

Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative aux conséquences de la privation du droit de vote pour les citoyens de l'Union exerçant leur droit de libre circulation

[COM(2014) 33 final]

(2014/C 311/09)

Rapporteur unique: **M. Andris GOBIŅŠ**

Le 7 mars 2014, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, relative aux conséquences de la privation du droit de vote pour les citoyens de l'Union exerçant leur droit de libre circulation»

COM(2014) 33 final.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 avril 2014.

Lors de sa 498^e session plénière des 29 et 30 avril 2014 (séance du 29 avril 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 203 voix pour, 5 voix contre et 8 abstentions.

1. Avis du Comité

1.1 Les citoyens de l'UE sont au cœur même de l'article 10, paragraphe 3 du traité sur l'Union européenne qui dispose que «Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union». Par la nature même des choses, ce principe doit également sous-entendre le droit de participer aux élections, qui constitue un élément essentiel de la démocratie et un droit fondamental de l'homme.

1.2 L'un des droits fondamentaux des citoyens de l'UE est le droit de libre circulation. Ils peuvent résider et travailler dans chacun des 28 États membres.

1.3 En vertu des articles 39 et 40 de la Charte des droits fondamentaux, qui a la même valeur juridique que les Traités, les citoyens de l'UE qui exercent leur droit fondamental de libre circulation ont le droit de vote aux élections européennes et locales, dans les mêmes conditions que les ressortissants de leur pays de résidence. La Charte ne prévoit pas, toutefois, la participation aux élections nationales.

1.4 Vingt-trois États membres au total autorisent leurs citoyens vivant dans un autre État membre de l'UE à voter aux élections nationales. Dans une enquête officielle menée par l'organisation *Europeans Throughout the World* aux fins du présent avis, des organisations d'expatriés en Europe font valoir, entre autres, les arguments positifs suivants en faveur du maintien du droit de vote:

- Participer aux élections, qu'elles soient locales, régionales, nationales ou européennes, est un droit démocratique fondamental qu'il convient de soutenir et de préserver.
- Pour que des élections nationales soient réellement démocratiques, tous les citoyens doivent pouvoir s'exprimer, y compris ceux qui ont décidé de vivre et de travailler à l'étranger.

- Le droit de participer aux élections nationales permet aux expatriés de maintenir des liens très importants avec leur pays d'origine et de continuer à être des «citoyens responsables» et de «bons Européens».
- Les expatriés sont, par définition, des «ambassadeurs» de leur pays d'origine et doivent souvent faire face aux conséquences des décisions politiques arrêtées dans celui-ci.
- Pouvoir voter à l'étranger en Europe est perçu comme la concrétisation de la devise européenne «Unie dans la diversité».

1.5 Cinq États membres de l'UE, à savoir Chypre, le Danemark, l'Irlande, Malte et le Royaume-Uni, n'autorisent pas leurs citoyens vivant dans un autre pays de l'UE à participer aux scrutins nationaux — ce qui s'applique soit immédiatement après leur départ du pays d'origine, soit à l'issue d'une certaine période. Le nombre de citoyens de l'Union touchés ou potentiellement touchés par cette forme de privation du droit de vote n'est pas connu avec certitude, mais l'on estime que quelque trois millions de citoyens des cinq États membres concernés vivent dans un autre pays de l'Union ⁽¹⁾.

1.6 La majorité des citoyens privés du droit de vote par ce type de politique ne peut non plus participer aux élections nationales se déroulant dans le pays où ils vivent ⁽²⁾. Ces pratiques ont créé un électorat «perdu» — un ensemble de citoyens qui ne peuvent voter à aucune élection nationale.

1.7 L'un des arguments souvent utilisés pour justifier la privation du droit de vote est que les citoyens vivant à l'étranger perdent le contact avec leur pays d'origine. C'était peut-être le cas dans le passé. Néanmoins, grâce aux technologies modernes de communication, il est facile de nos jours pour des citoyens de l'UE vivant à l'étranger de maintenir des liens étroits avec leur pays d'origine. Ils peuvent y suivre les affaires courantes à la télévision, à la radio ou par internet — ce dernier étant plus particulièrement utilisé pour l'interaction et la participation. Ils peuvent revenir dans leur pays rapidement et à peu de frais. Dans de nombreux cas même, ils paient des impôts ou touchent leur retraite dans leur pays d'origine. Le lieu de résidence physique ne peut guère être considéré comme un critère approprié pour justifier la privation du droit de vote.

1.8 Dans sa recommandation du 29 janvier 2014, la Commission demande instamment aux cinq États membres concernés d'autoriser leurs citoyens à conserver le droit de participer aux élections nationales, s'ils peuvent démontrer leur intérêt persistant pour la vie politique de leur pays d'origine, par exemple en formulant la demande de rester inscrits sur les listes électorales. Le Comité aurait apprécié que la Commission, dans son document, demande de manière générale à tous les États membres de faire en sorte que voter soit aussi simple pour les citoyens vivant à l'étranger que pour ceux résidant dans le pays d'origine.

1.9 Le Comité soutient sans réserve cette recommandation, qui accompagne la communication à l'examen dans le présent avis.

1.10 L'article 20 du TFUE dispose que la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale. Il peut ainsi être jugé curieux que certains citoyens soient privés d'un droit fondamental — celui de voter — tout en exerçant un autre droit fondamental — celui de circuler librement. L'on peut comprendre que de nombreuses personnes considèrent cette situation contraire à la philosophie globale de la citoyenneté européenne.

1.11 La réglementation relative au droit de vote lors de scrutins nationaux relève clairement de la compétence nationale, et non européenne. L'UE ne remet pas en question ce principe fondamental, et ne doit pas le faire. Du point de vue des citoyens, néanmoins, il convient de réaliser des avancées sur cette question. Les citoyens devraient continuer à pouvoir exercer les droits fondamentaux auxquels tous les États membres ont accédé en vertu des traités de l'UE, sans que la législation nationale ne les prive du droit de vote pour cette raison même.

⁽¹⁾ Selon les chiffres d'Eurostat, 1,17 million de citoyens de l'UE ressortissant des cinq pays en question vivaient dans un autre pays de l'UE en 2013, mais ce chiffre ne comprend pas les citoyens d'autres pays de l'UE vivant en Grèce, en France, en Croatie, à Chypre, en Lituanie, au Luxembourg, à Malte et au Royaume-Uni (bien que les Irlandais vivant au Royaume-Uni soient pris en compte).

⁽²⁾ Selon la Commission, aucun État membre n'applique une politique générale accordant aux ressortissants d'autres États membres résidant sur son territoire le droit de vote aux élections nationales. Il existe toutefois des exceptions: les citoyens du Commonwealth «autorisés» («Qualifying Commonwealth citizens») peuvent voter aux élections législatives au Royaume-Uni, et les citoyens britanniques ont le droit de voter aux élections législatives en Irlande.

1.12 Le Comité encourage les cinq États membres concernés à trouver les moyens d'introduire plus de souplesse. Il est évident que les solutions différeront d'un pays à l'autre. L'élément essentiel est que tous les citoyens de l'UE puissent conserver leur droit de participation aux élections nationales dans leur pays d'origine. Le Comité encourage ces États membres à prendre en considération l'avis de la Commission selon lequel, au lieu de limiter le droit de vote sur la base d'une condition de résidence, il conviendrait de donner aux expatriés la possibilité de prouver la persistance de leur intérêt pour le processus politique de leur pays d'origine. Fixer des échéances pour le maintien du droit de vote risque, par la nature même de cette décision, d'être arbitraire.

1.13 Le Comité souhaite en outre souligner l'importance de fournir aux expatriés des informations claires sur leurs droits et les modalités d'exercice de ceux-ci.

1.14 Le Comité demande instamment aux autorités nationales compétentes de rendre les procédures d'inscription et de vote aussi simples et transparentes que possible.

1.15 Enfin, il souligne que la privation du droit de vote pour des élections nationales n'est qu'un exemple des atteintes aux droits que subissent les citoyens qui vivent dans un autre État membre que leur pays d'origine. Le Comité invite instamment la Commission à cartographier l'ensemble de ces atteintes afin de fournir une vue d'ensemble complète de la situation actuelle en Europe, tout en accordant une attention particulière aux possibilités d'exercer une citoyenneté active et de participer au processus décisionnel se déroulant «au jour le jour».

2. Informations contextuelles supplémentaires

2.1 La recommandation de la Commission dresse un tableau approprié de la situation juridique qui prévaut dans chacun des cinq États membres concernés. En se fondant sur les informations de l'organisation *Europeans Throughout the World*, le Comité souhaiterait néanmoins formuler quelques observations pour compléter le texte de la Commission:

2.2 *Chypre*: quelque 480 000 citoyens chypriotes vivent dans un autre État membre de l'UE, la plupart au Royaume-Uni. En dépit de ce qui a été dit, ces citoyens pouvaient en réalité participer aux élections nationales qui se sont déroulées l'année dernière. Autrement dit, il semble qu'il existe une disparité entre la situation juridique et les pratiques réelles.

2.3 *Danemark*: 140 000 citoyens danois environ vivent dans un autre État membre de l'UE. La constitution danoise précise qu'un citoyen danois a le droit de participer aux élections du Parlement danois s'il réside dans le pays à titre permanent. Toutefois, un certain nombre de dérogations ont été introduites. Dans des circonstances déterminées, les citoyens gardent leur droit de vote pendant douze ans, voire plus dans certains cas. Ces dérogations remettent en cause l'argument constitutionnel relatif à une privation «générale» et continue du droit de vote pour les ressortissants danois vivant à l'étranger.

2.4 *Irlande*: le nombre de citoyens irlandais vivant à l'étranger est très élevé — selon une estimation officielle récente, il s'établit à quelque trois millions, parmi lesquels un demi-million réside dans un autre État membre de l'UE. L'un des arguments invoqués pour refuser le droit de vote aux expatriés est que ces derniers pourraient devenir un facteur dominant de la politique irlandaise. Les évolutions récentes indiquent néanmoins que les Irlandais vivant à l'étranger pourraient progressivement obtenir le droit de vote. Dans le cadre de la Convention constitutionnelle en cours, 78 % des délégués sont favorables à l'octroi du droit de vote aux expatriés pour les élections présidentielles. Dans un projet de loi de réforme du Seanad (la chambre haute du Parlement), il a même été proposé que les expatriés aient le droit de vote aux élections du Seanad. Si le gouvernement n'a pas encore donné de réponse à la Convention constitutionnelle, il semble qu'un vent de réforme se soit levé concernant la question de la privation du droit de vote en Irlande.

2.5 *Malte*: 101 700 citoyens maltais vivent dans un autre État membre de l'UE, la vaste majorité d'entre eux résidant au Royaume-Uni ⁽³⁾. Selon la constitution maltaise, un citoyen maltais dispose du droit de vote à la condition qu'il soit résident à Malte et qu'au cours des dix-huit mois précédant immédiatement son inscription, il ait été résident pendant une période continue de six mois ou pendant plusieurs périodes dont le cumul s'élève à six mois. Dans une affaire de 2003 qui a fait date, un tribunal maltais a jugé que le terme «résidence», dans la constitution maltaise, devait être compris comme «résidence habituelle», et non comme «résidence physique», interprétation plus restrictive qui contreviendrait à la Convention européenne des droits de l'homme. Cet arrêt du tribunal n'a jamais été suivi d'un amendement constitutionnel.

2.6 *Royaume-Uni*: presque 2,2 millions de citoyens britanniques vivent dans un autre État membre de l'UE. La réglementation relative à leur droit de vote aux élections parlementaires britanniques a changé trois fois au cours des trente dernières années. Avant 1985, les expatriés ne pouvaient pas voter du tout; à partir de 1985, ils ne perdaient leur droit de vote qu'à la fin d'une période de cinq années à l'étranger. Cette période a été portée à 20 ans en 1989, puis réduite à 15 ans en 2000, ce qui est toujours en vigueur actuellement. Très récemment, les démocrates libéraux, qui font partie de la coalition gouvernementale, ont décidé, au cours du congrès de leur parti les 1^{er} et 2 mars 2014, que les citoyens britanniques vivant dans un autre pays de l'UE devaient être habilités à voter lors des scrutins nationaux.

Bruxelles, le 29 avril 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Chiffre fourni par le gouvernement maltais.