



Bruxelles, le 29.1.2014
COM(2014) 33 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU
CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL ET AU COMITE DES
REGIONS**

**Relative aux conséquences de la privation du droit de vote pour les citoyens de l'Union
exerçant leur droit de libre circulation**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL ET AU COMITE DES REGIONS

Relative aux conséquences de la privation du droit de vote pour les citoyens de l'Union exerçant leur droit de libre circulation

1. INTRODUCTION

La possibilité donnée aux citoyens d'exprimer leur volonté politique en exerçant leur droit de vote, l'un des droits politiques fondamentaux attachés à la citoyenneté, est à la base même de la démocratie. L'Union européenne elle-même est fondée sur le respect de la démocratie¹. Tout citoyen européen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union². La Commission considère comme une priorité d'encourager cette participation³. Les droits politiques des citoyens de l'Union ont été largement mis en avant en 2013, à l'occasion de l'Année européenne des citoyens, destinée à promouvoir le débat et à faire mieux connaître aux citoyens les droits et les devoirs associés à la citoyenneté de l'Union.

Comme le signalait le rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union⁴, l'un des obstacles que certains citoyens européens rencontrent en tant qu'acteurs politiques est la perte du droit de participer aux élections nationales (privation du droit de vote) dans l'État membre dont ils sont ressortissants s'ils résident à l'étranger, y compris dans un autre État membre, pendant une certaine durée. En conséquence, ces citoyens n'ont plus la possibilité de participer à aucune élection nationale, que ce soit dans l'État membre d'origine ou dans l'État membre de résidence.

Conformément à l'article 4, paragraphe 2, du TUE, l'Union est tenue de respecter l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles. Il appartient dès lors à chaque État membre de décider souverainement, dans le respect de la démocratie, valeur commune à tous les États membres, de la composition du corps électoral pour les scrutins nationaux.

Il faut néanmoins avoir à l'esprit que les politiques nationales qui privent les citoyens de leur droit de vote peuvent être vues comme restreignant la jouissance des droits attachés à la citoyenneté de l'Union, et notamment celui de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, droit fondamental de tout citoyen de l'Union. Cette situation est contraire au postulat de base de la citoyenneté de l'Union, à savoir que celle-ci s'ajoute à la citoyenneté nationale et est censée conférer aux citoyens de l'Union des droits supplémentaires, alors qu'en l'occurrence l'exercice du droit de libre circulation peut entraîner la perte d'un droit de participation à la vie politique.

¹ Article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE).

² Article 10, paragraphe 3, du TUE.

³ Communication de la Commission du 12 mars 2013: «Préparer le scrutin européen de 2014: comment renforcer la conduite démocratique et efficace des prochaines élections au Parlement européen» [COM(2013) 126], et recommandation de la Commission du 12 mars 2013 sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen [C(2013) 1303].

⁴ COM(2010) 603.

En outre, ces politiques nationales sont en décalage avec la tendance générale actuelle en faveur du vote des ressortissants non-résidents⁵. Enfin, il est tout à fait possible que des citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre entretiennent, tout au long de leur vie, des liens étroits avec leur pays d'origine et continuent d'être directement concernés par des lois adoptées par les législateurs de ce pays (en matière de fiscalité ou de droits à pension, par exemple). En particulier, avec la généralisation de l'accès aux programmes de télévision des autres pays⁶ et la disponibilité de l'internet et d'autres technologies de communication mobiles et fondées sur le web, dont les médias sociaux, il est plus facile que jamais de suivre de l'étranger l'actualité politique du pays d'origine et de prendre part à sa vie politique et sociale.

De manière récurrente, des pétitions, des questions des membres du Parlement européen et le courrier provenant du grand public montrent que les citoyens de l'Union sont préoccupés par ce qu'ils perçoivent comme une brèche dans leurs droits politiques. Généralement, les Européens pensent que les citoyens de l'Union ne devraient pas perdre leur droit de vote aux élections nationales dans le pays dont ils sont ressortissants au seul motif qu'ils se sont établis dans un autre État membre de l'UE⁷.

C'est pour ces raisons que la Commission avait annoncé — dans son rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union — qu'elle engagerait un débat afin d'identifier des options politiques visant à éviter que les citoyens de l'Union perdent leurs droits politiques du fait de l'exercice de leur droit de circuler librement (action 20).

Comme suite à cette annonce, la Commission a écrit à certains États membres pour leur faire part de ses vues sur l'incidence négative que la privation du droit de vote a sur les droits conférés par l'UE, et pour les inviter à contribuer à une réflexion commune sur le sujet. Leurs réponses ont fourni des éclaircissements sur des législations et politiques en vigueur, ainsi que sur les débats en cours au niveau national.

Le 19 février 2013, le Parlement européen et la Commission ont organisé une audition commune sur la citoyenneté de l'Union. Les participants, au nombre desquels figuraient des citoyens européens concernés, des représentants de la société civile, des membres du Parlement européen et des experts, ont souligné la nécessité de réévaluer les politiques existantes en matière de privation du droit de vote — et les raisons qui les sous-tendent — à la lumière de la tendance actuelle en faveur d'une participation démocratique plus ouverte au sein de l'UE.

Dans le rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union intitulé «Citoyens de l'Union: vos droits, votre avenir»⁸, la Commission soulignait que la pleine participation des citoyens européens à la vie démocratique de l'UE, et ce à tous les échelons, est l'essence même de la citoyenneté de l'Union. Elle annonçait donc qu'elle proposerait des moyens constructifs pour permettre aux

⁵ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 7 mai 2013 dans l'affaire *Shindler contre Royaume-Uni*, points 110 et 115.

⁶ Grâce à la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels»).

⁷ Près des deux tiers (65 %) des Européens estiment injustifié que des citoyens de l'UE résidant dans un pays de l'Union autre que leur pays d'origine perdent leur droit de vote lors des élections nationales: enquête Eurobaromètre 2012 n° 364 «Droits électoraux», http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_fr.pdf. Cette opinion était partagée par une proportion aussi forte de répondants (62 %) à une consultation publique en ligne sur la citoyenneté de l'Union organisée en 2012: «Citoyens de l'Union: vos droits, votre avenir», rapport d'analyse en anglais: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf.

⁸ COM(2013) 269.

citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre de participer pleinement à la vie démocratique de l'Union, en maintenant leur droit de vote aux élections nationales qui se tiennent dans leur pays d'origine (action 12).

La présente communication concrétise cet engagement. Elle s'appuie sur les résultats des débats en cours au niveau des États membres et de l'UE, auxquels participent des représentants de la société civile, des universitaires et des citoyens de l'Union. Elle vise à proposer des moyens constructifs, à explorer en coopération avec les États membres, de renforcer le droit des citoyens européens de participer à la vie démocratique de l'Union et leur droit de libre circulation, en limitant les conséquences des politiques, mesures et pratiques administratives nationales les privant de leur droit de vote. La présente communication est accompagnée d'une recommandation proposant à cette fin des solutions ouvertes et proportionnées.

2. LA SITUATION DANS LES ÉTATS MEMBRES

La plupart des États membres disposent de règles prévoyant la privation du droit de vote en raison d'une condamnation pénale pour infraction grave ou d'une incapacité juridique liée à des problèmes de santé mentale et de déficit intellectuel.

Selon les informations dont dispose la Commission, cinq États membres appliquent actuellement des régimes juridiques susceptibles d'aboutir à la perte du droit de vote pour leurs ressortissants résidant dans d'autres États membres, uniquement parce qu'ils vivent à l'étranger depuis un certain temps.⁹ Les principales caractéristiques de ces régimes peuvent être résumées comme suit.

Les citoyens danois qui quittent le Danemark sont autorisés à maintenir leur inscription sur les listes électorales s'ils manifestent leur intention de revenir dans un délai de deux ans¹⁰ - cette règle reflétant l'obligation de résidence permanente énoncée dans la constitution comme une condition préalable à la participation aux scrutins nationaux¹¹. Certains électeurs¹² sont réputés avoir leur résidence permanente au Danemark, qu'ils vivent ou non à l'étranger.

De la même manière, les citoyens irlandais qui quittent l'Irlande ne peuvent rester inscrits sur les listes électorales que s'ils manifestent leur intention de revenir dans un délai de 18 mois¹³. Néanmoins, dans le cadre de son plan de réforme constitutionnelle, la convention constitutionnelle irlandaise a examiné, en 2013, la possibilité de lever cette limitation et suggéré, dans un rapport présenté au gouvernement le 25 novembre 2013, d'accorder aux citoyens irlandais le droit de voter sans cette restriction dans les ambassades d'Irlande, pour les élections présidentielles¹⁴. Le gouvernement irlandais devrait publier sa réponse au rapport en mars 2014.

Les citoyens chypriotes perdent le droit de voter aux élections nationales s'ils n'ont pas résidé à Chypre au cours des six mois précédant immédiatement un scrutin, à moins qu'ils ne

⁹ Chypre, le Danemark, l'Irlande, Malte et le Royaume-Uni.

¹⁰ Partie I, chapitre I, article 2, paragraphe 3, de la loi n° 271 du 13 mai 1987 relative aux élections législatives, telle que modifiée en dernier lieu en 2009.

¹¹ Partie IV, article 29, de la loi constitutionnelle du 5 juin 1953.

¹² Principalement les diplomates, les employés des organismes publics ou des entreprises privées, des organisations internationales ou des organismes danois d'assistance ou de secours, les étudiants dans des établissements à l'étranger, et les personnes vivant à l'étranger pour des raisons de santé.

¹³ Partie II, article 11, paragraphe 3, point a), de la loi électorale n° 23 de 1992.

¹⁴ Le cinquième rapport présenté à l'Oireachtas (Parlement) est disponible à l'adresse suivante: <https://www.constitution.ie/Default.aspx>

résident à l'étranger pour y étudier ou y travailler temporairement, ou pour des raisons de santé¹⁵.

En vertu de la constitution maltaise, les citoyens maltais perdent leur droit de vote s'ils n'ont pas résidé dans le pays pendant une durée d'au moins six mois au cours des dix-huit mois précédant immédiatement leur inscription sur les listes électorales nationales¹⁶.

Les citoyens britanniques perdent le droit de participer aux élections parlementaires nationales s'ils n'ont pas été inscrits dans une section de vote au Royaume-Uni au cours des 15 dernières années¹⁷. Les gouvernements et assemblées parlementaires qui se sont succédés ces dernières années ont toujours considéré que cette restriction était, en principe, nécessaire et justifiée. Celle-ci a néanmoins été contestée devant la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle, conformément à sa jurisprudence antérieure, ne l'a pas jugée contraire à l'article 3 du protocole n° 1 à la convention européenne des droits de l'homme¹⁸. La compatibilité de cette règle avec le droit de l'Union n'a pas encore été établie par la Cour de justice de l'Union européenne¹⁹.

Un petit nombre d'États membres imposent d'autres conditions précises pour le maintien du droit de vote lors des élections nationales.

Les citoyens allemands résidant à l'étranger sont autorisés à voter lors des scrutins nationaux pour autant qu'ils remplissent l'une des conditions suivantes: i) avoir résidé en Allemagne pendant une durée ininterrompue d'au moins trois mois après avoir atteint l'âge de 14 ans, et ce au cours des 25 dernières années; ii) s'être familiarisés, personnellement et directement, avec la situation politique en Allemagne et être concernés par cette situation²⁰.

La loi autrichienne²¹ exige qu'avant de quitter le pays les citoyens autrichiens demandent à rester inscrits sur les listes électorales et renouvellent cette demande tous les dix ans — cette démarche pouvant être effectuée par voie électronique. Les autorités sont tenues d'avertir les ressortissants vivant à l'étranger de leur suppression des listes électorales et elles informent le public du droit des non-résidents de se faire inscrire sur les listes.

¹⁵ Article 5 de la loi n° 72/1979 et article 11 de la loi n° 40/1980, telles que modifiées en dernier lieu par la loi n° 4(I)/2003.

¹⁶ Article 57 de la constitution, telle que modifiée par la loi LVIII.1974.23.

¹⁷ Article 1^{er}, paragraphe 3, point c), de la loi relative à la représentation nationale de 1985, telle que modifiée par la loi sur les partis politiques et le référendum de 2000.

¹⁸ Arrêt dans l'affaire *Shindler*, précité.

¹⁹ Cette règle a été contestée par des citoyens devant les juridictions nationales, mais ceux-ci n'ont pas eu gain de cause. Pour autant, la Cour de justice de l'Union européenne n'a, à ce jour, été saisie d'aucune question préjudicielle à ce sujet.

²⁰ Article 1^{er} de la 21^e loi portant modification de la loi électorale fédérale du 27 avril 2013 (Journal officiel fédéral I, p. 962). Cette loi a été adoptée à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle allemande qui, après examen de la législation nationale applicable, avait estimé que le seul critère d'un précédent séjour de trois mois en Allemagne, sans autre précision temporelle, comme condition du maintien du droit de vote pour les ressortissants non-résidents n'était pas propre, en soi, à démontrer que les intéressés étaient au courant de la situation politique nationale et concernés par cette situation. La juridiction allemande avait, au contraire, souligné qu'il convenait de déterminer si les personnes visées s'étaient familiarisées avec le système politique non seulement sur la base d'informations obtenues par les médias modernes, mais aussi de façon directe, par exemple par la participation à des associations ou à des partis, et si l'État pouvait leur imposer des obligations. Arrêt du 4 juillet 2012 (2 BvC 1/11 et 2 BvC 2/11), points 44, 45, 47, 50, 52 et 56.

²¹ Article 2, paragraphe 3, et article 2a, paragraphe 1, de la loi sur les listes électorales de 1973.

3. LE POINT DE VUE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Les États ont le droit souverain de déterminer, dans le respect des normes internationales auxquelles ils sont soumis, les conditions qui régissent l'exercice par leurs ressortissants du droit de vote aux élections nationales, y compris les conditions exigeant la résidence dans le pays. La Cour européenne des droits de l'homme a examiné ces conditions de résidence à la lumière de l'article 3 du protocole n° 1 à la convention européenne des droits de l'homme²² et a admis, dans toutes les affaires dont elle a été saisie jusqu'à présent, que ces conditions ne constituaient pas, en principe, une restriction arbitraire au droit de vote²³. La Cour a décrit succinctement les facteurs susceptibles de justifier l'obligation de résidence:²⁴

- le fait qu'un citoyen non-résident est concerné moins directement ou moins continuellement par les problèmes quotidiens de son pays et qu'il les connaît moins bien;
- le fait qu'il peut être difficile pour les candidats aux élections parlementaires d'exposer les différents choix électoraux aux citoyens résidant à l'étranger ainsi que l'absence d'une influence quelconque d'un citoyen résidant à l'étranger sur la sélection des candidats et sur la formulation de leurs programmes électoraux;
- la corrélation existant entre le droit de vote lors d'élections parlementaires et le fait d'être directement visé par les actes des organes politiques ainsi élus; et
- le souci légitime que peut éprouver le législateur de limiter l'influence des citoyens résidant à l'étranger dans des élections sur des questions certes fondamentales, mais qui touchent en premier lieu les personnes résidant dans le pays.

Ces justifications doivent toutefois être mises en balance avec les principes qui sous-tendent la participation à la vie politique. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a souligné, «[l]e droit de vote ne constitue pas un privilège. Au XXI^e siècle, dans un État démocratique, la présomption doit jouer en faveur de l'octroi de ce droit au plus grand nombre [...]. Toute dérogation générale, automatique et indifférenciée au principe du suffrage universel risque de saper la validité démocratique du corps législatif ainsi élu et des lois promulguées par lui».²⁵

Selon la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), lorsqu'une échéance est fixée pour le maintien du droit de vote après qu'un ressortissant a émigré, il est préférable que la situation soit «reconsidérée» au terme d'une durée d'absence précise, plutôt que de prévoir la perte pure et simple du droit de vote. Les États pourraient imposer certaines restrictions formelles concernant le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, telles que l'obligation de s'inscrire sur un registre électoral, qui ne demeure généralement valable que pour une période limitée. Cela permettrait d'exclure les personnes n'entretenant plus aucun lien avec le pays d'origine, tout en respectant le principe de proportionnalité²⁶.

En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a signalé que la tendance actuelle était favorable au vote des ressortissants non-résidents. En passant en revue la législation des États membres du Conseil de l'Europe, la Cour a constaté que «l'apparition de nouvelles

²² L'article 3 du protocole n° 1 prévoit le droit à des élections libres en imposant aux parties contractantes l'obligation de «s'engage[r] 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».

²³ Voir le récent arrêt dans l'affaire *Shindler*, précité.

²⁴ Voir notamment l'arrêt du 7 septembre 1999 dans l'affaire *Hilbe/Liechtenstein* et l'arrêt dans l'affaire *Shindler*, précité, point 105.

²⁵ Arrêt dans l'affaire *Shindler*, précité, point 103 [traduction libre].

²⁶ Rapport sur le vote à l'étranger du 24 juin 2011 CDL-AD (2011) 022), points 72 et 76.

technologies et de transports moins onéreux a permis aux migrants de rester plus étroitement en lien avec leur État de nationalité que cela n'aurait été possible pour la plupart d'entre eux quarante, et même trente ans auparavant. Cette évolution a amené plusieurs États [...] à modifier leur législation afin d'autoriser, pour la première fois, des ressortissants non-résidents à voter lors de scrutins nationaux.» La Cour a ainsi conclu à une nette tendance en faveur du vote des ressortissants non-résidents, même s'il n'existe encore aucune approche européenne commune en la matière²⁷.

4. LE CONTEXTE DE L'UE

Comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a déclaré, si - et c'est le cas de la définition de la composition du corps électoral pour les scrutins nationaux - une question relève de la compétence des États membres, il n'en reste pas moins que ces derniers doivent exercer celle-ci dans le respect du droit de l'UE, en particulier les dispositions du traité relatives à la liberté reconnue à tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, et, par conséquent, s'abstenir de toute discrimination ostensible ou déguisée fondée sur la nationalité²⁸.

Dans le même esprit, la Cour a, par exemple, admis que le critère lié à la résidence n'était pas, en principe, inapproprié pour déterminer quels étaient les bénéficiaires du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, tout en précisant qu'un tel critère ne devrait pas aboutir à une violation des principes généraux du droit de l'UE, et notamment du principe de non-discrimination²⁹.

Les législations nationales relatives à la composition du corps électoral pour les scrutins nationaux sont disparates. Étant donné qu'à l'heure actuelle 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 nationales³⁰, les citoyens de l'Union privés du droit de vote ne peuvent généralement participer à aucun scrutin national, que ce soit dans un État membre ou dans un autre. Or puisque l'Union n'a pas encore fait usage de la possibilité qu'offre l'article 25 du TFUE de compléter la liste des droits dont jouissent les citoyens européens, le droit de l'Union ne peut leur garantir qu'un changement de résidence vers un autre État membre sera complètement neutre en ce qui concerne leur droit de vote aux élections nationales.³¹

Cette situation peut toutefois devenir un obstacle à la pleine jouissance des droits et des avantages que leur confère la citoyenneté de l'Union dans leur vie quotidienne.

Premièrement, la situation actuelle peut être perçue comme ne cadrant pas avec le postulat de base de la citoyenneté de l'Union.

²⁷ Arrêt dans l'affaire Shindler, précité, points 110 et 115 [traduction libre].

²⁸ Arrêt dans l'affaire C-403/03, *Schempp*, point 19.

²⁹ Arrêt dans l'affaire C-300/04, *Eman et Sevinger*, points 55 et 61.

³⁰ Les seules exceptions sont: la possibilité pour les ressortissants irlandais et pour les ressortissants chypriotes et maltais (considérés comme des citoyens du Commonwealth «autorisés» - «Qualifying Commonwealth citizens») de voter aux élections législatives au Royaume-Uni, et la possibilité pour les citoyens britanniques de voter aux élections législatives en Irlande.

³¹ Conformément à l'article 25, paragraphe 2, du TFUE, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen, peut arrêter des dispositions tendant à compléter les droits dont les citoyens de l'Union jouissent en vertu de l'article 20, paragraphe 2, du TFUE. Ces dispositions entrent en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

En vertu de l'article 20 du TFUE, la citoyenneté de l'Union *s'ajoute* à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Les principaux droits attachés à la citoyenneté de l'Union sont conférés aux citoyens de l'Union *en sus* de ceux qui découlent de la nationalité. On ne saurait s'attendre à ce que l'exercice des droits attachés à la citoyenneté de l'Union entraîne la perte du droit de vote aux élections nationales, lequel est généralement lié à la citoyenneté nationale.

Deuxièmement, les politiques nationales de privation du droit de vote peuvent influencer la manière dont les citoyens de l'Union exercent leur droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

Par exemple, ces citoyens pourraient envisager de ne pas déclarer leur déménagement aux autorités administratives afin de ne pas risquer de perdre leurs droits politiques dans leur pays d'origine.

Troisièmement, les politiques nationales de privation du droit de vote ouvrent une brèche dans les droits politiques des citoyens de l'Union, ce qui va à l'encontre des efforts visant à encourager la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union.

Bien que les citoyens de l'Union ainsi privés de leur droit de vote conservent celui d'élire les membres du Parlement européen, ils ne sont pas autorisés à participer aux processus électoraux menant à la formation des gouvernements nationaux, dont les membres composent le Conseil, colégislateur de l'Union, et cette situation est incompatible avec les efforts actuellement déployés pour améliorer les conditions de l'engagement des citoyens dans la sphère publique nationale et européenne.

Pour ces motifs, la Commission suggère un certain nombre d'options qui contribueraient à réduire le risque de perte du droit de vote pour les citoyens de l'Union qui ne font qu'exercer leur droit de libre circulation.

Ces options ne remettent pas en cause le rôle de la Commission en tant que gardienne des traités et les dispositions du traité sur le droit des citoyens de l'UE de circuler librement, telles qu'elles ont été interprétées par la Cour de justice.

5. OPTIONS VISANT A REMEDIER AUX CONSEQUENCES DE LA PRIVATION DU DROIT DE VOTE

5.1. Solutions inadaptées du point de vue de l'UE

L'une des solutions avancées ces dernières années pour remédier à la perte des droits politiques dans le pays d'origine est la naturalisation dans le pays de résidence, ce qui conduirait à l'acquisition de droits politiques dans ce pays. Cependant, encourager la naturalisation dans le pays d'accueil pour acquérir davantage de droits politiques irait à l'encontre du rôle joué par la citoyenneté de l'Union en tant que principal moyen de favoriser le respect de l'identité nationale et de la diversité, et de garantir l'égalité de traitement quelle que soit la nationalité. En outre, cette option ne tient pas compte de la complexité qui caractérise la mobilité des personnes au sein de l'Union. Il arrive que des citoyens séjournent successivement dans plusieurs pays pendant des périodes plus ou moins longues, pour retourner en fin de compte dans leur pays d'origine. On ne saurait attendre d'eux qu'ils acquièrent des nationalités multiples ou successives dans le seul but de préserver leurs droits politiques.

Une autre solution, préconisée notamment par des universitaires³², consisterait à instaurer un dialogue structuré ou une méthode de coordination ouverte pour encourager les États membres à garantir la reconnaissance mutuelle — sur une base bilatérale ou multilatérale — des droits de vote pour leurs ressortissants résidant dans d'autres États membres (en particulier, les voisins proches ou les pays avec lesquels ils entretiennent des liens étroits). Toutefois, une telle approche entraînerait une fragmentation et une asymétrie des droits de vote accordés aux citoyens de l'Union dans toute l'UE³³.

5.2. Solutions adaptées dans le contexte de l'UE

5.2.1. Solutions proportionnées à court terme

Les règles actuellement applicables dans certains États membres reposent sur la présomption qu'après avoir résidé à l'étranger pendant une durée déterminée les ressortissants sont coupés du processus politique dans le pays d'origine. Or cette présomption ne se vérifie pas dans chaque cas individuel. Dès lors, il pourrait être opportun de donner aux citoyens qui risquent d'être privés de leur droit de vote la possibilité de prouver la persistance de leur intérêt pour le processus politique de l'État membre dont ils sont ressortissants.

Les citoyens de l'UE disposent aujourd'hui de moyens pour rester en phase avec la vie politique dans leur pays d'origine, et les tendances actuelles sont favorables à des approches plus ouvertes en matière de participation politique. Outre l'importance primordiale que revêt le droit de libre circulation dans l'UE, cet argument plaide également en faveur de l'adoption de solutions proportionnées à court terme. Les citoyens européens devraient ainsi être autorisés à décider eux-mêmes de la force des liens qu'ils entretiennent avec leur pays d'origine.

Quant aux critères appropriés susceptibles d'établir la preuve de tels liens, une démarche active de la part de la personne concernée, telle qu'une demande de maintien de son inscription sur les listes électorales, devrait être considérée comme suffisante à cette fin — et apparaîtrait comme la solution la plus simple et la moins fastidieuse pour les citoyens eux-mêmes.

Les États membres qui subordonnent le droit de vote de leurs ressortissants aux élections nationales à la seule condition de la résidence devraient autoriser leurs ressortissants qui exercent leur droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'autres États membres à conserver leur droit de vote s'ils font la preuve d'un intérêt persistant pour la vie politique nationale, notamment en demandant à rester inscrits sur les listes électorales.

Les États membres devraient pouvoir imposer à leurs ressortissants de demander à rester inscrits sur les listes électorales nationales tout en ayant la possibilité d'exiger d'eux qu'ils renouvellent cette demande à un intervalle approprié afin de confirmer la persistance de leur intérêt.³⁴

Les États membres qui autorisent leurs ressortissants résidant dans d'autres États membres à conserver leur droit de vote aux élections nationales, à la condition d'introduire une demande afin de rester inscrits sur les listes électorales, peuvent mettre en place des

³² J. Shaw, *E.U. citizenship and political rights in an evolving European Union*, Fordham L. Rev., Vol. 75 2549, 2567 (2007).

³³ Les ressortissants des États membres qui pratiquent la privation du droit de vote pourraient acquérir un droit de vote dans plusieurs ou l'ensemble des autres États membres, mais il n'y aurait aucune garantie de réciprocité pour les ressortissants des 23 États membres qui n'appliquent pas cette politique.

³⁴ C'est le système employé en Autriche, où une telle demande de renouvellement est requise tous les dix ans.

mesures d'accompagnement proportionnées, telles que la réintroduction d'une demande à intervalles appropriés.

Afin de réduire au minimum la contrainte que cela pourrait représenter pour des citoyens vivant à l'étranger, il devrait leur être possible de demander à être ou à rester inscrits sur les listes électorales par voie électronique.

Les États membres qui autorisent leurs ressortissants résidant dans d'autres États membres à conserver leur droit de vote lors des élections nationales, à la condition d'introduire ou de réintroduire une demande afin de rester inscrits sur les listes électorales, devraient faire en sorte que toutes les demandes en ce sens puissent être soumises par voie électronique.

Enfin, il importe de veiller à ce que les citoyens partant vivre ou résidant déjà dans un autre État membre soient correctement informés des conditions dans lesquelles ils peuvent conserver leur droit de vote. Ces informations pourraient être mises à disposition sous la forme de dépliants, d'émissions et de communications ciblées de la part des consulats, des ambassades et des organisations d'expatriés.

Les États membres qui prévoient que leurs ressortissants résidant dans d'autres États membres perdent leur droit de vote aux élections nationales devraient les informer par des moyens appropriés et en temps utile des conditions et des modalités pratiques pour conserver leur droit de vote lors des scrutins nationaux.

Une vision à plus long terme

Cette volonté de renforcer la participation politique des citoyens de l'UE en remédiant aux conséquences de la privation du droit de vote ne dispense pas d'une réflexion à plus long terme sur les moyens de combler le déficit de participation des citoyens de l'UE résidant dans un autre État membre à la vie politique nationale et, le cas échéant, régionale. D'ailleurs, la question de l'octroi du droit de vote dans le pays d'accueil alimente également les débats actuels sur la manière d'accroître la participation politique des citoyens de l'Union qui, étant privés de droit de vote dans leur pays d'origine, ne peuvent participer à aucun scrutin national, que ce soit dans un État membre ou dans un autre.

Il s'agit, à l'évidence, d'un problème beaucoup plus large, dont la solution contribuerait à donner plein effet au droit de tous à participer à la vie démocratique de l'Union, permettrait aux citoyens de l'Union qui pratiquent la mobilité de mieux s'intégrer dans leur pays d'accueil et renforcerait la citoyenneté de l'UE.

Comme l'annonce le rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union, il serait opportun d'examiner cette question dans le cadre de la réflexion plus générale sur l'avenir de l'Union européenne.

6. CONCLUSION

Compte tenu du dialogue politique qu'elle a mené avec l'ensemble des parties prenantes, les acteurs institutionnels et la société civile sur la question de la privation du droit de vote, et pour répondre aux attentes que les citoyens européens eux-mêmes ont exprimé au cours des consultations publiques et des dialogues avec les citoyens sur l'avenir de l'Union, la Commission propose ici des solutions adaptées. Les fondements des politiques de privation du droit de vote en vigueur devraient être revus à la lumière des réalités socio-économiques et technologiques, de l'état de l'intégration européenne et de la tendance actuelle à une participation politique ouverte. À cet égard, le rôle fondamental de la citoyenneté de l'Union mérite d'être relevé puisque celle-ci permet aux citoyens d'être traités également et appréciés comme membres d'une même communauté, tant dans leur pays d'origine que dans leur pays de résidence.

La présente communication suggère aux États membres concernés d'explorer un certain nombre de solutions constructives envisageables. Dans la recommandation qui l'accompagne, la Commission propose d'aborder de manière ouverte et proportionnée la question des droits politiques des citoyens qui exercent leur droit de libre circulation, en partant du principe que ces citoyens devraient être autorisés à décider eux-mêmes du degré de l'intérêt qu'ils continuent à porter à la vie politique de leur pays d'origine.

La Commission évaluera les progrès réalisés pour remédier aux conséquences de la privation du droit de vote pour les citoyens de l'Union européenne exerçant leur droit de libre circulation dans le cadre de son rapport concernant les progrès réalisés sur la voie de l'exercice effectif de la citoyenneté de l'Union.