituent des règles fondamentales du droit électoral et ne devraient en principe pas être modifiées moins d'un an avant une élection.³⁹ La Commission a régulièrement critiqué les modifications tardives apportées au droit électoral, y compris celles concernant les dispositions relatives au vote des électeurs résidant à l'étranger.⁴⁰

29. En 2015, la Commission de Venise a adopté le Rapport de synthèse sur les électeurs résidant *de facto* à l'étranger (« le Rapport de synthèse de 2015 »),⁴¹ dans lequel elle a abordé la question spécifique des citoyens résidant *de facto* à l'étranger tout en restant inscrits comme résidents dans leur pays, question qui n'avait pas été traitée dans le Rapport de 2011. La Commission a estimé que, bien qu'il n'existe pas encore de norme internationale sur le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger ni sur la définition de la résidence, la cohérence

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), *Code de bonne conduite en matière électorale*.

³² *Ibid.*, point I.1.1.c.

³³ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2007\)012](#), *Avis conjoint sur le projet de loi modifiant le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, §§ 12-15.

³⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)022](#), *République de Moldova – Avis sur la loi sur la mise en œuvre partielle du vote par correspondance*.

³⁵ CDL-AD(2017)016, cité ci-dessus, et CDL-AD(2007)012, cité ci-dessus, §§ 9 à 11.

³⁶ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2007\)030](#), *Avis conjoint sur le projet de loi relatif aux listes électorales en Croatie*.

³⁷ Ce principe a été interprété en ce sens qu'il ne prime pas sur les autres principes du Code de bonne conduite et ne doit pas être invoqué pour maintenir une situation contraire aux normes électorales internationales, pour empêcher des modifications conformes à ces normes et fondées sur un consensus entre le gouvernement et l'opposition ainsi que sur de larges consultations publiques, ou pour empêcher la mise en œuvre de décisions rendues par les cours constitutionnelles nationales ou les cours suprêmes dotées d'une compétence équivalente, par des tribunaux internationaux ou de recommandations formulées par des organisations internationales ; voir Commission de Venise, *Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral*, [CDL-AD\(2024\)027](#), point II.B.1.

³⁸ CDL-AD(2024)022, cité ci-dessus, §§ 14-15, ainsi que Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2017\)016](#), *Bulgarie - Avis conjoint sur des amendements au code électoral*, § 68.

³⁹ Voir également CDL-AD(2024)027, cité ci-dessus, au point II.B.5.

⁴⁰ CDL-AD(2024)022, cité ci-dessus, §§ 16, 20 et 22 concernant la mise en œuvre tardive du vote par correspondance partiel ; voir également CDL-AD(2017)016, cité ci-dessus, §§ 66 à 70.

⁴¹ CDL-AD(2015)040, cité ci-dessus.

et l'efficacité de la législation et des pratiques électorales doivent être garanties. Cela implique le respect du principe « une personne, une voix » : le suffrage universel pour toutes les personnes admises à voter, mais aussi l'exclusion de l'usurpation d'identité et du vote multiple. Ce dernier aspect semble constituer la principale préoccupation lorsqu'il est question des électeurs *se trouvant de facto* à l'étranger.⁴² Pour faire face à ces risques, la Commission a appelé à un renforcement des mesures de précaution (telles que l'amélioration de la sécurité des listes électorales et des contrôles d'identité dans les bureaux de vote).⁴³

30. Dans sa Résolution 1459(2005), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a estimé que les États membres devaient « prendre les mesures appropriées pour faciliter autant que possible l'exercice [du droit de vote des citoyens vivant à l'étranger] », notamment en mettant en place des modalités permettant de voter depuis l'étranger, et a appelé à une coopération entre les États membres à cette fin.⁴⁴ Dans sa résolution 1897(2012), elle a en outre appelé les États membres à favoriser la participation des citoyens au processus électoral, en facilitant le vote à l'étranger, y compris par des méthodes de vote à distance, sous réserve de critères transparents et à condition que la sécurité et le secret du vote soient garantis.⁴⁵

31. D'autre part, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a souligné la nécessité d'un « lien réel » (résidence permanente, centre des intérêts de la vie, etc.) entre un électeur et le pays dans lequel il vote au niveau local, estimant que « les élections locales devraient être décidées par les électeurs résidant dans une collectivité et ayant le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale »⁴⁶ et attirant l'attention sur le problème des électeurs inscrits sur les listes électorales qui vivent *de facto* à l'étranger.⁴⁷

V. Aperçu comparatif

32. Depuis l'adoption du rapport de 2011, les données comparatives font apparaître une tendance claire vers une reconnaissance plus large du vote des citoyens à l'étranger : parmi les États membres et observateurs de la Commission de Venise, la possibilité pour les citoyens résidant à l'étranger de voter depuis leur pays de résidence a été mise en place, sous différentes formes et à des degrés divers, dans un certain nombre de pays, notamment **l'Albanie, l'Andorre, le Chili, Chypre, la Grèce, le Maroc et la Turquie**. Dans plusieurs autres pays, notamment **l'Argentine, la Tchéquie, la Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova et l'Espagne**, les dispositions relatives au vote à l'étranger ont été modifiées afin d'en faciliter la mise en œuvre. Un seul pays, **la Géorgie**, a aboli le vote à l'étranger depuis 2011.⁴⁸

33. Les données mondiales montrent une tendance similaire : selon les informations disponibles, en 2020, 125 États et territoires sur 216 autorisaient les personnes résidant à l'étranger à participer aux élections législatives depuis leur pays de résidence, et 88 autorisaient la participation aux élections présidentielles. En 2020, 73 % des États et territoires avaient adopté une forme ou une autre de vote des citoyens à l'étranger, ce qui représente une augmentation mondiale de 16 % par rapport à 2007.⁴⁹

⁴² *Ibid.*, § 35.

⁴³ *Ibid.*, §§ 37 à 39.

⁴⁴ APCE, [Résolution 1459\(2005\)](#) et [Recommandation 1714\(2005\)](#), « Abolition des restrictions au droit de vote ».

⁴⁵ APCE, [Résolution 1897 \(2012\)](#), « Garantir des élections plus démocratiques », § 8.1.12.

⁴⁶ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [REC 525\(2025\)](#), § 2(b), 26 mars 2025.

⁴⁷ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [CG/2015\(28\)6FINAL](#), « Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger », 13 mars 2015.

⁴⁸ L'article 2 du Code électoral, tel que modifié en novembre 2025, dispose que les élections, les référendums et les plébiscites sont des processus et des scrutins *organisés à l'intérieur des frontières de la Géorgie (italique ajouté)*.

⁴⁹ International IDEA, « [Voter depuis l'étranger – Les enseignements tirés de la pratique](#) », 2021, p. 15. Voir également International IDEA, [base de données sur le vote depuis l'étranger](#).

34. Sur les 77 pays couverts par le présent rapport actualisé (64 États membres et observateurs de la Commission de Venise, auxquels s'ajoutent 13 États d'Amérique latine), 66 prévoient le droit de vote pour les citoyens résidant à l'étranger depuis leur pays de résidence, tandis que sept ne prévoient pas ce droit. Quatre autres pays ne l'accordent qu'à des catégories de personnes très spécifiques et limitées. En particulier, **Cuba, la Géorgie, Malte, le Nicaragua, Saint-Marin, le Suriname et l'Uruguay** ne prévoient aucune forme de vote depuis l'étranger. **L'Arménie**,⁵⁰ **l'Irlande**⁵¹ et **Israël**⁵² n'autorisent le vote depuis l'étranger que pour des catégories de personnes très spécifiques et limitées, telles que le personnel diplomatique, les militaires, les étudiants ou les membres de certaines organisations (et leurs familles). **Le Liechtenstein** ne l'autorise que pour les personnes ayant leur lieu de résidence au Liechtenstein un mois avant la date des élections ou du référendum, ou pour celles qui se trouvent à l'étranger afin de fréquenter un établissement d'enseignement ou d'exercer un travail saisonnier, ou encore pour celles qui sont temporairement hébergées dans un sanatorium à l'étranger.⁵³

35. Dans ce contexte, l'analyse comparative qui suit examine tout d'abord le fondement juridique du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger et du vote depuis l'étranger. Elle aborde ensuite le champ d'application du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, à savoir les règles définissant l'ensemble des citoyens qui conservent le droit de participer aux élections de leur pays de nationalité. L'étendue et les règles d'application du vote des citoyens résidant à l'étranger sont ensuite abordées, notamment les règles relatives à l'inscription des électeurs à l'étranger, les élections concernées, les modes de scrutin pour le vote des citoyens résidant à l'étranger, les mécanismes d'attribution des suffrages exprimés à l'étranger lors des élections législatives et les règles relatives à l'observation électorale de ce vote.

A. Le fondement juridique du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger et du vote des citoyens à l'étranger

1. Constitutionnel et législatif

36. Dans 50 des 66 États⁵⁴ où les citoyens résident à l'étranger sont autorisés à voter depuis leur pays de résidence, la Constitution ne fait pas expressément référence au droit de vote de ses citoyens résidant à l'étranger ni à l'exercice de ce droit en dehors du territoire national. En ce qui concerne les 16 autres pays, la situation se présente comme suit.

a. Droit de vote des citoyens résidant à l'étranger

37. La Constitution islandaise dispose que « le fait d'avoir son domicile permanent en **Islande** à la date d'une élection est [...] une condition requise pour voter, sauf si la loi relative aux élections à l'Althingi prévoit des exceptions à cette règle ».⁵⁵ En **Hongrie**, selon la Constitution, une loi cardinale peut préciser que seules les personnes domiciliées en Hongrie peuvent se voir accorder le droit de vote ou exercer ce droit dans son intégralité.⁵⁶ En **France**,⁵⁷ La Constitution dispose que « Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat ».

⁵⁰ Article 62 du Code électoral et, *mutatis mutandis*, article 26 de la loi sur le référendum.

⁵¹ Article 14 de la loi électorale de 1992.

⁵² Article 116Z de la loi de 1969 sur les élections à la Knesset.

⁵³ Article 1, paragraphes 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques dans les affaires de l'État.

⁵⁴ L'étude a porté sur 77 pays. L'Arménie, l'Irlande, Israël et le Liechtenstein n'ont pas été inclus parmi les 66 pays prévoyant le vote des citoyens à l'étranger, compte tenu de la portée très limitée de ce mode de scrutin dans ces pays (voir paragraphe 34 ci-dessus).

⁵⁵ Article 33 de la Constitution. La Constitution utilise le terme « *lögheimili* », que l'article 2 de la loi sur le domicile légal et la résidence (80/2018) définit comme suit : « le lieu où une personne a son domicile permanent. »

⁵⁶ Article 23, paragraphe 4, de la Loi fondamentale.

⁵⁷ Article 24, paragraphe 5, de la Constitution.

38. La reconnaissance constitutionnelle du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger existe en **Norvège**,⁵⁸ **au Paraguay**,⁵⁹ et **au Portugal**,⁶⁰ où les Constitutions reconnaissent que les citoyens résidant à l'étranger sont ou peuvent être électeurs, sous réserve que les modalités de cette participation soient régies par la législation.

39. Au **Honduras**,⁶¹ **en Italie**, **au Pérou**,⁶² **en Espagne**,⁶³ **en Suisse**,⁶⁴ et **en Turquie**,⁶⁵ les Constitutions exigent que la loi prévoie des mesures permettant ou facilitant l'exercice du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger.

40. En **Colombie**,⁶⁶ **en Croatie**,⁶⁷ en **République dominicaine**,⁶⁸ **en Équateur**,⁶⁹ **en Italie**,⁷⁰ la Constitution prévoit en outre une représentation distincte au Parlement des citoyens résidant à l'étranger, en réglementant l'existence d'une circonscription spécifique pour les résidents à l'étranger et en précisant (sauf dans le cas de l'Équateur) le nombre de députés (et de sénateurs, dans le cas de l'Italie) élus par cette circonscription.

⁵⁸ Article 50, paragraphe 2, de la Constitution : « La loi détermine dans quelle mesure les citoyens norvégiens qui, le jour du scrutin, résident hors du royaume, mais qui remplissent les conditions susmentionnées, ont le droit de vote. »

⁵⁹ Article 120 de la Constitution : « [...] Les Paraguayens résidant à l'étranger sont électeurs. Les citoyens sont éligibles, sans autres restrictions que celles établies par la présente Constitution et la loi. [...] ».

⁶⁰ L'article 121, paragraphe 2, de la Constitution, qui concerne l'élection du président de la République, dispose : « La loi régit le droit de vote des citoyens portugais résidant à l'étranger ; à cette fin, elle doit tenir dûment compte de l'existence de liens qui les rattachent effectivement à la communauté portugaise. »

⁶¹ Article 44 de la Constitution : « [...] L'État met en place les mécanismes nécessaires pour permettre aux Honduriens résidant à l'étranger d'exercer leur droit de vote. »

⁶² Article 189 de la Constitution : « Lors des élections plurinominales, le scrutin se déroule selon le système de représentation proportionnelle, conformément au régime établi par la loi. La loi prévoit des dispositions spéciales visant à faciliter le vote des Péruviens résidant à l'étranger. »

⁶³ Article 68, paragraphe 5, de la Constitution : « Tous les Espagnols jouissant pleinement de leurs droits politiques sont électeurs et éligibles. La loi reconnaît, et l'État facilite, l'exercice du droit de vote des Espagnols se trouvant hors du territoire espagnol. »

⁶⁴ Article 40, paragraphe 2, de la Constitution : « La Fédération édicte des dispositions réglementaires concernant les droits et les devoirs des citoyens suisses résidant à l'étranger, notamment en ce qui concerne, entre autres, l'exercice des droits politiques au niveau fédéral. »

⁶⁵ Article 67, paragraphe 2, de la Constitution : « Les élections et les référendums se déroulent sous la direction et la supervision du pouvoir judiciaire, conformément aux principes du suffrage libre, égal, secret, direct, universel et du dépouillement public des votes. Toutefois, la loi détermine les mesures applicables permettant aux citoyens turcs résidant à l'étranger d'exercer leur droit de vote. »

⁶⁶ Article 176 de la Constitution : Il est créé une circonscription internationale au sein de laquelle est élu un représentant à la Chambre des représentants. Seuls les suffrages exprimés hors du territoire national par des citoyens colombiens résidant à l'étranger y sont pris en compte.

⁶⁷ Article 45, paragraphe 2, de la Constitution : Lors des élections au Parlement croate, les électeurs qui n'ont pas de domicile enregistré en République de Croatie sont habilités à élire trois représentants conformément à la loi.

⁶⁸ Article 81 de la Constitution : La Chambre des députés est composée de (...): 3) sept députés élus pour représenter les communautés dominicaines à l'étranger. La loi détermine les modalités de leur élection et de leur répartition.

⁶⁹ Article 63 de la Constitution : « Les citoyens équatoriens à l'étranger ont le droit d'élire le président et le vice-président de la République, les représentants nationaux et les représentants de la circonscription extérieure ; ils peuvent également être élus à toute fonction. »

⁷⁰ Article 48, paragraphe 3 : « La loi fixe les conditions et les modalités permettant aux citoyens résidant à l'étranger d'exercer leur droit de vote et garantit l'effectivité de ce droit. À cette fin, une circonscription électorale à l'étranger est créée pour l'élection des Chambres du Parlement, à laquelle sont attribués des sièges en nombre fixé par la Constitution et selon des critères déterminés par la loi. » Aux articles 56 et 57, la Constitution fixe le nombre exact de députés et de sénateurs à élire dans la circonscription d'outre-mer, par dérogation aux méthodes de calcul utilisées pour déterminer le nombre de députés et de sénateurs à élire dans chaque circonscription électorale.

41. Les Constitutions de **Malte**⁷¹ et du **Monténégro**⁷² excluent *de facto* toute possibilité pour la loi de reconnaître le droit de vote de leurs citoyens résidant à l'étranger, dans la mesure où elles subordonnent le droit de vote à une condition de résidence dans le pays.⁷³

b. Droit des citoyens résidant à l'étranger de voter depuis l'étranger

42. Lorsque le droit de vote des *citoyens résidant à l'étranger* est reconnu par la Constitution, ou n'est pas explicitement exclu par celle-ci, son exercice peut nécessiter un retour dans le pays d'origine. La Constitution ou la législation peut prévoir la possibilité de voter *depuis l'étranger* (OCV), sous réserve de certaines conditions.

43. Le droit de vote *depuis* l'étranger en tant que tel n'est explicitement reconnu dans la Constitution que dans un nombre très limité de pays. Au **Chili**⁷⁴ et au **Maroc**⁷⁵, la Constitution reconnaît explicitement le droit des citoyens résidant à l'étranger (à savoir les personnes se trouvant « hors du pays »⁷⁶ dans le cas du Chili et celles « résidant à l'étranger » dans le cas du Maroc) de voter depuis l'étranger. De plus, au Chili, la Constitution limite explicitement le champ des élections auxquelles les citoyens « hors du pays » sont autorisés à participer. En **Grèce**, la Constitution déléguait à l'origine à la législation ordinaire la possibilité de prévoir le vote à l'étranger.⁷⁷ A la suite d'un amendement de 2019, la Constitution établit désormais les conditions fondamentales dans lesquelles la législation peut accorder le droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger depuis leur lieu de résidence.⁷⁸

⁷¹ L'article 57 de la Constitution de Malte dispose que, pour être inscrit sur les listes électorales, une personne doit, entre autres, résider à Malte et avoir résidé, au cours des dix-huit mois précédant immédiatement son inscription, pendant une période ininterrompue de six mois ou pendant des périodes totalisant six mois. Il convient toutefois de noter que l'article 20A de la Constitution de Malte dispose que « [l']État facilite la participation des citoyens maltais résidant à l'étranger à la vie politique, sociale, économique et culturelle de Malte ».

⁷² L'article 45 de la Constitution du Monténégro dispose que le droit de vote et d'éligibilité est accordé à tout citoyen monténégrin âgé de 18 ans ou plus et résidant au Monténégro depuis au moins deux ans.

⁷³ Dans le même ordre d'idées, et compte tenu de l'absence de vote à l'étranger, le Parlement **arménien** a adopté en juillet 2026 une loi renforçant les conditions requises pour que les citoyens arméniens résidant à l'étranger puissent voter dans leur pays : les citoyens ne seront désormais autorisés à voter en Arménie que s'ils ont été physiquement présents en Arménie pendant au moins 366 jours au cours des 730 jours précédant le scrutin. Des exceptions ne sont prévues que pour les fonctionnaires en mission officielle à l'étranger et les étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur à l'étranger.

⁷⁴ L'article 13 de la Constitution dispose que « [...] Les citoyens ayant le droit de vote qui se trouvent hors du territoire national peuvent voter depuis l'étranger lors des élections primaires présidentielles, des élections présidentielles et des référendums nationaux. Une loi organique constitutionnelle fixe les modalités d'inscription sur les listes électorales et régleme les modalités de déroulement des scrutins électoraux et référendaires à l'étranger [...]. »

⁷⁵ Article 17 de la Constitution : « Les Marocains résidant à l'étranger jouissent de tous leurs droits civiques, y compris le droit de vote et le droit d'éligibilité. Ils peuvent se présenter aux élections locales, régionales et nationales, tant sur des listes de parti que dans des circonscriptions individuelles. La loi fixe les critères spécifiques d'éligibilité et d'inéligibilité. Elle définit également les conditions et les procédures permettant l'exercice effectif du droit de vote et du droit d'éligibilité depuis leur pays de résidence. »

⁷⁶ Au Chili, l'article 10 de la loi n° 18.556 fait référence à la notion de « domicile électoral ». Il s'agit de l'adresse avec laquelle la personne entretient un lien objectif, que ce soit parce qu'elle y réside de manière permanente ou temporaire, qu'elle y exerce sa profession ou son activité commerciale, ou qu'elle y poursuit ses études.

⁷⁷ Article 51, paragraphe 4, de la Constitution : « Les élections législatives se déroulent simultanément sur l'ensemble du territoire national. Les modalités relatives à l'exercice du droit de vote par les personnes résidant à l'étranger peuvent être fixées par une loi, adoptée à la majorité des deux tiers du nombre total des députés. En ce qui concerne ces personnes, le principe de la tenue simultanée des élections n'empêche pas l'exercice de leur droit de vote par correspondance ou par tout autre moyen approprié, à condition que le dépouillement des suffrages et la proclamation des résultats aient lieu au moment où ils ont lieu dans l'ensemble du pays. »

⁷⁸ Article 54, paragraphe 4, de la Constitution : « En vertu de la loi visée à l'article 51, paragraphe 4, des conditions peuvent être fixées pour l'exercice du droit de vote sur leur lieu de résidence par les électeurs résidant à l'étranger, telles qu'un lien réel avec le pays, la présence physique dans un bureau de vote, la durée de l'absence du territoire national ou la présence sur le territoire national pendant une période déterminée dans le passé. La loi visée au paragraphe précédent peut prévoir que certaines places sur la liste électorale des députés de la circonscription nationale de chaque parti, prévue au paragraphe 3 du présent article, soient obligatoirement réservées aux Grecs expatriés. La loi peut prévoir que le vote des personnes votant dans des bureaux de vote situés à l'étranger ne soit pas pris en compte pour une circonscription particulière, mais uniquement au niveau national. Par dérogation au

44. En **Croatie**,⁷⁹ la Constitution reconnaît explicitement le droit de vote depuis l'étranger pour les personnes « qui n'ont pas de domicile déclaré » en Croatie, et définit les modalités spécifiques de ce vote (vote en personne dans les locaux diplomatiques).

45. En **Autriche**,⁸⁰ la Constitution prévoit le vote par correspondance pour les personnes « empêchées de voter devant l'autorité électorale le jour du scrutin », y compris celles qui se trouvent *de facto* à l'étranger.

2. Décisions judiciaires importantes concernant le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger et sur son exercice

46. Le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger ainsi que l'adoption ou la modification de la législation relative au vote depuis l'étranger ont, dans un certain nombre de cas, été façonnés ou suscités par des décisions rendues par les cours constitutionnelles, les cours suprêmes et les juridictions électorales (notamment en Amérique latine), qui ont ainsi joué un rôle décisif dans l'élargissement ou la facilitation du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger (et de son exercice). À l'inverse, dans les pays où le vote à l'étranger n'est pas prévu, les décisions judiciaires ont parfois confirmé le cadre juridique applicable.

a. Décisions pertinentes concernant la portée de l'octroi du droit de vote aux électeurs à l'étranger

47. Au **Canada** et en **Allemagne**, des décisions rendues par les cours constitutionnelles et suprêmes ont conduit à des réformes modifiant la portée des restrictions relatives au droit de vote des électeurs à l'étranger : au **Canada**, un arrêt rendu en 2019 par la Cour suprême⁸¹ a déclaré inconstitutionnelles les dispositions de la Loi électorale du Canada qui limitaient le droit de vote des citoyens canadiens résidant à l'étranger dans la mesure où elles privaient ces citoyens de leur droit de vote après cinq années consécutives de résidence hors du Canada. La Loi électorale du Canada a été modifiée par le Parlement canadien à la suite de la décision de la Cour suprême du Canada. La loi autorise désormais les citoyens canadiens non-résidents (qui résidaient auparavant au Canada) à voter aux élections fédérales depuis l'étranger, quelle que soit la durée de leur séjour à l'étranger. En **Allemagne**, un arrêt rendu en 2012 par la Cour constitutionnelle⁸² a conclu que la règle alors en vigueur, qui accordait le droit de vote à tout citoyen à l'étranger ayant résidé en Allemagne pendant au moins trois mois, était contraire à la Constitution pour deux raisons (opposées) : elle était jugée excessivement large, car elle ne liait pas les conditions de résidence à un âge auquel la personne pouvait réellement faire l'expérience des réalités politiques et sociales allemandes. Parallèlement, la Cour constitutionnelle allemande a estimé que la législation était excessivement restrictive dans la mesure où elle excluait les citoyens allemands qui, bien

paragraphe 2 du présent article, le règlement visé au paragraphe 1 du présent article peut créer une ou plusieurs circonscriptions électorales pour les Grecs de l'étranger.

⁷⁹ Article 45 § 3 de la Constitution : « Lors des élections au Parlement croate, à la présidence de la République de Croatie et au Parlement européen, ainsi que dans le cadre des procédures décisionnelles par référendum national, le suffrage s'exerce au scrutin direct et à bulletin secret ; les électeurs qui n'ont pas de domicile déclaré en République de Croatie votent dans les bureaux de vote situés dans les locaux des représentations diplomatiques et consulaires de la République de Croatie dans les pays étrangers où ils résident. » La notion de domicile déclaré correspond à celle de « *prebivalište* », qui, selon la loi sur la résidence, désigne « le lieu et l'adresse, en République de Croatie, où une personne s'est installée de manière permanente afin d'exercer ses droits et ses obligations liés à ses intérêts vitaux, tels que les intérêts familiaux, professionnels, économiques, sociaux, culturels et autres ».

⁸⁰ Article 26, paragraphe 6, de la loi constitutionnelle fédérale : « Les électeurs qui risquent de ne pas pouvoir voter devant l'autorité électorale le jour du scrutin, par exemple en raison d'une absence de leur lieu de résidence, pour des raisons de santé ou parce qu'ils se trouvent à l'étranger, peuvent exercer leur droit de vote par correspondance sur simple demande, en précisant le motif. L'identité du demandeur doit être vérifiée. L'électeur doit déclarer, en signant une déclaration sous serment, que son vote a été exprimé personnellement et en secret. »

⁸¹ [Frank c. Canada \(Procureur général\)](#), 2019 CSC 1 (CanLII), [2019] 1 RCS 3.

⁸² Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande (BVerfG) du 4 juillet 2012 – [2 BvC 1/11](#) ; [2 BvC 2/11](#).

qu'ils ne remplissent pas les conditions de résidence de trois mois, entretenaient des liens étroits et durables avec le pays et disposaient d'une connaissance suffisante de la situation politique. À la suite de cet arrêt, le Parlement a modifié en 2013 la loi électorale fédérale afin de tenir compte des observations formulées par la Cour constitutionnelle (voir paragraphe 56 ci-dessous).

48. Au **Japon**, la Cour suprême a joué un rôle décisif dans l'octroi du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger. En 2005, elle a en effet jugé que le fait d'exclure les citoyens résidant à l'étranger du droit de vote (totalement avant 1998, puis partiellement en vertu d'un amendement de 1998 les limitant à la représentation proportionnelle) violait leur droit constitutionnel de vote et ne reposait sur aucune justification impérieuse.⁸³ La Cour a reconnu le droit des électeurs résidant à l'étranger de participer également aux élections des représentants et des conseillers dans les circonscriptions individuelles et a accordé des dommages-intérêts limités, soulignant que toute restriction au droit de vote devait répondre à des critères très stricts. Cet arrêt a donné lieu à un projet de loi de 2006 visant à supprimer les dernières restrictions à la participation des électeurs résidant à l'étranger aux élections de circonscription.

b. Décisions relatives à l'exercice du droit de vote depuis l'étranger

49. Des décisions rendues par des cours constitutionnelles et des cours suprêmes ont conduit à la reconnaissance du vote à l'étranger en **Albanie, en Autriche, au Salvador et au Japon** : en 2022, la Cour constitutionnelle **d'Albanie** a estimé que, bien que le Code électoral ait créé (par un amendement de 2020) une attente légitime chez les citoyens albanais résidant à l'étranger de pouvoir voter dans leur pays de résidence, l'ambiguïté desdites normes (notamment le délai d'approbation des règles d'inscription des électeurs à l'étranger, la désignation de l'organe compétent pour édicter les règlements d'application et les principes sur la base desquels ces règlements devaient être édictés en la matière) avait non seulement violé le principe de sécurité juridique, mais avait également créé un vide juridique. En conséquence, la Cour a constaté une violation du droit constitutionnel des citoyens résidant à l'étranger de voter aux élections législatives et a imposé au Parlement l'obligation de combler ce vide juridique dans un délai d'un an.⁸⁴ Cet arrêt a ouvert la voie à une réforme de 2024 qui a permis pour la première fois le vote à l'étranger. En **Autriche**, le vote depuis l'étranger était initialement limité par le principe constitutionnel du vote « en personne » prévu à l'article 26, paragraphe 1, de la B-VG, que la Cour constitutionnelle interprétait comme exigeant la présence physique dans un bureau de vote.⁸⁵ Un arrêt rendu en 1989 par la Cour constitutionnelle a établi qu'une résidence (principale) en Autriche n'était pas une condition préalable au droit de vote aux élections législatives nationales, accordant ainsi le droit de vote aux citoyens autrichiens résidant à l'étranger.⁸⁶ La loi électorale a été modifiée pour autoriser le vote à l'étranger par bulletin de vote, bien que la procédure soit restée fastidieuse et peu utilisée. Un amendement constitutionnel de 2007 a introduit le vote par correspondance en vertu de l'article 26, paragraphe 6, de la B-VG, autorisant explicitement les électeurs absents de leur lieu de résidence, résidant à l'étranger ou dans l'impossibilité de se présenter en personne pour des raisons de santé à voter par correspondance. Au **Salvador**, un arrêt rendu en 2016 par la Chambre constitutionnelle (⁸⁷) a déclaré inconstitutionnelle l'omission du

⁸³ Takase et al. c. Japon, Cour suprême du Japon, affaires n° (gyo-tsu) 82 et 83 de 2001, (gyo-hi) 72 et 77 de 2001, 59 (7) MINSHU 2087 (voir [le résumé non officiel](#) en anglais sur le site web de la Cour suprême). Cf. également Matsui, Shigenori, « [Les droits de vote des citoyens japonais résidant à l'étranger](#) », International Journal of Constitutional Law, volume 5, numéro 2, avril 2007, p. 332–342.

⁸⁴ Voir [la décision n° 38/2022 de la Cour constitutionnelle, modèles de référence et incidence juridique – Évolution des garanties juridiques relatives au droit de vote des immigrés](#), Institut d'études politiques, 2023.

⁸⁵ VfSlg 10412/1985.

⁸⁶ VfSlg 12023/1989.

⁸⁷ [Inconstitutionnalité 156-2012](#), 23 décembre 2016.

législateur de consacrer le droit de vote depuis l'étranger. À la suite de cet arrêt, la loi spéciale relative à l'exercice du droit de vote à l'étranger a été promulguée.

50. En Amérique latine, la justice électorale est souvent intervenue pour renforcer l'efficacité du vote à l'étranger : au **Brésil**, le Tribunal électoral supérieur (TSE) a réaffirmé l'obligation de l'État de fournir les moyens nécessaires à l'exercice du droit de vote à l'étranger ;⁸⁸ il a en outre déterminé que le fait de ne pas voter à l'étranger n'entraîne pas d'amendes ni de sanctions telles que celles applicables sur le territoire national, consolidant ainsi la nature juridique de ce droit en tant que droit facultatif.⁸⁹ Au **Mexique**, le droit de vote des Mexicains résidant à l'étranger a fait l'objet d'interprétations larges de la part du Tribunal électoral de la magistrature fédérale (TEPJF), qui ont renforcé son exercice et son efficacité. Ainsi, par exemple, le vote extraterritorial a été renforcé dans sa modalité en personne auprès des bureaux consulaires.⁹⁰ Enfin, au **Paraguay**, en l'absence de réglementation législative, le Tribunal supérieur de justice électorale (TSJE) a ordonné que l'« inscription automatique » prévue par la loi n° 4559/11 (« portant instauration de l'inscription automatique au registre civique permanent ») soit rendue effective pour les Paraguayens résidant à l'étranger.⁹¹

c. Décisions refusant le droit de vote depuis l'étranger

51. En **Arménie**, en 2007, la Cour constitutionnelle, saisie d'un recours contre les résultats des élections à l'Assemblée nationale fondé, *entre autres*, sur l'absence de mise en place de bureaux de vote à l'étranger et de conditions garantissant le droit de vote des citoyens arméniens résidant à l'étranger, a estimé que la Commission électorale centrale avait agi conformément à la procédure prévue par la loi et que la décision d'organiser ou non le vote hors du territoire national relevait du législateur national.⁹² En **Uruguay**, en 2020 (à la suite d'un référendum organisé en 2009 qui avait rejeté une réforme constitutionnelle visant à autoriser le vote par correspondance), la Cour suprême de justice a déclaré inconstitutionnelle une loi⁹³ qui avait interprété la Constitution de manière à permettre aux citoyens non-résidents de voter et qui instituait une commission chargée de prendre les dispositions nécessaires pour leur permettre de voter depuis l'étranger.⁹⁴

B. Règles relatives à l'octroi du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger

52. Avant d'examiner les modalités permettant aux citoyens résidant à l'étranger d'exercer leur droit de vote depuis l'étranger, cette section passe en revue les règles déterminant quels citoyens résidant à l'étranger conservent le droit de participer aux élections de leur pays de nationalité.

⁸⁸ Consultation n° 10.154/2004.

⁸⁹ Résolution TSE n° 23.702/2022.

⁹⁰ SUP-JDC-1080/2021. Bien que le droit d'être élu ne relève pas du champ d'application du présent rapport préliminaire actualisé, il convient de noter que le droit de se présenter aux élections, en tant que droit politique des migrants, a également bénéficié d'une protection judiciaire dans des affaires telles que SUP-REC-88/2021 (concernant l'Assemblée législative de la ville de Mexico) ; SUP-RAP-21/2021, qui a imposé aux partis politiques d'inclure des candidats migrants sur leurs listes de représentation proportionnelle pour le Congrès fédéral ; et SUP-JDC-338/2023, dans laquelle, en appliquant le principe de progressivité, le Tribunal a empêché le démantèlement des mesures d'action positive favorisant la représentation politique de la communauté mexicaine résidant à l'étranger, notamment au Sénat et à la Chambre des députés.

⁹¹ Résolution TSJE n° 33/2011 et décisions ultérieures (telles que la résolution n° 301/2021).

⁹² Voir la décision [DCC-703/2007](#) du 10 juin 2007.

⁹³ [Loi n° 19654](#) – Approuvant les dispositions interprétatives des articles 77 et 81 de la Constitution de la République concernant les droits et obligations inhérents à la citoyenneté.

⁹⁴ [Arrêt n° 57/2020](#), du 3 avril 2020.

1. Octroi généralisé du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger

53. Dans un nombre important de pays, le droit de vote est reconnu à tous les citoyens résidant à l'étranger, sans conditions particulières supplémentaires. C'est notamment le cas de **l'Albanie, de l'Algérie, d'Andorre, de l'Azerbaïdjan, de la Belgique, du Brésil, de la Bulgarie, du Chili, de la Croatie, de la Tchéquie, de l'Italie, de la France, du Japon, du Kosovo, de la Lituanie, du Mexique, de Monaco, du Maroc, des Pays-Bas, de la République de Moldova, du Pérou, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, de la Slovaquie, de l'Espagne, de la Suisse, de la Tunisie, de la Turquie et de l'Ukraine**. Dans certains de ces pays, le vote est obligatoire et cette obligation s'applique également aux citoyens résidant à l'étranger : c'est le cas en **Belgique**,⁹⁵ **au Chili** et **au Pérou**.⁹⁶ À l'inverse, en **Argentine**,⁹⁷ **au Brésil, au Costa Rica, en Grèce**,⁹⁸ **au Guatemala, au Luxembourg**,⁹⁹ et **au Panama**, pays dans lesquels le vote sur le territoire national est obligatoire, la loi prévoit explicitement que le vote des citoyens résidant à l'étranger est facultatif.

2. Conditions supplémentaires pour l'octroi du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger

54. D'autres pays, en revanche, subordonnent l'octroi du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger à une ou plusieurs conditions supplémentaires. Celles-ci peuvent concerner la résidence antérieure de l'électeur dans son pays d'origine, la durée écoulée depuis son départ de ce pays, l'existence de liens persistants avec celui-ci ou encore la nature et la durée de son séjour à l'étranger.

a. Résidence antérieure dans le pays d'origine ou existence de liens spécifiques

55. Les restrictions les plus courantes au droit de vote concernent la résidence antérieure de l'électeur dans son pays d'origine. Au **Canada**,¹⁰⁰ **en Norvège**,¹⁰¹ et **en Suède**,¹⁰² la loi prévoit que les électeurs résidant à l'étranger doivent avoir résidé à un moment donné dans le pays pour pouvoir voter. En **Islande**, les électeurs doivent avoir été domiciliés en Islande à un moment donné dans le passé et conservent le droit de vote pendant 16 ans après avoir transféré leur domicile.¹⁰³ Au **Royaume-Uni**, pour être considéré comme électeur à l'étranger dans une circonscription spécifique, un citoyen britannique doit remplir l'une des deux conditions suivantes avant de déposer sa demande : soit la « condition de résidence antérieure », selon laquelle l'électeur doit avoir résidé au Royaume-Uni à un moment donné dans le passé ; soit la « condition d'inscription antérieure », ce qui signifie que l'électeur doit avoir été inscrit sur une liste électorale britannique à un moment donné dans le passé.¹⁰⁴ Aux **États-Unis d'Amérique**, bien qu'il n'existe aucune législation fédérale garantissant le droit de vote aux « citoyens n'ayant jamais résidé sur le territoire », il semble qu'un nombre constant

⁹⁵ Article 180, paragraphe 1, du Code électoral.

⁹⁶ Article 21 de la loi organique n° 26859 sur les élections. Toutefois, en vertu de l'article 4 de la loi n° 28859, les Péruviens résidant à l'étranger ne sont pas passibles d'une amende pour défaut de vote (cette disposition prévaut sur l'article 240 de la loi organique n° 26859 sur les élections).

⁹⁷ Article 3, paragraphe 2, de la loi n° 24.007 et de ses modifications relatives à la création du registre des électeurs résidant à l'étranger.

⁹⁸ Article 117, paragraphe 2, du décret présidentiel n° 26/2012.

⁹⁹ Article 89, paragraphe 3, alinéa 1, de la loi électorale.

¹⁰⁰ Article 222 de la Loi électorale du Canada.

¹⁰¹ Article 2-1 de la loi électorale de 2023.

¹⁰² Chapitre 3, article 4 de la Constitution.

¹⁰³ Article 3, paragraphe 3, de la loi n° 112/2021 relative aux élections parlementaires à l'Althingi.

¹⁰⁴ Article 1A de la loi de 1985 sur la représentation du peuple, telle que modifiée par l'article 14 de la loi électorale de 2022.

d'États autorisent actuellement ces citoyens à voter (au niveau fédéral ou étatique) en utilisant la dernière adresse de leurs parents aux États-Unis.¹⁰⁵

56. En lieu et place de l'obligation de résidence, **l'Allemagne** offre également la possibilité de démontrer l'existence de liens spécifiques avec le pays afin de conserver le droit de vote. En particulier, la loi prévoit que les citoyens résidant à l'étranger peuvent, en règle générale, s'inscrire s'ils ont résidé en Allemagne pendant au moins trois mois après avoir atteint l'âge de 14 ans, à condition que ce séjour ne remonte pas à plus de 25 ans. Une clause de sauvegarde permet toutefois également de voter, sur la base d'une évaluation au cas par cas, à ceux qui ont acquis, pour d'autres raisons, une connaissance personnelle et directe de la situation politique en République fédérale d'Allemagne et qui sont concernés par celle-ci.¹⁰⁶

b. Nature et durée du séjour à l'étranger

57. D'autres pays limitent le droit de vote aux citoyens qui ne se trouvent qu'à titre temporaire hors du territoire national : au **Danemark**, les personnes qui s'installent à l'étranger sont considérées comme résidant de manière permanente dans le royaume et se voient accorder le droit de vote si elles ont l'intention de revenir dans le royaume dans les deux ans suivant leur départ.¹⁰⁷ Lorsqu'une période de plus de quatre ans s'est écoulée, les citoyens à l'étranger qui relèvent de l'une des catégories de « résidents présumés »¹⁰⁸ ne peuvent être inscrits sur les listes électorales que si la commission électorale détermine, au cas par cas, qu'ils remplissent toujours les conditions pour être considérés comme résidents du royaume. **La Serbie** limite le droit de vote aux citoyens résidant « temporairement » à l'étranger qui conservent un lieu de résidence permanent dans le pays.¹⁰⁹

C. Procédures d'inscription au vote à l'étranger

58. En ce qui concerne les règles spécifiques régissant le vote depuis l'étranger, l'analyse comparative a évalué les procédures d'inscription mises en place pour permettre aux citoyens résidant à l'étranger de voter depuis l'étranger.

59. De ce point de vue, les pays peuvent être répartis en deux grands groupes :

- Ceux dans lesquels les électeurs résidant à l'étranger sont inscrits automatiquement sur les listes électorales, sur la base de leur inscription soit dans les registres nationaux de la population, soit dans un registre consulaire à l'étranger (mécanisme dit « d'inscription passive ») ; et
- Ceux dans lesquels les électeurs résidant à l'étranger doivent présenter une demande pour être inscrits sur la liste électorale leur permettant de voter depuis l'étranger (ce que l'on appelle le mécanisme d'inscription active).

60. Le premier groupe (mécanisme d'inscription passive) comprend, sans s'y limiter : **l'Azerbaïdjan, la Belgique, la France, l'Estonie¹¹⁰, l'Italie, le Kirghizistan, la Tunisie, la Turquie et l'Ukraine**. En **Belgique**, par exemple, compte tenu également du caractère obligatoire du vote, tous les citoyens inscrits dans les registres de population tenus par les

¹⁰⁵ Informations disponibles [ici](#) et [ici](#).

¹⁰⁶ Voir l'article 12, paragraphe 2, de la loi électorale fédérale.

¹⁰⁷ Article 1, paragraphe 3, de la loi sur les élections législatives.

¹⁰⁸ Article 1, paragraphe 2, de la loi sur les élections législatives : les personnes travaillant dans le service extérieur pour un organisme ou une entreprise danois ; celles travaillant pour une organisation internationale ; celles se trouvant à l'étranger pour des raisons d'études ou de santé ; et celles qui sont « tout à fait assimilables » aux catégories ci-dessus en ce qui concerne leur rattachement au royaume.

¹⁰⁹ Article 6, paragraphe 2, de la loi sur la liste électorale unifiée et article 3 de la loi sur le référendum et l'initiative populaire.

¹¹⁰ À l'exception du vote par correspondance, pour lequel une demande est requise, article 50 de la loi sur les élections au Riigikogu.

bureaux consulaires belges à l'étranger et qui remplissent les conditions d'éligibilité au vote sont tenus de voter.¹¹¹ En **Italie**, la liste des citoyens italiens résidant à l'étranger, établie aux fins de la constitution des listes électorales, est dressée en regroupant les données issues du registre des Italiens résidant à l'étranger et des registres consulaires.¹¹² En **Espagne**, l'inscription au CERA repose sur les informations figurant dans les registres consulaires. Depuis la réforme de 2022, les électeurs inscrits reçoivent automatiquement leurs documents électoraux, sans avoir à en faire la demande à chaque élection. Cela ne supprime toutefois pas les formalités d'inscription consulaire ni la nécessité de tenir à jour les informations relatives à l'inscription électorale.¹¹³

61. Dans le deuxième groupe (mécanisme d'enregistrement actif), les modalités de demande varient et comprennent des plateformes électroniques spécifiques, la demande par e-mail, les demandes sur papier, ainsi que la possibilité de déposer une demande en personne auprès des missions diplomatiques ou des administrations publiques. En particulier, **l'Albanie, l'Andorre, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, le Chili, le Costa Rica, Chypre, la Grèce, la République de Corée, le Kosovo, la Lettonie, la Lituanie, le Mexique, la République de Moldova, la Roumanie et la Slovaquie** utilisent, soit exclusivement, soit à titre alternatif, des plateformes électroniques spécifiques ou des portails en ligne.

62. Presque tous les pays couverts par l'étude comparative exigent un passeport ou une carte d'identité nationale pour s'inscrire. À **Monaco**, si un citoyen utilise une identité numérique reconnue pour demander le vote par procuration, il n'est pas tenu de fournir d'autres documents d'identité numérisés.¹¹⁴ Au **Kosovo**¹¹⁵ et en **République de Moldova**,¹¹⁶ il convient de noter que, pour éviter l'usurpation d'identité des électeurs, les demandeurs doivent télécharger une photo d'eux-mêmes tenant leur carte d'identité nationale, tandis qu'au Mexique, l'électeur doit signer la photocopie de la carte d'identité qui accompagne la demande.¹¹⁷ Des pays comme **l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et la Roumanie** exigent une preuve de résidence à l'étranger. En **Autriche**, en l'absence de résidence antérieure dans le pays, les demandeurs doivent prouver leurs liens avec un lieu spécifique au sein du pays afin d'être inscrits sur la liste électorale correspondante.¹¹⁸ En **Slovaquie**, après avoir déposé une demande électronique, l'électeur doit confirmer son adresse e-mail dans l'heure qui suit l'envoi de la demande.¹¹⁹

63. En **Bulgarie**, même si la loi prévoit qu'une demande de vote à l'étranger doit être déposée avant le jour du scrutin, tout électeur qui n'a pas été inscrit sur la liste électorale à l'étranger mais qui dispose du droit de vote sera inscrit sur la liste par la commission électorale de section le jour du scrutin, sur présentation d'une pièce d'identité et d'une déclaration remplie sur un formulaire type attestant qu'il remplit les conditions requises pour voter. Une déclaration

¹¹¹ Article 180, paragraphe 1, du Code électoral.

¹¹² Article 5 de la loi n° 459/2001. Une exception à ce mécanisme d'inscription passive est prévue pour les électeurs résidant temporairement à l'étranger : l'article 4-bis de la loi n° 459/2001 prévoit que les citoyens italiens qui, pour des raisons professionnelles, d'études ou médicales, se trouvent dans un pays étranger où ils ne sont pas inscrits sur la liste électorale (...) peuvent voter par correspondance dans la circonscription des électeurs résidant à l'étranger, sous réserve d'une option valable pour cette seule élection ; cette option doit parvenir à la commune où l'électeur est inscrit sur la liste électorale au plus tard 32 jours avant le jour du scrutin.

¹¹³ Articles 31, paragraphe 2, 36 et 75 de la loi organique n° 5/1985 relative au régime électoral général ; voir également l'instruction n° 1/2023, du 30 mars, de la Commission électorale centrale, relative à la procédure de vote des électeurs inscrits au recensement électoral des résidents absents (CERA).

¹¹⁴ Article 43-bis de la loi sur les élections nationales.

¹¹⁵ Article 3 du règlement n° 17/2024 de la CEC.

¹¹⁶ Article 17, paragraphe 6, point h), de la loi n° 109/2024.

¹¹⁷ Article 331, paragraphe 3, de la loi générale sur les institutions et procédures électorales.

¹¹⁸ Article 3, paragraphe 2, de la loi fédérale relative à la tenue des registres permanents des personnes habilitées à voter.

¹¹⁹ Article 59, paragraphe 4, de la loi n° 180/2014 relative aux conditions d'exercice du droit de vote et portant modification et complément de certaines lois.

attestant qu'il n'a pas voté et ne votera pas ailleurs lors de ces mêmes élections doit être déposée en même temps.¹²⁰

64. La fréquence d'inscription varie : **l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Lituanie,¹²¹ le Mexique et la Macédoine du Nord** prévoient une inscription unique pour chaque élection, tandis qu'en **Autriche,¹²² au Danemark,¹²³ en Grèce,¹²⁴ en Hongrie,¹²⁵ en Islande,¹²⁶ en Suède,¹²⁷ au Royaume-Uni,¹²⁸** les électeurs sont radiés des listes électorales s'ils ne confirment pas périodiquement leur lieu de résidence ou leur intention de voter.

65. Les délais d'inscription varient considérablement : du cas du **Mexique**, où les électeurs doivent s'inscrire entre le 1^{er} septembre et le 15 décembre de l'année précédant l'élection¹²⁹, à **celui de l'Argentine** (150 à 120 jours avant le jour du scrutin),¹³⁰ en passant par **Monaco**, où les électeurs peuvent demander à voter par procuration jusqu'au deuxième vendredi précédant le scrutin,¹³¹ la date limite moyenne d'inscription étant fixée à environ 40 jours avant les élections. Au **Japon**, les électeurs ne peuvent pas déposer de demande pendant la période comprise entre la date d', c'est-à-dire la date d'annonce de la date d'une élection des membres de la Chambre des représentants ou de la Chambre des conseillers, et la date du scrutin proprement dite.¹³²

66. La responsabilité de la tenue et de la mise à jour des listes électorales à l'étranger peut être confiée à différents acteurs :

¹²⁰ Article 33, paragraphe 2, du Code électoral.

¹²¹ Paragraphes 6 et 7 du règlement relatif au vote dans les missions diplomatiques et les postes consulaires de la République de Lituanie.

¹²² Article 3, paragraphe 3, de la loi fédérale relative à la tenue des registres permanents des personnes ayant le droit de vote.

¹²³ L'article 1, paragraphe 3, de la loi sur les élections législatives prévoit que les personnes s'installant à l'étranger sont considérées comme résidant de manière permanente sur le territoire national si elles ont l'intention d'y revenir dans les deux ans suivant leur départ. Lorsqu'une période de plus de quatre ans s'est écoulée, les citoyens à l'étranger qui relèvent de la notion de « résidents présumés » telle que prévue à l'article 1, paragraphe 2 (ceux qui travaillent dans le service extérieur pour une agence ou une entreprise danoise ; ceux qui travaillent pour une organisation internationale ; ceux qui se trouvent à l'étranger pour des raisons d'études ou de santé ; et ceux qui sont « tout à fait assimilables » aux catégories ci-dessus en ce qui concerne leur lien avec le royaume) ne peuvent être inscrits sur la liste électorale que si la commission électorale détermine, au cas par cas, qu'ils remplissent toujours les conditions pour être considérés comme résidents du royaume. Une telle décision n'est valable que pour deux ans ; pour conserver son droit de vote, le citoyen doit présenter une demande de renouvellement avant l'expiration de ce délai de deux ans (article 16).

¹²⁴ Article 2, paragraphe 3, de la loi n° 4648/2019.

¹²⁵ Article 97, paragraphe 1, point b), de la loi XXXVI de 2013 relative à la procédure électorale.

¹²⁶ Article 3 de la loi n° 112/2021 : les citoyens ont le droit de voter aux élections législatives et présidentielles ainsi qu'aux référendums pendant seize ans après avoir transféré leur domicile hors d'Islande. Passé ce délai, ils doivent demander à être inscrits sur la liste électorale (chaque inscription est valable pour une période de quatre ans).

¹²⁷ Section 2, chapitre 5 de la loi électorale.

¹²⁸ Section 1D, partie 2, de la loi de 2022 sur les élections : jusqu'au troisième 1^{er} novembre suivant la date à laquelle l'inscription au registre des électeurs à l'étranger prend effet.

¹²⁹ Article 331, paragraphe 5, de la loi générale sur les institutions et les procédures électorales.

¹³⁰ Articles 11 et 12 de la loi n° 24.007.

¹³¹ Article 8 du décret souverain n° 927.

¹³² Article 30-6, paragraphe 3, de la loi n° 100 de 1950 relative à l'élection aux fonctions publiques.

- aux communes ou aux bureaux électoraux locaux (**Andorre**,¹³³ ; **Autriche**,¹³⁴ ; **Danemark**,¹³⁵ ; **Allemagne**,¹³⁶ ; **Japon**,¹³⁷ ; **Luxembourg**,¹³⁸ ; **Suisse**,¹³⁹ ; et **Royaume-Uni**,¹⁴⁰) ;
- Une commune spécifique (La Haye aux **Pays-Bas**¹⁴¹) ;
- Organismes de gestion électorale (**Albanie**,¹⁴² **Algérie**,¹⁴³ **Argentine**,¹⁴⁴ **Bosnie-Herzégovine**,¹⁴⁵ **Canada**,¹⁴⁶ **Chili**,¹⁴⁷ **Costa Rica**,¹⁴⁸ **Kosovo**,¹⁴⁹ **Mexique**,¹⁵⁰ **Moldova**,¹⁵¹ **Roumanie**,¹⁵² **Suède**,¹⁵³ **Turquie**,¹⁵⁴) ;
- Le ministère des Affaires étrangères et les missions diplomatiques (**Belgique**,¹⁵⁵ **Bulgarie**,¹⁵⁶ **Tchéquie**,¹⁵⁷ **France**,¹⁵⁸ **Kirghizistan**,¹⁵⁹ **Pologne**,¹⁶⁰ **Ukraine**¹⁶¹) ;
- Autres ministères (le ministère des Collectivités locales et du Développement régional en **Norvège**¹⁶² , le ministère de l'Intérieur en **Italie**¹⁶³ et en **Slovaquie**¹⁶⁴) ;
- Des services gouvernementaux ou des organismes spécifiques (**Finlande**,¹⁶⁵ ; **Islande**,¹⁶⁶ ; **Pérou**,¹⁶⁷) ; et
- Un modèle de répartition fonctionnelle impliquant plusieurs acteurs (**Espagne**¹⁶⁸).

¹³³ Article 5, paragraphe 1, de la loi n° 44/2022.

¹³⁴ Section 2, paragraphe 3, de la loi fédérale sur la conservation des archives permanentes.

¹³⁵ Articles 15, paragraphe 1, et 16, paragraphe 1, de la loi sur les élections au Folketing.

¹³⁶ Section 17, paragraphe 2, point 5, du règlement électoral fédéral.

¹³⁷ Article 30-2, paragraphe 1, de la loi sur l'élection aux fonctions publiques.

¹³⁸ Article 169 de la loi électorale.

¹³⁹ Article 19, paragraphe 1, de la loi sur les Suisses de l'étranger.

¹⁴⁰ Article 1B, paragraphe 3, du chapitre 14 de la loi électorale de 2022.

¹⁴¹ Section D 2 de la loi électorale.

¹⁴² Article 25, paragraphe 3, du Code électoral (Commission électorale centrale).

¹⁴³ Articles 10 et 53 de l'ordonnance n° 21-01 (l'Autorité indépendante).

¹⁴⁴ Article 4 de la loi n° 24.007 (la Chambre électorale nationale).

¹⁴⁵ Article 3.6, paragraphe 1, de la loi électorale (la Commission électorale centrale).

¹⁴⁶ Article 222 de la Loi électorale du Canada (le directeur général des élections).

¹⁴⁷ Article 3 de la loi n° 18 556 (le Service électoral – SERVEL).

¹⁴⁸ Articles 7 et 30, point c), du règlement relatif à l'exercice du droit de vote à l'étranger (Tribunal électoral suprême).

¹⁴⁹ Article 8, paragraphe 1, de la loi n° 08/L-228 (la Commission électorale centrale).

¹⁵⁰ Articles 333, paragraphe 1, et 336, paragraphe 1 (l'Institut national électoral – INE).

¹⁵¹ Article 61, paragraphe 6, du Code électoral (Commission électorale centrale).

¹⁵² Article 49, paragraphe 3, de la loi n° 208/2015 (Autorité électorale permanente).

¹⁵³ Section 1 du chapitre 5 de la loi sur les élections (l'autorité électorale centrale).

¹⁵⁴ Article 35 de la loi portant dispositions fondamentales relatives aux élections et aux listes électorales (Conseil suprême des élections).

¹⁵⁵ Articles 180, paragraphe 1, et 180-bis, paragraphe 5, du Code électoral (Service public fédéral des Affaires étrangères ; les listes sont tenues dans les postes consulaires de carrière belges).

¹⁵⁶ Article 31, paragraphe 1, du Code électoral (les chefs des missions diplomatiques et des représentations consulaires).

¹⁵⁷ Article 14d, point b), de la loi n° 247/1995 et article 31 de la loi n° 275/2012 (le bureau de représentation dans son ressort territorial).

¹⁵⁸ Article L330-2 du Code électoral (consulats concernés).

¹⁵⁹ Article 14, paragraphe 6, de la loi constitutionnelle n° 68 (chefs des missions diplomatiques et des bureaux consulaires concernés).

¹⁶⁰ Article 35, paragraphe 1, du Code électoral (le consul ayant compétence territoriale).

¹⁶¹ Article 46, paragraphe 1, du Code électoral (l'autorité chargée du registre électoral national au sein du ministère des Affaires étrangères).

¹⁶² Section 2-3, paragraphe 1, de la loi électorale de 2023.

¹⁶³ Article 5, paragraphe 1, de la loi n° 459/2001.

¹⁶⁴ Section 11a, paragraphe 1, de la loi n° 180/2014.

¹⁶⁵ Section 18 de la loi électorale (l'Agence des services numériques et des données démographiques).

¹⁶⁶ Article 3 de la loi n° 112/2021 (Registers Iceland).

¹⁶⁷ Article 228 de la loi organique n° 26859 (Registre national d'identification et de l'état civil – RENIEC).

¹⁶⁸ Articles 29, 30, 36 et 75 de la loi organique n° 5/1985 relative au régime électoral général : le Bureau du recensement électoral, qui fait partie de l'Institut national de statistique et fonctionne sous la direction et la supervision de la Commission électorale centrale, gère le recensement électoral par l'intermédiaire de ses délégations provinciales. Les bureaux consulaires tiennent à jour et transmettent les données d'inscription, traitent les réclamations relatives au recensement et organisent ou reçoivent les votes exprimés à l'étranger.

67. Les listes électorales des électeurs résidant à l'étranger sont souvent accessibles au public : c'est le cas en **Albanie, en Algérie, en Argentine, en Bosnie-Herzégovine, en Bulgarie, au Chili, au Costa Rica, en Allemagne, au Kazakhstan, au Kosovo, à Monaco, en Macédoine du Nord, en Espagne, en Suisse** et en **Ukraine**. En **Lituanie**¹⁶⁹ et en **Slovaquie**¹⁷⁰, la loi stipule au contraire clairement que les listes électorales des électeurs résidant à l'étranger ou votant par correspondance ne sont pas publiques.

68. Plusieurs pays ont par ailleurs mis en place des procédures formelles permettant aux citoyens de contester l'exactitude des listes électorales à l'étranger ou leur inscription sur ces listes. En règle générale, un électeur doit d'abord introduire un recours auprès de l'organisme administratif chargé de la tenue des listes électorales avant de saisir un tribunal. C'est le cas en **Albanie**,¹⁷¹ **en Belgique**,¹⁷² **en Bulgarie**,¹⁷³ **au Kosovo**,¹⁷⁴ **au Mexique**,¹⁷⁵ et en **Macédoine du Nord**.¹⁷⁶ En particulier, **la Grèce**,¹⁷⁷ et **l'Islande**,¹⁷⁸ disposent d'une procédure de recours purement judiciaire, tandis que **la République de Corée** a recours à une procédure purement administrative.¹⁷⁹ En **Espagne**, les réclamations concernant une omission ou des données inexactes doivent être déposées en personne auprès du bureau consulaire

¹⁶⁹ Paragraphe 19 du Règlement relatif au vote dans les missions diplomatiques et les postes consulaires de la République de Lituanie.

¹⁷⁰ Article 11a, paragraphe 8, de la loi n° 180/2014.

¹⁷¹ L'article 25, paragraphe 7, du Code électoral prévoit que les listes préliminaires sont publiées 63 jours avant l'élection et que les électeurs disposent de 48 heures à compter de la publication pour demander leur inscription ou une correction. L'article 25, paragraphe 8, autorise en outre un électeur à introduire une requête auprès du tribunal de première instance de juridiction générale de Tirana jusqu'à 7 jours avant la date de l'élection. Le tribunal doit statuer dans un délai de 24 heures.

¹⁷² L'article 180 bis, § 4, du Code électoral prévoit que si un poste consulaire refuse de reconnaître un citoyen comme électeur, un recours écrit peut être introduit auprès du ministre des Affaires étrangères dans un délai de 30 jours (le ministre doit statuer dans un délai de 15 jours). Un recours contre la décision du ministre peut être formé devant la Cour d'appel de Bruxelles dans un délai de 30 jours à compter de la notification.

¹⁷³ L'article 33, § 1, du Code électoral stipule que toute personne qui n'a pas été inscrite sur une liste électorale peut contester cette non-inscription dans les 3 jours suivant la publication de la liste devant la Commission électorale centrale, qui statue dans les 3 jours par une décision susceptible de recours devant la Cour administrative suprême.

¹⁷⁴ L'article 98, paragraphe 2, de la loi n° 08/L-228 et l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 17/2024 permettent à toute personne dont l'inscription a été rejetée de former un recours administratif auprès d'une commission mise en place au sein de la CEC dans les 24 heures suivant la fin de la période d'inscription. La commission examine ce recours dans un délai de 24 heures. L'article 98, paragraphe 3, de la loi et l'article 7, paragraphe 5, du règlement prévoient que si le recours est rejeté, l'électeur peut saisir la Commission des plaintes et des recours électoraux dans un délai de 48 heures, laquelle doit statuer dans un délai de 96 heures.

¹⁷⁵ L'article 338, paragraphe 2, de la loi générale sur les institutions et procédures électorales accorde aux partis politiques jusqu'au 28 février de l'année électorale pour présenter leurs observations sur les listes nominatives des électeurs à l'étranger. L'article 338, paragraphe 4, prévoit que le rapport final sur les modifications apportées aux listes peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal électoral.

¹⁷⁶ L'article 48, paragraphes 3 à 6, du Code électoral prévoit que, pendant la période d'inspection publique, les demandes d'inscription ou de mise à jour sont adressées à la Commission électorale nationale (CEN), qui doit statuer dans un délai de 3 jours. Les décisions de la CEN peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif dans un délai de 3 jours. Le tribunal statue dans un délai de 3 jours à compter de la réception du recours.

¹⁷⁷ L'article 2, paragraphe 4, de la loi n° 4648/2019 prévoit la possibilité de former un recours dans un délai de 10 jours à compter de la notification du rejet d'une demande de vote à l'étranger devant le tribunal administratif de première instance composé de trois membres. L'article 2, paragraphe 5, précise que les recours introduits jusqu'à 22 jours avant l'élection sont examinés le lendemain de leur dépôt.

¹⁷⁸ Les articles 3 et 4 de la loi n° 112/2021 stipulent que tout rejet d'une demande de vote à l'étranger émanant de Registers Iceland peut faire l'objet d'un recours devant la Commission des recours électoraux.

¹⁷⁹ L'article 218-11, paragraphe 1, de la loi sur l'élection des fonctionnaires prévoit que tout électeur peut formuler une réclamation (verbale ou écrite) auprès du fonctionnaire chargé du scrutin dans les 5 jours suivant la publication des listes. Le fonctionnaire doit statuer au plus tard le lendemain. L'article 218-11, paragraphe 2, permet à toute personne insatisfaite d'une décision de faire appel auprès de la commission électorale compétente au plus tard le lendemain.

compétent et sont transmises à la délégation provinciale compétente du Bureau du recensement électoral.¹⁸⁰

D. Élections concernées par le vote à l'étranger

69. 55 des 66 pays qui prévoient le vote à l'étranger,¹⁸¹ le font pour toutes les élections législatives nationales.¹⁸²

70. Ce n'est qu'en **Azerbaïdjan**,¹⁸³ **en Bolivie**, **au Brésil**,¹⁸⁴ **au Chili**,¹⁸⁵ **au Costa Rica**,¹⁸⁶ **au Guatemala**, **au Honduras**, **au Panama** et **au Venezuela**, pays dotés d'un régime présidentiel, que le vote à l'étranger n'est pas autorisé lors des élections législatives. Au **Mexique**¹⁸⁷ et au **Paraguay**,¹⁸⁸ les électeurs résidant à l'étranger ne peuvent pas voter aux élections législatives pour la Chambre des députés, mais uniquement pour le Sénat.

71. Parmi les 66 pays qui prévoient le vote à l'étranger, 42 prévoient l'élection directe du président (ou de la présidence) de la République. Tous autorisent les citoyens résidant à l'étranger à voter depuis l'étranger lors de ces élections présidentielles. C'est le cas de : **l'Algérie**, **l'Argentine**, **l'Autriche**, **l'Azerbaïdjan**, **la Bolivie**, **la Bosnie-Herzégovine**, **le Brésil**, **la Bulgarie**, **le Chili**, **le Costa Rica**, **la Croatie**, **Chypre**, **la Tchéquie**, **la République dominicaine**, **l'Équateur**, **El Salvador**, **la Finlande**, **la France**, **le Guatemala**, **le Honduras**, **l'Islande**, **le Kazakhstan**, **le Kirghizistan**, **la République de Corée**, **la Lituanie**, **le Mexique**, **la République de Moldova**, **la Macédoine du Nord**, **le Panama**, **le Paraguay**, **le Pérou**, **la Pologne**, **le Portugal**, **la Roumanie**, **la Serbie**, **la Slovaquie**, **la Slovénie**, **la Tunisie**, **la Turquie**, **l'Ukraine**, **les États-Unis d'Amérique** et **le Venezuela**.

72. Une minorité de pays prévoit le vote à l'étranger lors des élections infranationales/régionales/provinciales (**Algérie**,¹⁸⁹ **Autriche**,¹⁹⁰ **Canada**,¹⁹¹ **Mexique**,¹⁹²

¹⁸⁰ Dispositions relatives au recensement électoral de la loi organique n° 5/1985 relative au régime électoral général ; résolution du Bureau du recensement électoral du 27 octobre 2014 ; directives officielles de l'INE et du ministère des Affaires étrangères.

¹⁸¹ L'étude a porté sur 77 pays. L'Arménie, l'Irlande, Israël et le Liechtenstein n'ont pas été inclus dans les 66 pays, compte tenu de la portée très limitée du vote à l'étranger dans ces pays (voir paragraphe 34 ci-dessus).

¹⁸² Dans les États fédéraux, il peut également exister des organes législatifs au niveau infranational. Aux fins du présent rapport actualisé, les références aux élections parlementaires concernent les élections à la législature nationale ; le vote à l'étranger pour les élections infranationales est abordé ci-après dans la section consacrée aux élections régionales/provinciales et autres élections infranationales.

¹⁸³ Article 29, paragraphe 2, du Code électoral.

¹⁸⁴ Article 225 du Code électoral.

¹⁸⁵ Article 13, paragraphe 3, de la Constitution.

¹⁸⁶ Article 187 de la loi électorale.

¹⁸⁷ Article 329 de la loi sur les élections générales.

¹⁸⁸ Article 221 de la Constitution et article 10 de la loi n° 6951/2022.

¹⁸⁹ Article 158, paragraphe 3, de l'ordonnance n° 21-01.

¹⁹⁰ L'article 95 de la loi constitutionnelle fédérale stipule que les constitutions des États fédérés peuvent prévoir que les citoyens qui résidaient dans la province avant de transférer leur résidence principale à l'étranger ont également le droit de voter aux élections provinciales pendant la durée de leur séjour à l'étranger, mais pour une période maximale de dix ans.

¹⁹¹ Les provinces gèrent les règles électorales provinciales, mais ces règles doivent être conformes à la Charte canadienne. En 2025, la Cour supérieure du Québec a déclaré inconstitutionnelle une règle interdisant aux électeurs résidant hors de la province depuis plus de deux ans de voter par correspondance ; voir [Gélinas-Faucher c. Procureur général du Québec](#), 2025 QCS 2846 (CanLII). L'Assemblée législative du Québec a réagi en adoptant une limite de cinq ans, en excluant les étudiants de cette limite ; voir [la Loi modifiant les critères de vote des électeurs résidant hors du Québec](#) (n° 18/2026), du 2 avril 2026.

¹⁹² Les citoyens résidant à l'étranger peuvent voter pour les gouverneurs et le chef du gouvernement du District fédéral, mais uniquement si les constitutions spécifiques des États ou la loi organique du District fédéral le prévoient ; voir l'article 329 de la loi sur les élections générales.

Maroc,¹⁹³ **Norvège**,¹⁹⁴ **Espagne**,¹⁹⁵ **Suède**, **Suisse**¹⁹⁶) et lors des élections locales/municipales (**Algérie**,¹⁹⁷ **Bosnie-Herzégovine**,¹⁹⁸ **Finlande**, **Kosovo**,¹⁹⁹ **Lettonie**,²⁰⁰ **Maroc**,²⁰¹ **Norvège**²⁰²). En **Islande**, les étudiants (ainsi que leurs conjoints, leurs partenaires avec lesquels ils vivent en concubinage et leurs enfants vivant avec eux) qui ont transféré leur domicile de l'Islande vers le Danemark, la Finlande, les îles Féroé, la Norvège ou la Suède ne perdent pas leur droit de vote dans la commune où ils étaient inscrits au moment de leur départ, à condition de déposer une demande 40 jours avant l'élection.²⁰³

73. En ce qui concerne les référendums nationaux, le vote à l'étranger est prévu en **Algérie**, en **Andorre**, en **Autriche**, en **Azerbaïdjan**, en **Bolivie**, au **Chili**, au **Costa Rica**, en **Croatie**, au **Danemark**, en **Estonie**, en **Finlande**, en **Grèce**, en **Hongrie**, en **Islande**, en **Italie**, au **Kazakhstan**, en **République de Corée**, au **Kirghizistan**, en **Lettonie**, en **Lituanie**, en **République de Moldova**, au **Pérou**, en **Pologne**, en **Serbie**, en **Slovaquie**, en **Slovénie**, en **Espagne**, en **Suisse**, en **Tunisie**, en **Turquie**, au **Royaume-Uni** et en **Ukraine**. Au **Portugal**, les citoyens résidant à l'étranger ne peuvent voter depuis l'étranger que lors de référendums portant sur des questions qui les concernent spécifiquement.²⁰⁴

74. En ce qui concerne les élections au Parlement européen (tous les États membres de l'Union européenne sont également membres du Conseil de l'Europe), tous les États membres de l'UE, à l'exception de **l'Irlande**, **de Malte** et **de la Slovaquie**,²⁰⁵ reconnaissent déjà le droit de leurs citoyens de voter depuis l'étranger lors des élections au Parlement européen. **La Bulgarie**²⁰⁶ et **l'Italie**²⁰⁷ ne reconnaissent toutefois ce droit qu'aux citoyens résidant dans un autre État membre de l'UE. Selon que le pays concerné prévoit une circonscription unique ou des circonscriptions régionales, les électeurs à l'étranger participent au scrutin au niveau national ou en fonction de leur dernier lieu de résidence. Dans tous les cas, il convient de noter que les citoyens de l'UE résidant dans un autre pays de l'UE ont le droit (en vertu du droit de l'Union)²⁰⁸ de voter pour les candidats au Parlement européen de leur pays de résidence (au sein de l'UE), dans les mêmes conditions que les ressortissants de ce pays.

E. Modes de vote

1. Principales méthodes de vote depuis l'étranger

75. L'étude comparative identifie quatre principales méthodes de vote depuis l'étranger :

- le vote en personne dans des locaux diplomatiques ou des bureaux de vote mis en place à cette occasion ;

¹⁹³ Article 17 de la Constitution.

¹⁹⁴ Article 2-2 de la loi électorale.

¹⁹⁵ Première disposition additionnelle, § 2, de la loi organique n° 5/1985 relative au régime électoral général.

¹⁹⁶ Chaque canton régit le vote à l'étranger pour les élections cantonales, conformément à l'article 39 de la Constitution. Actuellement, la moitié des cantons autorisent les citoyens résidant à l'étranger à voter au niveau cantonal.

¹⁹⁷ Article 158, § 3, de l'ordonnance n° 21-01.

¹⁹⁸ Article 1.5, paragraphe 2, de la loi électorale relative aux électeurs résidant temporairement à l'étranger et article 20.8, paragraphe 8, relatif aux réfugiés.

¹⁹⁹ Article 18 du règlement n° 17/2024 de la CEC.

²⁰⁰ Article 33, paragraphe 1, de la loi sur l'élection des conseils municipaux.

²⁰¹ Article 17 de la Constitution.

²⁰² Section 2-2 de la loi électorale.

²⁰³ Article 4 de la loi n° 112/2021 relative aux élections parlementaires à l'Althingi.

²⁰⁴ Article 37, paragraphe 2, de la loi n° 15-A/98 du 3 avril 1998.

²⁰⁵ **La Tchéquie** a instauré ce droit en 2024.

²⁰⁶ Article 350, paragraphe 1, du Code électoral.

²⁰⁷ Article 3, paragraphe 1, du décret-loi n° 408/1994.

²⁰⁸ Article 20, paragraphe 2, point b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

- Vote par correspondance ;
- vote par procuration ;
- Vote électronique.

76. Le vote se fait exclusivement en personne dans des locaux diplomatiques ou des bureaux de vote mis en place à cet effet en **Azerbaïdjan**,²⁰⁹ **au Brésil**,²¹⁰ **en Bulgarie**,²¹¹ **au Chili**,²¹² **au Costa Rica**,²¹³ **en Croatie**,²¹⁴ **à Chypre**,²¹⁵ **au Danemark**,²¹⁶ **en Islande**,²¹⁷ **au Kazakhstan**,²¹⁸ **en République de Corée**,²¹⁹ **au Kirghizistan**,²²⁰ **en Macédoine du Nord**,²²¹ **en Pologne**,²²² **en Serbie**,²²³ **en Tunisie**,²²⁴ **en Ukraine**.²²⁵ Parmi ces pays, **l'Azerbaïdjan**, **le Brésil** et **le Chili** subordonnent l'ouverture d'un bureau de vote dans des locaux diplomatiques ou consulaires à un nombre minimum d'électeurs résidant dans une circonscription consulaire donnée ou ayant déposé une demande spécifique. En **Bulgarie**, outre les missions diplomatiques ou consulaires, des bureaux de vote doivent être mis en place là où il y a au moins 40 électeurs ayant déposé une demande spécifique.²²⁶

77. La plupart des pays suivent deux modèles distincts pour le dépouillement des bulletins de vote déposés à l'étranger dans un bureau diplomatique ou consulaire ou dans un bureau de vote établi à l'étranger : soit sur place, à l'étranger, soit dans le pays d'origine, par le biais d'un dépouillement centralisé. En **Algérie**,²²⁷ **en Argentine**,²²⁸ **en Bulgarie**,²²⁹ **au Chili**,²³⁰ **en**

²⁰⁹ Article 35 du Code électoral : à condition qu'au moins 50 électeurs soient inscrits auprès du consulat concerné.

²¹⁰ Articles 225 et 226 du Code électoral : à condition qu'il y ait au moins 30 électeurs dans la circonscription relevant de la compétence de la mission diplomatique.

²¹¹ L'article 14 du Code électoral, tel que modifié en 2026, établit une distinction entre les pays de l'UE et les pays tiers : alors que dans les pays de l'UE, en dehors d'une mission diplomatique ou consulaire, des bureaux de vote sont mis en place dès lors qu'au moins 40 électeurs ont déposé une demande, dans les pays tiers, il ne peut y avoir plus de 20 bureaux de vote en dehors des missions diplomatiques et consulaires.

²¹² Article 205 de la loi n° 18 700 – Loi organique constitutionnelle relative aux scrutins populaires et au dépouillement des votes.

²¹³ Article 189 de la loi électorale.

²¹⁴ Article 45, paragraphe 3, de la Constitution.

²¹⁵ Conformément à l'article 27 de la loi de 1979 (72/1979) relative à l'élection des membres de la Chambre des représentants, au moins 30 électeurs de chaque circonscription électorale doivent manifester, par le biais de la déclaration prévue à cet effet, leur intention de voter dans une ville donnée à l'étranger pour qu'un bureau de vote à l'étranger y soit mis en place. Pour un scrutin dans lequel l'ensemble du territoire de la République constitue une seule circonscription électorale, le seuil est fixé à 50 électeurs, quelle que soit leur circonscription.

²¹⁶ Article 57, paragraphe 2, de la loi sur les élections au Folketing : le vote est un vote anticipé en personne, la représentation diplomatique se chargeant d'envoyer les bulletins de vote au Danemark au nom de l'électeur.

²¹⁷ Article 70 de la loi n° 112/2021 relative aux élections parlementaires à l'Althingi : le vote a lieu par anticipation.

²¹⁸ Article 25, paragraphe 1, point 5, de la loi constitutionnelle sur les élections.

²¹⁹ Article 218-17 de la loi sur l'élection des fonctionnaires publics : le vote a lieu par anticipation (entre 14 et 9 jours avant le jour du scrutin).

²²⁰ Article 2, paragraphe 2, de la loi constitutionnelle n° 68/2011 relative à l'élection du président de la République kirghize et des députés du Jogorko Kenesh de la République kirghize.

²²¹ Articles 6, paragraphe 2, et 113-a, paragraphe 2, du Code électoral : le vote a lieu la veille du jour du scrutin en Macédoine du Nord.

²²² L'article 53a, paragraphe 2, point 4, exclut explicitement le vote par correspondance dans le cas du vote à l'étranger.

²²³ Article 56, paragraphe 2, de la loi relative à l'élection des membres du Parlement.

²²⁴ Article 103 de la loi organique n° 2014-16 : le scrutin se déroule sur trois jours, le dernier étant le jour du scrutin en Tunisie.

²²⁵ Article 31 du Code électoral de l'Ukraine.

²²⁶ Article 14, § 2, alinéa 1, et § 3 du Code électoral.

²²⁷ Article 274 de l'ordonnance n° 21-01.

²²⁸ Article 3 de la loi n° 24.007.

²²⁹ Article 108, paragraphe 1, point 4, du Code électoral.

²³⁰ Article 216 de la loi n° 18 700.

Tchéquie,²³¹ **en France**,²³² **en Lettonie**,²³³ **au Pérou**,²³⁴ **en Pologne**,²³⁵ **en République de Moldova**,²³⁶ **et en Serbie**,²³⁷ le dépouillement a lieu dans les bureaux de vote ou les missions diplomatiques après la clôture du scrutin. À l'inverse, au **Brésil**,²³⁸ **en Estonie**,²³⁹ **en Hongrie**,²⁴⁰ **au Kosovo**,²⁴¹ **au Mexique**,²⁴² **en République de Corée**,²⁴³ **et en Turquie**,²⁴⁴ les bureaux de vote ou les locaux diplomatiques envoient les urnes ou les enveloppes vers le pays, où le dépouillement a lieu. En **Belgique**, les bulletins de vote sont envoyés vers des bureaux de dépouillement régionaux mis en place dans des missions diplomatiques ou consulaires de carrière spécifiques et désignées.²⁴⁵

78. Le vote exclusivement par correspondance est utilisé en **Albanie**,²⁴⁶ **en Andorre**,²⁴⁷ **en Autriche**,²⁴⁸ **au Canada**,²⁴⁹ **en Allemagne**,²⁵⁰ **au Luxembourg**,²⁵¹ **en Slovaquie**,²⁵² **et aux États-Unis d'Amérique**.²⁵³ En **Italie**, le vote exclusivement par correspondance est utilisé pour les élections législatives et les référendums,²⁵⁴ tandis que pour les élections au Parlement européen, le vote s'effectue exceptionnellement en personne dans des locaux diplomatiques ou dans d'autres bureaux de vote mis en place pour l'occasion.²⁵⁵

²³¹ Article 19, paragraphe 3, point c), de la loi n° 88/2024.

²³² Article L330-14 du Code électoral.

²³³ Article 47, paragraphe 1, de la loi sur l'élection de la Saeima.

²³⁴ Article 231 de la loi organique n° 26859.

²³⁵ Article 14, paragraphe 1, du Code électoral.

²³⁶ Article 81, paragraphe 1, du Code électoral.

²³⁷ Article 101 de la loi relative à l'élection des députés.

²³⁸ Article 229 du Code électoral.

²³⁹ Section 55, paragraphes 1 et 3, de la loi sur l'élection du Riigikogu.

²⁴⁰ Section 269, paragraphe 3, de la loi XXXVI de 2013.

²⁴¹ Article 96, paragraphe 4, de la loi n° 08/L-228.

²⁴² Article 346, paragraphe 3, de la loi générale sur les institutions et procédures électorales.

²⁴³ Articles 218-21, paragraphe 2, et 218-24, paragraphe 1, de la loi sur l'élection des fonctionnaires publics.

²⁴⁴ Article 94/C, paragraphe 10, de la loi relative aux dispositions fondamentales en matière d'élections et de listes électorales.

²⁴⁵ Article 180-quinquies, paragraphes 4 à 6, du Code électoral.

²⁴⁶ Article 25/1 du Code électoral : les bulletins de vote doivent parvenir à la CEC au plus tard à l'heure fixée pour la clôture du scrutin dans le pays.

²⁴⁷ Article 35 de la loi n° 44/2022.

²⁴⁸ Article 38 de la loi fédérale sur l'élection du Conseil national et article 5a de la loi fédérale sur l'élection présidentielle.

²⁴⁹ Articles 227 et 228 de la Loi électorale du Canada : le bulletin de vote spécial peut être envoyé par courrier ou remis à une ambassade, un haut-commissariat, un consulat ou une base des Forces canadiennes.

²⁵⁰ Article 14, paragraphe 3, point b), de la loi électorale fédérale.

²⁵¹ Article 1, paragraphe 1, point 4, de la loi électorale du 18 février 2003.

²⁵² Article 57, paragraphe 3, de la loi n° 180/2014 relative aux conditions d'exercice du droit de vote et portant modification et complément de certaines lois.

²⁵³ Article 102, paragraphe 1, de la loi sur le vote à l'étranger des militaires et des citoyens résidant à l'étranger.

²⁵⁴ Article 1, paragraphe 2, de la loi n° 459/2001.

²⁵⁵ Article 3, paragraphe 1, du décret-loi n° 408/1994. Conformément à l'article 4, paragraphe 5, du même décret-loi, chaque bureau de vote se voit attribuer un nombre d'électeurs ne dépassant pas 5 000 et n'étant pas inférieur à 200.

79. L'Argentine,²⁵⁶ la Bosnie,²⁵⁷ la Tchéquie,²⁵⁸ la Finlande,²⁵⁹ la Grèce,²⁶⁰ le Kosovo,²⁶¹ la Lettonie,²⁶² la Lituanie,²⁶³ la République de Moldova,²⁶⁴ la Norvège,²⁶⁵ le Pérou,²⁶⁶ le Portugal,²⁶⁷ la Roumanie,²⁶⁸ la Slovaquie,²⁶⁹ l'Espagne,²⁷⁰ la Suède,²⁷¹ prévoient une double option (en personne et par correspondance).

²⁵⁶ Article 5-bis de la loi n° 24.007 de 1991 relative à la création du registre des électeurs résidant à l'étranger.

²⁵⁷ Articles 1.5, paragraphe 2 (résidents temporaires à l'étranger) et 20, paragraphe 8 (réfugiés) de la loi électorale.

²⁵⁸ Article 2 de la loi n° 88/2024 relative à l'administration des élections (vote en personne, qui a lieu un à trois jours avant le jour du scrutin en Tchéquie, selon la localité) et articles 57a à 57d (vote par correspondance).

²⁵⁹ Les articles 46 et 47 de la loi électorale prévoient que les électeurs peuvent voter par anticipation dans les missions diplomatiques finlandaises à l'étranger entre le 11^e jour et le 8^e jour avant le jour du scrutin ; les articles 66a et 66d prévoient le vote par correspondance au plus tôt 38 jours avant le jour du scrutin pour les élections présidentielles et au plus tôt 31 jours avant le jour du scrutin pour les autres élections. Conformément à l'article 66e, le bulletin de vote doit parvenir à la commission électorale centrale au plus tard à 19 heures le deuxième jour précédant le jour du scrutin.

²⁶⁰ Article 1, paragraphes 3 et 4, de la loi n° 4648/2019 : le vote a lieu par anticipation entre le 4^e jour et la veille du jour du scrutin en Grèce. En mars 2026, le Parlement a adopté une loi qui permettra aux citoyens grecs résidant à l'étranger de voter par correspondance. La disposition en question ayant été adoptée à la majorité des deux tiers du nombre total de députés, le vote par correspondance sera mis en œuvre dès les prochaines élections.

²⁶¹ Article 96, paragraphes 3.1 et 3.2. Toutefois, le vote en personne dans les missions diplomatiques n'est pas possible pour les élections locales.

²⁶² Articles 43 et 45 de la loi sur l'élection de la Saeima : la demande de vote par correspondance doit être effectuée en ligne 35 jours avant le jour du scrutin, mais au plus tard huit jours avant celui-ci. Pour les élections locales, seul le vote par correspondance est autorisé, voir l'article 33, paragraphe 1, de la loi sur l'élection des conseils locaux (l'électeur peut demander à voter par correspondance 50 jours avant le jour du scrutin, mais au plus tard 8 jours avant le jour du scrutin).

²⁶³ L'article 145 du Code électoral prévoit le vote en personne dans les locaux diplomatiques. Selon ce code, le vote par correspondance peut être organisé à titre exceptionnel en cas de situation dans un État étranger rendant impossible le vote en personne (voir l'article 145, paragraphe 6) ; dans la pratique, les données relatives aux élections présidentielles et législatives de 2020 et 2024 ont montré que le vote par correspondance est le mode de scrutin préféré des Lituaniens résidant à l'étranger.

²⁶⁴ L'article 39 du Code électoral (vote en personne) ainsi que la loi n° 109/2024 : le vote par correspondance s'applique aux citoyens de la République de Moldova se trouvant sur le territoire des États-Unis d'Amérique, du Canada, du Royaume de Norvège, du Royaume de Suède, de la République de Finlande, de l'Islande, du Japon, de la République de Corée, du Commonwealth d'Australie et de la Nouvelle-Zélande (article 35 de la loi susmentionnée).

²⁶⁵ Section 8 de la loi électorale de 2023 : soit par anticipation (du 1^{er} juillet jusqu'à l'avant-dernier vendredi avant le jour du scrutin inclus) auprès des missions du service diplomatique norvégien, soit par courrier, en prévoyant un délai suffisant pour que les bulletins de vote parviennent à la commission électorale avant 17 heures le lendemain du jour du scrutin.

²⁶⁶ Articles 226 et 239, paragraphe 2, de la loi organique n° 26859 relative aux élections.

²⁶⁷ Article 79-F de la loi électorale relative à l'Assemblée de la République.

²⁶⁸ Article 23 de la loi sur les élections législatives et article 4 de la loi n° 288 du 19 novembre 2015 relative au vote par correspondance, ainsi que modifiant et complétant la loi n° 208/2015. Voir également l'article 1, paragraphe 6, de la loi n° 370 du 20 septembre 2004 relative à l'élection du président de la Roumanie.

²⁶⁹ Article 82 de la loi relative aux élections à l'Assemblée nationale.

²⁷⁰ Article 75, paragraphes 1 à 4 et 7, de la loi organique n° 5/1985 relative au régime électoral général ; voir également le décret royal n° 1621/2007 : l'Espagne offre aux électeurs de la CERA deux possibilités : le vote par correspondance et le dépôt en personne du bulletin de vote dans les ambassades, les bureaux consulaires, les consulats honoraires ou d'autres centres agréés, du huitième au troisième jour précédant le jour du scrutin. Le système repose sur un envoi en deux étapes : les certificats de recensement, les enveloppes et les instructions sont envoyés en premier lieu, suivis des bulletins de vote officiels une fois les candidatures définitives. Les électeurs peuvent également télécharger l'ensemble complet des bulletins de vote. Il s'agit d'une facilitation électronique du vote sur papier et ne doit pas être qualifié de vote électronique. La suppression de l'obligation de demander à l'avance les documents électoraux (voir paragraphe 60 ci-dessus) ne s'applique qu'aux électeurs CERA. Les électeurs résidant en Espagne qui se trouvent temporairement à l'étranger (électeurs ERTA) doivent suivre une procédure de demande spécifique et voter par correspondance.

²⁷¹ Articles 1 et 11 du chapitre 7 et articles 1 et 2 du chapitre 10 de la loi sur les élections (2005:837).

80. En **Hongrie**, la loi établit une distinction entre les électeurs à l'étranger ayant ou non un domicile enregistré en Hongrie : les premiers ne votent que dans les locaux diplomatiques,²⁷² tandis que les seconds votent par correspondance.^{273,274}

81. **La Belgique**, compte tenu également du caractère obligatoire du vote pour ses citoyens résidant à l'étranger, offre à ses électeurs un large éventail de modalités de vote : par correspondance,²⁷⁵ en personne dans les locaux diplomatiques,²⁷⁶ et par procuration (soit dans une commune belge²⁷⁷, soit dans un poste consulaire²⁷⁸). Lors de son inscription, l'électeur doit indiquer explicitement laquelle de ces méthodes il entend utiliser pour exercer son droit de vote.²⁷⁹

82. Le vote par procuration exclusif existe à **Monaco**²⁸⁰ et au **Maroc**²⁸¹. En **Algérie**²⁸², aux **Pays-Bas**²⁸³ et au **Royaume-Uni**²⁸⁴, le vote par procuration est une option qui s'ajoute au vote en personne dans les locaux diplomatiques (Algérie) et au vote par correspondance (Pays-Bas et Royaume-Uni). Certains pays, notamment **l'Allemagne**²⁸⁵, **le Portugal**²⁸⁶ et **la Slovaquie**²⁸⁷, interdisent explicitement le vote par procuration en tant que mode de scrutin (que le vote ait lieu dans le pays ou à l'étranger). En **Lituanie**, l'exclusion du vote par procuration trouve son fondement dans les principes constitutionnels.²⁸⁸

83. Aucun pays n'a fait état d'un système exclusif de vote électronique depuis l'étranger.²⁸⁹ Toutefois, ce dernier fait partie des modes de vote depuis l'étranger en **Estonie**, en **France**, au **Mexique**, en **Suisse** et en **Turquie**. **L'Estonie** prévoit un système hybride permettant aux

²⁷² Article 269 de la loi XXXVI de 2013 relative à la procédure électorale.

²⁷³ Article 266 de la loi XXXVI de 2013 relative à la procédure électorale.

²⁷⁴ Rappelant qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur l'efficacité de l'organisation d'un système électoral, la CEDH a estimé qu'une telle différence dans les modalités de vote entre les citoyens hongrois résidant ou non dans le pays ne pouvait être considérée comme un dépassement de la marge d'appréciation dont dispose l'État dans ce domaine ; voir CEDH, *Vámos c. Hongrie* (déc.), cité ci-dessus.

²⁷⁵ Article 180-septies du Code électoral : le vote doit parvenir à la circonscription électorale compétente au plus tard à l'heure de la fermeture des bureaux de vote en Belgique.

²⁷⁶ Article 180-quinquies du Code électoral : le vote a lieu le mercredi précédant le jour du scrutin en Belgique, de 13 h à 19 h.

²⁷⁷ Article 180-quater du Code électoral.

²⁷⁸ Article 180-sexies du Code électoral.

²⁷⁹ Article 180-bis, paragraphe 2, du Code électoral.

²⁸⁰ Article 43 de la loi sur les élections nationales – les électeurs résidant dans le département français des Alpes-Maritimes ou dans la province italienne d'Imperia sont exclus de cette disposition et doivent voter en personne à Monaco.

²⁸¹ Article 71 de la loi organique n° 27-11 relative à l'Assemblée nationale.

²⁸² Article 158, alinéas 2 et 3, du décret n° 21-01 portant application de la loi organique relative au système électoral. Uniquement pour les élections législatives et présidentielles ainsi que pour les référendums. Le vote aux élections départementales et municipales ne peut se faire que par procuration.

²⁸³ Section L1 de la Kieswet (vote par procuration) ; les électeurs peuvent également remettre en mains propres leur bulletin de vote par correspondance à une ambassade ou à un consulat, voir la section M 7 de la Kieswet.

²⁸⁴ Section 15 de la loi de 2022 sur les élections.

²⁸⁵ Article 14, paragraphe 4, de la loi électorale fédérale.

²⁸⁶ Article 79, paragraphe 2, de la loi n° 14/79 et article 70, paragraphe 3, du décret-loi n° 319-A/76.

²⁸⁷ Article 9 de la loi relative aux élections à l'Assemblée nationale.

²⁸⁸ La Cour constitutionnelle a estimé que le principe constitutionnel du suffrage direct, qui s'applique de la même manière aux élections et aux référendums, exige que les citoyens votent sans intermédiaire. En conséquence, le législateur ne peut établir un cadre juridique permettant à une autre personne de voter au nom d'un électeur, sauf lorsque celui-ci est dans l'incapacité d'exercer ce droit personnellement en raison de son état de santé. Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, arrêt n° KT8-N2/2019 du 15 février 2019.

²⁸⁹ La seule exception est l'Arménie, qui recourt exclusivement au vote électronique pour les membres de son personnel diplomatique et consulaire ainsi que pour leurs familles : voir l'article 62 du Code électoral et, *mutatis mutandis*, l'article 26 de la loi sur le référendum. Toutefois, comme indiqué au paragraphe 34 ci-dessus, le pays ne dispose pas d'un régime généralisé de vote à l'étranger.

électeurs de voter par anticipation en ligne,²⁹⁰ par courrier,²⁹¹ ou en personne auprès d'une mission diplomatique à l'étranger.²⁹² **La France** autorise également les citoyens résidant à l'étranger à voter par Internet (uniquement pour les élections législatives et les élections des représentants des Français résidant à l'étranger),²⁹³ , en plus du vote en personne,²⁹⁴ , par procuration²⁹⁵ et par correspondance.²⁹⁶ Au **Mexique**, les citoyens résidant à l'étranger peuvent voter par correspondance, en personne dans des bureaux de vote installés dans les ambassades ou les consulats, ou par voie électronique (en ligne).²⁹⁷ En **Turquie**, bien que la loi prévoit que la Commission électorale suprême puisse mettre en place des bureaux de vote, des scrutins aux postes-frontières ou des méthodes de vote électronique, il semble, d'après les recherches menées, que cette dernière option n'ait en réalité jamais été mise en œuvre.²⁹⁸ En **Suisse**, les citoyens suisses résidant à l'étranger peuvent voter par correspondance ou, en accord avec les cantons et communes concernés, par voie électronique.²⁹⁹

2. Garanties spécifiques contre la fraude et les irrégularités lors de l'utilisation de méthodes de vote à distance

84. Les modes de vote à distance, tels que le vote par correspondance, par procuration et électronique, soulèvent des préoccupations spécifiques concernant le caractère libre et secret du vote, la prévention de la fraude, de l'usurpation d'identité et du vote multiple, ainsi que la fiabilité et la sécurité du processus électoral. Ces préoccupations découlent principalement de la nature même de ces modes de vote à distance, mais le contexte du vote à distance peut néanmoins donner lieu à des défis logistiques et administratifs supplémentaires, en particulier lorsque le matériel électoral doit être acheminé au-delà des frontières. Les recherches comparatives montrent que les États ont adopté diverses mesures juridiques et administratives pour répondre à ces préoccupations, notamment en ce qui concerne le vote par correspondance.

85. Un premier groupe de mesures est lié à la nature même du vote par correspondance et vise à garantir que ce mode de scrutin respecte les principes du suffrage libre et secret. En **Autriche**,³⁰⁰ en **Allemagne**,³⁰¹ et aux **Pays-Bas**,³⁰² les électeurs doivent signer une déclaration certifiant que le vote a été exprimé personnellement et à bulletin secret. En **Finlande** et en **Suède**, chaque électeur doit être accompagné de deux témoins (âgés d'au moins 18 ans et ne pouvant être ni le conjoint, ni un enfant, ni un parent de l'électeur, ni un candidat) lors du dépôt du bulletin de vote par correspondance ; ces témoins doivent ensuite

²⁹⁰ Article 38, paragraphe 2, point 4, de la loi électorale du Riigikogu : du sixième jour jusqu'au premier jour précédant le jour du scrutin. Voir, *mutatis mutandis*, l'article 31, paragraphe 2, point 4, de la loi sur le référendum et l'article 37, paragraphe 2, point 4, de la loi sur les élections au Parlement européen.

²⁹¹ Article 52, paragraphe 2, de la loi électorale relative au Riigikogu : à une date à fixer par la mission diplomatique, mais de manière à ce que le Bureau électoral national reçoive les bulletins de vote au plus tard le quatrième jour précédant le jour du scrutin. Voir, *mutatis mutandis*, l'article 45, paragraphe 2, de la loi sur le référendum et l'article 51, paragraphe 2, de la loi électorale relative au Parlement européen.

²⁹² Article 54, paragraphe 2, de la loi électorale relative au Riigikogu : entre 15 et 10 jours avant le jour du scrutin. Voir, *mutatis mutandis*, l'article 47, paragraphe 2, de la loi sur le référendum et l'article 53, paragraphe 2, de la loi électorale relative au Parlement européen.

²⁹³ Article L 330-13 du Code électoral.

²⁹⁴ Article L330-11 du Code électoral : le premier tour a lieu la semaine précédant la date du premier tour en France (sauf dans les Amériques où il a lieu le deuxième samedi précédant la date du premier tour en France).

²⁹⁵ Article L 330-13, paragraphe 3, du Code électoral.

²⁹⁶ Article L 330-13 du Code électoral.

²⁹⁷ Article 329, paragraphe 2, de la loi générale sur les institutions et procédures électorales.

²⁹⁸ Articles 94/A et C de la loi sur les dispositions fondamentales relatives aux élections et aux listes électorales : le vote a lieu par anticipation, à compter de quarante-cinq jours avant le jour du scrutin, jusqu'à 17 h le troisième jour précédant le jour du scrutin.

²⁹⁹ Article 18, paragraphes 3 et 4, de la loi fédérale sur les citoyens et les institutions suisses à l'étranger.

³⁰⁰ Article 26, paragraphe 6, de la Loi constitutionnelle fédérale.

³⁰¹ Article 36, paragraphe 2, de la loi fédérale sur les élections.

³⁰² Section M7, § 3, de la loi électorale.

signer une déclaration figurant dans la documentation accompagnant le bulletin de vote, certifiant que le vote a été exprimé à bulletin secret.³⁰³ En **Grèce**, la loi prévoit que l'enveloppe contenant le bulletin de vote ne peut être récupérée que par l'électeur ou par une personne expressément autorisée à cette fin, sous réserve d'une vérification de son identité par l'agent chargé de la distribution ;³⁰⁴ des sanctions sévères sont infligées au prestataire assurant les services postaux en cas de violation de cette disposition.³⁰⁵ En **Andorre**,³⁰⁶ aux **Pays-Bas**,³⁰⁷ et au **Portugal**,³⁰⁸ les électeurs sont tenus de joindre une photocopie de leur carte d'identité nationale à l'enveloppe de retour, avec leurs bulletins de vote. En **Espagne**,³⁰⁹ les électeurs inscrits sur la liste électorale (CERA) votant par correspondance doivent joindre un certificat signé attestant leur inscription sur la liste électorale ainsi qu'une copie de leur carte d'identité espagnole ou de leur passeport, ou bien un certificat de nationalité ou un certificat d'inscription au registre consulaire.

86. Une autre mesure couramment mise en œuvre par les États vise à garantir l'identification des électeurs tout en préservant le secret du vote. La plupart des pays utilisent un système à deux enveloppes dans lequel le bulletin de vote est placé dans une enveloppe secrète (intérieure), qui est ensuite glissée dans une enveloppe d'envoi (extérieure) accompagnée d'un certificat électoral et/ou d'une pièce d'identité : il s'agit notamment **d'Andorre**,³¹⁰ **de l'Autriche**,³¹¹ **de la Belgique**,³¹² **du Canada**,³¹³ **de l'Estonie**,³¹⁴ **de la Finlande**,³¹⁵ **de l'Allemagne**,³¹⁶ **de l'Italie**,³¹⁷ **de la Lituanie**,³¹⁸ **du Luxembourg**,³¹⁹ des **Pays-Bas**,³²⁰ de la **République de Moldova**,³²¹ **du Portugal**,³²² et **de la Slovaquie**,³²³ **L'Espagne** et la **Suède** ont un système à trois enveloppes : en **Espagne**, l'enveloppe contenant le bulletin de vote et les documents requis pour l'identification de l'électeur sont placés dans une enveloppe adressée au bureau électoral compétent, qui est à son tour glissée, avec le deuxième certificat de recensement, dans l'enveloppe envoyée au bureau consulaire concerné.³²⁴ En **Suède**, les « enveloppes de vote » sont placées dans une « enveloppe extérieure pour les votes par correspondance », sur laquelle l'électeur et les témoins doivent indiquer leurs noms et numéros d'identification personnels ; cette enveloppe extérieure est ensuite insérée dans une « enveloppe de couverture » finale pour les votes par correspondance, accompagnée d'une carte d'électeur.³²⁵

³⁰³ Section 66d, paragraphe 5, de la loi électorale (Finlande) et section 13 du chapitre 7 de la loi électorale (Suède).

³⁰⁴ Article 11, paragraphe 2, de la loi n° 5083/2024.

³⁰⁵ Article 11, paragraphe 3, de la loi n° 5083/2024.

³⁰⁶ Article 35, paragraphe 4, de la loi n° 44/2022.

³⁰⁷ Section M7, paragraphe 4, de la loi électorale.

³⁰⁸ Article 79-G, paragraphe 6, de la loi n° 14/79.

³⁰⁹ Article 75, paragraphe 7, de la loi organique n° 5/1985.

³¹⁰ Article 35, paragraphe 4, de la loi n° 44/2022.

³¹¹ Section 60, paragraphe 2, de la loi fédérale sur l'élection du Conseil national et section 5a, paragraphe 7, de la loi fédérale sur l'élection présidentielle.

³¹² Article 180 septies, § 2 du Code électoral.

³¹³ Article 227, paragraphe 2, points b) et d), de la Loi électorale du Canada.

³¹⁴ Article 52, paragraphe 1, de la loi sur l'élection du Riigikogu ; article 45 de la loi sur le référendum ; et article 51 de la loi sur l'élection du Parlement européen).

³¹⁵ Article 66e de la loi électorale.

³¹⁶ Article 36, paragraphe 1, de la loi électorale fédérale et article 66, paragraphe 1, du règlement électoral fédéral.

³¹⁷ Article 12, paragraphe 6, de la loi n° 459/2001.

³¹⁸ Paragraphe 49 des Règles relatives au vote dans les missions diplomatiques et les postes consulaires de la République de Lituanie.

³¹⁹ Article 176 de la loi électorale.

³²⁰ Section M 7, paragraphes 2 et 5, de la loi électorale.

³²¹ Article 4, paragraphe 2, de la loi n° 109/2024.

³²² Article 79-G, paragraphes 4 et 6, de la loi n° 14/79.

³²³ Section 60a, paragraphe 3, de la loi n° 180/2014.

³²⁴ Article 75, paragraphe 7, de la loi organique n° 5/1985 relative au régime électoral général.

³²⁵ Articles 13 et 14 du chapitre 7 de la loi électorale.

87. Le contexte du vote depuis l'étranger soulève des défis logistiques supplémentaires, notamment en ce qui concerne la fiabilité des services postaux dans le pays d'accueil. À cet égard : **la Tchèque** subordonne le recours au vote par correspondance à la fiabilité de l'infrastructure postale locale dans le pays d'accueil.³²⁶ En **République de Moldova**, la loi exige une évaluation de la « sécurité et de la fiabilité des services postaux ou de messagerie » avant la mise en œuvre du vote par correspondance dans un pays donné.³²⁷ Une autre question spécifique au vote depuis l'étranger concerne le transport transfrontalier et le traitement des bulletins de vote : dans plusieurs pays, il est prévu que les missions diplomatiques et consulaires soient chargées de renvoyer les bulletins de vote vers le pays d'origine par valise diplomatique (notamment **au Brésil**,³²⁸ **au Chili**,³²⁹ en **Italie**,³³⁰ en **République de Corée**,³³¹ **en Espagne**,³³²) et qu'une fois arrivés dans le pays, les bulletins de vote soient escortés jusqu'aux bureaux chargés du dépouillement (**en Italie**,³³³ ou **au Kosovo**,³³⁴).

88. Afin d'éviter les doubles votes, en **Slovaquie**, le ministère de l'Intérieur informe immédiatement les communes du pays de tout électeur dont l'enveloppe de retour a été reçue depuis l'étranger, afin qu'ils puissent être retirés de la liste électorale nationale avec une mention indiquant qu'ils ont déjà voté par correspondance.³³⁵

89. En ce qui concerne le vote par procuration, dans les pays observés, le nombre de procurations est limité à une par mandataire (**Algérie**,³³⁶ **Belgique**,³³⁷ **Maroc**³³⁸), à deux (**Monaco**³³⁹ et **Pays-Bas**³⁴⁰), à trois (**France**),³⁴¹ ou à quatre (**Royaume-Uni**)³⁴².

90. Le vote électronique depuis l'étranger (sur Internet) est autorisé en **France** à condition que les technologies utilisées garantissent le caractère secret et libre du vote,³⁴³ , tandis qu'au **Mexique**, la loi prévoit explicitement que le vote électronique ne peut être organisé que conformément à des directives devant garantir une certitude absolue et une sécurité avérée aux citoyens résidant à l'étranger.³⁴⁴

3. Dispositions applicables en cas de circonstances exceptionnelles

91. Enfin, certaines législations nationales restreignent ou excluent spécifiquement le vote depuis l'étranger lorsque la situation politique ou sécuritaire dans le pays concerné où le vote doit avoir lieu (en dehors du territoire national) ne permet pas l'exercice libre, égal et secret du vote. **L'Italie** interdit le vote par correspondance dans les pays où la situation politique ou sociale ne garantit pas l'égalité, la liberté et le secret du vote, ou lorsque la participation

³²⁶ Article 58, paragraphe 3, de la loi n° 88/2024 relative à l'administration des élections.

³²⁷ Article 8, point d), de la loi n° 109/2024.

³²⁸ Article 229 du Code électoral.

³²⁹ Article 218 de la loi n° 18 700.

³³⁰ Article 12, paragraphe 7, de la loi n° 459/2001.

³³¹ Article 218-21 de la loi sur l'élection des fonctionnaires.

³³² Article 75, paragraphe 8, de la loi organique n° 5/1985 relative au régime électoral général.

³³³ Article 12, paragraphe 7-bis, de la loi n° 459/2001.

³³⁴ Article 11, paragraphe 2, du règlement n° 17/2024 de la CEC.

³³⁵ Article 60 bis de la loi n° 180/2014.

³³⁶ Article 160 du décret n° 21-01 portant application de la loi organique relative au système électoral.

³³⁷ Article 180sexies, § 2, du Code électoral.

³³⁸ Article 72 de la loi organique n° 27-11.

³³⁹ Article 43 bis de la loi sur les élections nationales.

³⁴⁰ Section L4 de la loi électorale.

³⁴¹ Article L330-13 du Code électoral.

³⁴² Loi de 2022 sur les élections, annexe 4, qui modifie l'article 61, paragraphe 3B, de la RPA de 1983 comme suit : le fait de voter par procuration pour plus de deux électeurs résidant sur le territoire national, ou de voter par procuration pour plus de quatre électeurs au total, constitue une infraction.

³⁴³ Article L330-13, paragraphe 2, du Code électoral.

³⁴⁴ Article 329, paragraphe 3, de la loi générale sur les institutions et procédures électorales.

pourrait porter atteinte à l'emploi ou aux droits individuels des électeurs.³⁴⁵ La **République de Moldova** interdit de même le vote par correspondance dans les pays touchés par des conflits militaires ou dans ceux qui ne respectent pas les normes internationales en matière d'élections libres et équitables.³⁴⁶ L'**Espagne** autorise le gouvernement, à titre exceptionnel, à ajuster les critères et à adapter les conditions d'application de l'article régissant le droit de vote des personnes résidant à l'étranger lorsque les dispositions ordinaires de cet article ne sont pas applicables, après réception d'un rapport favorable de la Commission électorale centrale.³⁴⁷ La **République de Corée** autorise la Commission électorale nationale à décider de ne pas mettre en place de commission électorale à l'étranger ou de suspendre les opérations électorales à l'étranger lorsqu'elle n'est pas en mesure d'organiser le vote à l'étranger en raison d'une catastrophe naturelle, d'une guerre, d'un soulèvement ou de toute autre circonstance exceptionnelle.³⁴⁸

92. Certains systèmes prévoient des dispositions alternatives pour le dépouillement, la transmission ou la production de matériel électoral dans des circonstances exceptionnelles : l'**Azerbaïdjan** autorise les commissions électorales de bureau de vote, dans des cas exceptionnels, à produire des documents électoraux, y compris des bulletins de vote, *notamment* dans les bureaux de vote établis à l'étranger.³⁴⁹ La **République de Corée** autorise la conservation et le dépouillement des votes émis à l'étranger par la commission électorale d'outre-mer compétente lorsque des catastrophes naturelles, une guerre, un soulèvement ou d'autres circonstances exceptionnelles empêchent leur acheminement vers les commissions électorales nationales compétentes.³⁵⁰ La **Serbie** autorise le transfert du matériel électoral vers un autre lieu pour le dépouillement si les résultats ne peuvent être établis au bureau de vote sans mettre en danger la sécurité ou la santé des membres du bureau de vote ou la sécurité du matériel électoral.³⁵¹

4. Vote dans le pays d'origine

93. Enfin, le vote depuis l'étranger constitue généralement une alternative à la possibilité de se rendre dans son pays d'origine pour voter en personne dans la circonscription électorale où l'on est inscrit (notamment en **Belgique**, en **Bosnie-Herzégovine**, en **Estonie**, en **France**,³⁵² en **Allemagne**,³⁵³ en **Italie**,³⁵⁴ en **République de Corée**, en **République de Moldova**,³⁵⁵ en **Suisse**³⁵⁶). Cette option revêt une importance particulière dans les pays qui, lors des élections législatives, prévoient une représentation distincte pour leurs citoyens résidant à l'étranger : En **Italie**, si un citoyen résidant à l'étranger décide de se rendre en Italie pour voter, il doit en informer par écrit la représentation diplomatique ou consulaire de sa circonscription consulaire au plus tard le 31 décembre de l'année précédant celle prévue pour l'expiration normale de la législature, ou dans les dix jours suivant la convocation des élections en cas de dissolution anticipée du Parlement ou en cas de référendum. Lors des élections législatives, ces citoyens ne votent pas pour les candidats de la circonscription d'outre-mer, mais participent au scrutin comme des électeurs ordinaires résidant en Italie, contribuant ainsi à l'élection des parlementaires dans les circonscriptions où ils sont inscrits. Un système similaire existe en **France**, où les électeurs résidant à l'étranger peuvent choisir de s'inscrire sur une liste électorale d'une commune française (notamment leur commune de naissance

³⁴⁵ Article 20, paragraphe 1-bis, de la loi n° 459/2001.

³⁴⁶ Article 8, paragraphe 2, de la loi n° 109/2024.

³⁴⁷ Article 75, paragraphe 13, de la loi organique n° 5/1985 relative au régime électoral général.

³⁴⁸ Article 218, paragraphe 29, alinéa 1, de la loi sur l'élection des fonctionnaires publics.

³⁴⁹ Article 99, paragraphe 8, du Code électoral.

³⁵⁰ Article 218, paragraphe 24, alinéa 3, de la loi sur l'élection des fonctionnaires publics.

³⁵¹ Article 101 de la loi relative à l'élection des députés.

³⁵² Articles L.12 et L.17 du Code électoral.

³⁵³ Article 14, paragraphe 3, point a), de la loi électorale fédérale.

³⁵⁴ Articles 1, paragraphe 3, et 4, paragraphes 1 et 2, de la loi n° 459/2001.

³⁵⁵ Article 25, paragraphe 4, de la loi n° 109/2024.

³⁵⁶ Article 13 de l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les ressortissants et les institutions suisses à l'étranger.

ou de dernière résidence) jusqu'à six semaines avant les élections et voteront pour la circonscription à laquelle appartient cette commune plutôt que pour la circonscription spéciale réservée aux électeurs résidant à l'étranger.

94. En **République de Moldova**, même si les électeurs se sont inscrits ou ont voté par correspondance depuis l'étranger, lorsqu'ils se présentent dans un bureau de vote sur le territoire national, ils reçoivent un bulletin de vote de la part du bureau électoral. Dans ce cas, le bulletin de vote envoyé par la poste est annulé. Un électeur espagnol inscrit au Registre des résidents absents (CERA) qui se trouve temporairement en **Espagne** pendant la période électorale peut demander un bulletin de vote par correspondance national sans être radié du CERA, mais ne peut pas voter en personne dans un bureau de vote.³⁵⁷ En **Suisse**, la notification doit être envoyée par écrit ou effectuée en personne six semaines avant le jour du scrutin. **La Lituanie** limite le droit de vote depuis l'étranger aux situations où le vote sur le territoire national n'est pas possible : les électeurs ne peuvent être inscrits sur la liste électorale d'une mission diplomatique ou d'un poste consulaire que s'ils ne sont pas en mesure de retourner en Lituanie pendant la période de vote anticipé ou le jour du scrutin.³⁵⁸

F. Attribution des suffrages exprimés à l'étranger aux circonscriptions

95. La question de l'attribution des suffrages exprimés à l'étranger ne se pose pas lors des référendums ou des élections présidentielles, ni dans les pays qui recourent à une circonscription unique à l'échelle nationale pour les élections législatives (**Kosovo**, **Pays-Bas**,³⁵⁹ **République de Moldova**, **Serbie**).³⁶⁰

96. En revanche, pour les élections législatives, il existe deux modèles principaux :

- le regroupement des suffrages exprimés à l'étranger dans les circonscriptions nationales en fonction du dernier lieu de résidence des électeurs (ou de leurs ancêtres) ou de l'endroit où ils ont d'autres types de liens ; ou
- l'existence d'une circonscription électorale spécifique pour les électeurs résidant à l'étranger.

³⁵⁷ Directives officielles de l'INE et du ministère des Affaires étrangères.

³⁵⁸ Article 58, paragraphe 3, du Code électoral.

³⁵⁹ Les suffrages des citoyens résidant à l'étranger sont toutefois comptabilisés comme s'ils avaient été exprimés à La Haye, cf. sections D2, D3 et M3 de la loi électorale. Il convient également de noter qu'une circonscription électorale pour les électeurs résidant à l'étranger a été créée en 2023 en vue de l'élection indirecte du Sénat, cf. article 55, paragraphe 2, de la Constitution néerlandaise.

³⁶⁰ Voir également le rapport de 2011, § 77.

97. Le premier modèle est utilisé en **Albanie**,³⁶¹ en **Andorre**,³⁶² en **Argentine**,³⁶³ en **Autriche**,³⁶⁴ en **Belgique**,³⁶⁵ en **Bosnie-Herzégovine**,³⁶⁶ au **Canada**,³⁶⁷ à **Chypre**,³⁶⁸ au **Danemark**,³⁶⁹ en **Estonie**,³⁷⁰ en **Finlande**,³⁷¹ en **Allemagne**,³⁷² en **Islande**,³⁷³ au **Japon**,³⁷⁴ au **Luxembourg**,³⁷⁵ au **Mexique**,³⁷⁶ au **Maroc**,³⁷⁷ en **Norvège**,³⁷⁸ en **Slovénie**,³⁷⁹ en

³⁶¹ Article 25/1, paragraphe 4, du Code électoral : dernier lieu de résidence.

³⁶² Article 6 de la loi n° 44/2022 : les électeurs restent inscrits dans leur paroisse andorrane et, s'ils ne sont pas encore inscrits, peuvent demander leur inscription dans leur paroisse d'origine.

³⁶³ Article 6 de la loi n° 24.007 : dernière adresse enregistrée en République argentine. À défaut, l'adresse du lieu de naissance dans le pays ou la dernière adresse enregistrée des parents.

³⁶⁴ Section 3, paragraphes 1 et 2, de la loi fédérale relative à la tenue du registre permanent des personnes ayant le droit de vote : sur demande, dans : le registre électoral de la commune dans laquelle ils sont inscrits au registre électoral européen ou, à défaut, dans le registre électoral de la commune où ils avaient leur dernière résidence principale en Autriche ; à défaut, dans le registre électoral de la commune où au moins l'un de leurs parents a ou avait sa dernière résidence principale en Autriche. Si une telle attribution n'est pas possible, le lieu d'inscription sur la liste électorale est déterminé par les liens nationaux suivants, dans l'ordre indiqué : 1. Lieu de naissance ; 2. Résidence principale du conjoint ; 3. Résidence principale du parent le plus proche ; 4. Siège social de l'employeur ; 5. Droits de propriété ou de location sur des terrains ou des logements ; 6. Patrimoine ; 7. Autres liens avec le pays.

³⁶⁵ Article 180 du Code électoral belge : (1) La commune belge où la personne a été inscrite à un moment donné dans les registres de la population ; (2) À défaut, la commune belge de son lieu de naissance ; (3) À défaut, la commune belge où son père ou sa mère est ou a été inscrit(e) en dernier lieu ; (4) À défaut, la commune belge où le conjoint ou le partenaire enregistré (actuel ou ancien) est ou a été inscrit en dernier lieu ; (5) À défaut, la commune belge où un parent jusqu'au troisième degré est ou a été inscrit en dernier lieu, ou où un ancêtre est né ou a été inscrit ; (6) Si aucun des cas susmentionnés ne s'applique, la commune de Bruxelles.

³⁶⁶ Article 3.9, paragraphes 2 et 3, de la loi électorale : dernière résidence permanente.

³⁶⁷ Article 222 de la Loi électorale du Canada, lu conjointement avec l'article 8, paragraphe 2.1 : le dernier lieu de résidence habituelle au Canada.

³⁶⁸ Article 7, lu conjointement avec l'article 27 de la loi sur l'élection des membres de la Chambre des représentants.

³⁶⁹ Article 16 de la loi sur les élections au Folketing : la dernière résidence enregistrée.

³⁷⁰ Article 50 de la loi électorale du Rigikogu ; article 43 de la loi sur le référendum et article 49 de la loi électorale du Parlement européen : dernière résidence ; à défaut, dernière résidence des parents ou des grands-parents.

³⁷¹ Article 18 de la loi électorale : commune de résidence ou commune d'inscription au registre de la population.

³⁷² Article 17, paragraphe 2, point 5, du règlement électoral fédéral : la commune de la République fédérale d'Allemagne dans laquelle l'électeur, selon sa déclaration, était inscrit en dernier lieu avant de quitter la circonscription électorale ou, s'il n'a jamais été inscrit dans cette circonscription, la commune avec laquelle il déclare avoir le lien le plus étroit.

³⁷³ Article 28, paragraphes 1, point b), et 2, de la loi n° 112/2021 relative aux élections parlementaires à l'Althingi : si le dernier lieu de résidence de l'électeur se trouvait à Reykjavík, son rattachement à la circonscription nord ou sud de la ville sera déterminé en fonction de sa date de naissance.

³⁷⁴ Articles 30-4, 30-5 et 492 de la loi sur l'élection aux fonctions publiques.

³⁷⁵ Article 169 de la loi électorale du 18 février 2003 : commune de résidence, à défaut commune de dernière résidence, à défaut commune de naissance, à défaut ville de Luxembourg.

³⁷⁶ Article 336, paragraphe 2, de la loi générale sur les institutions et procédures électorales.

³⁷⁷ Article 71 de la loi organique n° 27-11 relative à la Chambre des représentants : la commune dans laquelle ils sont inscrits.

³⁷⁸ Section 2-6, §§ 3 à 5, de la loi électorale de 2023 : la commune où ils étaient inscrits en dernier lieu ; le personnel diplomatique n'ayant jamais été inscrit dans une commune est inscrit à Oslo.

³⁷⁹ Article 15, paragraphe 2, de la loi sur le registre électoral : dernier lieu de résidence ; à défaut, dernier lieu de résidence de la mère ou du père ; sinon, l'électeur choisit.

Espagne,³⁸⁰ en Suède,³⁸¹ en Suisse,³⁸² au Royaume-Uni,³⁸³ aux États-Unis d'Amérique.³⁸⁴

³⁸⁰ Article 4 de l'arrêté EHA/642/2011 : la commune de sa dernière résidence ou, pour ceux qui n'ont pas résidé en Espagne, la commune avec laquelle il entretient les liens les plus étroits, qu'il s'agisse des siens ou de ceux d'un de ses ancêtres. Le 16 juillet 2026, la Commission électorale centrale espagnole a souligné que la détermination de la commune d'inscription sur les listes électorales est essentielle car elle détermine la circonscription à laquelle est rattaché un électeur inscrit au CERA. Elle a exigé que les critères applicables, en particulier l'évaluation des liens personnels ou ancestraux les plus forts lorsque l'électeur n'a jamais résidé en Espagne, soient objectifs, homogènes, suffisamment étayés et dûment motivés, et a demandé au Bureau du recensement électoral d'élaborer une instruction spécifique à l'intention des bureaux consulaires ; voir [la Résolution n° 204/2026 de la Commission électorale centrale du 16 juillet 2026](#).

³⁸¹ Section 4 du chapitre 5 de la loi sur les élections (2005:837) : dernière résidence.

³⁸² Article 18 de la loi fédérale sur les Suisses et les institutions suisses à l'étranger (loi sur les Suisses de l'étranger) et article 8 de l'ordonnance sur les ressortissants suisses et les institutions suisses à l'étranger (ordonnance sur les ressortissants suisses) : dernière résidence ou, s'ils n'ont jamais résidé en Suisse, leur « commune d'origine » (lieu d'origine).

³⁸³ L'article 14 de la loi électorale de 2022, qui modifie les articles 1 et 2 de la loi de 1985 sur la représentation du peuple, prévoit que les électeurs doivent faire une déclaration pour être inscrits sur la base de la condition d'inscription antérieure (ce qui signifie que la personne a, à un moment donné dans le passé, été inscrite sur une liste électorale pour une adresse située dans la circonscription) ou de la condition de résidence antérieure (ce qui signifie que la personne a, à un moment donné dans le passé, résidé au Royaume-Uni et que, lors de la dernière de ces résidences, elle résidait soit à une adresse située dans la circonscription, soit aurait pu faire une « déclaration de lien local » concernant une telle adresse.

³⁸⁴ Article 107, paragraphe 5, point b), de la loi H.R.4393 – Loi sur le vote à l'étranger des citoyens en uniforme et des citoyens résidant à l'étranger : dans le dernier lieu où l'électeur était domicilié. Voir le paragraphe 55 ci-dessus concernant les citoyens n'ayant « jamais résidé ».

98. Le deuxième modèle est appliqué en **Algérie**,³⁸⁵ en **Colombie**,³⁸⁶ en **Croatie**,³⁸⁷ en **République dominicaine**, en **Équateur**,³⁸⁸ en **France**,³⁸⁹ en **Italie**,³⁹⁰ au **Pérou**,³⁹¹ au **Portugal**,³⁹² en **Roumanie**,³⁹³ en **Tunisie**.³⁹⁴ En **Lituanie**, une circonscription spéciale pour les citoyens résidant à l'étranger (élisant un ou plusieurs députés parmi les 71 circonscriptions

³⁸⁵ L'article 4 de l'ordonnance n° 21-02 fixant les circonscriptions électorales et le nombre de sièges à pourvoir pour les élections législatives fixe à 8 le nombre de députés de la circonscription de la Communauté algérienne établie à l'étranger (sur 407 députés).

³⁸⁶ Article 176 de la Constitution : un représentant (sur 183). Voir également la loi n° 1475 de 2011 et la loi n° 649 de 2001.

³⁸⁷ L'article 45, paragraphe 2, de la Constitution et l'article 8 de la loi sur l'élection des représentants au Parlement national croate prévoient que les électeurs qui n'ont pas de domicile déclaré en République de Croatie ont le droit d'élire trois représentants (sur 151).

³⁸⁸ Article 150, paragraphe 3, de la loi organique électorale : trois circonscriptions spécifiques de l'étranger (Europe, Océanie et Asie ; Canada et États-Unis ; Amérique latine, Caraïbes et Afrique) qui élisent chacune deux députés (soit un total de 6 sur 151).

³⁸⁹ Voir l'article L125 ainsi que l'annexe 1-ter du Code électoral, qui détaillent le territoire relevant des différentes circonscriptions établies pour l'élection de l'Assemblée nationale. Onze députés (sur 577) sont élus dans ces circonscriptions au scrutin majoritaire à un tour. Il convient de noter que les citoyens français résidant à l'étranger participent également indirectement à l'élection du Sénat, en élisant l'Assemblée des citoyens français de l'étranger ; voir la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des citoyens français à l'étranger.

³⁹⁰ L'article 48 de la Constitution, qui institue la « circonscription des Italiens de l'étranger » ; l'article 56 de la Constitution, qui fixe à 8 (sur 400) le nombre de députés élus dans la circonscription d'outre-mer ; et l'article 57 de la Constitution, qui fixe à 4 (sur 200) le nombre de sénateurs élus dans la circonscription d'outre-mer. En vertu du cadre juridique en vigueur au moment de l'adoption du présent rapport, l'article 6 de la loi n° 459/2001 définissait quatre divisions distinctes au sein de la circonscription d'outre-mer (Europe ; Amérique du Sud ; Amérique du Nord et d'Amérique centrale ; Afrique, Asie, Océanie et Antarctique). Conformément au paragraphe 2 du même article, 1 député et 1 sénateur devaient être élus dans chacune de ces divisions, tandis que les autres sièges devaient être répartis entre ces mêmes circonscriptions proportionnellement au nombre de citoyens italiens y résidant (en conséquence, l'Europe a élu 3 députés et 1 sénateur ; l'Amérique du Sud, 2 députés et 1 sénateur ; l'Amérique du Nord et l'Amérique centrale, 2 députés et 1 sénateur ; l'Afrique, l'Asie, l'Océanie et l'Antarctique : 1 député et 1 sénateur). Alors que l'article 11 prévoit que les sièges sont attribués entre les listes en lice sur une base *proportionnelle* (italique ajoutée), cela n'a été le cas que dans 3 divisions pour les élections à la Chambre des députés, transformant les 5 autres divisions (1 pour la Chambre et les 4 autres pour le Sénat) en circonscriptions uninominales *de facto*. Pour une analyse critique du système italien, voir D. Paris, « *The Right to Vote of Non-Resident Citizens: Not Just How, But Whether* », Heidelberg Journal of International Law - ZaoeRV, 2025, et « *Il diritto di voto preso sul serio – La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche* » (en italien uniquement), Presses universitaires de Bocconi, 2025. L'article 6 de la loi n° 180/2026 du 9 octobre 2026, qui entrera en vigueur le 24 octobre 2026, modifie l'article 6 de la loi n° 459/2001. Il réduit de 4 à 2 («Europe» et «Amériques, Afrique, Asie, Océanie et Antarctique») les divisions existantes pour l'élection de 8 députés à la Chambre des députés. Ces 2 divisions éliront chacune 1 député, tandis que les autres sièges seront répartis entre les mêmes divisions proportionnellement au nombre de citoyens italiens y résidant. En ce qui concerne l'élection des 4 membres du Sénat, les 4 divisions sont supprimées et les 4 sénateurs sont élus dans une circonscription unique d'outre-mer selon un système proportionnel.

³⁹¹ Article 21 de la loi organique n° 26859 sur les élections : pour la Chambre des députés (130 membres), l'une des 27 circonscriptions plurinominales est réservée aux Péruviens résidant à l'étranger. Seuls deux sièges y sont attribués. Pour le Sénat (60 membres), qui sera élu pour la première fois en 2026 à la suite de la réforme de 2024, deux méthodes différentes sont appliquées : les électeurs à l'étranger participent au vote pour les 30 sénateurs élus dans une circonscription unique à l'échelle nationale et élisent un sénateur dans la circonscription réservée aux Péruviens résidant à l'étranger.

³⁹² Conformément à l'article 12, paragraphe 4, de la loi électorale relative à l'Assemblée de la République, il existe deux circonscriptions spécifiques : l'une couvrant l'ensemble du territoire des pays européens, et l'autre les autres pays ainsi que le territoire de Macao. Toutes deux ont leur siège à Lisbonne. Chaque circonscription élit deux députés (sur 230 députés), conformément à l'article 13, paragraphe 3, de la même loi.

³⁹³ La loi n° 208/2015 prévoit que la circonscription électorale des citoyens roumains domiciliés ou résidant à l'étranger élit 2 sénateurs (sur 136) et 4 députés (sur 330).

³⁹⁴ Article 106-ter de la loi n° 2014-16, telle que modifiée par le décret-loi n° 2022-55 : 10 sièges (sur un total de 161 sièges) sont attribués à 10 circonscriptions électorales à l'étranger. L'annexe B du décret-loi susmentionné précise que ces députés sont élus comme suit : 3 en France, 1 en Italie, 1 en Allemagne, 1 dans les autres pays européens où se trouvent des missions diplomatiques tunisiennes, 1 dans les pays arabes où se trouvent des missions diplomatiques tunisiennes, 1 dans l'ensemble des pays des continents asiatique et australien (autres que les pays arabes) où se trouvent des missions diplomatiques tunisiennes, 1 dans les pays africains (autres que les pays arabes) où se trouvent des missions diplomatiques tunisiennes, 1 dans l'ensemble des pays d'Amérique (du Nord, centrale et du Sud) où se trouvent des missions diplomatiques tunisiennes.

uninominales) n'est créée que si un certain taux de participation est atteint à l'étranger.³⁹⁵ Si ce seuil n'est pas atteint, les votes de la diaspora ne comptent que pour la répartition proportionnelle des sièges à l'échelle nationale (70 députés). De même, en **Macédoine du Nord**, jusqu'à 3 sièges supplémentaires (en plus des 120 sièges du Parlement) sont prévus pour représenter les citoyens résidant à l' , mais ceux-ci ne sont « activés » que lorsque des seuils de participation électorale spécifiques, basés sur les résultats des précédentes élections législatives nationales, sont atteints.³⁹⁶

99. En **Bulgarie**, dans l'attente de la création, à compter du 1er janvier 2028,³⁹⁷ d'une circonscription plurinomiale spécifique pour les citoyens résidant à l'étranger,³⁹⁸ les suffrages des citoyens résidant à l'étranger sont agrégés au niveau national par parti et ne contribuent qu'à la répartition du nombre total de sièges attribués à chaque parti et coalition.³⁹⁹ De même, en **Grèce**, une circonscription plurinomiale spécifique pour les citoyens résidant à l'étranger sera créée à compter des élections de 2031.⁴⁰⁰

100. En **Hongrie**, la loi établit une distinction entre les citoyens résidant à l'étranger sans domicile déclaré en Hongrie, qui ne sont autorisés à voter que pour la liste nationale (et non dans les circonscriptions uninominales)⁴⁰¹, et les électeurs ayant un domicile déclaré dans le pays, qui peuvent voter à la fois pour la liste nationale et dans les circonscriptions uninominales⁴⁰² (voir également le paragraphe 80 ci-dessus concernant les différents modes de scrutin).

101. Les suffrages exprimés à l'étranger sont comptabilisés comme s'ils avaient été exprimés dans le district de la capitale au **Kazakhstan**,⁴⁰³ en **Lettonie**,⁴⁰⁴ aux **Pays-Bas**⁴⁰⁵ et en **Pologne**.⁴⁰⁶

102. Il existe également d'autres modèles d'attribution des suffrages exprimés à l'étranger entre les circonscriptions : en **Tchéquie**, la Commission électorale nationale détermine par

³⁹⁵ L'article 17 du Code électoral prévoit qu'une circonscription est créée lorsque le taux de participation des électeurs résidant à l'étranger lors de la précédente élection législative, déterminé un an avant l'élection au Seimas, dépasse 1,1 fois la moyenne du nombre d'électeurs dans l'ensemble des circonscriptions uninominales du pays. Si ce taux de participation a dépassé le nombre moyen d'électeurs de deux circonscriptions uninominales du pays, deux circonscriptions uninominales à l'étranger sont créées ; trois circonscriptions sont créées si le taux de participation a dépassé le nombre moyen d'électeurs de trois circonscriptions uninominales du pays.

³⁹⁶ Article 4, paragraphes 2 à 6, du Code électoral : pour qu'un représentant unique soit élu dans la circonscription électorale d'outre-mer, une liste de candidats doit obtenir au moins autant de voix que le représentant qui a été élu avec le plus grand nombre de voix dans une circonscription électorale nationale lors des dernières élections législatives ; un deuxième siège ne sera attribué que si une liste obtient le double du nombre de voix requis pour ce même représentant national ; un troisième siège est attribué si une liste obtient trois fois le nombre de voix obtenues par le représentant élu avec le plus faible nombre de voix sur le territoire national lors des dernières élections législatives.

³⁹⁷ Initialement le 1er janvier 2025, puis reporté à 2028 en vue des élections législatives de 2026.

³⁹⁸ Voir l'article 249 du Code électoral bulgare, qui prévoit la création d'une circonscription électorale à l'étranger, lu conjointement avec la disposition finale n° 56, telle que modifiée par l'article 4 de la loi SG n° 23 du 27 février 2026.

³⁹⁹ Voir l'article 261, paragraphe 3, du Code électoral, qui prévoit que le bulletin de vote destiné aux électeurs résidant à l'étranger ne comporte pas de préférence pour un candidat spécifique ; l'article 301, paragraphe 3, qui prévoit que les suffrages exprimés depuis l'étranger s'ajoutent aux suffrages obtenus par la liste concernée en Bulgarie ; et l'article 297, paragraphes 1 et 2, relatif à la répartition des sièges au niveau national.

⁴⁰⁰ Articles 3 et 4 de la loi n° 5285/2026 : trois députés (sur 300) seront élus dans la circonscription électorale de la diaspora grecque.

⁴⁰¹ Section 12, paragraphe 3, de la loi CCIII de 2011 relative à l'élection des membres de l'Assemblée nationale.

⁴⁰² Section 12, paragraphe 1, de la loi CCIII de 2011 relative à l'élection des membres de l'Assemblée nationale.

⁴⁰³ Article 23, paragraphe 3, de la loi constitutionnelle sur les élections en République du Kazakhstan : les suffrages exprimés dans les bureaux de vote à l'étranger sont rattachés à la circonscription dans laquelle se trouve le ministère des Affaires étrangères (à savoir Astana).

⁴⁰⁴ Article 44, paragraphe 2, de la loi sur l'élection de la Saeima : circonscription de Riga.

⁴⁰⁵ Voir le paragraphe 95 et la note de bas de page n° 359 ci-dessus.

⁴⁰⁶ Article 14, paragraphe 3, du Code électoral : le district de Śródmieście de la capitale, Varsovie.

tirage au sort à quelle région électorale sont rattachées les circonscriptions électorales spéciales à l'étranger.⁴⁰⁷ En **Turquie**, les suffrages exprimés à l'étranger sont ajoutés au total national afin de déterminer le nombre total de suffrages au niveau national et le nombre de suffrages valides obtenus par chaque parti à l'échelle du pays. Les suffrages sont ensuite répartis proportionnellement entre toutes les circonscriptions électorales nationales.⁴⁰⁸ Toutefois, les électeurs résidant à l'étranger ne votent que pour des listes de partis politiques dans le cadre du système de représentation proportionnelle ; ils ne votent pas pour des candidats à mandat unique (circonscription).^{409,410}

G. Observation du vote à l'étranger

103. Les recherches comparatives n'ont donné que des résultats limités sur cette question, ce qui reflète le fait que les règles d'observation du vote à l'étranger varient considérablement d'un État membre à l'autre de la Commission de Venise et parmi les États observateurs. **Le Costa Rica**,⁴¹¹ **la Hongrie**,⁴¹² **la République de Moldova**,⁴¹³ font partie des pays qui disposent de dispositions spécifiques relatives à l'observation internationale du vote à l'étranger, tandis que plusieurs autres pays ont des règles concernant l'observation du vote à l'étranger par des citoyens et (principalement) par des représentants de partis. En **Bulgarie**, par exemple, le Code électoral autorise les organisations non gouvernementales à enregistrer un nombre spécifique d'observateurs à l'étranger, à condition que le total ne dépasse pas le nombre de bureaux de vote à l'étranger.⁴¹⁴ En **Lituanie**, les organisations politiques, les candidats indépendants et les organisations non gouvernementales enregistrées actives dans les domaines des élections ou des droits humains peuvent désigner des observateurs auprès des commissions électorales des missions diplomatiques et des postes consulaires.⁴¹⁵ En **République de Corée**, si les candidats et les partis politiques ne désignent pas d'observateurs, c'est à la commission des élections à l'étranger qu'il revient d'en sélectionner deux afin d'assurer la surveillance.⁴¹⁶ **Le Mexique**⁴¹⁷ et **l'Espagne**⁴¹⁸ prévoient également une observation partisane du vote à l'étranger. Au **Kosovo**, l'emballage et le scellage du matériel électoral dans les missions diplomatiques doivent être effectués en présence d'observateurs⁴¹⁹ et la Commission électorale centrale est tenue d'informer les organisations d'observateurs intéressées afin qu'elles surveillent la collecte des plis électoraux dans les boîtes aux lettres à l'étranger.⁴²⁰

⁴⁰⁷ Article 8, paragraphe 2, point i), de la loi sur les élections au Parlement.

⁴⁰⁸ Article 94/B de la loi portant dispositions fondamentales relatives aux élections et aux listes électorales.

⁴⁰⁹ Article 94/A, paragraphe 4, de la loi relative aux dispositions fondamentales en matière d'élections et de listes électorales.

⁴¹⁰ Ce système a été examiné par la CEDH dans l'affaire *Oran c. Turquie*, dans laquelle le requérant, candidat indépendant, se plaignait *notamment* du fait que les électeurs résidant à l'étranger et votant dans des bureaux de vote installés aux postes-frontières ne pouvaient pas voter pour lui. La Cour n'a pas jugé que l'ingérence dans le droit du requérant de se présenter aux élections était disproportionnée, compte tenu également des objectifs légitimes suivants : a) le souci légitime que le législateur pourrait avoir de limiter l'influence des citoyens résidant à l'étranger lors d'élections portant sur des questions qui concernent principalement les personnes vivant dans le pays ; b) le renforcement du pluralisme démocratique tout en évitant une fragmentation excessive et dysfonctionnelle des candidatures ; et c) le souci légitime d'assurer la stabilité politique du pays et du gouvernement qui serait chargé de le diriger après les élections, voir CEDH, *Oran c. Turquie*, [nos 28881/07 et 37920/07](#), 15 avril 2014.

⁴¹¹ Article 22 du règlement relatif à l'exercice du droit de vote à l'étranger.

⁴¹² Article 269, paragraphe 5, de la loi XXXVI de 2013.

⁴¹³ Article 88, paragraphe 8, du Code électoral.

⁴¹⁴ Article 111, paragraphe 4, du Code électoral.

⁴¹⁵ Paragraphes 59 à 61 du Règlement relatif au vote dans les missions diplomatiques et les postes consulaires de la République de Lituanie.

⁴¹⁶ Article 218-20 de la loi sur l'élection des fonctionnaires publics.

⁴¹⁷ Article 346, paragraphe 4, de la loi générale sur les institutions et procédures électorales.

⁴¹⁸ Article 75, paragraphe 6, de la loi organique n° 5/1985.

⁴¹⁹ Article 15, paragraphe 6, du règlement n° 17/2024 de la CEC.

⁴²⁰ Articles 10, paragraphe 11, et 11, paragraphe 2, du règlement n° 17/2024 de la CEC.

VI. Analyse

A. Le fondement juridique du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger et du vote depuis l'étranger

104. Lorsque la Constitution consacre ou n'exclut pas le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, elle protège ce droit contre toute restriction disproportionnée imposée par la législation ordinaire. Toutefois, cette reconnaissance ne détermine pas nécessairement si, ni comment, ces citoyens peuvent exercer leur droit de vote depuis l'étranger.

105. La constitutionnalisation explicite du vote à l'étranger reste très exceptionnelle, et l'approche dominante consiste à réglementer l'exercice du droit de vote depuis l'étranger par le biais de la législation électorale. Dans les rares cas où des éléments spécifiques relatifs au vote à l'étranger sont inscrits dans la Constitution, cela peut refléter l'importance politique accordée à ce mode de scrutin ou la volonté de l'État de garantir et de conférer une stabilité particulière aux dispositions régissant le vote depuis l'étranger.

106. Quelle que soit la technique législative employée, comme déjà indiqué au paragraphe 28 ci-dessus, le principe de stabilité du droit électoral s'applique également dans le contexte du vote des citoyens résidant à l'étranger,⁴²¹ ce qui signifie soit que les dispositions touchant aux éléments fondamentaux de la loi électorale ne devraient pas pouvoir être modifiées moins d'un an avant une élection, soit qu'elles devraient être inscrites dans la Constitution ou à un niveau supérieur à celui du droit commun.⁴²²

B. Droit de vote des citoyens résidant à l'étranger

107. Le suffrage universel signifie en principe que tous les êtres humains ont le droit de voter et d'être élus. Ce droit peut toutefois, et devrait d'ailleurs, être soumis à certaines conditions, notamment l'âge, la nationalité et la résidence.⁴²³

108. Lorsque les États décident de faciliter l'exercice du droit de vote de leurs citoyens résidant à l'étranger en leur permettant de voter depuis l'étranger, ils disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer les catégories de citoyens autorisés à voter. Comme l'ont montré les études comparatives, les conditions d'éligibilité peuvent porter sur la résidence antérieure dans le pays d'origine, la durée écoulée depuis le départ de ce pays, l'existence de liens spécifiques avec le pays d'origine, ainsi que la nature ou la durée du séjour à l'étranger. De tels critères, même stricts, peuvent poursuivre des objectifs légitimes, notamment celui de garantir un lien suffisant entre les citoyens résidant à l'étranger et la communauté politique, et de préserver le lien entre le droit de vote et les personnes principalement concernées par les décisions des organes élus. Toutefois, toute restriction à

⁴²¹ Sont considérées comme des règles fondamentales : (a) les règles qui déterminent le droit de vote et le droit d'éligibilité, y compris l'inscription des électeurs et des candidats ; le découpage des circonscriptions électorales et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions ; le système électoral proprement dit, c'est-à-dire les règles relatives à la conversion des suffrages en sièges ; les éléments essentiels du processus de vote ; les règles relatives à la composition, à l'indépendance et à l'impartialité des commissions électorales ou de tout autre organe chargé d'organiser le scrutin ou habilité à statuer sur les droits électoraux ; les règles garantissant l'efficacité du règlement des litiges électoraux ; l'accès des candidats aux médias publics, voir CDL-AD(2024)027, cité ci-dessus, au point II.B.5.

⁴²² Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, précité, au point II.2 ; voir également CDL-AD(2024)027, cité plus haut, dans lequel le principe de stabilité a été interprété en ce sens qu'il ne prime pas sur les autres principes du Code de bonnes pratiques et ne doit pas être invoqué pour maintenir une situation contraire aux normes électorales internationales, pour empêcher des modifications conformes à ces normes et fondées sur un consensus entre le gouvernement et l'opposition ainsi que sur de larges consultations publiques, ou pour empêcher la mise en œuvre de décisions rendues par les cours constitutionnelles nationales ou les cours suprêmes dotées d'une compétence équivalente, par des cours internationales ou de recommandations formulées par des organisations internationales.

⁴²³ CDL-AD(2002)023rev2-cor, précité, au point I.1.1.

ce droit ne doit pas le restreindre au point d'en porter atteinte à l'essence même et de le priver de son effet utile ; elle doit être imposée dans la poursuite d'un objectif légitime ; et les moyens employés ne doivent pas être disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi.

109. En ce qui concerne les critères d'éligibilité, cela signifie, selon la Commission, que les conditions relatives, entre autres, à la résidence antérieure dans le pays d'origine, à l'existence de liens spécifiques avec ce dernier, ainsi qu'à la nature ou à la durée du séjour à l'étranger, devraient être clairement définies dans la législation et permettre une application générale. Dans les pays où la procédure implique néanmoins des décisions au cas par cas concernant l'octroi individuel du droit de vote, ces décisions devraient reposer sur des critères clairs, vérifiables et objectifs, afin d'éviter toute arbitraire dans la détermination des personnes ayant droit de vote et de celles qui n'y ont pas droit. Enfin, toute distinction entre différentes catégories de citoyens résidant à l'étranger devrait reposer sur une justification objective et raisonnable.⁴²⁴

C. Procédures d'inscription au vote à l'étranger

110. Dans son rapport de 2011, la Commission de Venise a estimé qu'il était tout à fait légitime d'exiger des électeurs résidant à l'étranger qu'ils s'inscrivent pour pouvoir voter, même si l'inscription est automatique pour les résidents du pays de nationalité.⁴²⁵ En effet, la Commission de Venise estime que la mise en place d'une procédure d'inscription active pour les électeurs à l'étranger (en particulier dans les pays qui recourent exclusivement au vote par correspondance pour le vote des électeurs à l'étranger), à condition que cela ne représente pas une charge administrative excessive pour l'électeur, est une mesure que les États pourraient adopter pour alléger la charge administrative pesant sur les organes électoraux et les autres acteurs impliqués dans le processus électoral. Une telle procédure peut également être considérée comme la preuve qu'un électeur souhaite maintenir un lien avec son pays de nationalité. Parallèlement, une telle procédure d'inscription active peut contribuer à réduire le risque d'achat de voix et/ou d'usurpation d'identité. Cela revêt une importance particulière lorsque le cadre juridique autorise les citoyens résidant à l'étranger à se rendre dans leur pays de nationalité : si les électeurs peuvent voter à l'étranger sans inscription préalable et figurent en même temps sur les listes électorales nationales, un tel dispositif crée un risque de vote multiple.⁴²⁶

111. Bien que l'inscription en personne puisse s'avérer assez difficile dans le contexte du vote à l'étranger, des études comparatives ont montré que plusieurs États ont mis en place des plateformes électroniques ou des portails en ligne spécifiques pour faciliter l'inscription et la vérification de l'éligibilité des électeurs. Lorsqu'un tel choix est opéré, les États doivent veiller à ce que la collecte, le stockage et le traitement des données par l'État ainsi que par des acteurs privés respectent les principes de licéité, d'équité, de transparence, de limitation de la finalité, de minimisation des données, d'exactitude, de limitation de la conservation, d'intégrité et de confidentialité.⁴²⁷

112. En tout état de cause, toute différence significative entre les modalités d'inscription au vote à l'étranger et les procédures comparables en vigueur sur le territoire national devrait être clairement prévue par la loi et objectivement justifiée afin d'éviter toute perception d'inégalité de traitement entre les électeurs à l'étranger et ceux résidant sur le territoire national.

⁴²⁴ Voir, *mutatis mutandis*, CEDH, *Bakirdzi et E.C. c. Hongrie*, cité ci-dessus, § 49.

⁴²⁵ Rapport de 2011, § 96.

⁴²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)023](#), *Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe*, § 55.

⁴²⁷ CDL-AD(2025)002, précité, § 42.

113. Au-delà de la conception des procédures d'inscription, la bonne tenue des listes électorales de tous les électeurs, tant sur le territoire national qu'à l'étranger, est essentielle à la mise en œuvre et à la garantie du suffrage universel.⁴²⁸ Cela est particulièrement vrai dans le contexte du vote à l'étranger, où l'établissement et la tenue de listes électorales précises peuvent s'avérer particulièrement difficiles. Des problèmes tels que la présence d'électeurs qui figurent toujours sur les listes électorales nationales alors qu'ils résident *de facto* à l'étranger⁴²⁹ ou les situations (post-)conflit comportant un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays et de citoyens ayant émigré à l'étranger⁴³⁰ posent des défis pour la gestion efficace des élections, l'intégrité du processus électoral et la prévention de la fraude. Dans le premier cas, il existe un risque d'usurpation d'identité le jour du scrutin, une personne pouvant voter au nom d'un électeur qui se trouve en réalité à l'étranger. Cette question a été abordée par la Commission de Venise dans son rapport de synthèse de 2015, qui complétait le rapport de 2011 et recommandait de renforcer la sécurité tant des listes électorales que des contrôles d'identité dans les bureaux de vote du pays.⁴³¹ Les listes électorales devraient être publiées ou rendues accessibles d'une autre manière afin de permettre une vérification efficace, et il devrait être possible de déposer des plaintes concernant leur exactitude.⁴³² Il est en outre souhaitable que ce contrôle relève, en dernière instance, de la justice.⁴³³

D. Élections concernées par le vote à l'étranger

114. Des études comparatives ont montré que, lorsque les États prévoient le vote à l'étranger, ils le font pour toutes les élections nationales, à savoir les élections législatives et, le cas échéant, les référendums et les élections présidentielles. Dans certains pays dotés d'un régime présidentiel, ces études ont révélé que le vote à l'étranger n'est pas prévu pour les élections législatives ou n'est disponible que pour les élections à la chambre haute, lorsque le système bicaméral est en vigueur. Il semble s'agir d'un choix constitutionnel ou législatif plus courant dans les pays d'Amérique latine, où le présidentielisme est très répandu. Plusieurs considérations pourraient motiver ce choix, notamment le fait que les élections nationales à circonscription unique pourraient être plus faciles à ouvrir au vote à l'étranger⁴³⁴, car l'État n'est pas confronté au choix de savoir comment répartir et quelle importance accorder aux suffrages des citoyens résidant à l'étranger. Le vote à l'étranger lors des élections régionales et locales reste, au contraire, l'exception, car des restrictions peuvent se justifier par le fait que ces élections sont intrinsèquement marquées par un lien entre les électeurs et le territoire spécifique sur lequel ils résident (voir paragraphe 31 ci-dessus).

E. Modes de vote

115. Les recherches comparatives ont montré qu'il n'existe pas de norme commune concernant les modes de vote du vote à l'étranger. Dans son rapport de 2011, la Commission de Venise a constaté que l'obligation de voter exclusivement dans une ambassade ou un consulat pouvait, dans la pratique, restreindre gravement le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, bien que cette restriction puisse se justifier par le fait que les méthodes de vote à distance ne sont pas toujours fiables⁴³⁵. La Commission a en outre estimé que la limitation du nombre de bureaux de vote ou la restriction du vote aux ambassades ou consulats pouvait s'avérer nécessaire en raison des coûts et des ressources supplémentaires requis pour l'organisation d'élections à l'étranger. Toutefois, afin d'éviter tout effet discriminatoire, les

⁴²⁸ CDL-AD(2020)023, précité, §§ 68 et suivants.

⁴²⁹ Rapport de synthèse 2015.

⁴³⁰ CDL-AD(2020)023, cité ci-dessus, § 71.

⁴³¹ Rapport de synthèse 2015, §§ 37 à 39.

⁴³² CDL-AD(2002)023rev2-cor, cité ci-dessus, au point I.1.2.

⁴³³ CDL-AD(2002)023rev2-cor, cité ci-dessus, au point II.3.3.

⁴³⁴ Rapport de 2011, §§ 77 et 94.

⁴³⁵ Rapport de 2011, § 97.

décisions relatives à la détermination de l'emplacement des bureaux de vote à l'étranger devraient reposer sur des critères clairs et cohérents, établis en concertation étroite avec les parties prenantes concernées bien avant la tenue d'une élection.⁴³⁶

116. De même, subordonner l'ouverture de bureaux de vote dans des locaux diplomatiques ou consulaires à un certain seuil démographique ou à la manifestation d'intérêt d'un nombre minimum d'électeurs peut se justifier pour des raisons logistiques. Toutefois, en l'absence d'une autre méthode de vote à distance, cela risque de priver de manière discriminatoire de leurs droits électoraux des groupes d'électeurs plus restreints ou géographiquement plus dispersés. Prévoir la possibilité de demander des bureaux de vote supplémentaires dans des lieux autres que les locaux diplomatiques ou consulaires⁴³⁷ ou mettre en place un mode de vote à distance peut atténuer ce risque de privation du droit de vote.

117. Comme souligné au paragraphe 9 ci-dessus, l'état des relations bilatérales entre l'État organisant le déroulement des élections et l'État d'accueil peut également rendre le vote en personne difficile ; dans ces cas également, la mise à disposition d'un mode de vote à distance peut atténuer le risque de privation du droit de vote.

118. En ce qui concerne les modes de vote à distance, la Commission a précédemment constaté que le vote par correspondance renforce la participation électorale et rend certainement le vote plus accessible, en particulier dans les pays comptant une importante diaspora. Il n'est pas contraire aux normes européennes et internationales, et c'est une option à laquelle recourent un certain nombre d'États. Dans le même temps, étant donné que les possibilités de contrôle sont moindres et que le risque de manipulation (comme le vote familial) est accru, des garanties spécifiques contre toute fraude potentielle, qui minimisent le risque d'atteinte au caractère libre et secret du scrutin, doivent être mises en place.⁴³⁸ De plus, le contexte du vote à l'étranger peut soulever des défis logistiques et administratifs supplémentaires, nécessitant des garanties relatives à la fiabilité du service postal dans le pays d'accueil ainsi qu'au transport et au traitement transfrontaliers des bulletins de vote.

119. Le Code de bonne conduite stipule que le vote par procuration n'est autorisé que s'il est soumis à des règles très strictes afin de prévenir la fraude et toute atteinte au libre exercice du droit de vote ; le nombre de procurations détenues par un même électeur doit être limité.⁴³⁹

120. Le vote électronique peut être utilisé pour : « faciliter la participation aux élections et aux référendums des citoyens ayant le droit de vote et résidant ou séjournant à l'étranger ». ⁴⁴⁰ La Commission a déjà souligné que l'introduction de technologies de vote numérique est possible, à condition que celles-ci soient sûres et fiables. Elles sont sûres si le système peut résister à une attaque délibérée ; elles sont fiables si elles peuvent fonctionner de manière autonome, indépendamment de toute défaillance matérielle ou logicielle.⁴⁴¹ Par ailleurs, la Commission de Venise a estimé que l'utilisation de telles technologies devait respecter les droits humains, la démocratie et l'État de droit.⁴⁴² L'utilisation des technologies numériques, ainsi que de l'IA, doit se faire dans le plein respect des principes d'autonomie individuelle, de vie privée, d'égalité et de non-discrimination.⁴⁴³ L'adoption de toute technologie doit se faire

⁴³⁶ CDL-AD(2017)016, cité ci-dessus, §§ 66 à 71.

⁴³⁷ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2007)012, cité ci-dessus, § 9.

⁴³⁸ CDL-AD(2024)022, cité ci-dessus, § 36 ; voir également CDL-AD(2002)023rev-cor, cité ci-dessus, au point I.3.2.iii.

⁴³⁹ CDL-AD(2002)023rev2-cor, précité, au point I.3.2.v.

⁴⁴⁰ [CM/Rec\(2017\)5](#), Recommandation du Comité des ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique (adoptée par le Comité des ministres le 14 juin 2017 lors de la 1 289e réunion des délégués des ministres), 14 juin 2017, préambule.

⁴⁴¹ CDL-AD(2002)023rev2-cor, cité ci-dessus, au point I.3.2.iv.

⁴⁴² Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)044](#), *Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle*, § 23.

⁴⁴³ CDL-AD(2024)044, précité, §§ 24 et 66.

de manière transparente, par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées, et s'accompagner d'un engagement politique à la mettre pleinement en œuvre de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates ainsi que des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé à cet engagement.⁴⁴⁴ Il convient d'évaluer avec soin l'adéquation du vote électronique dans les situations où la confiance dans l'impartialité de l'administration électorale est limitée. En conséquence, si la décision est prise de mettre en œuvre le vote électronique, sa base juridique devrait être rédigée de manière aussi détaillée et responsable que pour le vote traditionnel sur papier.⁴⁴⁵

121. Le fait de prévoir plusieurs méthodes de vote à l'étranger peut renforcer la participation effective et le suffrage universel. L'expérience des systèmes combinant plusieurs canaux (voir les paragraphes 76 à 80 ci-dessus) suggère que l'élargissement de l'accès et une administration ordonnée peuvent, au moins en principe, être compatibles. Les méthodes de vote à distance peuvent donc être accueillies favorablement dans la mesure où elles élargissent l'accès autant que possible et suppriment les obstacles pratiques à la participation, à condition que les principes fondamentaux du patrimoine électoral européen soient respectés et qu'elles n'imposent pas une charge excessive à l'administration électorale.

F. Attribution des suffrages exprimés à l'étranger aux circonscriptions

122. En ce qui concerne plus particulièrement les élections législatives, l'attribution des suffrages exprimés à l'étranger constitue une question sensible lors de l'élaboration de la législation relative au vote à distance, notamment dans les pays comptant une importante diaspora. Il s'agit d'un enjeu qui a des implications pour la représentation des citoyens résidant à l'étranger, le poids de leur vote et, par conséquent, le principe de l'égalité du suffrage. Comme l'a montré l'analyse comparative, deux modèles principaux existent : soit les suffrages sont attribués aux circonscriptions nationales en fonction du dernier lieu de résidence des électeurs ou des liens qu'ils entretiennent avec un territoire donné, soit il existe une circonscription spéciale pour l'étranger.

123. L'attribution des suffrages exprimés à l'étranger aux communes ou circonscriptions du pays n'affecte pas le poids de ces suffrages par rapport à ceux exprimés sur le territoire national, mais soulève la question de savoir comment établir le lien entre un électeur et cette circonscription nationale. De l'avis de la Commission, la législation devrait définir clairement les critères d'attribution, afin de permettre une application générale. Dans les pays où l'attribution repose néanmoins sur une évaluation individuelle au cas par cas, la décision devrait se fonder sur des critères clairs, vérifiables et objectifs, afin d'exclure toute marge d'appréciation administrative et tout risque d'arbitraire.

124. La création de circonscriptions électorales spécifiques à l'étranger est une solution de plus en plus répandue en droit comparé,⁴⁴⁶ notamment parmi les pays comptant une importante diaspora. Comme l'ont montré les recherches comparatives, certains États ont décidé de les ancrer au niveau constitutionnel, un choix qui reflète la volonté de consacrer au plus haut niveau de la hiérarchie normative, et donc de conférer une importance et une stabilité particulières à la représentation parlementaire distincte des citoyens résidant à l'étranger.

⁴⁴⁴ CDL-AD(2024)044, cité ci-dessus, §§ 23 et 65.

⁴⁴⁵ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2011\)021](#), *Avis conjoint intérimaire sur le projet de nouveau code électoral de l'Arménie*, § 60.

⁴⁴⁶ Depuis 2010, des circonscriptions similaires ont été créées en France, en Lituanie, en Macédoine du Nord et en Tunisie, tandis que la Bulgarie et la Grèce s'apprêtent à les introduire dans un avenir proche ; voir la section V.F ci-dessus.

125. Une représentation spécifique hors du territoire national donne un contenu concret à l'idée selon laquelle les préoccupations particulières des citoyens résidant à l'étranger doivent trouver un écho au Parlement. Cependant, la création de telles circonscriptions peut également entraîner une différence considérable dans le poids électoral entre les électeurs à l'étranger et ceux résidant dans le pays, ce qui pourrait conduire à une représentation inégale. Les systèmes qui combinent l'existence d'une circonscription dédiée aux électeurs de l'étranger avec la possibilité pour les citoyens résidant à l'étranger de voter sur le territoire national en tant qu'électeurs nationaux montrent que la conception de la méthode d'attribution n'est pas purement technique : en accordant une plus grande valeur représentative au vote des citoyens qui reviennent voter sur le territoire national, les États reconnaissent que la présence physique sur le territoire national est l'expression d'un lien plus fort entre ces citoyens et l'État.

126. Si, en vertu du principe du suffrage égal, des différences dans le poids attribué à chaque électeur peuvent être tolérées,⁴⁴⁷ notamment compte tenu de la situation particulière des électeurs résidant à l'étranger et des objectifs légitimes identifiés par la CEDH, tout écart significatif doit reposer sur une justification objective et raisonnable, ce qui signifie qu'il doit poursuivre un objectif légitime et recourir à des moyens raisonnables pour atteindre cet objectif. Les États devraient réexaminer périodiquement la taille de ces circonscriptions dédiées,⁴⁴⁸ en tenant compte d'éléments tels que la taille de l'électorat inscrit à l'étranger et les tendances de participation. Cependant, subordonner l'« activation » d'une circonscription dédiée aux électeurs de l'étranger à un taux de participation spécifique pourrait porter atteinte de manière disproportionnée au droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, car cela risque de faire dépendre l'efficacité de leur vote non seulement de leur propre comportement électoral, mais aussi du niveau de participation des autres électeurs à l'étranger.⁴⁴⁹

G. Observation du vote à l'étranger

127. Le Code de bonne conduite identifie l'observation électorale comme une condition de la mise en œuvre des principes du patrimoine électoral européen.⁴⁵⁰ Elle dissuade la fraude et favorise la transparence et l'engagement civique. La mise en place d'un processus électoral ouvert à l'observation citoyenne et internationale est essentielle dans une démocratie ; elle sert les intérêts des électeurs et de toutes les autres parties prenantes du processus électoral, y compris les gouvernements démocratiques. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a récemment souligné l'importance d'une observation électorale impartiale en tant que pierre angulaire de la sauvegarde de l'intégrité électorale et du renforcement de la confiance du public dans les institutions démocratiques.⁴⁵¹

128. De leur côté, les observateurs électoraux ont été reconnus comme jouant un rôle crucial en tant que défenseurs des droits humains en garantissant le respect des droits et libertés fondamentaux.⁴⁵² La Commission a constaté qu'ils protègent à la fois les droits politiques fondamentaux, tels que le droit de vote et le droit d'éligibilité, et d'autres droits essentiels, et

⁴⁴⁷ CDL-AD(2002)023rev2-cor, cité ci-dessus, au point I.2.2.iv.

⁴⁴⁸ CDL-AD(2002)023rev2-cor, cité ci-dessus, au point I.2.2.v.

⁴⁴⁹ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2016\)032](#), « L'ex-République yougoslave de Macédoine » - *Avis conjoint relatif au code électoral, tel que modifié le 9 novembre 2015*, § 20.

⁴⁵⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev2-cor, précité, au point II.3.2.

⁴⁵¹ Le Comité des ministres, lors de sa 135e session (Chişinău, 15 mai 2026) – voir [CM/PV\(2026\)135-add](#) –, a fait référence à l'[Appel de Paris à l'Action](#) publié à la suite du débat conjoint intitulé « Vers des processus électoraux fiables et inclusifs : le rôle des observateurs », qui s'est tenu à Paris les 28 et 29 avril 2026 dans le cadre du Nouveau pacte démocratique pour l'Europe. Cet appel souligne le rôle des observateurs nationaux et internationaux dans le renforcement de l'intégrité électorale et de la confiance du public, et encourage les États membres à faciliter leur travail et à assurer un suivi approprié de leurs conclusions.

⁴⁵² Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)039](#), *Rapport sur les observateurs électoraux en tant que défenseurs des droits humains*, § 109.

qu'ils soutiennent indirectement des droits plus larges en tant qu'effet secondaire de leur travail.⁴⁵³

129. Dans le contexte du vote à l'étranger, l'observation électorale présente des défis juridiques et opérationnels supplémentaires inhérents : lacunes dans les cadres juridiques, difficultés à observer les méthodes de vote à distance, portée géographique du vote à l'étranger, fait que de nombreuses procédures puissent être menées sur place (par exemple l'inscription des électeurs et/ou le dépouillement des votes), ou encore des failles dans les règles relatives à la campagne électorale. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe travaille actuellement à l'élaboration d'une méthodologie d'observation du vote à l'étranger, qui devrait être testée dans un avenir proche.

130. Pour que l'observation du vote à l'étranger soit pertinente, les États devraient établir une base juridique explicite garantissant l'accès des observateurs à toutes les étapes du processus de vote à l'étranger, y compris, mais sans s'y limiter, les opérations menées dans les bureaux de vote à l'étranger le jour du scrutin, les étapes menées sur le territoire national telles que l'envoi, la réception et le dépouillement des bulletins de vote exprimés à l'étranger, ainsi que les procédures de réclamation et de recours. Des méthodologies sur mesure, qui reconnaissent et prennent en compte les défis décrits ci-dessus, devraient être élaborées afin que l'observation du vote à l'étranger soit pertinente. L'extension de l'observation électorale au vote à l'étranger peut contribuer à préserver l'intégrité des élections et à renforcer la confiance du public dans le processus démocratique. La Commission de Venise prend note avec intérêt des travaux en cours de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à cet égard.

VII. Conclusions

131. Le vote à l'étranger, entendu comme l'ensemble des dispositions juridiques et administratives permettant aux électeurs éligibles résidant hors du territoire national de participer aux élections de leur pays de nationalité depuis l'étranger, est un mécanisme qui facilite, là où il existe, l'exercice du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, en leur permettant d'exercer leurs droits électoraux sans avoir à retourner dans leur pays de nationalité.

132. Depuis 2011, date à laquelle la Commission de Venise a adopté son rapport sur le vote à l'étranger, plusieurs États membres et États observateurs de la Commission de Venise ont soit introduit, soit modifié les règles relatives au vote à l'étranger, avec un seul cas documenté d'abolition de cette pratique. Sur les 77 pays couverts par ce rapport actualisé (64 États membres et observateurs de la Commission de Venise, plus 13 États d'Amérique latine), seuls 7 semblent ne disposer d'aucune disposition relative au vote à l'étranger, tandis que 4 autres ne le prévoient que pour des catégories de personnes très spécifiques et limitées.

133. Dans le même temps, la question de l'octroi du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger ainsi que les modalités de sa mise en œuvre restent complexes et suscitent des divergences. En particulier dans les pays comptant une importante diaspora, les décisions visant à déterminer si les citoyens résidant à l'étranger doivent être autorisés à voter, s'ils peuvent le faire depuis l'étranger et selon quelles dispositions juridiques et administratives, peuvent avoir un impact significatif sur le processus électoral et les résultats des élections.

134. De plus, la mise en œuvre du vote à l'étranger pose des défis opérationnels persistants aux organes de gestion électorale et aux autres acteurs électoraux, notamment la prévention de la fraude et du double vote, la fiabilité des méthodes de vote à distance, la logistique d'expédition et de réception du matériel électoral à l'échelle mondiale, ainsi que la nature des

⁴⁵³ *Ibid.*, § 110.

relations entre l'État organisant les élections à l'étranger et l'État dans lequel le vote doit avoir lieu. Par ailleurs, si la technologie a créé de nouvelles opportunités pour impliquer les citoyens résidant à l'étranger, elle a également introduit de nouvelles vulnérabilités, telles que l'ingérence étrangère et la manipulation des campagnes électorales. Les crises nationales et mondiales peuvent gravement perturber l'organisation du vote à l'étranger et mettre en danger les droits fondamentaux indispensables à la participation démocratique.

135. À l'exception de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, il n'existe aucune norme européenne ou internationale contraignante concernant le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a toutefois estimé que lorsque le droit interne accorde un tel droit, les États doivent le garantir pleinement, conformément à l'article 25 du PIDCP. La CEDH, quant à elle, a systématiquement estimé que les restrictions au droit de vote fondées sur la résidence, ainsi que d'autres restrictions au droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, peuvent être justifiées pour un certain nombre de raisons, notamment, mais sans s'y limiter, la présomption selon laquelle les citoyens non-résidents sont moins directement ou moins continuellement concernés par les problèmes quotidiens de leur pays ou le fait qu'ils puissent être moins directement affectés par les actes des organes élus. En ce qui concerne plus particulièrement le droit de vote depuis l'étranger, la Cour a précisé que l'article 3 du Protocole n° 1 n'impose pas l'obligation de garantir un mécanisme permettant aux citoyens résidant à l'étranger de voter depuis l'étranger. Toutefois, lorsqu'un État a mis en place un système permettant à ses citoyens de voter depuis l'étranger, il doit le réglementer dans le respect des normes internationales, notamment des principes d'égalité et de non-discrimination. Des obligations spécifiques peuvent s'imposer afin de garantir que le droit de vote ne soit pas vidé de son sens.

136. La Commission de Venise a mené une étude comparative qui a abordé, à titre préliminaire, la base juridique du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger et du vote des citoyens à l'étranger, ainsi que la portée du droit de vote sous-jacent des citoyens résidant à l'étranger, à savoir les règles définissant l'ensemble des citoyens qui conservent le droit de participer aux élections de leur pays de nationalité. Elle a en outre examiné la portée et les règles d'application du vote des citoyens résidant à l'étranger, y compris les règles relatives à l'inscription des électeurs à l'étranger, les élections concernées, les modes de scrutin pour le vote des citoyens résidant à l'étranger, les mécanismes d'attribution des suffrages exprimés à l'étranger lors des élections législatives et les règles relatives à l'observation électorale de ce vote.

137. L'aperçu comparatif a mis en évidence une grande diversité entre les systèmes juridiques. Le rapport actualisé n'a pas pour objet d'évaluer individuellement chaque cadre national relatif au vote des citoyens à l'étranger, ni de déterminer la compatibilité de dispositions spécifiques avec les normes européennes ou internationales. En particulier, la Commission de Venise rappelle que les éléments provenant de différents systèmes juridiques ne peuvent être comparés de manière définitive en les isolant de l'ensemble du cadre juridique et sans tenir compte du contexte social, politique et historique plus large et spécifique. Les exemples présentés dans le rapport actualisé sont donc destinés uniquement à des fins comparatives et ne constituent en aucun cas une approbation d'un dispositif national particulier.

138. Après avoir examiné les normes internationales et européennes applicables relatives au droit de vote des citoyens résidant à l'étranger et après avoir procédé à une analyse comparative des cadres juridiques et des pratiques des États prévoyant le vote depuis l'étranger, la Commission de Venise constate que ni le droit international ni les normes électorales européennes n'imposent aux États l'obligation explicite de mettre en place le vote à l'étranger comme moyen de garantir le droit de vote.

139. Lorsque la Constitution consacre ou n'exclut pas le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, elle protège ce droit contre toute restriction disproportionnée par la législation ordinaire. Même lorsque ce droit est expressément inscrit dans la Constitution, cela ne détermine pas nécessairement si, ni comment, les citoyens résidant à l'étranger peuvent exercer leur droit de vote depuis l'étranger. La constitutionnalisation explicite du vote à l'étranger est encore moins courante, la reconnaissance et la réglementation de ce mode de scrutin étant le plus souvent traitées par la législation électorale. Quelle que soit la technique législative employée, le principe de stabilité du droit électoral s'applique de la même manière dans le contexte du vote à l'étranger.

140. Toute condition d'éligibilité liée notamment à une résidence antérieure dans le pays d'origine, à la durée écoulée depuis le départ de ce pays, à la preuve de liens spécifiques avec celui-ci, ou à la nature ou à la durée du séjour à l'étranger, doit être clairement définie dans la législation, poursuivre un objectif légitime, ne pas être disproportionnée par rapport à cet objectif et permettre une application générale. Dans les pays où la procédure implique néanmoins des décisions au cas par cas concernant l'octroi individuel du droit de vote, ces décisions devraient reposer sur des critères clairs, vérifiables et objectifs, afin d'éviter toute arbitraire dans la définition des personnes ayant droit de vote et de celles qui n'y ont pas droit ; enfin, toute distinction entre différentes catégories de citoyens résidant à l'étranger devrait reposer sur une justification objective et raisonnable.

141. En ce qui concerne les modalités et conditions spécifiques régissant l'exercice du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger depuis l'étranger, la Commission de Venise est parvenue aux conclusions suivantes :

- La mise en place d'une procédure d'inscription active pour les électeurs à l'étranger est légitime, à condition qu'elle n'impose pas de charge administrative excessive à ces derniers. Toute différence significative entre les modalités d'inscription des électeurs à l'étranger et les procédures comparables en vigueur sur le territoire national doit être clairement prévue par la loi et objectivement justifiée afin d'éviter toute perception d'inégalité de traitement tant chez les électeurs à l'étranger que chez ceux résidant sur le territoire national. Avant tout, la bonne tenue des listes électorales pour l'ensemble des électeurs, tant sur le territoire national qu'à l'étranger, est essentielle à la mise en œuvre et à la garantie du suffrage universel. Ces listes devraient en principe être publiées ou rendues accessibles d'une autre manière afin de permettre une vérification effective, et il devrait être possible de déposer des réclamations concernant leur exactitude, avec un contrôle juridictionnel en dernier ressort ;
- Les élections nationales, en particulier celles à circonscription unique, peuvent être plus facilement ouvertes au vote depuis l'étranger. Les restrictions au vote depuis l'étranger lors des élections régionales et locales peuvent se justifier par le fait que ces élections se caractérisent intrinsèquement par un lien entre les électeurs et le territoire sur lequel ils résident ;
- Les États disposent d'une marge d'appréciation dans le choix des modalités de vote à l'étranger, à condition que le droit au suffrage universel ne soit pas restreint de manière disproportionnée et que le caractère libre et secret du scrutin soit préservé. Lorsque le vote est limité aux ambassades, consulats ou autres bureaux de vote à l'étranger, leur emplacement et leur mise en place doivent reposer sur des critères clairs, cohérents et non discriminatoires, adoptés suffisamment à l'avance avant les élections et après consultation des parties prenantes concernées ;
- Les modalités de vote peuvent inclure, outre le vote en personne dans les ambassades, les consulats ou d'autres bureaux de vote à l'étranger, le vote par correspondance, le vote par procuration et le vote électronique. Ces méthodes à

distance peuvent faciliter la participation des citoyens résidant à l'étranger, mais elles nécessitent des garanties spécifiques, tant en raison de la nature même de ces méthodes que dans le contexte particulier du vote à l'étranger, afin de garantir le respect des principes fondamentaux du patrimoine électoral européen. Si la mise à disposition de différentes méthodes de vote est à saluer, elle ne doit pas pour autant compromettre ces principes ni imposer une charge excessive à l'organe chargé de l'administration électorale ;

- Lors des élections législatives, la répartition des suffrages entre les circonscriptions a des implications sur la représentation des citoyens résidant à l'étranger et sur le poids de leur vote, ainsi que sur le principe de l'égalité du suffrage. En cas de répartition entre les communes ou circonscriptions du pays, la législation devrait définir clairement les critères de répartition, afin de permettre une application générale. Lorsque, néanmoins, l'affectation repose sur une évaluation individuelle au cas par cas, la décision devrait se fonder sur des critères clairs, vérifiables et objectifs, afin d'exclure tout pouvoir discrétionnaire administratif et tout risque d'arbitraire. La création de circonscriptions électorales spécifiques à l'étranger constitue une solution légitime et de plus en plus répandue, mais leur conception doit faire l'objet d'un réexamen périodique et ne doit pas entraîner d'atteinte disproportionnée au principe d'égalité du vote ;
- L'observation électorale est essentielle pour faire respecter les principes du patrimoine électoral européen. À condition que des cadres juridiques adéquats et des méthodologies d'observation adaptées soient en place, l'extension de l'observation électorale aux circonscriptions électorales à l'étranger peut contribuer à préserver l'intégrité électorale et à renforcer la confiance du public dans le processus démocratique. La Commission de Venise prend note avec intérêt des travaux en cours de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à cet égard.

142. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise reconnaît que les évolutions observées depuis 2011 renforcent la pertinence du vote à l'étranger. En ce sens, la Commission de Venise rappelle l'approche exprimée dans son rapport de 2011, selon laquelle, si les principes du patrimoine électoral européen n'obligent pas les États à prévoir le droit pour les citoyens résidant à l'étranger de voter depuis leur pays de résidence, les États peuvent néanmoins être encouragés à adopter une approche positive à cet égard, compte tenu de la mobilité croissante des citoyens et des circonstances particulières de chaque État. Lorsqu'un État prévoit le vote à l'étranger, il doit le faire de manière à garantir, le cas échéant, la « libre expression de l'opinion du peuple » au sens de l'article 3 du Protocole n° 1, et à respecter les principes du patrimoine électoral européen.

143. La Commission de Venise reste à la disposition du Conseil des élections démocratiques afin de lui apporter une aide supplémentaire dans ce domaine.