

Élections démocratiques

Le droit de vote au niveau local

pour l'intégration des migrants
et des personnes déplacées

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Élections démocratiques

Le droit de vote au niveau local

pour l'intégration des migrants
et des personnes déplacées

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe

Édition anglaise:

Voting rights at local level as an element of long-term integration of migrants and IDPs in Europe's municipalities and regions

Édition ukrainienne:

Вибірчі права на місцевому рівні як елемент успішної довгострокової інтеграції мігрантів та внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у муніципалітетах та регіонах Європи

La reproduction des textes est autorisée à condition d'en citer le titre complet ainsi que la source: Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil de l'Europe, merci de vous adresser à publishing@coe.int.

Couverture et mise en pages: Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe, septembre 2019

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
LE DROIT DE VOTE AU NIVEAU LOCAL POUR L'INTÉGRATION DES MIGRANTS ET DES PERSONNES DÉPLACÉES	
EXPOSÉ DES MOTIFS	7
Introduction	10
Catégories, définitions et normes internationales relatives à la participation politique	12
Réflexions générales sur le droit de vote des étrangers et des personnes déplacées	26
Droit de vote des étrangers et des personnes déplacées tel qu'il est évoqué dans les rapports d'observation	32
Principales difficultés relatives au droit de vote des étrangers et des personnes déplacées	38
Étude comparative des différentes approches nationales	44
Conclusion	60
RÉSOLUTION 431 (2018)	61
RECOMMANDATION 419 (2018)	67

Avant-propos

Dans le contexte des flux migratoires actuels en Europe, la participation aux élections locales est un facteur clé pour une intégration durable des populations qui, pour diverses raisons, résident ailleurs que dans leur lieu d'origine.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté un rapport sur le rôle du droit de vote pour l'intégration des migrants et des personnes déplacées en interne (PDI) dans les villes et les régions d'Europe.

Les situations et les statuts juridiques varient considérablement selon la catégorie concernée (réfugiés, migrants ou personnes déplacées). Les instruments internationaux de défense des droits de l'homme et la plupart des législations nationales classent les étrangers et les personnes déplacées en deux catégories distinctes, notamment du fait de leur nationalité, et reconnaissent que chacun des deux groupes doit faire face à des difficultés différentes en ce qui concerne le droit de vote.

Le droit de vote des migrants et des personnes déplacées est toutefois de moins en moins contesté car il est de mieux en mieux admis que leur participation à la vie politique joue un rôle majeur dans la réussite de leur intégration à long terme dans les communes et régions d'Europe. Exercé notamment aux niveaux local et régional, le droit de vote les encourage à participer activement aux décisions politiques qui ont un impact direct sur leur vie de tous les jours.

Le Congrès recommande que la législation nationale permette aux personnes déplacées d'exercer leur droit de vote en facilitant les procédures de changement de résidence et d'inscription sur les listes électorales. En ce qui concerne la situation des migrants, la tendance est d'accorder le droit de vote aux résidents étrangers aux élections locales, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers dans la vie publique au niveau local.

Le droit de vote au niveau local pour l'intégration des migrants et des personnes déplacées

Exposé des motifs¹

CG35(2018)17final

7 novembre 2018

Rapporteur: Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE)

1. Préparé en collaboration avec Prof. Christina BINDER, Université des Forces armées fédérales allemandes, Munich, Allemagne

Résumé

Dans le contexte d'une augmentation des flux migratoires qu'enregistrent les pays membres du Conseil de l'Europe pour des raisons politiques, humanitaires, socio-économiques ou liées à des conflits militaires, un nombre croissant de personnes se sont installées, ou ont été réinstallées, dans des pays ou régions autres que leur pays ou région d'origine. Dans la mesure où le droit de vote encourage les migrants et les personnes déplacées à participer activement à la vie de leur communauté, celui-ci peut être perçu comme la première étape logique d'une intégration réussie à long terme.

Le présent projet de rapport préliminaire examine les normes internationales en matière de droit de vote des personnes déplacées et des non-citoyens, souligne les principaux enjeux liés à la mise en œuvre de ce droit et décrit la diversité des démarches adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

INTRODUCTION

Différents facteurs politiques, humanitaires et économiques font qu'un nombre croissant de personnes se sont installées ou ont été réinstallées, pour des périodes plus ou moins longues, dans des régions autres que la leur, notamment dans des pays membres du Conseil de l'Europe². Les priorités du Congrès pour 2017-2020³ et le Rapport 2017 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe⁴ ont mis l'accent sur l'importance de politiques d'intégration efficaces au bénéfice des personnes destinées à rester.

Le présent rapport porte plus particulièrement sur le droit de vote⁵, notamment aux élections locales, des migrants et des personnes déplacées et, dans une moindre mesure, des réfugiés. Les situations et les statuts juridiques varient

-
2. Voir le *Rapport 2018 de l'Organisation internationale pour les migrations* (OIM), en anglais
 3. *Priorités 2017-2020 du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe*. Le Congrès a également abordé cette question dans ces recommandations spécifiques des dernières années, notamment dans sa Recommandation (369) 2015 ou sa Recommandation (386) 2016
 4. Voir le Rapport 2017 du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit*
 5. Pour être tout à fait exhaustif, ce rapport traitera non seulement du droit de vote, mais aussi du droit de se porter candidat à une élection; toutefois, il sera le plus souvent question de « droit de vote » dans le corps du texte pour des raisons de simplicité.

considérablement selon la catégorie concernée (réfugiés, migrants ou personnes déplacées). Les instruments internationaux de défense des droits de l'homme et la plupart des législations nationales classent les étrangers et les personnes déplacées en deux catégories distinctes, notamment du fait de leur nationalité, et reconnaissent que chacun des deux groupes doit faire face à des difficultés différentes en ce qui concerne le droit de vote.

Le droit de vote des étrangers et des personnes déplacées est toutefois de moins en moins contesté car il est de mieux en mieux admis que leur participation à la vie politique joue un rôle majeur dans la réussite de leur intégration à long terme dans les communes et régions d'Europe. Exercé notamment aux niveaux local et régional, le droit de vote les encourage à participer activement aux décisions politiques qui ont un impact direct sur leur vie de tous les jours. L'existence d'un « lien réel », sous la forme de relations prépondérantes (résidence permanente, lieu de vie principal, etc.) avec le lieu où ils votent au niveau local, est essentielle pour que leur droit de vote soit respecté. Les élections locales sont ainsi considérées comme le niveau de participation le plus important car c'est à ce niveau que les étrangers et les personnes déplacées tendent à entretenir les liens les plus étroits avec leur communauté d'accueil.

Les étrangers et les personnes déplacées ne se trouvent cependant pas dans la même situation juridique et pratique. Par définition, les étrangers ne possèdent pas la nationalité de leur pays de résidence et les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ne prévoient généralement pas qu'ils puissent participer à la vie politique. Or, même

si la plupart d'entre eux ne peuvent pas voter du fait de leur statut de non-ressortissants, les résidents étrangers de longue durée se voient de plus en plus souvent accorder ce droit par les États européens, au moins pour les élections locales. L'octroi du droit de vote est généralement soumis à des conditions de résidence garantissant une perspective à long terme et à l'existence de liens étroits avec le pays ou la circonscription de résidence. Les personnes déplacées, en revanche, sont ressortissantes du pays où elles résident⁶, et peuvent à ce titre exercer leur droit à la participation politique. Bien que les normes internationales et les bonnes pratiques fournissent des orientations utiles en ce qui concerne le droit de vote des personnes déplacées lors des élections locales, ces dernières sont souvent confrontées à des obstacles de nature juridique ou pratique. Elles doivent notamment respecter des conditions très strictes en matière de résidence et se plier à des procédures administratives fastidieuses pour se faire enregistrer comme résident permanent.

CATÉGORIES, DÉFINITIONS ET NORMES INTERNATIONALES RELATIVES À LA PARTICIPATION POLITIQUE

La situation et le statut juridique des catégories de personnes dont il sera question dans ce rapport varient considérablement selon qu'il s'agit de réfugiés et migrants étrangers/non-ressortissants ou de personnes déplacées.

6. Voir Forced Migration Online: *What is forced migration?* 2012 [en anglais]; UNESCO: *Migrant/migration* 2017

Étrangers/non-ressortissants (migrants et réfugiés/demandeurs d'asile)

Les étrangers représentent le groupe le plus important. Celui-ci peut être divisé en sous-groupes selon le statut, tels que les résidents étrangers, les travailleurs migrants, les réfugiés ou les demandeurs d'asile⁷. La définition adoptée dans cette étude parmi de nombreuses variantes est celle de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local du Conseil de l'Europe, qui se réfère aux étrangers résidant *légalement* sur le territoire d'un pays⁸. En sont donc exclues les personnes ne disposant pas de titre légal. Sur cette base, on estime que quelque 80 millions de ressortissants étrangers résidaient en 2015 sur le territoire des États membres du Conseil de l'Europe⁹.

De façon générale, les migrants quittent volontairement leur pays d'origine pour améliorer leurs conditions matérielles ou

-
7. Voir par exemple la définition élargie de la Déclaration des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent: «*tout individu qui ne possède pas la nationalité de l'État dans lequel il se trouve*».
 8. Article 2 de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
 9. Ce nombre combine les chiffres pour l'Europe (y compris la Russie) des personnes nées en Europe mais résidant dans un autre État européen (40 millions) et de celles nées dans d'autres régions mais qui séjournent en Europe en tant que migrants, réfugiés ou demandeurs d'asile (35 millions) et les chiffres pour la Turquie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan (5 millions). *Rapport mondial sur les migrations 2018* [en anglais]

sociales et construire une vie meilleure pour eux-mêmes et pour leur famille¹⁰. Il s'agit principalement des «travailleurs migrants», qui se caractérisent par le caractère professionnel de leur séjour. Bien qu'aucune donnée précise ne soit disponible, la part des travailleurs migrants parmi les étrangers résidant dans les États membres du Conseil de l'Europe était estimée à plus de 70 millions en 2016¹¹.

Les réfugiés et les demandeurs d'asile constituent une autre catégorie d'étrangers¹², dont le flux, surtout depuis 2014, n'a cessé d'augmenter dans certains États membres du Conseil

-
10. Conformément aux *Recommandations des Nations Unies en matière de statistiques des migrations internationales*, on distingue les migrants de longue durée (séjour d'au moins un an dans un pays étranger) des migrants de courte durée (séjour de plus de trois mois mais de moins d'un an).
 11. Données issues du HCR (*The World in numbers*, 2017) et de l'OIM, (*World Migration Report 2018*).
 12. L'article 1^{er}, paragraphe A, point 2, de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, telle que modifiée par le Protocole de 1967, définit un réfugié comme toute personne qui «*craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.*» Convention relative au statut des réfugiés, AG de l'ONU, Résolution 429 (V), 1954, Protocole relatif au statut des réfugiés, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2198 (XXI), 1967.

de l'Europe. La « crise des réfugiés » a culminé en 2015 avec l'arrivée de 1,2 million de demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne, soit plus du double de l'année précédente¹³. Ainsi, à la fin 2016, près de 7 millions de réfugiés et de demandeurs d'asile étaient enregistrés dans les pays du Conseil de l'Europe¹⁴. Les réfugiés jouissent d'un statut spécifique en vertu de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés (telle que modifiée par le Protocole de 1967). Les demandeurs d'asile sont des personnes qui demandent le statut de réfugié, mais dont la demande n'a pas encore été officiellement examinée par le pays d'accueil¹⁵. Si un demandeur d'asile ne parvient pas à obtenir le statut de réfugié, il peut être rapatrié comme tout autre étranger en situation irrégulière. Il peut aussi se voir accorder un droit de séjour temporaire dans le pays si la législation nationale le permet¹⁶. Compte tenu de ce statut quelque peu précaire, le présent rapport n'examinera pas plus avant la situation des demandeurs d'asile.

-
13. Eurostat: Statistiques sur l'asile, 2017 et European Stability Initiative: *The refugee crisis throughout statistics*, 2017.
 14. En 2016, les pays comptant la plus grande population de réfugiés et de demandeurs d'asile étaient la Turquie (3,1 millions), l'Allemagne (1,3 million), la France (370 000), la Suède (300 000) et l'Italie (250 000). HCR, (*The World in numbers*, 2017).
 15. Tant que les procédures sont en cours, les demandeurs d'asile se voient accorder certains droits et bénéficient d'une protection minimale, et surtout, ne peuvent être refoulés.
 16. Le Royaume-Uni peut, par exemple, accorder aux demandeurs d'asile déboutés une protection humanitaire (généralement pour cinq ans) ou une autorisation discrétionnaire leur permettant de rester dans le pays.

Au regard des normes internationales, les étrangers n'entrent généralement pas dans le champ d'application du droit à la participation politique, car ces normes, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), font explicitement référence aux « citoyens ». Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, qui présente un intérêt particulier pour les élections locales, ne s'applique, en principe, qu'aux « ressortissants » d'un État. De fait, les instruments internationaux n'offrent que peu de garanties en ce qui concerne le droit de vote des étrangers.

1Parallèlement, certains instruments suivent la tendance générale à accorder plus de droits aux étrangers, du moins dans le contexte local. Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale dispose que « [l]a loi reconnaît également ce droit à d'autres personnes pour autant que la Partie en décide ainsi conformément à ses dispositions constitutionnelles ou à ses obligations juridiques internationales ». Cette disposition permet de renforcer les possibilités de participation au cas où la législation nationale ou les obligations internationales d'un État l'exigeraient et invite d'une certaine façon les autorités nationales à faire également bénéficier les étrangers de ces garanties de participation.

L'octroi du droit de vote aux étrangers, du moins dans le contexte local, est une disposition majeure de la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Conformément à ce texte, les

États s'engagent à «accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections aux autorités locales» aux résidents étrangers pourvu qu'ils aient résidé légalement et habituellement dans le pays concerné pendant les cinq ans précédant les élections. Ces États peuvent également se satisfaire d'une période de résidence plus courte.

D'autres instruments juridiques non contraignants évoquent le droit de vote des étrangers aux élections locales. S'il cite la condition de nationalité en premier lieu, le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise ajoute: «il est toutefois souhaitable que, après une certaine période de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local». De la même façon, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe soutient le droit de vote des étrangers aux élections locales après une durée de résidence légale d'au moins trois ans¹⁷.

En ce qui concerne le cas spécifique des travailleurs migrants, la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (ICRMW) contient certaines références aux droits politiques¹⁸. Elle dispose ainsi que «[l]es États d'emploi facilitent, conformément à leur législation nationale, la consultation ou la participation des travailleurs migrants [...] aux décisions concernant la vie et l'administration des communautés

17. Recommandation 1500 (2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

18. L'ICRMW n'a été ratifiée que par 51 États Parties, dont seulement quelques États membres du Conseil de l'Europe. Pour vérifier quels pays ont ratifié la Convention : <http://indicators.ohchr.org>.

locales» et que «[l]es travailleurs migrants peuvent jouir de droits politiques dans l'État d'emploi, si cet État, dans l'exercice de sa souveraineté, leur accorde de tels droits». Ainsi, l'ICRMW recommande de faciliter non seulement la consultation des travailleurs migrants mais aussi leur participation à la vie publique mais elle ne prévoit aucune disposition garantissant le droit de vote.

La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (comme son Protocole de 1967) n'évoque pas les droits politiques des réfugiés dans le pays d'accueil. Son article 34 dispose toutefois que «les États contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés», ce qui peut être considéré comme un encouragement implicite à s'engager dans cette voie. Cela inclut également, comme précisé dans le Commentaire de l'ONU sur cette Convention, l'intégration du réfugié dans la vie économique, sociale et culturelle de son pays d'accueil. Dans la mesure où le droit de vote, au moins aux élections locales, est un outil essentiel d'intégration, l'article 34 semble au moins inciter les États à conférer ce droit pour les scrutins à l'échelle locale, en particulier aux résidents de longue durée. La Convention ne prévoit cependant aucune obligation, à moins qu'un réfugié ne devienne citoyen à part entière de l'État d'accueil.

Personnes déplacées

Les personnes déplacées sont définies par Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays comme des «personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel,

notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État»¹⁹. Les personnes déplacées sont donc généralement des citoyens de l'État au sein duquel elles ont été déplacées de force, soit dans le cadre d'actions humaines, soit à la suite de catastrophes naturelles. À la fin de 2016, on comptait dans les États membres du Conseil de l'Europe environ trois millions de personnes déplacées. La plupart d'entre elles ont été déplacées de force pour fuir les conflits et la violence²⁰. Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, la majorité des personnes déplacées sont concentrées en Ukraine (1,7 million), en Azerbaïdjan (600 000), en Géorgie (200 000) et dans les pays des Balkans occidentaux (Serbie, 160 000 ; Bosnie-Herzégovine 100 000).

La situation des personnes déplacées diffère de celle des étrangers car, étant ressortissantes de l'État dans lequel elles sont déplacées, rien ne s'oppose à ce qu'elles participent à la vie politique, comme prévu par traités internationaux. Les personnes déplacées sont protégées par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a fait appliquer la Convention dans plusieurs pays, dont la Russie et la Turquie,

19. OCHA, Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, 1998.

20. HCR, The world in numbers, 2017.

ainsi que dans les Balkans et le Caucase du Sud, sans avoir, jusqu'à présent, traité spécifiquement du droit de vote²¹.

Le principe du suffrage universel, tel qu'il figure à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, garantit le droit à la participation politique pour tous les citoyens, et donc également pour les personnes déplacées. Bien qu'il semble légitime de fixer des critères de résidences pour pouvoir exercer ce droit, ceux-ci doivent rester raisonnables. On peut toutefois penser que le caractère raisonnable de ces critères n'est pas respecté lorsqu'ils empêchent la participation politique des personnes déplacées, en particulier après un déplacement forcé.

Bien que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme laisse aux États une marge d'appréciation large, mais non illimitée, en ce qui concerne les conditions de résidence et la durée de résidence possibles, la situation est plus compliquée pour les personnes déplacées, compte tenu de leur vulnérabilité. En outre, le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise prévoit des restrictions assez précises concernant les conditions de résidence. Considérant ces éléments, il semble raisonnable de penser que lorsqu'elles empêchent les personnes déplacées d'exercer leur droit de vote, les dispositions des législations nationales fixant des exigences de résidence constituent une violation du droit à la participation politique prévu par les

21. Voir la Recommandation 2126 (2018) et la Résolution 2214 (2018) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les « Besoins et droits humanitaires des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe »

instruments universels et régionaux de défense des droits de l'homme.

Toute mesure portant sur le droit de vote des personnes déplacées doit en outre être évaluée au regard du principe de non-discrimination, inscrit dans la plupart des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. De fait, les populations déplacées comprennent généralement des groupes vulnérables (femmes, minorités ethniques, personnes handicapées, enfants) qui bénéficient déjà de la protection conférée par d'autres traités relatifs aux droits de l'homme. Ces traités mettent l'accent sur l'adoption de mesures spéciales pour assurer l'égalité *de facto* de la participation²². La CEDH a estimé que la marge d'appréciation laissée aux États ne pouvait avoir pour effet d'interdire à certains individus ou groupes de participer à la vie politique du pays, ce qui a permis d'écartier certaines restrictions discriminatoires ou portant atteinte à l'essence même du droit à des élections libres. Cette décision a une portée particulière pour les personnes déplacées membres de minorités telles que les Roms et qui, pour des raisons juridiques ou pratiques, sont privées du droit de vote.

L'accent mis sur l'exercice effectif et nécessaire des droits politiques exige des États qu'ils mettent en place des modalités pratiques pour permettre aux personnes déplacées de voter. En fait, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait référence au « droit et à la possibilité »

22. IFES (Fondation internationale pour les systèmes électoraux) *Internally displaced persons and electoral participation: a brief overview* [en anglais], septembre 2016.

de voter et met donc l'accent sur l'exercice effectif de ce droit²³. Dans ses observations générales, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a considéré que « des mesures positives devraient être prises pour surmonter certaines difficultés telles que l'analphabétisme, les obstacles linguistiques, la pauvreté ou les entraves à la liberté de circulation, qui empêchent les détenteurs du droit de vote de se prévaloir effectivement de leurs droits », considérations qui pourraient s'appliquer directement aux personnes déplacées.

Le droit de vote des personnes déplacées est aussi intrinsèquement lié à la question de l'inscription sur les listes électorales, qui est une condition préalable à l'exercice du droit de vote²⁴. Étant donné que les personnes déplacées ne

23. Voir aussi paragraphe 11 de l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU: « *Les États doivent prendre des mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit.* »

24. La situation des personnes déplacées est généralement très complexe car elles doivent choisir de s'enregistrer dans leur circonscription d'origine ou dans leur circonscription d'accueil. Il est par conséquent important qu'elles puissent choisir leur circonscription et modifier leur choix le cas échéant. À cet égard, les observations générales 25 du Comité des droits de l'homme disposent que « *si des conditions de résidence sont appliquées pour l'inscription, il convient que ces conditions soient raisonnables et n'entraînent pas l'exclusion des sans-abri* » On peut donc estimer que les personnes déplacées sont en quelque sorte privées de domicile, raison de plus pour ne pas les priver en plus de leur droit de vote en leur imposant des exigences déraisonnables quant à leur lieu de résidence.

figurent généralement pas sur les listes électorales de leur circonscription d'accueil, il peut s'avérer nécessaire de procéder à un enregistrement actif, qui est une mesure efficace pour garantir que toute personne ayant le droit de vote puisse exercer ce droit. Toutefois, compte tenu de la vulnérabilité des personnes déplacées, il convient de ne pas sous-estimer les risques de fraude et de manipulation. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise recommande que les listes électorales soient permanentes, régulièrement mises à jour et accessibles au public. Les électeurs doivent avoir la possibilité de vérifier leur inscription et de demander des corrections. Des efforts supplémentaires de mise à jour des listes électorales peuvent être nécessaires dans les zones de résidence (temporaire) des personnes déplacées.

Afin de ne pas priver les personnes déplacées du droit de vote et de faciliter leur droit au retour, elles peuvent être autorisées à voter dans leur lieu de résidence d'origine, à la condition que la sécurité, la légalité et la transparence des élections puissent être garanties conformément aux normes et bonnes pratiques internationales²⁵. À cet égard, il peut être nécessaire de prendre des mesures concernant le vote par procuration,

25. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise dispose que « *la liberté de circulation des citoyens à l'intérieur du pays et le droit d'y rentrer en tout temps sont des droits fondamentaux nécessaires à de véritables élections démocratiques. Dans le cas exceptionnel où des personnes auraient été déplacées contre leur gré, il convient de leur laisser à titre transitoire la possibilité d'être considérées comme résidant à leur ancien lieu de résidence.* »

le vote par correspondance et le vote électronique. Le Code de bonne conduite en matière électorale recommande que le vote par correspondance soit sûr et fiable et que tout risque de fraude et d'intimidation soit écarté; le vote électronique doit lui aussi être sûr et l'électeur doit pouvoir obtenir confirmation de son vote et le corriger, si nécessaire, dans le respect du secret du vote; quant au vote par procuration, il ne peut être autorisé que s'il est soumis à des règles très strictes et le nombre de procurations détenues par un électeur doit être limité.

Les personnes déplacées privées de leurs droits politiques doivent avoir accès à un système efficace de recours, dotées de procédures de dépôt de plainte et d'appel, conformément aux normes d'un procès équitable. Tous les mécanismes de règlement des différends électoraux doivent être accessibles en tenant compte de leurs ressources, souvent limitées des personnes déplacées, des difficultés qu'elles pourraient avoir à se rendre dans leur commune d'origine et des éventuels obstacles linguistiques.

Même si aucun instrument international juridiquement contraignant ne fait explicitement référence à la situation des personnes déplacées, certains instruments non contraignants (*soft law*) s'appliquent. Les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles et les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays du Comité permanent inter-organisations des Nations Unies disposent respectivement que les personnes déplacées «bénéficieront des mêmes droits et libertés en vertu des lois sur les droits de l'homme que les autres personnes de leur pays et ne feront pas l'objet

de discrimination» et «qu'elles ne font l'objet [...] d'aucune discrimination fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées dans [leur exercice du] droit de voter et de prendre part aux affaires gouvernementales et publiques, y compris le droit d'accéder aux moyens nécessaires pour exercer ce droit.» Ces instruments entraînent l'obligation positive d'adopter les mesures nécessaires pour que les personnes déplacées puissent exercer leur droit de vote et offrent une protection générale contre les exigences de résidence trop strictes.

Dans le même ordre d'idées, les normes du Conseil de l'Europe contraignent les États membres à «accorder des droits électoraux à tous leurs citoyens (ressortissants), sans imposer de condition de résidence»²⁶, à «prendre les mesures pratiques et juridiques appropriées pour permettre aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays d'exercer effectivement leur droit de vote lors des élections nationales, régionales ou locales, et pour veiller à ce que des obstacles d'ordre pratique ne viennent pas entraver l'exercice de ce droit»²⁷ et à «garantir aux personnes déplacées la possibilité d'exercer leur droit de participer aux affaires publiques à tous les niveaux, y compris le droit de voter ou de se présenter à des élections, ce qui peut nécessiter l'adoption de mesures spéciales telles que des campagnes d'inscription des personnes déplacées sur les listes électorales ou la mise en place d'un système de vote à distance»²⁸.

26. Résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 2005

27. Décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 2006

28. Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au Comité des Ministres, 2009

En outre, le Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE prévoit que les États participants s'engagent à respecter « le droit de leurs citoyens de participer au gouvernement de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis par eux dans le cadre d'élections équitables ». En 2000, le Conseil ministériel de l'OSCE a recommandé d'accorder une attention toute particulière au fait que les personnes déplacées puissent exercer leur droit de vote, et en 2004, qu'il fallait accorder une attention particulière au droit de vote des personnes déplacées dans le travail d'observation électorale de l'OSCE, en surveillant les possibilités de voter des personnes déplacées et en encourageant les réformes visant à garantir le plein exercice de leur droit à la participation politique.

RÉFLEXIONS GÉNÉRALES SUR LE DROIT DE VOTE DES ÉTRANGERS ET DES PERSONNES DÉPLACÉES

Un certain nombre de considérations plaident en faveur de la participation des étrangers et des personnes déplacées aux élections locales sur leur lieu de résidence, même temporaire : elles ont trait au respect du suffrage universel et à la participation politique, à la qualité de la démocratie, au caractère inclusif de la société et à l'intégration.

Principe du suffrage universel et participation politique

Des élections fondées sur un suffrage égal et universel, tel que consacré par les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, sont un élément indissociable des démocraties modernes. Les élections sont en effet le seul mécanisme au

terme duquel un gouvernement peut être désigné de façon légitime²⁹. Le principe du suffrage universel peut toutefois être restreint par l'imposition de conditions liées à la nationalité et au lieu de résidence³⁰.

Le droit à la participation politique consacré par les instruments internationaux n'est donc en règle générale conféré qu'aux citoyens, les étrangers ne pouvant pas en bénéficier du fait des conditions restrictives susmentionnées. Or, du fait de la mondialisation et des migrations de travail, de plus en plus d'étrangers/non-ressortissants vivent à long terme dans d'autres pays que le leur. Cette exclusion apparaît dès lors de moins en moins justifiée³¹. Il existe donc des arguments convaincants pour accorder le droit de vote à ces personnes, au moins à l'échelle locale et régionale.

Le droit de vote est également important pour les personnes déplacées, lesquelles restent dans leur pays d'origine en

29. Article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme; article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, etc.

30. Déclaration universelle des droits de l'homme, article 21. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 25, point b). Document de Copenhague de l'OSCE, paragraphe 7.3. Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise): Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices et rapport explicatif.

31. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1500 (2001), Participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les États membres du Conseil de l'Europe.

changeant seulement de région. Ces personnes sont des ressortissants du pays et ne sont donc pas soumises aux mêmes restrictions que les étrangers. Des obstacles juridiques (conditions de résidence prévues par la législation nationale) ou pratiques peuvent toutefois les empêcher de participer de façon effective aux élections (notamment locales).

Qualité de la démocratie

Le droit de vote doit par ailleurs être envisagé au regard des relations avec la circonscription d'accueil. S'ils sont des résidents de longue date, on peut supposer que les étrangers et les personnes déplacées sont devenus membres de la communauté politique par leur contribution au développement économique et à la prospérité du lieu de résidence, par les liens familiaux avec la population locale et par leur participation à la vie sociale et culturelle³². En tant que membres de cette communauté, ils peuvent donc prétendre légitimement à participer de plein droit à la gestion des affaires publiques, car ils sont, de fait, directement affectés par les décisions politiques prises au quotidien par les autorités locales, alors même qu'ils n'ont bien souvent pas été associés à leur élaboration.

De plus, les étrangers et les personnes déplacées ont souvent des besoins spécifiques du fait de leur situation particulière. Pour des raisons différentes, ces deux groupes sont vulnérables, ce qui plaide fortement en faveur de leur inclusion.

32. Préambule de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Concernant le droit de vote, l'argument de l'intégration semble être encore plus pertinent pour les migrants et les personnes déplacées qui travaillent et paient des impôts dans la mesure où il relève de la justice sociale de les associer aux processus décisionnels, notamment en ce qui concerne l'allocation de ressources financières.

De façon plus générale, le fait d'exclure un groupe important de résidents de longue durée des décisions relatives aux questions qui les touchent directement sape la légitimité et la responsabilité des gouvernements³³. Cette exclusion peut aboutir à un refus d'accepter le résultat des élections, ce qui est extrêmement problématique pour les sociétés divisées ou post-conflit qui sont en plein processus de transformation politique. Ainsi, les élections non-inclusives fragilisent les nouvelles institutions démocratiques et empêchent que les processus de démocratie, de réconciliation et de consolidation de la paix perdurent.

Société inclusive et intégration : le cas particulier des élections locales

Dans une optique à long terme, la participation politique est un élément essentiel à la réussite de l'intégration des

33. Voir B. Lacy, *Building accountability, legitimacy and peace: refugees, internally displaced persons, and the right to political participation*, 2004, p. 4 [en anglais]. En fait, en termes techniques, les changements de lieu d'enregistrement peuvent avoir une incidence sur la taille des circonscriptions et, par conséquent, des examens réguliers de la délimitation (bien avant une élection) peuvent être d'une importance supplémentaire.

étrangers et des personnes déplacées dans les sociétés et les communautés politiques de leur nouveau lieu de résidence. De façon générale, le droit de vote marque la relation particulièrement étroite qu'une personne entretient avec la communauté où elle réside et qui en renforce la vitalité et la viabilité³⁴. Néanmoins, la possibilité de participer à la vie politique de leur nouvelle circonscription de résidence ne doit pas empêcher les personnes déplacées de voter plutôt dans leur circonscription d'origine si elles le souhaitent.

Le droit de vote aux élections locales et régionales est un facteur d'intégration en ce qu'il permet aux étrangers et aux personnes déplacées de mieux connaître et s'approprier les règles et les pratiques de la démocratie. Les décisions politiques locales ont en outre un impact plus direct et immédiat sur leur vie quotidienne que les celles adoptées au niveau national.

Les étrangers peuvent être exposés à des difficultés particulières, relatives au logement (prix du loyer ou accès au parc social par exemple), à l'enseignement (besoins linguistiques spécifiques des enfants à l'école), aux infrastructures locales (services de santé), aux transports publics (connexion avec le lieu de travail) et aux activités culturelles et sportives. L'octroi du droit de vote aux résidents étrangers vise à leur permettre de peser sur les décisions des autorités locales portant sur ces aspects de leur vie quotidienne. En particulier, les personnes déplacées et les réfugiés peuvent avoir d'autres problèmes liés à leur déplacement forcé et avoir besoin par exemple

34. Préambule de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

d'une aide humanitaire, d'un accès à l'eau et à l'assainissement, d'un centre d'accueil ou d'un logement adapté ou d'une protection sociale, toutes questions qui se gèrent principalement au niveau local³⁵.

Par ailleurs, le droit de vote peut encourager les responsables politiques locaux à être plus attentifs aux besoins des étrangers et des personnes déplacées. Idéalement, si ces personnes se mettent à voter, les programmes politiques devraient devenir plus inclusifs et prendre davantage en compte leurs besoins spécifiques, d'autant plus qu'elles sont astreintes aux mêmes devoirs que les citoyens du cru, par exemple dans le domaine fiscal.

Étant donné qu'en grand nombre, la présence des réfugiés et des migrants est un défi pour les villes et les régions, le Congrès a reconnu la nécessité d'améliorer la qualité de la démocratie locale et régionale par une participation accrue au niveau local, dans le respect des traités européens³⁶. En outre, en invitant les États membres du Conseil de l'Europe à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local,

35. Voir par exemple E. Williams (dir.), *La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays – Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques*.

36. Telle que la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales et son Protocole additionnel.

la Recommandation 369 (2015) du Congrès³⁷ reconnaît que le droit de vote au niveau local est un facteur d'intégration essentiel des étrangers et des personnes déplacées dans les sociétés européennes.

DROIT DE VOTE DES ÉTRANGERS ET DES PERSONNES DÉPLACÉES TEL QU'IL EST ÉVOQUÉ DANS LES RAPPORTS D'OBSERVATION

Le Congrès et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE-BIDDH) ont évoqué à de nombreuses reprises dans leurs rapports d'observation électorale la question du droit de vote des étrangers, des personnes déplacées et, dans une moindre mesure, des réfugiés³⁸.

Étrangers/non ressortissants

À l'occasion des élections municipales de 2013 dans l'ex-République yougoslave de Macédoine³⁹ et des élections locales de 2015 en Albanie⁴⁰, le Congrès et l'OSCE/BIDDH ont

-
37. Recommandation (369) 2015 du Congrès sur les listes électorales et les électeurs résidant de facto à l'étranger.
 38. Le BIDDH observe principalement les élections nationales, ce qui explique pourquoi les exemples de la présente étude, qui porte sur le droit du vote local des personnes réfugiées, sont tirés d'un nombre limité de rapports et concernent un nombre limité de pays.
 39. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Élections municipales dans l'ex-République yougoslave de Macédoine (24 mars 2013), 31 octobre 2013, paragraphe 46.
 40. OSCE/BIDDH, Rapport final de la mission d'observation électorale, (élections locales) en République d'Albanie, 21 juin 2015, p. 26.

tous deux déclaré qu'il était souhaitable que les résidents étrangers de longue durée puissent voter. Dans ce contexte, plusieurs rapports électoraux ont souligné «une tendance émergente qui consiste à accorder le droit de vote pour les élections locales aux résidents étrangers de longue durée»⁴¹.

Lorsque des non-ressortissants n'ont pas été autorisés à voter aux élections locales, comme par exemple en 2015 en Ukraine⁴², cela a été critiqué comme contraire aux bonnes pratiques électorales, notamment lorsqu'un grand nombre de personnes ont été privées de représentation politique⁴³.

À l'inverse, les instruments internationaux, saluent la bonne volonté des États lorsque des non-ressortissants ou des personnes de nationalité indéterminée ont été autorisées à voter aux élections locales. L'OSCE/BIDDH s'est ainsi félicité de la participation des non-ressortissants aux élections législatives de 2007 en Estonie⁴⁴. De même, le Congrès s'est réjoui que les résidents étrangers aient eu le droit de voter aux élections

41. OSCE/BIDDH, Mission d'évaluation des besoins, Élections présidentielles en République d'Autriche, 24 avril 2016 et OSCE/BIDDH Mission d'évaluation des besoins, Élections législatives, Principauté d'Andorre, 1^{er} mars 2015.

42. OSCE/BIDDH, Rapport final de la mission d'observation électorale, élections locales, Ukraine, 25 octobre et 15 novembre 2015.

43. OSCE/BIDDH, Rapport final de la mission d'observation électorale limitée, élections législatives, République de Lettonie, 2 octobre 2010, p. 1 ; voir aussi Congrès, *Rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Lettonie*, deuxième partie, 1998, paragraphe 5.

44. OSCE/BIDDH: Rapport final de la mission d'observation électorale (élections législatives) République d'Estonie, 4 mars 2007, p. 5.

municipales, sous certaines conditions. Il a également souligné que, bien que le droit de vote n'ait pas résolu tous les problèmes sociaux et autres difficultés d'intégration des résidents étrangers, il s'agissait néanmoins d'un pas dans la bonne direction qui a, en particulier, sensibilisé les partis politiques à la nécessité de mettre en place les mécanismes nécessaires pour améliorer l'intégration de ces groupes⁴⁵.

Les rapports d'observation électorale indiquent clairement que les non-ressortissants qui résident dans une commune pendant un certain temps devraient être autorisés à voter au moins lors des élections locales, et même si possible lors des élections régionales. Cela est considéré comme particulièrement justifié lorsqu'un grand nombre de ces personnes sont privées de leurs droits.

Personnes déplacées

Concernant le droit de vote des personnes déplacées, les rapports des missions internationales d'observation électorale se prononcent de façon explicite et avancent de nombreux arguments. À cet égard, on distingue plusieurs catégories parmi les personnes déplacées: certaines n'ont aucun droit électoral, tandis que d'autres, et c'est le cas le plus courant, pourraient dans l'absolu exercer ce droit mais en sont empêchées par des problèmes d'ordre pratique.

Le fait que des personnes déplacées n'aient pas été autorisées à voter, même aux élections locales, a été critiqué et considéré

45. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport sur la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas, Deuxième partie, 1998, paragraphes 48-49.

comme contraire aux bonnes pratiques électorales, comme l'ont mentionné par exemple les rapports du Congrès et de l'OSCE/BIDDH sur les élections locales de 2015 en Ukraine en 2015 ou le rapport du Congrès sur les élections locales de 2002 dans le sud de la Serbie⁴⁶.

Mais de façon plus fréquente, les rapports d'observation électorale mentionnent que les personnes déplacées, tout en étant autorisées à voter, se heurtent à des obstacles pratiques qui les empêchent de participer pleinement et de façon éclairée. Le manque d'information des électeurs est un problème majeur à cet égard.

D'autres problèmes pratiques sont liés aux irrégularités et aux listes électorales erronées, ainsi qu'à l'administration électorale en général. En ce qui concerne les élections législatives de 2005, les observateurs de l'OSCE/BIDDH ont souligné les difficultés rencontrées par l'administration électorale du fait que les listes n'étaient plus à jour en raison de la mobilité élevée des personnes déplacées⁴⁷. Il a également été signalé que des données manquaient concernant l'enregistrement d'un certain nombre de personnes déplacées, qui n'ont pas conséquemment pu être inscrites sur les listes électorales pour voter

46. OSCE/BIDDH, Rapport final de la mission d'observation électorale (élections locales) en Ukraine, 25 octobre et 15 novembre 2015, p. 12 et Rapport du Congrès sur les élections locales dans le sud de la Serbie, 28 juillet 2002.

47. OSCE/BIDDH, Rapport final de la mission d'observation électorale (élections législatives) en République d'Azerbaïdjan, 6 novembre 2005, p. 9 et 22.

lors des élections générales de 2014 en Bosnie-Herzégovine⁴⁸ et, dans une moindre mesure, lors de l'élection présidentielle de 2000 en Géorgie⁴⁹.

Le Congrès a soulevé le problème d'éventuelles fraudes touchant la constitution de listes électorales supplémentaires pour les personnes déplacées aux élections locales de 2002 en Géorgie⁵⁰. L'OSCE/BIDDH a par exemple relevé des exemples de pressions exercées sur les personnes déplacées pour soutenir les candidats du parti au pouvoir lors de l'élection présidentielle de 2003 et des élections législatives de 2010 en Azerbaïdjan⁵¹.

Dans son dernier rapport d'information sur les élections municipales d'octobre 2017 en Géorgie, le Congrès s'est félicité des mesures prises pour renforcer le droit de vote des personnes déplacées, notamment en leur permettant d'être inscrites sur les listes électorales de leur lieu de résidence actuel, en donnant la possibilité de s'inscrire aux électeurs ayant perdu ou n'ayant pas le statut officiel de personne

48. OSCE/BIDDH, Rapport final de la mission d'observation électorale en Bosnie-Herzégovine, 12 octobre 2014, p. 10 et 11.

49. OSCE/BIDDH, Rapport final de la mission d'observation électorale (élection présidentielle) en République de Géorgie, 9 avril 2000, p. 11, 12 et 20.

50. Congrès, Rapport sur les élections locales en Géorgie (2 juin 2002).

51. OSCE/BIDDH: Rapport final de la mission d'observation électorale (élection présidentielle) en République d'Azerbaïdjan, 15 octobre 2003; OSCE/BIDDH: Rapport final de la mission d'observation électorale (élections législatives) en République d'Azerbaïdjan, 7 novembre 2010.

déplacée et en supprimant l'obligation d'utiliser une carte d'identité pour voter⁵².

Réfugiés

En ce qui concerne les réfugiés, les observateurs internationaux ont un avis moins tranché et les rapports du Congrès et de l'OSCE/BIDDH se montrent plus réservés sur la question⁵³. Les deux organisations rendent compte des faits de manière descriptive, notamment en ce qui concerne la l'invalidation des élections partielles locales de 2006 en Azerbaïdjan et l'organisation d'un nouveau scrutin. D'autres rapports ont souligné les problèmes pratiques liés à la mise en œuvre du droit de vote des réfugiés, tels que décrits dans le rapport du Congrès sur les élections locales de 1996 en Arménie.

On ne peut par conséquent tirer aucune orientation claire des conclusions des missions d'observation électorale. Parmi les raisons qui expliquent cette formulation prudente, on peut citer un affaiblissement du cadre juridique international en ce qui concerne le droit de vote des réfugiés et une situation souvent difficile sur le terrain. De plus, le nombre important de réfugiés dans les États membres du Conseil de l'Europe est un développement relativement récent, qui remonte à

52. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport d'information sur les élections municipales en Géorgie (21 octobre 2017).

53. La raison pour laquelle aucune orientation claire ne peut être tirée des conclusions des missions d'observation électorale est que les réfugiés ne relèvent pas du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des engagements pertinents de l'OSCE dans le cadre desquels s'inscrit l'observation car ils se réfèrent aux « citoyens ».

la « crise des réfugiés » de 2015. C'est pourquoi, il faudra sans doute un certain temps avant que les rapports d'observation électorale abordent la question.

PRINCIPALES DIFFICULTÉS RELATIVES AU DROIT DE VOTE DES ÉTRANGERS ET DES PERSONNES DÉPLACÉES

Comme il ressort clairement des rapports susmentionnés, les étrangers et les personnes déplacées ne sont pas confrontés aux mêmes difficultés en ce qui concerne le droit de vote.

Étrangers

Le trait commun aux migrants et aux réfugiés est qu'ils sont étrangers. Ce statut leur interdit souvent d'exercer leur droit de vote dans leur pays d'accueil, y compris aux élections locales. Cette question ne sera donc pas traitée plus en détail dans cette étude.

Personnes déplacées⁵⁴

Les personnes déplacées sont confrontées à de nombreux obstacles, comme le soulignent plusieurs observateurs internationaux dans leurs rapports. Les principales difficultés tiennent à l'absence de papiers d'identité, aux exigences restrictives en matière de résidence, au manque d'information et aux difficultés d'accès aux bureaux de vote.

54. Cette partie du rapport s'appuie sur la section 2.2 du mémoire de maîtrise d'Adam Drnovsky : *Electoral participation of internally displaced persons : a case study of Ukraine, 2017.*

Absence de papiers d'identité

Les déplacements internes entraînent souvent la perte, la détérioration, la destruction ou la confiscation des papiers d'identité (ou de leurs copies officielles), documents nécessaires à l'exercice du droit de vote. Les personnes déplacées sont donc souvent dépourvues des papiers pouvant attester leur nationalité, leur lieu de résidence et toute condition susceptible de prouver leur qualité d'électeur et, ne pouvant pas prouver qu'elles ont le droit de s'inscrire sur les listes électorales ou de voter, sont souvent privées de leurs droits⁵⁵.

Même s'il est possible d'obtenir des documents de remplacement tels que des certificats de personne déplacée ou des cartes d'identité ordinaires, il est souvent difficile pour les personnes concernées de surmonter les obstacles administratifs, qui peuvent les forcer à se rendre dans d'autres régions, parfois éloignées, voire peu sûres, afin de se procurer les papiers nécessaires. En Bosnie-Herzégovine par exemple, les personnes déplacées devaient se plier à des procédures administratives lourdes et complexes de vérification de leur identité, tandis qu'en Azerbaïdjan, elles devaient parcourir de longues distances des zones provinciales vers la capitale pour

55. Voir W. Kälin et al. (eds.), *Incorporating the guiding principles on internal displacement into domestic law: issues and challenges*, 2010, p. 337-362, 518-519. Étant donné la vulnérabilité particulière des personnes déplacées et leurs difficultés vis-à-vis des papiers d'identité, des mesures temporaires en la matière peuvent favoriser l'émancipation. Il faut néanmoins toujours accorder une grande attention à l'intégrité du processus électoral (réduction au minimum du risque de fraude).

se faire établir un certificat attestant leur statut de personne déplacée⁵⁶.

Les personnes qui demandent des papiers peuvent également se heurter à des discriminations. Les Roms déplacés sont particulièrement vulnérables à cet égard : ne disposant pas des documents appropriés, ils sont souvent privés de leurs droits, avant même d'être des personnes déplacées.

Exigences restrictives de résidence

Les conditions de résidence trop restrictives sont un autre obstacle fréquent à l'exercice des droits politiques des personnes déplacées. Comme la plupart d'entre elles se trouvent en dehors de leur circonscription électorale d'origine, elles ne peuvent pas se conformer à la règle générale selon laquelle les électeurs sont enregistrés dans la circonscription où ils résident de façon permanente. Il peut même être illégal de changer de résidence permanente et de circonscription électorale sans autorisation des autorités nationales. C'était le cas par le passé en Azerbaïdjan, où les personnes déplacées ne pouvaient pas s'inscrire sur les listes électorales de leur « nouveau » lieu de résidence même si elles y habitaient depuis vingt ans⁵⁷.

56. J. Grace/J. Fischer, *Enfranchising conflict-forced migrants: issues, standards, and best practice*, 2003, p. 33-36, et Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) : *Azerbaijan: IDP living conditions improve, but peace deal remains elusive – A profile of the internal displacement situation*, 2007, p. 104.

57. OSCE/BIDDH, Rapport final de la mission d'observation électorale (élections législatives) en République d'Azerbaïdjan, 5 novembre 2000 et 7 janvier 2001, p. 8.

Même si la modification du lieu de résidence est autorisée, les formalités administratives et la charge financière que cela implique peuvent empêcher les personnes déplacées de faire les démarches nécessaires. En Arménie, seuls les propriétaires d'un bien immobilier ou leurs parents proches pouvaient faire enregistrer ce bien comme lieu de résidence (temporaire ou permanente), tandis que leurs parents éloignés pouvaient également le faire, mais uniquement sur notification écrite du propriétaire, notariée par un avocat. Sans résidence enregistrée, les personnes déplacées n'étaient pas autorisées à voter là où elles habitaient en réalité⁵⁸.

Dans d'autres cas, la modification du lieu de résidence peut avoir des conséquences graves, comme la perte du statut de personne déplacée et des droits et avantages liés à cette situation de vulnérabilité⁵⁹. Selon l'ancienne législation géorgienne, les personnes déplacées perdaient leur statut et les avantages y associés si elles modifiaient leur lieu de résidence permanente afin de pouvoir voter aux élections locales⁶⁰.

58. OSCE/BIDDH, Rapport final de la mission d'observation électorale (élections législatives) en République d'Arménie, 30 mai 1999, p. 13.

59. Si les personnes déplacées étaient assurées de pouvoir modifier leur lieu de résidence d'origine et de pouvoir ensuite si besoin est faire le changement inverse sans obstacles et sans délais abusifs, elles pourraient avoir le choix, et cela pourrait encourager les personnes déplacées à participer aux élections dans leur circonscription d'accueil.

60. OSCE/ BIDDH, Rapport final de la mission d'observation électorale (élections législatives) en République de Géorgie, 31 octobre et 14 novembre 1999, p. 14, 16 et 22.

Manque d'informations pertinentes

Le manque d'informations pertinentes en temps utile est un autre obstacle au droit de vote des personnes déplacées, dont la culture électorale est ainsi trop limitée pour qu'elles puissent bien comprendre les procédures de vote et d'enregistrement. En Russie, les personnes déplacées de Tchétchénie vers la république d'Ingouchie toute proche ont reçu à plusieurs reprises des informations contradictoires sur les procédures de vote des personnes déplacées dans le contexte du référendum de 2003 en Tchétchénie. Alors que les autorités électorales avaient annoncé l'installation de bureaux de vote mobiles à l'intention des personnes déplacées, d'autres responsables avaient publiquement affirmé que ces personnes ne pouvaient voter que dans leur lieu de résidence d'origine en Tchétchénie. Cette confusion s'est traduite par une très faible participation des personnes déplacées⁶¹.

Les personnes déplacées doivent également avoir accès aux informations délivrées dans le cadre des campagnes électorales pour pouvoir faire des choix éclairés sur un même pied d'égalité que les autres électeurs. En outre, elles peuvent être politiquement désabusées, auquel cas, il peut s'avérer nécessaire de faire des efforts supplémentaires pour qu'elles acceptent mettre un bulletin dans l'urne. Les personnes déplacées sont par ailleurs souvent isolées avec un accès réduit aux moyens d'information classiques, ce qui se traduit

61. OSCE/BIDDH, Déclaration préliminaire, Référendum en République de Tchétchénie, Fédération de Russie, 23 mars 2003, 2003, p. 3.

généralement par un taux de participation électorale plus faible que celui des électeurs locaux⁶².

Même si des informations pertinentes sont délivrées en temps utile, les barrières linguistiques ou le faible niveau d'alphabétisation peuvent aussi représenter un obstacle. En Serbie, les Roms déplacés manquent d'informations dans leur langue, ce qui explique en partie que leur taux de participation ait été extrêmement faible lors des élections législatives de 2003⁶³. De même, le gouvernement azerbaïdjanais n'a pas fourni d'informations en alphabet cyrillique, ce qui a considérablement limité la participation aux élections des personnes déplacées, dont certaines comprenaient mal l'alphabet latin⁶⁴. En bref, le fait que les personnes déplacées aient accès non seulement à l'information sur les procédures de vote, mais aussi à l'information des campagnes électorales, dans une langue qu'elles comprennent, est une condition essentielle pour qu'elles puissent participer pleinement aux élections.

Difficultés d'accès aux bureaux de vote

La participation politique des personnes déplacées peut également être entravée par des problèmes d'accès physique aux bureaux de vote pour des raisons liées à l'insécurité, à un état de catastrophe naturelle, aux distances à parcourir, etc.

62. Voir par exemple E. Mooney et B. Jarrah : *The voting rights of internally displaced persons: The OSCE region, 2004*, p. 40 [en anglais].

63. OSCE/BIDDH, Rapport final d'observation électorale (élections législatives) en République de Serbie, 28 décembre 2003, p. 12.

64. Voir OIM, *Electoral displacement in the Caucasus: Georgia and Azerbaijan*, 2003, p. 31-43 [en anglais].

Pourtant, les gouvernements adoptent rarement les mesures nécessaires pour aider les personnes déplacées à surmonter ces obstacles. Ainsi, lors des élections municipales de 1996 en Bosnie-Herzégovine, certaines personnes déplacées qui étaient retournées dans leur lieu d'origine pour voter ont été victimes d'attaques ciblées et d'intimidations⁶⁵. Il semble donc nécessaire d'assurer des conditions minimales pour permettre aux personnes déplacées d'exercer leur droit de vote librement et sans risque de préjudice physique ou d'intimidation. À cet égard, certaines dispositions, telles que le vote par procuration et le vote par correspondance, peuvent être prises au cas où le vote en personne présenterait des risques dans une circonscription⁶⁶.

ÉTUDE COMPARATIVE DES DIFFÉRENTES APPROCHES NATIONALES

En comparant différentes démarches adoptées au niveau national, cette partie entend mesurer l'importance du droit de vote des étrangers et des personnes déplacées dans les États membres du Conseil de l'Europe, en particulier pour les élections locales.

65. OSCE/BIDDH, Deuxième déclaration sur les élections en Bosnie-Herzégovine, 14 septembre 1996.

66. Voir Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES): «*Ces mesures renforcent la participation électorale mais sont plus complexes sur le plan administratif pour l'organe de gestion des élections, ce qui nécessite davantage de temps et de ressources financières et augmente le risque de fraude.*», IFES, *Internally displaced persons and electoral participation: a brief overview*, [en anglais], septembre 2016, p. 12.

Droits électoraux des étrangers dans certains États membres du Conseil de l'Europe

Au niveau national, le critère d'éligibilité minimal le plus courant est de disposer d'une adresse officielle dans le pays concerné, ce qui implique que l'électeur doit être résident légal (et exclut de fait les migrants illégaux). Certains États membres du Conseil de l'Europe accordent aux résidents étrangers le droit de participer aux élections locales, sous réserve d'une certaine durée de résidence. Dans ce cas, le lieu de résidence est, avant la nationalité, le critère principal d'attribution du droit de vote, et le plus souvent, du droit d'éligibilité, aux élections locales.

Certains résidents étrangers sont autorisés à voter et à se présenter aux élections locales sans autres conditions : les États membres de l'Union européenne accordent le droit de vote et le droit d'éligibilité aux élections locales aux citoyens d'autres pays de l'Union sur le même pied que leurs propres ressortissants⁶⁷. Certains membres de l'Union confèrent également ces droits aux élections locales à des ressortissants de pays tiers sans condition de durée de résidence. En Irlande, tous les résidents étrangers peuvent voter et être élus aux élections locales, sur présentation d'une adresse en Irlande dans un certain délai avant le scrutin, comme pour l'enregistrement sur les listes électorales⁶⁸. En Slovaquie, les étrangers qui vivent

67. Traité sur l'Union européenne (version consolidée), Journal officiel des Communautés européennes C 325/5, 1993, article 22 : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2012/C 326/02, 2009, article 40.

68. Article 8, paragraphe 2, et article 10, du code électoral irlandais.

de façon permanente dans le pays se voient accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales quelle que soit leur durée de résidence⁶⁹. Les pays du Conseil nordique (Finlande, Danemark, Suède, Norvège et Islande) permettent aux ressortissants des autres pays membres du Conseil nordique de voter et de se présenter aux élections locales⁷⁰. Enfin, le Royaume-Uni accorde aux citoyens des pays du Commonwealth, ainsi qu'aux citoyens irlandais, le droit de voter et de se présenter comme candidats à toutes les élections dans les mêmes conditions que les citoyens britanniques⁷¹.

Peu d'États accordent le droit de vote à l'ensemble des étrangers indépendamment de leur durée de résidence dans le pays, l'exigence la plus courante étant une certaine durée

69. Article 5 de la loi slovène sur les élections locales.

70. Voir par exemple EUDO Citizenship observatory: *Access to electoral rights Sweden* [en anglais], 2013, p. 5. Code électoral norvégien, chapitre 2, § 2-2(1)(2); Loi sur les pouvoirs locaux et régionaux au Danemark, article 1(1)(ii)(iii); Loi sur les pouvoirs locaux de Suède, Chapitre 4, Section 2, articles 1 et 2. Il convient toutefois de noter que l'Islande exige une durée de résidence de trois ans.

71. Il faut relever que le Royaume-Uni permet par ailleurs aux ressortissants des États membres de l'Union européenne de voter et de se présenter aux élections des parlements et assemblées décentralisés. *Representation of the People Act, Sections 1 et 2. Scotland Act* (Écosse), section 11. *Government of Wales Act* (Pays de Galles), section 12. *Northern Ireland Assembly (Elections) Order*, section 4(1). *Elected Authorities Act* (Irlande du Nord), section 1(c). *Local Government Act, section 43(1)(a). Local Government Act of the United Kingdom* (Royaume-Uni), section 45(4). Voir aussi EUDO Citizenship Observatory: *Access to Electoral Rights United Kingdom*, [en anglais] p. 9-14, 2013.

de résidence ininterrompue. Si la Finlande accorde le droit de vote et le droit d'être élu aux élections locales à tous les étrangers, les ressortissants de pays non-membres de l'Union européenne ou du Conseil nordique sont tenus de résider dans le pays pendant une période ininterrompue de deux années consécutives avant les élections⁷². Au Danemark et en Suède, les conditions pour ces étrangers des mêmes pays tiers sont de trois ans de résidence légale ininterrompue⁷³. L'Islande fait de même pour les ressortissants des États membres du Conseil nordique, les autres devant justifier de cinq années de séjour légal⁷⁴. Au Portugal, les citoyens de certains États se voient accorder le droit de vote et d'éligibilité en vertu de la règle générale de réciprocité, la durée de résidence requise dépend du traité réciproque respectif⁷⁵. Enfin, l'Arménie per-

72. Loi sur l'administration locale, Finlande, § 27.

73. Loi sur les élections locales et régionales, Danemark, Art. 1(1) (1-3). Loi sur l'administration locale, Suède, chapitre 4, Section 2, articles 1-3.

74. Loi sur les élections locales, Islande, article 2.

75. Hors-UE, les étrangers qui ont le droit de vote au Portugal sont ressortissants de certains États d'Amérique latine, d'anciennes colonies portugaises, d'États membres de la Communauté des pays de langue portugaise, de Norvège et d'Islande. Les citoyens de la plupart de ces États doivent avoir résidé légalement au Portugal pendant au moins cinq ans avant les élections locales. Les Brésiliens et les Cap-verdiens peuvent voter après trois ans de résidence. Les ressortissants brésiliens qui ont résidé pendant trois ans au Portugal et ont acquis le statut d'égalité des droits politiques peuvent voter à toutes les élections. Voir Observatoire de la citoyenneté EUDO, *Access to Electoral Rights Portugal*, (2013), p. 6.

met aux étrangers de voter et de se présenter aux élections locales lorsqu'ils sont enregistrés comme résidents depuis au moins un an⁷⁶.

D'autres États accordent des droits de vote et/ou d'éligibilité relativement larges lors des élections locales à tous les étrangers, après une certaine période de résidence et sous réserve de conditions supplémentaires. En Estonie, les ressortissants de pays tiers (non-UE) peuvent voter aux élections municipales après cinq ans de résidence dans le pays sur la base d'un permis de séjour de longue durée ou de résident permanent⁷⁷. Le Luxembourg accorde le droit de vote et le droit d'être élu aux élections locales aux ressortissants de pays tiers après cinq ans de résidence dans le pays et six mois de résidence dans la commune concernée⁷⁸. En Belgique, les ressortissants de pays tiers se voient accorder le droit de vote aux élections locales après cinq ans de résidence légale ininterrompue et leur inscription sur les listes électorales, après quoi ils sont soumis au vote obligatoire et doivent signer une déclaration formelle, par laquelle ils s'engagent à respecter les lois et la Constitution du pays ainsi que la Convention européenne des droits de l'homme⁷⁹.

Comme on le voit, il existe un certain nombre de variantes. Certains pays accordent aux étrangers le droit de vote et

76. Code électoral arménien, modifié le 20 octobre 2016, articles 2(3) et 3.

77. Loi estonienne sur les élections locales, § 5(1)(2).

78. Code électoral luxembourgeois, article 9.

79. Constitution belge, article 8. Loi belge visant à octroyer le droit de vote aux élections communales aux étrangers, articles 2 et 3.

d'éligibilité aux élections locales de façon universelle mais en général l'octroi de ce droit est lié à un certain contexte politico-culturel⁸⁰. Premièrement, l'appartenance à une même union ou association d'États (Union européenne ou Conseil nordique par exemple). Deuxièmement, la réciprocité sur la base d'un accord entre deux pays. Troisièmement, le fait d'être originaire d'une ancienne colonie comme le Royaume-Uni avec les ressortissants des pays du Commonwealth et les Irlandais. Enfin, certains États accordent aux étrangers le droit de vote sur la base de la proximité culturelle, établie par exemple par des liens historiques ou la même langue, comme le Portugal avec le Brésil.

Aucun État n'accorde un droit de vote spécifique aux réfugiés. Ils peuvent toutefois voter de façon implicite dans certains pays sur la base de règles générales régissant les droits politiques des étrangers (en Irlande ou au Royaume-Uni par exemple pour les ressortissants de pays du Commonwealth) ou après une certaine période de résidence (pays nordiques). Les réfugiés acquièrent par ailleurs des droits politiques complets une fois le processus de naturalisation achevé, ils deviennent alors des citoyens à part entière de l'État en question.

Droits politiques des personnes déplacées dans certains États membres du Conseil de l'Europe

La population déplacée se concentre principalement dans quelques États membres du Conseil de l'Europe, dont

80. Voir H. Waldrauch, *Droits électoraux pour les étrangers : comparaison des réglementations dans 36 pays*, 2003, [en anglais].

l'Ukraine, la Bosnie-Herzégovine et la Géorgie, qui font l'objet d'un examen plus détaillé dans la présente étude⁸¹. Ces trois pays donnent un aperçu de la façon dont est respecté le droit de vote des personnes déplacées de différents types et à différents stades de déplacement.

Phénomène relativement récent en Ukraine, les déplacements internes existent depuis des années, voire des décennies, en Bosnie-Herzégovine et en Géorgie en raison de conflits prolongés ou non résolus. Mais la situation de ces personnes n'est pas la même dans les deux pays : en Bosnie-Herzégovine

81. Voir IDMC : *Rapport mondial sur les déplacements internes 2017* [en anglais] On trouve actuellement le plus grand nombre de personnes déplacées (environ 1,7 million depuis 2014) en Ukraine en raison du conflit qui a éclaté dans l'est du pays et, dans une moindre mesure, de l'annexion illégale de la Crimée. En Azerbaïdjan, on recensait en 2016 quelque 600 000 personnes déplacées à la suite du conflit sur le Haut-Karabakh avec l'Arménie dans les années 1990. En Géorgie, plus de 200 000 personnes sont toujours déplacées en raison des conflits liés à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud qui ont éclaté au début des années 1990 et ont repris en 2008 avec l'invasion de la Russie. Dans les Balkans occidentaux, une grande partie des personnes déplacées ne sont pas rentrées chez elles depuis les guerres qui ont suivi la désintégration de la Yougoslavie dans les années 1990. En 2016, la Serbie faisait état de plus de 200 000 personnes déplacées, principalement au Kosovo et en provenance du Kosovo, tandis que le Kosovo lui-même a enregistré quelque 17 000 personnes déplacées par le conflit armé entre 1998 et 1999. Enfin, la Bosnie-Herzégovine comptait en 2016 près de 100 000 personnes déplacées à la suite des guerres de la première moitié des années 1990.

il s'agit d'une réalité politique complexe post-conflit, tandis qu'en Géorgie, le conflit est encore en cours, même s'il est gelé pour l'instant. Ces facteurs ont des implications sur la situation particulière des personnes déplacées et sur l'exercice du droit de vote.

Ukraine

En Ukraine, près de 1,7 million d'habitants ont fui les zones concernées par l'intervention militaire étrangère dans la partie orientale du pays et, dans une moindre mesure, la Crimée après son annexion illégale par la Fédération de Russie⁸². Il a été difficile de faire respecter leurs droits, notamment leur droit de vote aux élections législatives de 2014 et locales de 2015, en raison de leur nombre élevé et de la vulnérabilité de leur situation. Dans ce pays, d'importants obstacles d'ordre juridique et pratique ont empêché les personnes déplacées de voter lors des élections législatives et locales, notamment l'impossibilité de voter par correspondance dans les zones susmentionnées⁸³.

Lors des élections locales en particulier, les personnes déplacées ont dû se plier à des exigences strictes en matière de résidence. En effet, leur adresse de résidence permanente devant correspondre à leur adresse d'électeur, elles devaient s'inscrire

82. HCR: *Operational update: Ukraine 1^{er}-31 octobre 2017*.

83. Voir Rapport final de mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Les élections législatives anticipées en Ukraine, 26 octobre 2014, p. 13; Congrès du CdE, Observation des élections locales en Ukraine (25 octobre 2015), 2016, paragraphes 16, 26 et 33.

en tant que résident permanent dans leur district d'accueil, et c'est uniquement après s'être acquittées de ces formalités que leur était délivré le certificat de résidence permanente nécessaire à leur inscription sur les listes électorales de leur nouveau lieu de résidence⁸⁴.

Le changement de résidence permanente est toutefois un processus administratif très lourd en Ukraine pour les personnes déplacées (comme pour les autres migrants internes), ce qui requiert de leur part des efforts supplémentaires qui ne sont pas exigés des autres électeurs. L'incertitude juridique leur fait en outre souvent craindre que le fait de renoncer à son adresse de résidence permanente dans leur lieu d'origine puisse leur faire perdre leur statut de personne déplacée et les droits et avantages sociaux y afférents⁸⁵.

Un autre facteur de privation des droits des personnes déplacées en Ukraine est lié à l'incohérence du cadre juridique électoral, qui a fait l'objet de fréquents changements, souvent peu de temps avant les élections, dans l'opacité et sans débat

84. Loi ukrainienne sur les élections locales, article 3. Résolution 893 de la Commission électorale centrale, article 1.2. Loi sur l'élection des délégués du peuple d'Ukraine, article 2. Résolution 240 de la Commission électorale centrale, article 3(5).

85. OSCE/BIDDH: Rapport final de mission d'observation électorale (élections législatives anticipées) en Ukraine, 26 octobre 2014, p. 13. Congrès, Observation des élections locales en Ukraine (25 octobre 2015), paragraphe. 16, 26 et 33. Mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine: *Conflict-related displacement in Ukraine: increased vulnerabilities of affected populations and triggers of tension within communities*, 2016, p. 18-19, [en anglais].

public approfondi⁸⁶. Si la loi sur la garantie des droits et libertés des personnes déplacées permet théoriquement à ces personnes de voter à tous les niveaux en s'inscrivant sur les listes électorales de leur nouvelle circonscription de résidence sans changer leur adresse permanente⁸⁷, les dispositions des lois sur les élections législatives (composante de scrutin majoritaire à un tour) et locales et les résolutions ultérieures de la Commission électorale centrale les ont privées de leur droit de vote en imposant des critères stricts en matière de résidence⁸⁸. La médiatrice nationale de l'Ukraine a estimé que cette situation était discriminatoire⁸⁹. Quoiqu'il en soit, la législation électorale ukrainienne n'a pas encore été modifiée

86. Voir Plateforme européenne pour des élections démocratiques : *Challenges and prospects of electoral reform in Ukraine*, 2017, p. 1 [en anglais].

87. Loi garantissant les droits et libertés des personnes déplacées en Ukraine, article 8.

88. Loi ukrainienne sur les élections locales, article 3. Résolution 893 de la Commission électorale centrale, article 1.2. Loi ukrainienne sur l'élection des délégués du peuple, article 2. Résolution 240 de la Commission électorale centrale, article 3(5). OSCE/BIDDH : Rapport final de mission d'observation électorale en Ukraine, 25 octobre et 15 novembre 2015 (2016), p. 6. D. Woronicka-Krzyzanowska et N. Palaguta : *Internally displaced persons and elections under military conflict in Ukraine*, 2016, p. 33-41.

89. OSCE/BIDDH : Rapport final de mission d'observation électorale (élections locales) en Ukraine, 25 octobre et 15 novembre 2015, p. 12. Demande au Parlement de Valeria Lutkovska, Médiatrice ukrainienne, de permettre aux personnes déplacées de voter, 2015.

et l'exercice du droit de vote des personnes déplacées reste extrêmement limité, voire impossible⁹⁰.

Certaines personnes déplacées ont tenté de modifier leur inscription sur les listes électorales sur la base de leur certificat temporaire attestant ce statut, mais les organes chargés de la tenue de ces registres ont refusé d'accéder à leur demande. Ces refus ont parfois été contestés devant les tribunaux, dont les décisions ont toutefois été divergentes: certains ont considéré que les certificats étaient des pièces suffisantes, tandis que d'autres ont rejeté les recours⁹¹. Une décision du Cour d'appel administrative de Lviv ne reconnaissant pas un caractère suffisant aux certificats des personnes déplacées a été examinée par la Cour suprême d'Ukraine, qui a statué que les personnes déplacées ne peuvent pas voter aux élections locales sur les territoires où elles ne résident que de manière temporaire. Les personnes déplacées se voient donc refuser le droit de voter aux élections locales de leur lieu de résidence actuelle sauf si elles peuvent prouver leur inscription permanente dans la circonscription⁹². Cette décision a encore consolidé les obstacles pratiques et juridiques au droit de vote des personnes déplacées aux élections locales en Ukraine.

90. Voir Plateforme européenne pour des élections démocratiques: *Challenges and prospects of electoral reform in Ukraine*, 2017, [en anglais].

91. OSCE/BIDDH: Rapport final de mission d'observation électorale (élections locales) en Ukraine, 25 octobre et 15 novembre 2015, p. 12.

92. Agence de presse UNIAN, *IDPs shall not vote in local elections – Ukraine's Supreme Court*, 2018 [en anglais]: <https://www.unian.info/>

Bosnie-Herzégovine

En Bosnie-Herzégovine, plus de deux millions de personnes (un million de déplacés et plus d'un million de réfugiés) ont été déplacées en raison du conflit en Yougoslavie au début des années 90. Les actions d'épuration ethnique qui ont marqué le conflit ont considérablement modifié la composition des communautés locales, ce qui a influé sur les résultats des élections. L'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (Accord de Dayton) a établi une formule pour accorder le droit de vote aux personnes déplacées (mais pas celui de se présenter aux élections) et cette disposition a été maintenue de façon générale pour toutes les élections ultérieures⁹³. Selon l'Accord de Dayton, les personnes déplacées pouvaient voter soit dans la municipalité où elles résidaient avant leur déplacement (en personne ou par correspondance), soit dans la municipalité où elles résidaient par la suite⁹⁴.

93. Code électoral de Bosnie-Herzégovine, article 19.8. Voir E. Mooney/B. Jarrah, *The Voting Rights of Internally Displaced Persons: The OSCE Region*, 2004, p. 19-24. Pour être précis, l'Accord de Dayton n'évoque pas de façon spécifique le droit de se présenter aux élections, mais n'empêche pas les personnes déplacées de le faire. Les règles ultérieures de la Commission électorale ont ensuite permis aux personnes déplacées de présenter leur candidature.

94. Accord de paix de Dayton, Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, 1995, art. IV, annexe 3. Dans le contexte spécifique des élections législatives de 1996, les personnes déplacées ont pu voter dans une autre municipalité que celle où elles avaient l'intention de résider à l'avenir.

En 2017, près de 100 000 personnes étaient encore enregistrées en tant que personnes déplacées en Bosnie-Herzégovine⁹⁵. Bien que les dispositions relatives au vote de ces personnes dans ce pays aient été conçues pour permettre la tenue d'élections conformes aux normes internationales et permettre à un maximum de personnes d'exercer leur droit de vote, il y a eu des cas d'abus, en particulier lors des scrutins organisés à l'issue du conflit. Dans certains endroits, les autorités ont systématiquement exercé des pressions sur les personnes déplacées pour qu'elles s'inscrivent sur les listes électorales de leur nouveau lieu de résidence pour renforcer la physionomie ethnique locale. Ceux qui avaient choisi de voter dans leur ancien lieu de résidence ont été victimes d'intimidation et ont dû se déplacer dans des conditions extrêmement pénibles, les autorités n'ayant pas prévu suffisamment de moyens de transport public. Des manipulations de bulletins ont été enregistrées dans les bureaux de vote mis à la disposition des électeurs qui avaient choisi de voter à distance, ainsi que de longues files d'attente et des émeutes occasionnelles.

Si la plupart de ces problèmes ont été observés au début du processus électoral, il en est un qui a persisté lors des élections ultérieures. Le système d'inscription sur les listes électorales restait problématique et les données étaient souvent inexactes en raison du manque de coopération entre les

95. IDMC: Bosnia and Herzegovina, 2017. Dont seulement 20 000 personnes inscrites sur les listes de leur circonscription d'avant-guerre, tandis que toutes les autres sont inscrits sur les listes de leur nouveau lieu de résidence.

autorités de l'État et la Commission électorale centrale. Par conséquent, des personnes déplacées, qui satisfaisaient pourtant aux critères, ont été retirés à maintes reprises des listes électorales et donc privés de leurs droits⁹⁶. Par conséquent, bien que le cadre juridique interne de la Bosnie-Herzégovine ait fait avancer les droits des personnes déplacées, les problèmes d'ordre pratique subsistaient.

Géorgie

Les déplacements internes en Géorgie résultent de deux conflits, liés à l'Ossétie du Sud et à l'Abkhazie, au début des années 1990 et au lendemain de l'invasion russe de 2008. Depuis, plus de 200 000 personnes déplacées n'ont toujours pas pu retourner dans les régions que le gouvernement ne parvient pas à contrôler⁹⁷.

Pour s'adapter à la situation, la Géorgie a dû opérer une transformation substantielle de son cadre législatif régissant le droit de vote des personnes déplacées. Dans les années 1990, les personnes déplacées n'avaient pas le droit de voter, à moins de s'être fait enregistrer comme résident permanent dans la commune en question⁹⁸. Bien que juridiquement possible, tout changement de résidence permanente impliquait

96. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 339 sur les élections locales en Bosnie-Herzégovine (7 octobre 2012), 2013. OSCE/BIDDH: Rapport final de mission d'observation électorale (élections générales) en Bosnie-Herzégovine, 12 octobre 2014, p. 10-11.

97. IDMC: Géorgie, 2017.

98. Loi organique sur les élections législatives en Géorgie.

la perte du statut de personnes déplacée, ainsi que les droits et les avantages liés à ce statut⁹⁹. Les personnes déplacées craignaient par ailleurs qu'un changement de résidence permanente n'entraîne l'acceptation de facto de la situation territoriale et ne soit interprété comme un renoncement à leur droit au retour et à la restitution de leurs biens. Les autorités géorgiennes avaient en outre des raisons politiques de décourager les personnes déplacées de voter et de s'intégrer dans les communautés locales, car elles percevaient cela comme un obstacle au rétablissement de leur contrôle sur les zones de conflit¹⁰⁰. Finalement, la situation a été réglée par la loi de 1998 sur les élections locales, laquelle disposait explicitement que les personnes déplacées n'avaient pas le droit de vote¹⁰¹.

La loi a finalement été contestée devant la Cour constitutionnelle de Géorgie, à la suite de quoi, un nouveau code électoral a été adopté en 2001. Les restrictions au vote des personnes déplacées ont ainsi été supprimées, ce qui leur a permis de participer aux élections locales sur leur nouveau lieu de résidence et de prendre pleinement part aux élections législatives¹⁰². Certaines modifications introduites par la suite prévoyaient que le nom des personnes déplacées soient automatiquement notés sur les listes électorales et que le

99. Loi géorgienne sur les personnes déplacées et les victimes de persécutions.

100. E. Ferris et al.: *From responsibility to response: assessing national approaches to internal displacement*, 2011, p. 211-212.

101. Loi géorgienne sur les élections des collectivités locales, article 36.

102. Code électoral unifié géorgien, article 9.

document prouvant le statut de personne déplacée soit considéré comme suffisant pour l'identification de cette catégorie d'électeurs. Le nouveau code électoral affirmait également le droit des personnes déplacées à se présenter aux élections législatives et locales. Ces modifications ont éliminé les obstacles juridiques qui empêchaient les personnes déplacées d'exercer pleinement leur droit de vote ou d'être élues.

Toutefois, certains problèmes d'ordre pratique subsistent. Ainsi, le manque de coordination entre les autorités centrales et les organes de gestion des élections a entraîné des erreurs et des retards dans la constitution des listes électorales des personnes déplacées, et s'est soldé par un manque de formation des autorités chargées de faciliter l'exercice des droits politiques des personnes déplacées et le défaut d'information des personnes déplacées aux procédures électorales et aux dispositions spécifiques visant à renforcer leur participation politique¹⁰³. En dépit de certaines avancées, la participation électorale des personnes déplacées est par conséquent restée très limitée et seules quelques-unes d'entre elles ont exercé leur droit de présenter leur candidature.

La situation semble toutefois s'être améliorée lors des élections locales de 2017 puisque quelque 200 000 personnes déplacées ont pu être inscrites sur les listes électorales de leur nouveau lieu de résidence. Comme le Congrès s'en est félicité, les modifications apportées en 2017 au code électoral géorgien ont également permis de supprimer l'obligation d'utiliser une carte d'identité pour voter et de des mesures

103. E. Ferris et al.: *From responsibility to response: assessing national approaches to internal displacement*, 2011, p. 213.

efficaces ont été adoptées pour mieux faire respecter le droit de vote des personnes déplacées.

CONCLUSION

Le droit de vote des étrangers (migrants, réfugiés) et des personnes déplacées évolue constamment, et a tendance à se généraliser au niveau local. Les instruments internationaux ainsi que divers documents politiques adoptés dans l'enceinte des organisations internationales reflètent cette évolution, également perceptible au niveau des États. Cette tendance témoigne de la mobilité d'un nombre croissant de personnes qui, à l'heure de la mondialisation, vont s'installer dans des pays autres que le leur. En raison des récents conflits en Ukraine et en Géorgie, qui ont entraîné des déplacements massifs de population, le droit de vote des personnes déplacées est devenu une question récurrente et les obstacles juridiques et pratiques qui s'opposent à l'exercice de ce droit font l'objet d'une attention particulière. Il convient en fait de supprimer les exigences excessives portant sur le lieu de résidence pour que les personnes déplacées puissent bénéficier *de facto* de la possibilité de participer aux élections. Elles doivent également être associées aux décisions qui les concernent et être en mesure de choisir elles-mêmes leur circonscription électorale.

Résolution 431 (2018)

Le droit de vote au niveau local
pour l'intégration des migrants
et des personnes déplacées

Discutée et adoptée par le Congrès
le 6 novembre 2018

1. Dans le contexte d'une augmentation des flux migratoires qu'enregistrent les pays membres du Conseil de l'Europe pour des raisons politiques, humanitaires, socio-économiques ou liées à des conflits militaires, un nombre croissant de personnes se sont installées, ou ont été réinstallées, de façon plus ou moins permanente, dans des pays ou régions autres que leur pays ou région d'origine. Pour les intégrer de façon efficace et à long terme, le droit de vote est un point de départ évident, en ce qu'il encourage les migrants et les personnes déplacées à prendre une part active à la vie de leur communauté.

2. Bien que les migrants soient souvent privés de leurs droits du fait qu'ils ne bénéficient pas du statut de citoyen et que les personnes déplacées soient confrontées à des difficultés juridiques et pratiques quant à l'exercice du droit de vote, les normes internationales et les meilleures pratiques recommandent que soit respecté leur droit à participer à la vie politique locale. À cet égard, le Congrès reconnaît que les États membres du Conseil de l'Europe tendent à accorder de plus en plus de droits aux résidents étrangers de longue durée, du moins pour ce qui concerne les élections locales.

3. Pour la période 2017-2020, le Congrès a axé ses priorités politiques sur l'édification de sociétés sûres, respectueuses, inclusives et plus proches des citoyens. Dans cette optique, il s'est également engagé à œuvrer en faveur de l'intégration des réfugiés et des migrants, de la participation active des citoyens et des droits et de la protection des minorités et des populations les plus vulnérables et démunies.

4. Le Congrès reconnaît qu'il ressortit notamment aux communes et aux régions de favoriser l'intégration ainsi que la participation et la non-discrimination des migrants et des personnes déplacées, et d'encourager l'établissement de bonnes relations entre ceux-ci et les résidents locaux. L'existence d'un « lien réel » entre les étrangers et personnes déplacées et leur circonscription électorale au niveau local est à cet égard essentielle pour que leur droit de vote soit respecté et contribue à la réussite de leur intégration.

5. Le Congrès, compte tenu des observations ci-dessus, prend en considération :

- la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies ;
- la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) ;
- la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;
- la Recommandation (2006)⁶ du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ;
- le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) ;

- les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ;
- sa Recommandation 115 et sa Résolution 141 (2002) qui rappellent qu'il ne peut y avoir de véritable démocratie locale sans une participation de tous les habitants de la cité et qu'il ne faut donc pas écarter de la vie publique locale les résidents étrangers légalement et durablement installés sur les territoires des États européens, quel que soit leur pays d'origine ;
- sa Recommandation 369 et sa Résolution 378 (2015) qui soulignent l'importance d'un « lien réel » sous la forme de relations prépondérantes (résidence permanente, lieu de vie principal, etc.), entre un électeur et l'endroit où il vote au niveau local ;
- sa Recommandation 394 sa Résolution 411 (2017) qui reconnaissent que les autorités locales et régionales jouent un rôle primordial pour organiser l'accueil des migrants et favoriser leur intégration dans les communes.

6. Dans ce contexte, le Congrès a spécifiquement examiné les normes internationales et les meilleures pratiques liées au droit de vote des migrants et des personnes déplacées au niveau local. En conséquence, le Congrès :

- demande aux instances compétentes du Congrès de fournir, dans le cadre de séminaires de formation et d'activités de sensibilisation, des informations ciblées sur les normes et pratiques concernant le droit de vote au niveau local des migrants et des personnes déplacées ;

- invite les associations de pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe à présenter, dans le cadre de campagnes de sensibilisation, les actions entreprises pour favoriser la participation politique et le droit de vote des migrants et des personnes déplacées au niveau local ;
- appelle les leaders d'opinion actifs au niveau politique local et régional à plaider en faveur du droit de vote des migrants et des personnes déplacées, facteur de réussite d'une intégration à long terme dans les communautés locales, et à soutenir leur droit au retour dans leur région d'origine.

Recommandation 419 (2018)

Le droit de vote au niveau local
pour l'intégration des migrants
et des personnes déplacées

Discutée et adoptée par le Congrès
le 6 novembre 2018

1. Dans le contexte d'une augmentation des flux migratoires qu'enregistrent les pays membres du Conseil de l'Europe pour des raisons politiques, humanitaires, socio-économiques ou liées à des conflits militaires, un nombre croissant de personnes se sont installées, ou ont été réinstallées, de façon plus ou moins permanente, dans des pays ou régions autres que leur pays ou région d'origine. Pour les intégrer de façon efficace et à long terme, le droit de vote est un point de départ évident, en ce qu'il encourage les personnes déplacées à prendre une part active à la vie de leur communauté.

2. Même si des difficultés d'ordre juridique et pratique empêchent souvent les personnes déplacées de faire valoir leurs droits, dont celui de voter, les normes et bonnes pratiques internationales peuvent les aider à participer à la vie politique. L'existence d'un « lien réel » entre les personnes déplacées et leur circonscription électorale au niveau local est à cet égard essentielle pour que leur droit de vote soit respecté et contribue à la réussite de leur intégration.

3. Pour la période 2017-2020, le Congrès a axé ses priorités politiques sur l'édification de sociétés sûres, respectueuses, inclusives et plus proches des citoyens. Dans cette optique, il s'est engagé à œuvrer en faveur de l'intégration des réfugiés et des migrants, de la participation active des citoyens et des droits et de la protection des minorités et des populations les plus vulnérables et démunies.

4. Le Congrès reconnaît qu'il ressortit notamment aux communes et aux régions de favoriser l'intégration, ainsi que la participation et la non-discrimination des personnes

déplacées, et d'encourager l'établissement de bonnes relations entre elles et les résidents locaux.

5. Le Congrès, compte tenu des observations ci-dessus, prend en considération :

- la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies ;
- la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;
- la Recommandation (2006)⁶ du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ;
- le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), et sa Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections ;
- la Recommandation 1877 (2009) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur Les peuples oubliés d'Europe : protéger les droits fondamentaux des personnes déplacées de longue date ;
- les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (2004) ;
- sa Recommandation 369 (2015) sur les listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger ;

- et sa Recommandation 386 (2016) sur l’observation des élections locales en Ukraine (25 octobre 2015) et son rapport d’information sur les élections municipales en Géorgie (21 octobre 2017).

6. Dans ce contexte, le Congrès a spécifiquement examiné les normes internationales et les meilleures pratiques liées au droit de vote des personnes déplacées au niveau local et recommande dès lors au Comité des Ministres d’inviter les gouvernements des États membres à s’assurer :

- que les conditions de résidence n’empêchent pas les personnes déplacées d’exercer leur droit de vote, et en particulier que les procédures de changement de résidence leur permettent de transférer facilement leur enregistrement sur les listes électorales d’une circonscription à l’autre sans obstacles ou retards injustifiés ;
- que les dispositions légales n’obligent pas à opérer un choix entre l’exercice du droit de vote et la possibilité d’obtenir le statut de personne déplacée ou de se voir attribuer des prestations sociales ;
- que les procédures d’inscription et de vote tiennent compte de la situation spécifique des personnes déplacées (y compris par l’adoption de mesures temporaires spécifiques), notamment en ce qui concerne l’emplacement des bureaux de vote où elles doivent se rendre et le type de documents qu’elles doivent produire pour s’identifier) ;
- que les campagnes d’information relatives aux élections ciblent spécifiquement les personnes déplacées dans leur langue pour qu’elles puissent mieux

- comprendre les procédures d'inscription et de vote et aient la possibilité de faire des choix éclairés;
- que les personnes déplacées soient protégées de toute manipulation, menace ou intimidation tout au long du processus électoral et qu'elles puissent exercer leur droit de vote librement et sans crainte de représailles;
 - que les personnes déplacées aient accès à un système de plaintes et d'appels, accessible au niveau des horaires et du lieu, à toutes les étapes du processus électoral.

7. Aucune des mesures énoncées dans la présente recommandation, notamment les actions des États membres en faveur d'une intégration réussie des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe, ne doit être interprétée comme limitant ou altérant le droit fondamental de ces personnes de retourner, dans des conditions de sécurité et de dignité, à leur domicile ou leur lieu de résidence habituelle.

Dans le contexte des flux migratoires actuels en Europe, la participation aux élections locales est un facteur clé pour une intégration durable des populations qui, pour diverses raisons, résident ailleurs que dans leur lieu d'origine.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté un rapport sur le rôle du droit de vote pour l'intégration des personnes déplacées en interne (PDI) et des migrants dans les villes et les régions d'Europe.

Le Congrès recommande que la législation nationale permette aux personnes déplacées d'exercer leur droit de vote en facilitant les procédures de changement de résidence et d'inscription sur les listes électorales. En ce qui concerne la situation des migrants, la tendance est d'accorder le droit de vote aux résidents étrangers aux élections locales, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers dans la vie publique au niveau local.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une institution du Conseil de l'Europe, chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 47 États membres. Formé de deux chambres - la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions - et de trois commissions, il comprend 648 élus représentant plus de 150 000 collectivités territoriales.