



Strasbourg, le 7 novembre 2013

CDL-EL(2013)011*

Etude n° 748 / 2013

Or. fr.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

LES LISTES ELECTORALES
ET LES ELECTEURS RESIDANT DE FACTO A L'ETRANGER

NOTE DU SECRETARIAT

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

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

www.venice.coe.int

1. Lors de la 45^e réunion du Conseil des élections démocratiques (13 juin 2013), la rédaction d'un rapport sur le thème de la gestion des listes électorales nationales concernant les électeurs résidant *de facto* à l'étranger – d'où ils exercent le cas échéant leur droit de vote dans leur pays d'origine - et qui demeurent inscrits comme résidents dans leur pays d'origine a été envisagée.
2. Cette question se pose suite à des soupçons de fraude : des électeurs résidant en fait à l'étranger sont indiqués comme ayant voté alors qu'il est plus que douteux qu'ils soient rentrés au pays le jour du vote.
3. Le sujet est plus complexe qu'il ne peut y paraître de prime abord. Tout d'abord, les notions de résidence et de domicile varient selon le droit national. Il n'existe pas à ce jour une définition commune aux différents Etats membres.
4. En outre, le domicile électoral peut différer du domicile civil ou fiscal, par exemple.
5. Un exemple des implications de l'ambiguïté, voire de l'ambivalence de la notion de domicile ou de résidence dans certains Etats a été examiné par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Melnitchenko c. Ukraine*.¹ La question était de savoir si le requérant pouvait être déclaré inéligible au Parlement au motif qu'il ne résidait pas en Ukraine. Dans ce cadre, la Cour constata que la résidence habituelle et la résidence officielle pouvaient différer en droit ukrainien, cette dernière figurant dans le passeport intérieur. Cela impliquait, du moins dans les circonstances particulières du cas, que le requérant ne se voie pas retirer le droit d'éligibilité.
6. La législation peut aussi distinguer résidence permanente et résidence temporaire, et ainsi permettre à des personnes résidant habituellement à l'étranger de maintenir une résidence permanente sur le territoire national.
7. Outre la question de la définition de la résidence et l'efficacité de l'administration, la proportion de citoyens résidant en fait à l'étranger sans déclarer leur départ dépend d'un certain nombre d'autres facteurs. L'un d'eux est le caractère régulier ou non de leur séjour à l'étranger au regard du droit du pays de résidence effective. Il faut cependant surtout prendre en considération les conséquences de la déclaration de départ ou de son absence.
8. En effet, des droits et des devoirs peuvent être attachés à la résidence. Il est bien clair que, si les premiers priment, les intéressés seront enclins à ne pas déclarer leur départ, tandis qu'ils le seront évidemment dans cas inverse. Plus concrètement, celui qui s'expose par exemple à des sanctions fiscales ou du moins à une taxation s'il n'indique pas résider à l'étranger, tendra à ne pas maintenir de résidence officielle dans son pays d'origine ; par contre, dans le cas où des prestations de sécurité sociale sont liées à la résidence dans le pays, il est avantageux de ne pas déclarer que celle-ci a pris fin.
9. Il apparaît dès lors que la question posée ne peut être traitée de manière satisfaisante sans, premièrement, chercher une définition commune du terme de résidence et, deuxièmement, examiner les moyens d'inciter les personnes à déclarer leur départ. Concrètement, cela implique de mettre l'accent sur les obligations liées à la résidence et, au contraire, de limiter les droits qui en découlent.
10. En outre, les autorités locales ou régionales peuvent avoir intérêt à déclarer le nombre d'habitants le plus élevé possible afin de bénéficier d'argent public réparti en fonction de la

¹ CEDH 9 octobre 2004, n° 17707/02, arrêt du 19 octobre 2004.

population. Cela peut les décourager d'exclure des listes électorales ou des registres de la population dont elles sont extraites des personnes qui n'ont plus leur résidence habituelle sur leur territoire.

11. Une telle approche touche à un certain nombre d'aspects du droit fort éloignés des questions électorales. Outre les questions fiscales et de sécurité sociale déjà citées, on peut penser aux obligations militaires. Il est douteux qu'il convienne de recommander aux Etats d'imposer des devoirs supplémentaires aux citoyens qui déclarent émigrer.

12. La Commission de Venise a adopté en juin 2011 un rapport sur le vote à l'étranger (CDL-AD(2011)022). Celui-ci ne s'est volontairement pas limité à la question des électeurs résidant durablement à l'étranger, ou dépourvus de résidence dans leur pays d'origine. Au contraire, il a abordé trois catégories de citoyens susceptibles de voter depuis l'étranger : des citoyens se trouvant à l'étranger au jour des élections en raison d'un déplacement professionnel ou personnel ; des citoyens qui, aux fins de poursuivre des études ou de travailler à l'étranger, passent également une période temporaire bien définie dans un pays étranger où ils résident à moyen terme ; enfin, une troisième catégorie, les nationaux résidant à plus long terme à l'étranger, ayant parfois une double nationalité, installés dans le pays d'accueil d'une façon permanente². Conformément à son titre, le rapport concerne le vote depuis l'étranger et non le vote des résidents à l'étranger.

13. Même si cela n'est pas explicite, l'approche consistant à traiter dans ledit rapport du vote à l'étranger plutôt que du vote des résidents à l'étranger était largement fondée sur l'absence d'une définition commune de la notion de résidence, d'une part, et sur les pratiques divergentes des citoyens des différents Etats au vu des incitations à déclarer ou non leur résidence à l'étranger³. Le rapport ne se limitait pas à examiner l'existence ou non d'une condition de résidence pour l'exercice du droit de vote, mais visait de manière plus large à déterminer, dans un monde où les déplacements d'un Etat à un autre sont souvent de courte durée, si ceux-ci faisaient obstacle à ce droit.

14. Le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise devront tenir compte des éléments qui précèdent – absence de définition commune du concept de résidence, nécessité d'aborder la question des incitations à déclarer son départ et donc d'examiner de manière très large les conséquences juridiques de la résidence sur le territoire national, existence d'une étude comparative sur le vote à l'étranger – avant de décider, le cas échéant, d'étudier le thème de la gestion des listes électorales nationales concernant les électeurs résidant *de facto* à l'étranger et qui demeurent inscrits comme résidents dans leur pays d'origine.

² CDL-AD(2011)022, par. 6.

³ Le par. 93 du rapport indique toutefois clairement que la notion de séjour temporaire est très variable.