



Strasbourg, le 6 octobre 2010

CDL-EL(2010)030*
fr. seul.

Etude n°580 / 2010

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**OBSERVATIONS
SUR
LE VOTE A L'ETRANGER**

par
M. Laszlo TROCSANYI
(Membre suppléant, Hongrie)

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

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

www.venice.coe.int

LES MODALITES DE VOTE

Distinction entre citoyens temporairement à l'étranger et citoyens résidant à l'étranger

1. Les Etats faisant l'objet de l'analyse peuvent faire une distinction entre les citoyens qui sont temporairement à l'étranger (par exemple, en tant que touristes) et les citoyens qui résident d'une façon permanente à l'étranger. Cette distinction peut jouer un rôle important dans la définition des modalités de participer aux élections pour ces deux catégories de citoyens. Différentes listes peuvent être maintenues auprès de différentes autorités nationales : le plus souvent auprès des postes diplomatiques ou encore auprès des autorités locales. Ces listes serviront comme base au moment de la constitution des listes électorales.
2. Ainsi dans certains Etats, un activisme étatique est prévu dans le cas des résidents à l'étranger. L'Etat peut maintenir une liste de ces citoyens et les appeler à participer aux élections au moment des scrutins ou encore le fait qu'ils soient résidents à l'étranger, peut être enregistré sur les listes qui sont à la base des listes électorales (par exemple, les registres de population).
3. Ce sont les postes diplomatiques à l'étranger qui ont la liste des citoyens établis d'une façon permanente sur le territoire de leur compétences dans le cas des Etats suivants : Algérie, Belgique, Brésil, France (registre des Français établis hors de France), Géorgie (registre de population consulaire), Italie, Lettonie, Maroc, Royaume-Uni.
4. En Norvège, par contre, ce sont les autorités municipales qui ont la liste des résidents à l'étranger. Un système similaire existe aux Pays-Bas où la commune de la Haye maintient la liste de ces citoyens.
5. Dans d'autres Etats, ne peuvent participer aux élections que les citoyens qui sont temporairement à l'étranger. Souvent, pour pouvoir le faire, ils doivent être inscrits sur un registre national.
6. Tel est le cas, en Bosnie-Herzégovine, où les citoyens temporairement à l'étranger sont inscrits sur les registres de population de leur commune. Aussi, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », où les citoyens temporairement à l'étranger sont également inscrits sur le registre national.
7. Tel est le cas de la Hongrie aussi : les citoyens doivent être, par contre, enregistrés sur le registre de la population maintenu auprès des postes diplomatiques à l'étranger.
8. Dans une troisième catégories d'Etats, il n'existe pas de distinction entre les citoyens temporairement à l'étranger et les citoyens résidant à l'étranger. Ils doivent, par contre, tous, être inscrits sur les registres nationaux qui sont maintenus le plus souvent auprès des autorités locales. Tel est le cas de l'Autriche ou de la République de Corée.
9. Enfin, dans une quatrième catégorie de pays, une distinction claire existe entre les citoyens temporairement à l'étranger et les citoyens résidant à l'étranger.
10. Dans le cas de la Croatie, par exemple, pour les citoyens résidant à l'étranger, la liste électorale est maintenue à Zagreb, pour les citoyens temporairement à l'étranger, la liste électorale est maintenue auprès des missions diplomatiques ou consulaires.

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

I. DEMANDE D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ELECTORALES

12. L'organisation des scrutins et ainsi celle du vote à l'étranger commence, en général, par la constitution des listes électorales qui servent à l'identification des citoyens ayant le droit de vote et également, au contrôle a posteriori des actes électoraux. Ces listes peuvent être constituées de plusieurs façons, même si elles sont établies sur la base des listes déjà mentionnées, le plus souvent elles nécessitent une demande préalable de la part des citoyens à l'étranger. Dans ces cas, il faut définir le délai à disposition des citoyens pour demander leur enregistrement, la forme exigée pour ce type de déclaration, ainsi que l'administration à laquelle ses demandes doivent être adressées.

13. Concernant le délai, il peut varier de cent quatre-vingts à trois jours. Les différences sont grandes, néanmoins, elles peuvent être justifiées par des raisons administratives relatives à l'organisation des scrutins.

14. En Allemagne, est établi un délai de vingt et un jours. En Belgique, un formulaire est envoyé entre le premier jour du huitième mois et le quinzième jour du cinquième mois avant les élections, et doit être renvoyé par les citoyens concernés au plus tard le premier jour du quatrième mois avant les élections. Dans le cas du Brésil, les citoyens doivent s'enregistrer cent quatre-vingts jours avant la tenue du vote. En République de Corée, le délai est de cent cinquante à soixante jours. En République tchèque, il est également de soixante jours. Pour les Pays-Bas, ce même délai est de six semaines, quarante-six jours pour la Finlande, trente jours pour l'Estonie, vingt et un jours pour la Géorgie, seize jours pour la Hongrie, pour l'Espagne de vingt-cinq jours alors qu'il n'est que de trois jours dans le cas de la Pologne.

15. La forme de la demande peut être également très variée. Il peut s'agir d'un formulaire préétabli mais également d'une lettre simple ou encore d'une déclaration orale.

16. En Allemagne, en Islande, au Mexique (courrier recommandé), aux Pays-Bas, en Russie, la demande doit être écrite. Pour la Belgique, l'Espagne, le Danemark, un formulaire doit être rempli. Au Luxembourg, la demande peut être faite sur papier libre ou sur un formulaire. Elle doit être faite en personne ou par une personne déléguée dans le cas de la Hongrie. A Malte, l'inscription nécessite une déclaration sous serment. Dans le cas de la Pologne, la demande peut être faite par écrit, par téléphone, par télex ou par fax.

17. Enfin, la demande doit être adressée le plus souvent aux postes diplomatiques. Tel est le cas pour les Etats suivants : Belgique, Brésil, Espagne, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Russie, Serbie et Ukraine.

18. Ou bien cette demande doit être faite auprès autorités locales comme en Allemagne, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Danemark, Hongrie, Luxembourg et Suisse.

19. Ou encore elle doit être soumise aux autorités nationales : en Islande, le greffe national recueille les demandes, au Mexique, l'Institut fédéral électoral traite les requêtes, la demande est adressée à la Commission électorale en Norvège, à la Commission électorale républicaine en Slovaquie ; enfin, en Suède c'est l'Agence des impôts qui maintient une liste de ces citoyens.

II. CONSTITUTION DES LISTES ELECTORALES

20. L'étape suivante de l'organisation des votes à l'étranger est la constitution des listes électorales. Ces listes sont donc le plus souvent constituées sur la base de la demande des citoyens résidant à l'étranger. Ainsi sont chargées de cette tâche, dans la plupart des cas, les mêmes autorités qui ont déjà recueilli ces demandes.

21. Pour le Belarus, les chefs des missions consulaires forment les bureaux de vote à l'étranger conformément à la procédure établie par la commission centrale, ils sont également responsables pour établir la liste électorale consulaire.

22. Dans le cas de la Belgique, chaque poste diplomatique ou consulaire transmet les formulaires renvoyés par les citoyens via le service public fédéral des affaires étrangères à la commune choisie par le citoyen. A réception, la commune inscrit le citoyen sur la liste électorale en y indiquant le mode de vote choisi.

23. Au Brésil, toutes les procédures pour l'enregistrement et le vote sont de la responsabilité de la mission diplomatique et c'est celle-ci qui établit la liste des électeurs enregistrés pour chaque élection et envoie cette liste au ministère des Affaires étrangères. Un juge électoral de la première circonscription du district fédéral approuve la nouvelle liste électorale et annule la précédente.

24. Les listes électorales sont tenues par les postes diplomatiques encore dans le cas des Etats suivants : France, Géorgie (sous contrôle de la Commission électorale centrale), Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Maroc, Pologne (sous contrôle du ministère des Affaires étrangères), Portugal, République tchèque (sous contrôle du ministère des Affaires étrangères) et Royaume-Uni.

25. Au Danemark, les listes électorales sont tenues même pour les citoyens résidant à l'étranger par les municipalités. En Hongrie aussi, ce sont les bureaux électoraux locaux qui établissent et envoient le contenu de la liste électorale consulaire au Bureau électoral national. Au Lichtenstein, les citoyens concernés restent inscrits sur la liste ou ils l'étaient avant leur départ. Au Luxembourg, le collège des bourgmestres et échevins de la commune en question tient et contrôle la liste électorale pour les citoyens résidant à l'étranger. Sont responsables pour constituer les listes électorales consulaires les bureaux électoraux locaux dans le cas de la Serbie, de la Suisse et de l'Ukraine.

26. Sur la base du registre de la population, en Finlande, le ministère des Affaires étrangères, responsable pour l'organisation du vote à l'étranger, arrête la liste électorale. En Islande, le greffe national, également une autorité au niveau national, établit les listes électorales. En Italie, le gouvernement constitue les listes électorales consulaires par pays sur la base du registre de la population. Au Mexique, l'Institut fédéral électoral tient la liste des électeurs à l'étranger et au moment de leur inscription, raye temporairement ces citoyens de la liste électorale de la circonscription du territoire national. En Russie, le ministère des Affaires étrangères soumet les listes électorales consulaires établies par les représentations russes à l'étranger à la Commission électorale centrale.

III. PROCEDURE DE VOTE

27. Dans les pays faisant l'objet de l'étude, il existe cinq moyens de procéder aux élections. Le plus souvent, les citoyens à l'étranger peuvent voter en personne ou par voie postale. Sont prévus également des votes par procuration, par anticipation ou par voie électronique.

28. Dans le cas de seize pays étudiés (Brésil, Bulgarie, Corée, Croatie, Géorgie, Hongrie, Islande, Maroc, Moldova, Monténégro, Pologne, République tchèque, Roumanie, Russie, Serbie, Ukraine), les citoyens résidant à l'étranger peuvent voter uniquement en personne. Le vote en personne est prévu comme l'un des moyens de vote encore dans quinze pays faisant l'objet de recherches (Algérie, Belarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, Finlande, France, Lettonie, Lituanie, Norvège, Portugal, Slovénie, Suède). Dans tous ces cas, le vote se fait aux représentations, missions diplomatiques ou consulaires du pays concerné.

29. Les citoyens de vingt-et-un pays peuvent voter par voie postale. Parmi ces Etats, neuf ne prévoient que ce mode du scrutin pour les résidents à l'étranger (Allemagne, Autriche, Espagne, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Mexique, Slovaquie) alors que dans douze, il s'agit seulement d'un mode de vote (Belgique, Bosnie-Herzégovine, Estonie, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie) – pour ceux qui sont temporairement à l'étranger -, Pays-Bas, Portugal – dans le cas des élections législatives -, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse).

30. Le vote par procuration est prévu en Algérie, Belgique, France, Monaco, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède. Le vote par anticipation existe également dans sept pays avec des délais variés : au Belarus, il est possible cinq jours avant l'élection, au Danemark jusqu'à trois mois avant l'élection, en Finlande de cinq à huit jours avant l'élection. Ce mode de scrutin est également prévu au Kirghizistan, en Lituanie, en Norvège et enfin, à Malte, c'est le seul moyen de vote pour ceux qui sont à l'étranger.

31. Enfin dans deux pays (Estonie, Pays-Bas), le vote électronique est également reconnu, alors qu'en Suisse, il s'agit d'un nouveau mode de vote qui est en cours d'essai.

IV. COMPTABILISER LES VOTES

32. Enfin, il existe plusieurs systèmes pour comptabiliser les votes exprimés à l'étranger. Ces votes peuvent être comptabilisés dans la commune d'origine comme dans le cas de l'Autriche, de l'Espagne, de la Finlande, de la Hongrie. Il peut y avoir des circonscriptions spécialement prévues pour les électeurs à l'étranger : pour les élections parlementaires en Croatie, la circonscription électorale des Croates de l'étranger, en Italie, la circonscription électorale des Italiens de l'étranger, au Portugal, il y a deux circonscriptions de l'étranger (Europe et hors Europe). Ou encore une circonscription centrale, celle de la capitale, reçoit les votes des personnes résidant à l'étranger, ainsi en Géorgie, c'est la circonscription de Tbilissi où ces votes sont comptabilisés, en Lettonie, pour les élections législatives, la circonscription de Riga recueille ces votes, en Lituanie, c'est la circonscription de Vilnius, en Moldova, c'est la circonscription de Chisinau, en Pologne, c'est la circonscription de Varsovie centre qui est concernée.