COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.3.2012
COM(2012) 99 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l’application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l’exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n’ont pas la nationalité

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité

1. INTRODUCTION

Les citoyens sont directement concernés par les décisions prises quotidiennement par les autorités locales dans les domaines économique, social et culturel. Les autorités locales représentent le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens. La participation aux élections municipales, que ce soit comme électeur ou comme candidat, constitue un droit fondamental consacré par l'article 40 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[1]. Forts de ce droit, les citoyens peuvent participer à la vie démocratique et influencer le processus décisionnel. Sans compter qu'une telle participation donne l'occasion aux citoyens de l'Union qui résident dans un État membre dont ils ne possèdent pas la nationalité de mieux s'intégrer dans la vie politique et sociale de la société qui les accueille.

C'est dans les mêmes termes que l'article 40 de la charte[2] que l'article 22, paragraphe 1, du TFUE[3] accorde à chaque citoyen de l'Union le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ont été définies par la directive 94/80/CE du Conseil (ci-après «la directive»)[4].

Conformément à l'article 13 de la directive, le précédent rapport, qui était également le premier, sur la transposition et l'application de la directive a été adopté par la Commission en 2002. Le présent rapport est l'occasion d'aborder pour la première fois la question plus vaste de la participation à la démocratie locale et qu'est évalué l'état d'avancement des travaux de transposition et de mise en œuvre de la directive dans les États membres qui n'avaient pas encore rejoint l'UE en 2002, année de l'adoption du premier rapport. Bien que tous les États membres aient transposé la directive, il convient de s'attaquer à un certain nombre d'obstacles au plein exercice des droits électoraux, en veillant à la mise en œuvre et à la transposition correctes de ses dispositions.

Dans ce rapport, la Commission tente également de déterminer si l'octroi de dérogations en vertu de l'article 22, paragraphe 1, du TFUE se justifie encore à l'heure actuelle. L'article 12, paragraphe 4, de la directive dispose que, pour le 31 décembre 1998 au plus tard, et ensuite

---

1 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 83/389 du 30.3.2010).

2 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

3 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4 Directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité (JO L 368 du 31.12.1994, p. 38).

tous les six ans, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport à ce sujet. Le dernier rapport concernant les dérogations a été adopté en 2005[5].

L'Union est fondée sur la valeur du respect de la démocratie[6], et tout citoyen de l'Union a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union[7]. Aussi est-il essentiel de garantir les principes de la démocratie participative, notamment en garantissant la participation de tous les citoyens de l'Union et en s'efforçant de la stimuler.

Garantir les principes de la démocratie participative est de la plus haute importance, en particulier au niveau local, où les décisions prises concernent directement les citoyens. Toute baisse de la participation à la vie démocratique se traduisant par un faible taux de participation aux élections est susceptible d'avoir pour effet indésirable d'affaiblir la démocratie représentative.

Lors des dernières élections européennes, un taux de participation inférieur à 50 % a été enregistré dans la plupart des États membres[8], une tendance qui a également empreint les dernières élections locales dans de nombreux États membres[9]. Dans la lignée des principes fondateurs de l'Union, la Commission juge essentiel d'inverser cette tendance afin de raffermir le lien entre les électeurs et leurs représentants élus et de renforcer la légitimité des décisions prises par ces derniers.

C'est dans cet ordre d'idées que le renforcement des droits électoraux des citoyens a été hissé au rang des priorités politiques dans le programme de Stockholm. Le plan d'action de Stockholm du 20 avril 2010 souligne que «*pour rapprocher les citoyens du projet européen, il est essentiel de faciliter et d'encourager leur participation à la vie démocratique de l'Union. L'augmentation du taux de participation aux élections du Parlement européen est une ambition commune. Le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et européennes dont jouissent les citoyens européens résidant dans un autre État membre que leur État membre d'origine doit être encore valorisé et renforcé*»[10].

Le présent rapport contribue à la mise en œuvre de l'action 18 du rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union, en ce qu'il vise à encourager les États membres à veiller au respect absolu des droits de vote des citoyens de l'Union dans leur État membre de résidence et à informer comme il se doit les citoyens de l'Union de leurs droits électoraux[11]. À cet effet, la Commission analyse dans le présent rapport la connaissance que les citoyens de l'Union ont

---

5 COM(2005)382.

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

7 Article 10, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE).

8 Rapport sur les élections européennes COM(2010) 605.

9 Source: questionnaire envoyé aux États membres le 10 janvier 2011 (ci-après «le questionnaire»).

10 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens - Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm – COM/2010/0171 final.

11 Dans le rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union intitulé «Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union» - COM(2010) 603 final, la Commission a exposé 25 actions concrètes à entreprendre afin de lever les obstacles qui continuent d'empêcher les citoyens d'exercer réellement les droits que leur confère la législation de l'Union dans différents rôles de leur vie, notamment en tant qu'acteurs de la vie politique. À l'action 18, la Commission «*demande aux États membres de veiller au respect absolu des droits de vote des citoyens de l'Union dans leur État membre de résidence et de leur droit d'adhérer ou de fonder des partis politiques dans leur État membre de résidence, et d'informer comme il se doit les citoyens de l'Union de leurs droits électoraux*».

des droits électoraux aux élections municipales et l'usage qu'ils en font, tout en se concentrant sur les actions d'information mises en place par les États membres conformément aux dispositions de la directive. Y sont également mises en évidence les pratiques d'excellence des États membres en matière de campagnes d'information et d'initiatives visant à encourager les citoyens de l'Union non nationaux à prendre part à la vie institutionnelle et politique locale.

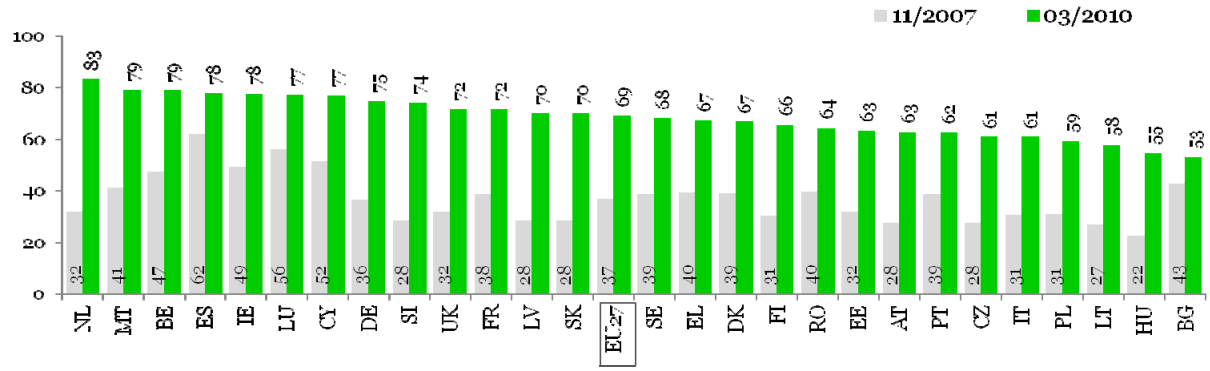
2. CONNAISSANCE ET PARTICIPATION

2.1. La connaissance des droits électoraux au sein de l'Union européenne

Ainsi qu'il ressort des statistiques des dernières enquêtes Eurobaromètre réalisées par la Commission européenne[12], la majorité des citoyens des États membres de l'Union savent qu'ils ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence. En quatre ans, la connaissance des citoyens de leurs droits électoraux au niveau local s'est nettement améliorée dans tous les États membres. À l'échelon de l'Union, le pourcentage moyen de citoyens qui ont connaissance de ces droits a presque doublé, passant de 37 % (2007) à 69 % (2010). La moyenne inférieure est passée de 22 % (2007) à 53 % (2010) et la moyenne supérieure de 62 % (2007) à 83 % (2010).

Connaissance d'un citoyen de l'Union de ses droits électoraux, 2007-2010

Un citoyen de l'Union vivant en/à/au/aux [NOTRE PAYS] jouit du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales - Vrai



T1(2010). Veuillez indiquer, pour chaque énoncé que je vais lire, si c'est vrai ou faux:
T4(2007). En fait, tous les citoyens des États membres de l'UE sont des «citoyens de l'Union européenne». D'après vous, de quels droits bénéficie un citoyen de l'Union?
Base: toutes les personnes interrogées, % par pays
Représentation des réponses correctes

Source: Eurobaromètre Flash n° 292.

Au cours de ces dernières années, la Commission européenne a largement contribué à informer les citoyens de l'Union au sujet de leurs droits électoraux, les encourageant également à participer activement à la vie démocratique de l'Union. Le programme «Droits fondamentaux et citoyenneté» 2007-2013 a contribué à mettre en place des actions de promotion d'initiatives d'information et d'éducation civique visant à relever le taux de participation aux élections. Au cours de la période 2007-2010, douze projets portant sur la participation active à la vie démocratique de l'Union ont bénéficié de fonds, des subventions

12 Eurobaromètre Flash n° 292.

ayant été octroyées pour un montant supérieur à 3,8 millions d'EUR[13]. Cette priorité thématique reste incluse dans le programme de travail de 2011[14].

La Commission a récemment proposé de proclamer 2013 «Année européenne des citoyens»[15]. L'Année européenne concourrait à la sensibilisation accrue des citoyens de l'Union à la liberté de circuler et de séjourner librement au sein de l'Union européenne et, plus généralement, au large éventail de droits que leur accorde la législation de l'Union dans des situations transfrontières, y compris les droits électoraux.

Plusieurs États membres ont adopté des mesures ciblées visant à informer les citoyens de l'Union de leurs droits électoraux aux élections municipales, quoique par des moyens différents[16]. Plus particulièrement, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lituanie et la Suède ont fait leur la pratique consistant à envoyer par la poste aux citoyens concernés des cartes d'électeur ou des lettres personnelles les informant sur la procédure électorale. Pour ce qui est des actions menées au niveau national, plusieurs États membres, tels que le Danemark, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, ont publié des informations sur le site internet officiel. L'Allemagne et le Royaume-Uni ont ouvert une ligne téléphonique à cet effet. Chypre, la France, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal et la Roumanie ont quant à eux opté pour la communication d'informations dans des publications sur papier ou dans la presse locale.

2.2. Taux de participation aux élections locales

La participation de citoyens de l'Union non nationaux à la vie démocratique de l'État membre dans lequel ils résident doit être examinée dans le contexte plus vaste du taux de participation général.

En ce qui concerne les dernières élections municipales qui se sont tenues dans les grandes villes, des capitales essentiellement, des États membres, le taux de participation oscillait entre 50 et 60 % dans sept États membres[17]. Le taux de participation était inférieur à 50 % dans dix de ces municipalités[18]. On recense globalement vingt États membres dans lesquels plus d'un tiers des électeurs en droit de voter n'ont pas participé aux dernières élections locales qui se sont tenues dans la capitale[19]. Le taux de participation dans des villes autres que les capitales, en fonction de leur taille, est encore plus faible[20]. La règle générale selon laquelle la

---

13 Informations disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/index_fr.htm

14 Décision de la Commission du 3 décembre 2010 portant adoption du programme de travail annuel 2011 au titre du programme spécifique «Droits fondamentaux et citoyenneté» - C(2010)8378.

15 COM(2011) 489 final.

16 Source: questionnaire.

17 Amsterdam: 51,38 %; Lisbonne: 53,44 %; Copenhague: 54,42 %; Paris: 56,93 %; Dublin: 57,77 %; Helsinki: 58,87 %; Riga: 58,92 %; Berlin: 60,2 % (Berlin étant une ville-État, les élections municipales sont en même temps des élections nationales, d'où le taux de participation élevé. Les élections municipales isolées en Allemagne affichent des taux de participation descendant jusqu'à 25 %, même dans les grandes villes).

18 Bucarest: 31,06 %; Bratislava: 33,55 %; Sofia: 37,85%; Vilnius: 42,28 %; Athènes: 43,04 %; Budapest: 43,59 %; Prague: 44,43 %; Ljubljana: 44,79 %; Londres: 45,30 %; Varsovie: 48,27 %.

19 Source: questionnaire.

20 Ostrava (République tchèque): 35,39 %; Lille (France): 48,83 %; Stuttgart (Allemagne): 48,7 %; Pécs (Hongrie): 33,24 %; Galway (Irlande): 49,89 %; Rotterdam (Pays-Bas): 47,9 %; Cracovie (Pologne): 35,37 %; Maribor (Slovénie): 43,38 %; Trnava (Slovaquie): 29,35 %; Salford (Royaume-Uni): 33,50 %.

participation aux élections locales est plus élevée qu'aux élections européennes a ses exceptions, notamment à Athènes, Budapest, Copenhague et Riga[21].

La plupart du temps, les données relatives au taux de participation aux élections locales révèlent une tendance à la désaffection des citoyens à l'égard de la politique. Remédier au «déficit démocratique» reste un défi pour les États membres et les institutions européennes, ainsi que pour les autorités locales élues à travers l'Union.

Plusieurs États membres partagent les mêmes facteurs empiriques tirant à la baisse le taux de participation. Une corrélation négative entre la taille de la population et le taux de participation a été constatée pour les élections locales. Dans les villes de très petite taille, les citoyens manifestent un intérêt plus grand pour la politique locale car ils ont l'impression qu'ils peuvent davantage influencer la prise de décisions. Cette tendance semble avoir pour exception les grandes capitales, dans lesquelles on observe une plus large implication de la population par rapport aux autres villes. L'hypothèse selon laquelle la tenue concomitante d'élections locales et nationales serait de nature à encourager la participation pourrait être émise. La présence, au niveau local, de partis nationaux incite les citoyens qui suivent ces partis à voter aux élections locales[22]. Enfin, il arrive souvent que l'abstention soit due à des questions de logistique, telles que l'absence de procédures de vote alternatives (vote par anticipation, vote par correspondance, etc.) permettant aux électeurs qui sont peut-être dans l'incapacité de participer aux élections de remplir quand même leur bulletin de vote.

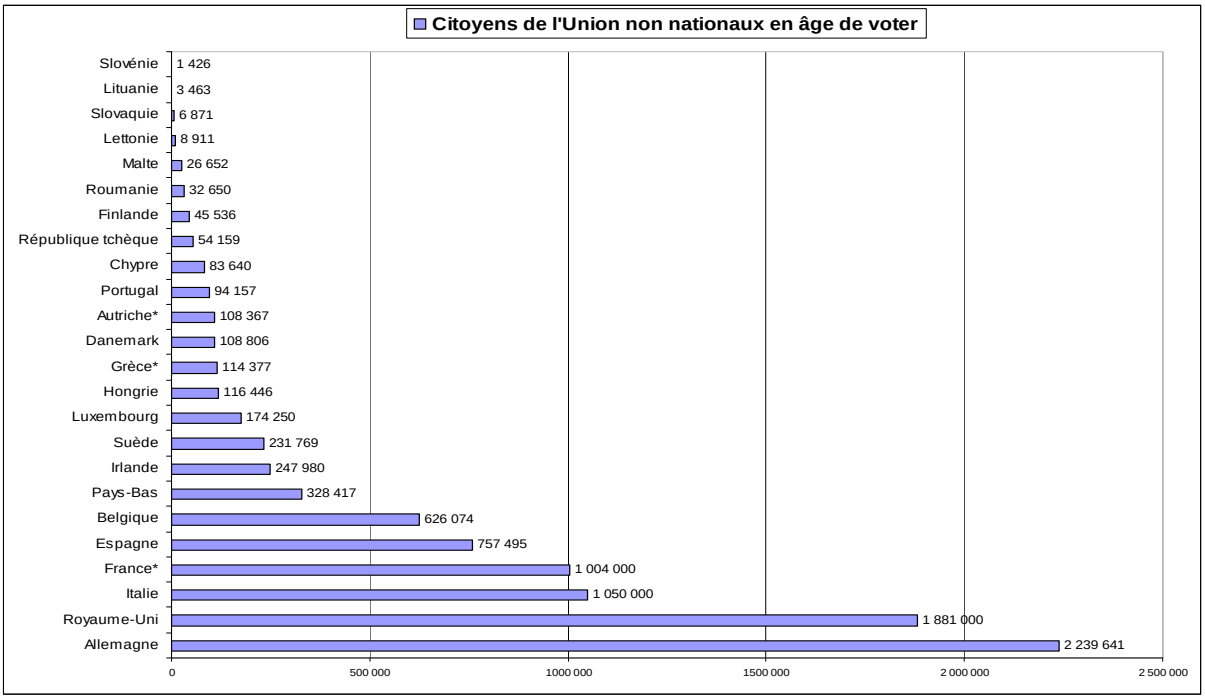
2.3. Participation de citoyens de l'Union non nationaux aux élections municipales dans leur État membre de résidence

À la fin de l'année 2010, plus de 8 millions de citoyens de l'Union en âge de voter résidaient dans un État membre autre que le leur. C'est en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie que leur nombre était le plus élevé, suivis de la France, de l'Espagne et de la Belgique. Cette donnée signifie que 8 millions de citoyens de l'Union pourraient participer aux élections municipales dans leur État membre de résidence.

---

21 Ci-dessous taux de participation aux dernières élections locales/européennes dans les capitales mentionnées: Athènes: 43,04 %/45,6 %; Budapest: 43,59 %/44,91 %; Copenhague: 54,42 %/61,1 %; Riga: 58,92 %/59,13 %.

22 Au Royaume-Uni, le taux de participation aux élections locales était de 39,1 % et 39,9 % en 2009 et 2008 respectivement; le taux de participation aux élections locales de 2010, organisées conjointement avec les élections législatives, s'est élevé à 62,2 %. En Allemagne, Coblence a enregistré un taux de participation de 51,3 % aux élections municipales de 2002, contre 66,7 % en 2009, lorsque les élections municipales ont été organisées en même temps que les élections fédérales. En Italie, le taux de participation aux élections locales à Rome en 2006 était de 65,98 %, un chiffre qui est passé à 73,66 % en 2008, lorsque les élections locales ont été organisées en même temps que les élections législatives.



** Données partielles. Le Royaume-Uni a communiqué des données sur tous les citoyens de l'Union non nationaux résidant sur son territoire. France: les données disponibles renvoient au rapport précédent. La Grèce a fourni des données sur les citoyens de l'Union non nationaux, de plus de 20 ans, résidant sur son territoire. L'Autriche a transmis des données uniquement en rapport avec sa capitale. Aucune donnée sur la Bulgarie, l'Estonie et la Pologne n'est disponible.*

Par rapport aux données du premier rapport publié en 2002[23], plusieurs États membres ont enregistré une hausse substantielle du nombre de citoyens de l'Union non nationaux en âge de voter qui résident dans un État membre dont ils ne possèdent pas la nationalité. Les chiffres étaient plus précisément les suivants: le nombre de ces citoyens passe, en Italie, de 56 000 à 1 050 000; en Allemagne, de 1 521 000 à 2 239 641; en Grèce, de 16 000 à 114 377; en Irlande, de 76 000 à 247 980; au Danemark, de 32 000 à 108 806; et au Portugal de 26 000 à 94 157[24].

Malgré cette hausse sensible du nombre de citoyens de l'Union non nationaux en âge de voter qui résident dans un État membre autre que celui dont ils possèdent la nationalité, seul un nombre relativement faible d'entre eux ont réellement exercé leurs droits électoraux aux élections municipales qui se sont tenues ces dernières années dans leur État de résidence.

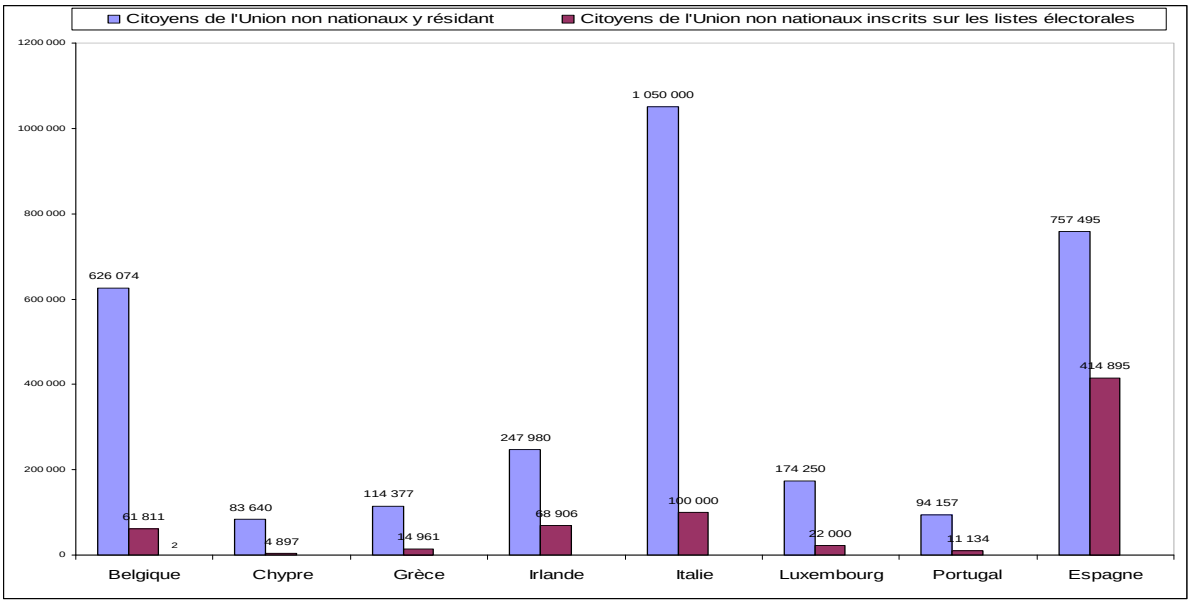
Le citoyen doit s'inscrire sur la liste électorale avant de pouvoir participer aux élections municipales. Les modalités d'inscription varient d'un État membre à l'autre[25]. Dans les États membres qui ne prévoient pas l'inscription d'office, il ressort des données communiquées que

23 COM(2002) 260.

24 Source: questionnaire.

25 En Allemagne, en Autriche (Burgenland excepté), au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, aux Pays-Bas, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie et en Suède, tous les résidents, y compris les citoyens de l'Union non nationaux, sont inscrits d'office sur les listes électorales.

seuls 10 % en moyenne des citoyens de l'Union non nationaux ont demandé à être inscrits sur les listes électorales[26].



États membres sans système d'inscription d'office
(aucune donnée disponible pour la Bulgarie, la France, la Pologne, la République tchèque et le Royaume-Uni)

Il peut être relevé qu'une nette domination d'une communauté nationale particulière par rapport à l'ensemble des citoyens de l'Union non nationaux qui résident dans un État membre est à l'origine, dans certains cas, d'une forte participation de cette communauté aux élections locales. Il en va ainsi pour l'Irlande, l'Espagne et la Suède[27].

Aucune donnée n'a été communiquée sur le pourcentage de citoyens de l'Union résidant dans un pays dont ils ne possèdent pas la nationalité qui ont réellement voté après avoir été inscrits sur les listes électorales; une fois inscrits sur ces listes, aucune distinction n'est faite entre électeurs nationaux et électeurs non nationaux. Soucieux d'éviter toute discrimination, les

---

26 Dans le questionnaire, les États membres ont été invités à fournir des données concernant les dernières élections municipales si celles-ci ont été organisées dans le cadre d'une journée électorale au niveau national, ainsi que des données relatives à des élections municipales récentes, remontant aux trois dernières années, dans les autres cas.

27 En Irlande, le pourcentage de citoyens de l'Union non nationaux inscrits a atteint 25 % environ. Les citoyens britanniques représentent 25 % du total de citoyens de l'Union non nationaux et 74 % d'entre eux se sont inscrits sur les listes électorales. Ils sont particulièrement impliqués dans la vie politique irlandaise étant donné que, selon le principe de réciprocité, ils peuvent voter aux élections du *Dáil Éireann* (chambre basse du parlement) tout comme les citoyens irlandais peuvent participer aux élections législatives au Royaume-Uni. En Espagne, le pourcentage de citoyens de l'Union non nationaux inscrits est supérieur à 50 %. La grande majorité des citoyens britanniques et allemands, qui comptent pour 18,5 % de l'ensemble des citoyens de l'Union non nationaux, se sont inscrits sur les listes électorales. Cette proportion relativement élevée peut également s'expliquer par le fait que l'Espagne est le seul État membre, parmi ceux qui ont opté pour un système d'inscription non automatique, à envoyer une lettre personnelle contenant des informations sur la procédure électorale à chaque citoyen de l'Union non national. Par ailleurs, les citoyens de l'Union non nationaux installés en Irlande et en Espagne avaient déjà la possibilité de voter aux élections municipales, sous certaines conditions, avant l'entrée en vigueur de la directive. Enfin, en Suède, les citoyens finlandais représentent 27,5 % de l'ensemble de citoyens de l'Union non nationaux, dont la participation aux dernières élections locales est estimée à quelque 30 %.

États membres ne collectent généralement pas ce genre de données. On dispose de très peu de données sur le nombre de citoyens de l'Union non nationaux qui se présentent aux élections et qui sont élus. Plus particulièrement, l'Allemagne, l'Autriche, la République tchèque et la Suède ont mis en lumière les difficultés rencontrées dans la collecte de ces données auprès des autorités locales en raison de l'absence de point de contact unique, élément qui avait déjà été souligné dans le dernier rapport sur les élections européennes[28].

C'est la France et la Suède qui ont communiqué le plus haut pourcentage de citoyens de l'Union non nationaux élus par rapport au nombre de citoyens de l'Union non nationaux qui se présentent (respectivement 32,8 % et 17,1 %). L'Autriche, l'Espagne et le Luxembourg ont fait part d'un nombre considérable de citoyens de l'Union non nationaux élus.

3. TRANSPOSITION ET APPLICATION

3.1. L'état d'avancement des travaux de transposition de la directive 94/80/CE

Dans le présent rapport, la Commission évalue pour la première fois la législation nationale adoptée par les États membres qui ont rejoint l'Union à partir de 2004, ainsi que les dispositions nationales des autres États membres qui sont entrées en vigueur depuis la publication du rapport de 2002.

Il convient de faire remarquer que le rapport couvre aussi les nouvelles dispositions législatives dont la communication, à ce jour, n'a été possible que par questionnaire interposé, sans qu'elles aient été notifiées officiellement à la Commission[29].

Sur la base des mesures nationales de transposition communiquées par les États membres, le niveau de transposition de la directive dans le droit de tous les États membres peut être jugé satisfaisant. Pour autant, il convient de remédier à certains problèmes dus à une transposition incorrecte ou incomplète afin d'éviter toute erreur de mise en œuvre, ce qui représenterait un obstacle au plein exercice des droits électoraux.

Dans certains États membres[30], les dispositions des articles 3 et 4 de la directive[31] semblent avoir fait l'objet d'une transposition erronée: dans ces États membres, les citoyens de l'Union non nationaux bénéficient du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales seulement après une période minimale de résidence, alors que les nationaux ne sont pas soumis à une telle obligation. En outre, cette législation ne prévoit pas la possibilité, lorsque le droit de vote est subordonné à une période minimale de résidence, de considérer que les citoyens de

---

28 COM(2010) 605.

29 Autriche, Chypre, Lituanie, Luxembourg et Slovénie.

30 La Commission étudie en ce moment les cas lituanien et slovène. Les autorités slovènes ont récemment informé la Commission qu'elles acceptaient de modifier leur législation nationale en vue de la mettre en parfaite conformité avec la directive.

31 En vertu de l'article 3 de la directive, les citoyens de l'Union qui, sans en avoir la nationalité, réunissent les conditions auxquelles la législation de l'État membre de résidence subordonne le droit de vote et d'éligibilité de ses ressortissants ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans cet État membre. L'article 4 dispose que si les ressortissants de l'État membre de résidence, pour être électeurs ou éligibles, doivent résider depuis une période minimale sur le territoire national, les électeurs et éligibles aux élections municipales sont réputés remplir cette condition lorsqu'ils ont résidé pendant une durée de résidence équivalente dans d'autres États membres.

l'Union non nationaux ont rempli cette obligation y compris lorsqu'ils ont séjourné pendant cette période dans un État membre, quel qu'il soit, autre que leur État membre de résidence.

Dans un État membre, l'électeur doit remettre sa demande d'inscription sur la liste électorale dans les 30 jours à compter de l'acquisition de sa qualité d'électeur, ce qui apparaît comme une discrimination entre les citoyens de l'Union nationaux et les citoyens de l'Union non nationaux. Le dies a quo du délai mentionné diffère: il débute le jour de l'acquisition de la majorité électorale pour les nationaux, contre le jour de l'inscription en tant que résident pour les non nationaux. Les conséquences de la disposition concernée semblent différentes pour les citoyens de l'Union nationaux et les non nationaux[32].

L'article 7 dispose que chaque citoyen de l'Union exerce son droit de vote aux élections municipales dans l'État membre de résidence s'il en a manifesté la volonté. La plupart des États membres (Allemagne, Autriche, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suède) adoptent un système plus favorable d'inscription d'office sur la liste électorale. Les citoyens ont ainsi la possibilité de voter sans devoir introduire une demande d'inscription dans un délai impératif.

La directive impose certaines obligations aux États membres afin de faciliter l'inscription de citoyens de l'Union sur la liste électorale[33]. À la suite de diverses plaintes émanant de citoyens, la Commission a pris contact, en 2010, avec deux États membres dans lesquels des citoyens de l'Union travaillant pour des instances internationales situées sur le territoire des pays en question étaient confrontés à des obstacles dans l'exercice de leurs droits électoraux. La législation nationale ne permettait pas à ces citoyens résidents de s'inscrire sur les listes électorales en vue de participer aux élections. À la suite de contacts avec la Commission, ces États membres ont récemment modifié leur législation et supprimé les obstacles recensés[34].

Quand un citoyen de l'Union éligible introduit sa déclaration de candidature, il est tenu de produire les mêmes documents justificatifs qu'un candidat ressortissant de l'État membre en question. Les États membres peuvent réclamer un certain nombre de documents facultatifs autres qu'une déclaration formelle précisant la nationalité et les adresses dans l'État membre de résidence[35]. La Commission juge non conforme à la directive toute législation nationale imposant systématiquement de remettre un certificat délivré par l'État membre d'origine attestant que le citoyen n'a pas été déchu de son droit d'éligibilité. En vertu de la directive, un tel certificat ne peut être demandé qu'en cas de doute quant à l'authenticité de la déclaration. La Commission y voit une charge supplémentaire pour les citoyens non nationaux qui

---

32 La Commission étudie en ce moment le cas de Chypre.

33 En vertu de l'article 8 de la directive, a) les États membres prennent les mesures nécessaires pour permettre à l'électeur d'être inscrit sur la liste électorale en temps utile avant le scrutin; b) pour être inscrit sur la liste électorale, le citoyen de l'Union non national doit apporter les mêmes preuves qu'un électeur national; c) l'État membre peut exiger que les citoyens de l'Union non nationaux présentent un document d'identité en cours de validité ainsi qu'une déclaration formelle précisant leur nationalité et leurs adresses dans l'État membre de résidence.

34 Loi n° 1545 du 21 décembre 2010 pour le Danemark et loi n° 1843/2010 pour la Suède.

35 Déclaration attestant qu'il n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans l'État membre d'origine; en cas de doute, certificat délivré par l'État membre d'origine attestant qu'il n'est pas déchu de son droit d'éligibilité; un document d'identité en cours de validité; une déclaration attestant formellement qu'il n'occupe pas une fonction incompatible; une déclaration mentionnant la dernière adresse dans l'État membre d'origine.

souhaitent exercer leur droit électoral. Par ailleurs, exiger le numéro de référence du certificat de résidence n'est à première vue pas conforme à la directive[36].

La directive oblige l'État membre de résidence à informer les citoyens de l'Union non nationaux «en temps utile et dans les formes appropriées» des conditions et modalités d'exercice de leurs droits électoraux aux élections municipales. Plus particulièrement, un citoyen de l'Union non national a le droit d'être informé de la suite réservée à sa demande d'inscription sur la liste électorale ou à sa déclaration de candidature. Certains États membres[37] n'ont prévu aucune disposition expresse dans la loi nationale transposant la directive pour ce qui est de l'obligation d'informer les citoyens concernés à ce sujet. En cas de refus de la demande d'inscription sur la liste électorale ou de rejet de la candidature par l'État membre de résidence, la directive consacre également le droit des citoyens de l'Union d'être informés des voies de recours que la législation prévoit pour les ressortissants de cet État membre. Dans certains cas, la loi nationale n'inclut pas expressément cette disposition[38]. La législation de plusieurs États membres[39] transposant la directive n'inclut pas spécifiquement la disposition de cette dernière obligeant les États membres à informer, en temps utile et dans les formes appropriées, les électeurs et éligibles des conditions et modalités d'exercice des droits électoraux. Il n'en demeure pas moins que ces États membres ont tous communiqué les mesures et initiatives institutionnelles prises lors des dernières élections municipales pour informer les citoyens au sujet de l'exercice de leurs droits électoraux, garantissant ainsi la mise en œuvre effective de ces dispositions de la directive.

3.2. Analyse des dispositions adoptées par les États membres, conformément à l'article 5, paragraphes 3 et 4, de la directive visant à réserver à leurs propres ressortissants l'accès à certaines fonctions

Il découle du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre de résidence, tel que prévu par la directive, qu'un citoyen de l'Union peut devenir membre élu d'un conseil municipal et devenir maire dans un État membre dont il ne possède pas la nationalité.

La directive donne aux États membres la possibilité de réserver à leurs propres ressortissants un certain nombre de fonctions de l'administration locale, à savoir celles liées à l'exécutif de la ville (fonctions de chef, d'adjoint ou de suppléant, ou de membre d'un collège directeur de l'exécutif d'une collectivité locale de base), si ces personnes sont élues pour exercer ces fonctions pendant la durée du mandat ou pour l'exercice à titre provisoire et intérimaire desdites fonctions.

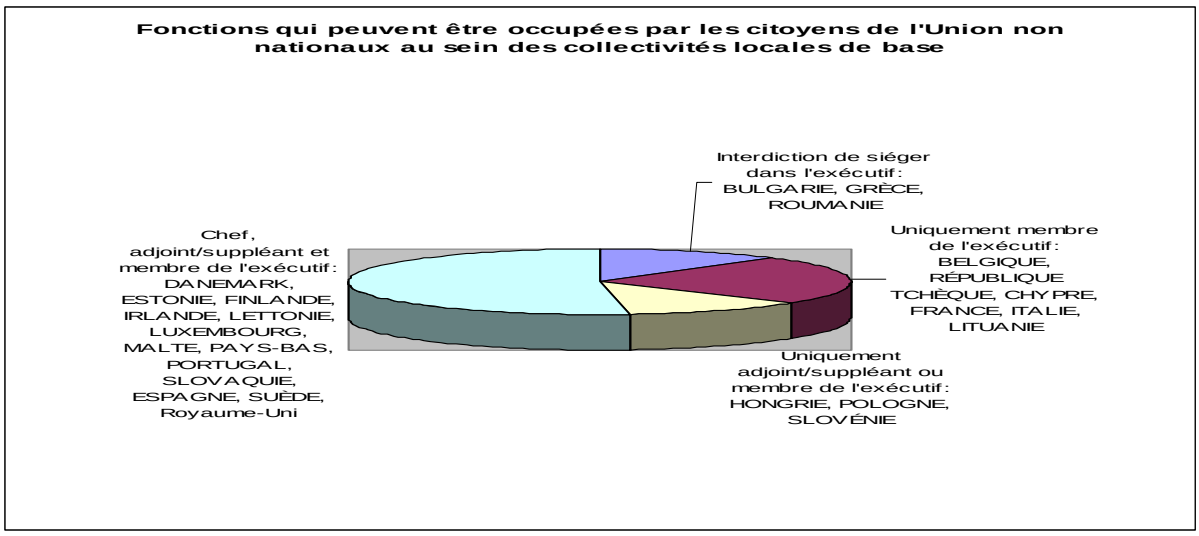
---

36 La Commission étudie en ce moment le cas de la Bulgarie.

37 Bulgarie, Chypre, Espagne, France, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie.

38 Espagne, France, Slovaquie.

39 Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Italie, Lettonie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.



** L'Allemagne et l'Autriche sont des républiques fédérales; les dispositions diffèrent selon le* land *de référence*.

Le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni n'appliquant pour l'instant aucune restriction, les citoyens de l'Union non nationaux peuvent être nommés aux postes de chef, d'adjoint ou de suppléant, ou encore de membre de l'exécutif d'une collectivité locale de base. Trois États membres[40] ont réservé à leurs propres ressortissants uniquement la fonction de chef de l'administration locale. Dans six autres États membres[41], les citoyens de l'Union non nationaux ne peuvent même pas occuper les fonctions d'adjoint ou de suppléant, mais peuvent en revanche entrer dans l'exécutif. Enfin, d'autres États membres[42] ont appliqué toutes les restrictions autorisées par la directive et, en conséquence, les citoyens de l'Union non nationaux ne peuvent même pas devenir membres de l'exécutif.

Le présent rapport est l'occasion, pour la Commission, d'analyser pour la première fois ces aspects de la directive. Elle est d'avis que les législations moins restrictives peuvent contribuer plus efficacement à l'intégration des citoyens et à leur participation à la vie démocratique de l'État membre de résidence.

3.3. Mise à jour concernant l'annexe de la directive: «collectivités locales de base» dans les États membres

La directive renferme une annexe répertoriant les dénominations des «collectivités locales de base» dans chaque État membre, au sens de son article 2, paragraphe 1, point a)[43]. Cette liste des «collectivités locales de base» délimite le champ d'application de la directive, c'est-à-dire l'application de ses dispositions. À cet égard, elle doit absolument être tenue à jour.

---

40 Hongrie, Pologne et Slovénie.

41 Belgique, Chypre, France, Italie, Lituanie et République tchèque.

42 Bulgarie, Grèce et Roumanie.

43 Aux fins de l'article 2, paragraphe 1, point a), de la directive, on entend par «collectivité locale de base» les entités administratives figurant à l'annexe qui, selon la législation de chaque État membre, ont des organes élus au suffrage universel direct et sont compétentes pour administrer, au niveau de base de l'organisation politique et administrative, sous leur propre responsabilité, certaines affaires locales.

Cette annexe a été modifiée en 2003[44] (en vue de l'adhésion de 10 États membres en 2004) et en 2006[45] (en vue de l'adhésion de deux États membres en 2007) pour ajouter la dénomination des «collectivités locales de base» de ces États membres.

Quelques États membres ont par ailleurs notifié récemment à la Commission leur nouvelle législation portant modification de la dénomination de leurs collectivités locales de base au sens de la directive[46]. La Commission a invité tous les États membres à notifier officiellement toute nouvelle législation communiquée sur ce point.

4. DEROGATION CONFORMEMENT A L'ARTICLE 22, PARAGRAPHE 1, DU TFUE

L'article 22, paragraphe 1, du TFUE prévoit que des dispositions dérogatoires aux modalités générales peuvent être prévues dans la directive lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient.

L'article 12 de la directive autorise l'introduction de dérogations au principe d'égalité de traitement lorsque des problèmes spécifiques à un État membre les justifient. Les États dans lesquels la proportion de citoyens de l'Union en âge de voter y résidant sans en avoir la nationalité dépasse 20 % de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter y résidant peuvent exiger une période minimale de résidence, tant des électeurs que des candidats, ou prendre des mesures relatives à la composition des listes de candidats en vue de faciliter l'intégration des ressortissants étrangers et d'éviter une «polarisation» entre les listes de candidats «nationaux» et celles de candidats «non nationaux».

Le Luxembourg, qui est le seul État membre à remplir cette condition particulière, a fait usage de cette dérogation en limitant le droit de vote aux citoyens de l'Union non nationaux légalement domiciliés au Luxembourg et ayant résidé sur le territoire luxembourgeois pendant au moins cinq ans avant l'inscription[47]. En ce qui concerne le droit d'éligibilité, les citoyens de l'Union non ressortissants du Luxembourg doivent également y avoir résidé pendant au moins cinq années avant le dépôt de leur déclaration de candidature[48].

La Commission a demandé[49] aux autorités luxembourgeoises de lui fournir les informations les plus récentes en ce qui concerne le nombre de citoyens de l'Union en âge de voter qui résident au Luxembourg sans en être ressortissants, ainsi que le nombre total de citoyens de l'Union en âge de voter qui résident au Luxembourg.

Selon les données communiquées par les autorités luxembourgeoises, 174 250 citoyens de l'Union en âge de voter résident au Luxembourg sans en avoir la nationalité, sur un total de 406 300 citoyens de l'Union en âge de voter y résidant. Il en résulte que les premiers

---

44 Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO L 236 du 23.9.2003, p. 334).

45 Directive 2006/106/CE du Conseil (JO L 363 du 20.12.2006, p. 409).

46 Danemark, Grèce et Lettonie.

47 Article 2 de la loi du 18 février 2003.

48 Article 192 de la loi du 18 février 2003.

49 Lettre du 11 février 2011.

représentent 42,9 % des seconds, soit une proportion supérieure au plafond de 20 % fixé par la directive.

Aussi l'octroi d'une dérogation au Luxembourg reste-t-il justifié.

Par sa loi du 13 février 2011, le Luxembourg a étendu le droit d'éligibilité aux ressortissants de pays tiers y résidant. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, tous les citoyens non nationaux peuvent occuper les fonctions de chef ou de membre de l'exécutif d'une collectivité locale de base.

L'article 12, paragraphe 2, autorise la Belgique à appliquer les restrictions prévues par la directive à un nombre limité de communes dont elle communique la liste un an au moins avant le scrutin communal pour lequel il est envisagé de faire usage de la dérogation, ce que la Belgique n'a jamais fait.

Conformément à l'article 12, paragraphe 3, si la législation d'un État membre dispose que les ressortissants d'un État membre qui résident dans un autre État membre y ont le droit de vote au Parlement national de cet État et peuvent être inscrits, à cet effet, sur les listes électorales dans exactement les mêmes conditions que les électeurs nationaux, le premier État membre peut, par dérogation à la directive, ne pas en appliquer les articles 6 à 11 à ces ressortissants. Aucun État membre n'a jamais invoqué la dérogation prévue à l'article 12, paragraphe 3[50].

5. EFFORTS SUPPLEMENTAIRES POUR GARANTIR L'APPLICATION DES DROITS ELECTORAUX ET LA PARTICIPATION DES CITOYENS A LA VIE DEMOCRATIQUE

5.1. Droit d'adhérer à un parti politique ou de fonder un parti politique dans l'État de résidence

En vertu du principe de non-discrimination, les citoyens de l'Union doivent jouir des droits électoraux dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État membre où ils résident. Il découle de ce qui précède que les citoyens de l'Union doivent pouvoir participer pleinement à la vie politique de l'État membre de résidence, notamment en ce qui concerne l'affiliation aux partis politiques existants, voire la fondation de nouveaux partis.

Dans le prolongement des actions annoncées dans le rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union visant à ce que les citoyens de l'Union non nationaux bénéficient des mêmes conditions que les citoyens nationaux, la Commission est récemment entrée en contact avec les États membres dont la législation nationale restreint la possibilité des citoyens de l'Union non nationaux de s'affilier à un parti politique ou d'en fonder un[51]. Ainsi qu'elle l'a déjà mis en évidence dans son dernier rapport sur les élections européennes[52], la Commission estime que de telles restrictions prévues dans les législations nationales constituent une entrave à

---

50 Conformément à l'article 12, paragraphe 3, si la législation d'un État membre dispose que les ressortissants d'un État membre qui résident dans un autre État membre y ont le droit de vote au Parlement national de cet État et peuvent être inscrits, à cet effet, sur les listes électorales dans exactement les mêmes conditions que les électeurs nationaux, le premier État membre peut, par dérogation à la directive, ne pas en appliquer les articles 6 à 11 à ces ressortissants.

51 La Commission analyse en ce moment le cas de la République tchèque, de l'Allemagne, de la Grèce, de la Lituanie, de la Lettonie, de la Pologne, de la Slovaquie et de l'Espagne. La Finlande a déjà annoncé qu'elle allait retirer de sa législation les restrictions actuelles sur ce point.

52 COM(2010)605.

l'exercice des droits électoraux des citoyens de l'Union. Forte des prérogatives que lui confèrent les traités, la Commission interviendra dans les cas où ces restrictions n'ont pas été levées afin de veiller au respect de la directive.

5.2. Bonnes pratiques en matière de promotion de la participation des citoyens de l'Union non nationaux

La Commission insiste sur l'importance des actions et initiatives visant à promouvoir et à encourager la participation des citoyens de l'Union à la vie démocratique de l'État membre de résidence.

Certains États membres ont déjà mis en place des bonnes pratiques qui pourraient être prises en exemple. C'est notamment le cas de l'Allemagne, du Danemark, de l'Espagne, de l'Estonie, de la Finlande, de la Hongrie, de la Lituanie et de la Suède, qui ont adopté des mesures ciblées pour informer les citoyens de l'Union de leurs droits de vote et d'éligibilité aux élections municipales; ces mesures consistent en l'envoi par la poste de lettres personnelles ou de cartes d'électeur reprenant des informations sur les procédures électorales.

Dans ce contexte, la conduite d'une campagne de sensibilisation ciblant spécialement les jeunes dans les écoles, comme le Luxembourg l'a fait, doit être considérée comme un instrument efficace pour encourager la participation aux élections municipales. En plus d'être un point de référence central de la vie de la communauté locale, en particulier pour les primo-votants, l'école constitue également un acteur clé de l'intégration et de l'éducation civique.

La directive autorise les États membres dans lesquels le vote n'est pas obligatoire à adopter un système d'inscription d'office des électeurs. Ce système est déjà mis en œuvre en Allemagne, en Autriche (Burgenland excepté), au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, aux Pays-Bas, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie et en Suède. La Commission voit d'un œil favorable la pratique consistant à prévoir l'inscription d'office des citoyens de l'Union non nationaux sur les listes électorales en même temps que leur inscription en tant que résidents. Cette pratique permettrait de ne pas imposer une formalité supplémentaire aux citoyens désireux d'exercer leur droit de vote dans la mesure où elle leur évite de devoir introduire une demande d'inscription de plus dans un délai impératif.

La Commission conseille comme bonne pratique aux États membres qui adoptent un système d'inscription non automatique sur les listes électorales de ne pas fixer de délai impératif pour l'introduction des demandes d'inscription. C'est le cas de l'Italie. C'est dans la toute dernière phase de la campagne électorale que les citoyens participent davantage aux débats politiques et, partant, décident d'exercer individuellement leur droit de vote. Par conséquent, fixer un délai impératif pour les inscriptions sur les listes électorales venant à échéance bien avant la fin de la campagne électorale pourrait exclure les citoyens qui décident au dernier moment d'aller voter.

6. CONCLUSIONS

La comparaison entre les données communiquées dans le premier rapport et celles recueillies au moyen du questionnaire en 2011 révèle que le nombre de citoyens de l'Union en âge de voter résidant dans un État membre dont ils ne possèdent pas la nationalité est passé de 4,7 millions (2000) à 8 millions (2010), essentiellement en raison de l'élargissement[53]. Le nombre de citoyens de l'Union non nationaux qui participent activement à la vie démocratique locale ne semble pas avoir augmenté proportionnellement, du moins si l'on s'en réfère aux demandes d'inscription sur les listes électorales.

La participation aux différents types d'élections est devenue un défi pour les démocraties européennes. La légitimité tirée de scrutins libres et universels constitue le fondement de la gouvernance démocratique. Le taux de participation aux élections est un indicateur clé de la qualité d'une démocratie. Aussi convient-il de maintenir la lutte contre la désaffection à l'égard de la politique parmi les priorités absolues à l'ordre du jour de l'Union et des États membres. Il faut redoubler d'efforts pour mettre les citoyens en possession d'informations ciblées sur leurs droits électoraux et les formalités administratives à remplir pour les exercer. Il convient de voir dans toutes les initiatives visant à sensibiliser davantage aux droits électoraux et à encourager la participation aux élections locales une aide utile et efficace, y compris la participation aux programmes gérés par la Commission, ainsi qu'indiqué au chapitre 2.1.

La Commission continuera de veiller, en étroite coopération avec les États membres, à ce que la directive soit transposée et mise en œuvre correctement et d'aider les États membres à adopter toutes les mesures nécessaires au plein exercice des droits électoraux, tout en levant les obstacles au droit des citoyens d'être informés en temps utile et dans les formes appropriées de leurs droits électoraux. La proposition visant à proclamer 2013 Année européenne des citoyens représente une réelle occasion d'intensifier les efforts pour promouvoir la participation aux élections, avec le concours des autorités nationales et locales intéressées, ainsi que des parties prenantes clés façonnant la vie politique des États membres et de leurs citoyens.

À cette fin, la Commission compte recourir à une plateforme de coopération informelle visant à rendre plus aisé le dialogue direct entre la Commission, le Comité des régions et les associations nationales d'autorités locales et régionales. Grâce à cette plateforme, la Commission décèlera toute difficulté tenace rencontrée par les autorités locales lorsqu'elles mettent en œuvre les droits électoraux des citoyens de l'Union et s'inspirera directement des idées et de l'expertise de ces autorités, ainsi que des pratiques d'excellence élaborées par leurs soins, et ce dans le but d'améliorer l'exercice effectif de ces droits sur le terrain.

[53] Quelque 40 % sont des ressortissants d'États membres ayant adhéré à l'Union depuis 2004.