COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.1.2018
COM(2018) 44 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

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

1. 1. INTRODUCTION

L'avenir de l'Europe repose sur la capacité de ses citoyens à défendre les valeurs communes qui les lient: la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux. La tenue d'élections libres et régulières représente l'expression fondamentale de la démocratie et les élections dans l'UE doivent observer les normes démocratiques les plus élevées. Comme l'a déclaré le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, à l'occasion de son discours sur l'état de l'Union en septembre 2017[1], le moment est venu de bâtir une Europe plus unie, plus forte, plus démocratique d'ici à 2025.

Les autorités locales ou municipales constituent le niveau de gouvernance le plus proche des citoyens européens et occupent une place essentielle dans la vie politique européenne qui touche directement ces derniers. Participer démocratiquement à des élections municipales témoigne d'une implication plus large dans la communauté locale. Une telle participation va également de pair avec une meilleure intégration dans la société, un sentiment d'appartenance et un engagement démocratique plus vaste. Toutefois, les citoyens européens ayant exercé leur droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (les «citoyens mobiles de l'UE») risquent de se sentir étrangers à la culture politique locale lorsqu'ils changent de pays de résidence.

1.1. Droit de vote aux élections municipales

La citoyenneté européenne donne à chaque citoyen de l'Union le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes, qu'il possède ou non la nationalité du pays de l'UE dans lequel il réside et selon les mêmes conditions que celles s'appliquant aux ressortissants de ce pays. Ce droit est consacré par l'article 22, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne[2]. Les modalités de l'exercice de ce droit sont établies par la directive 94/80/CE du Conseil (la «directive»)[3].

Il existe toutefois deux restrictions. Tout d'abord, un État membre peut décider que seuls ses propres ressortissants sont éligibles à la fonction de chef de l'exécutif d'une collectivité locale de base[4]. Ensuite, si l'électorat est constitué à plus de 20 % de ressortissants étrangers, un État membre est en droit de subordonner la participation aux élections municipales à une période de résidence supplémentaire.

1.2. Contenu du rapport

Dans ce troisième rapport[5], qui fait suite au rapport de 2017 sur la citoyenneté de l'Union, la Commission dresse le bilan de la mesure dans laquelle, depuis 2012, les citoyens de l'Union ont exercé leur droit de vote aux élections municipales dans leur État membre de résidence.

Le rapport repose en grande partie sur les données fournies directement par les États membres en réponse à un questionnaire envoyé aux autorités nationales concernées. Le questionnaire

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm.

[2] Ce droit fondamental est également inscrit à l'article 40 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

[3] 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).

[4] Ces termes sont définis dans la directive; il peut par exemple s'agir de la fonction de maire.

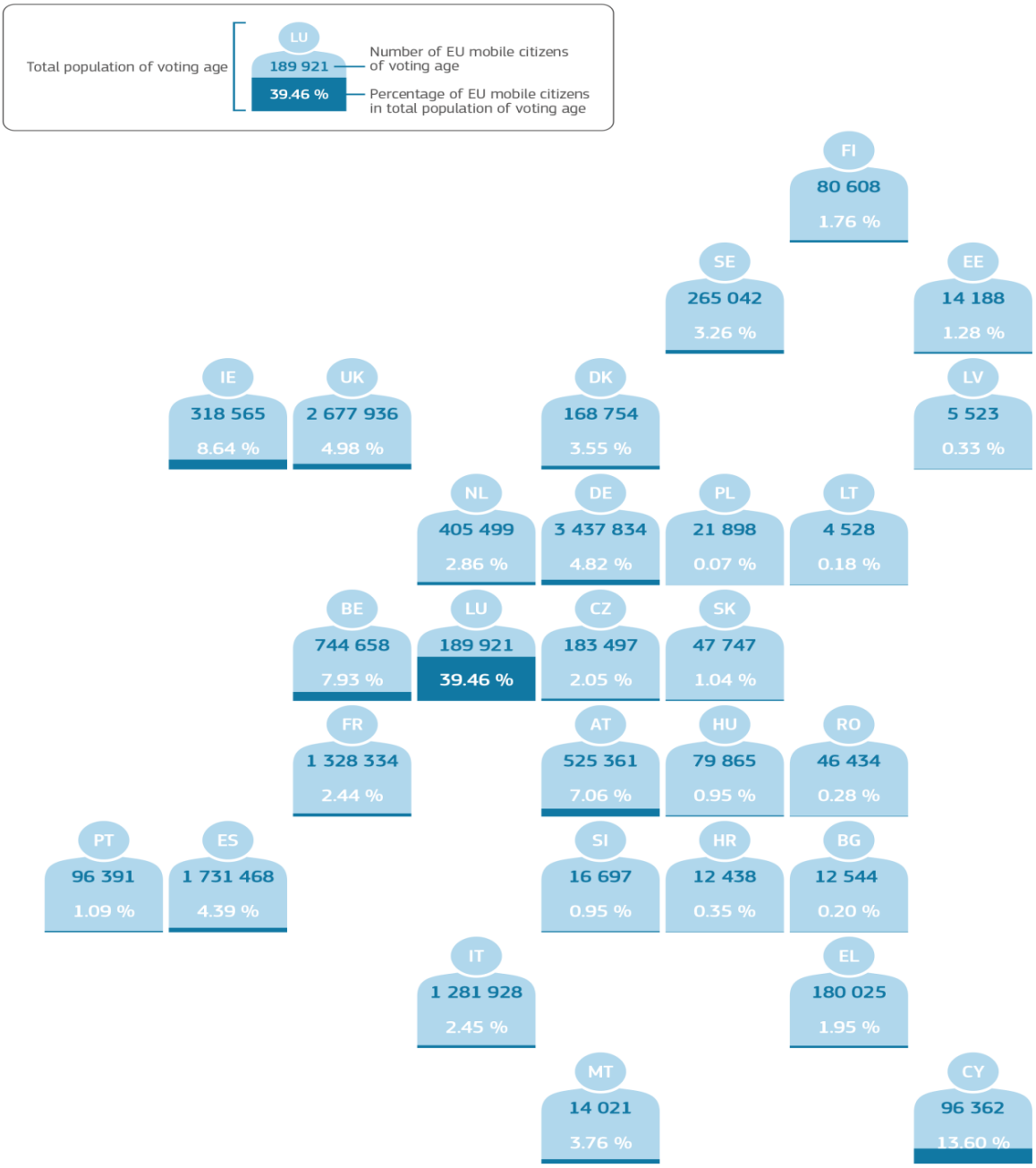
[5] Le premier rapport sur la transposition et la mise en œuvre de la directive présenté en application de l'article 13 de celle-ci a été adopté par la Commission en 2002 [COM(2002) 260 final]. Le deuxième rapport a été adopté en 2012 [COM(2012) 99 du 9.3.2012]. Il évaluait l'état de la transposition et de la mise en œuvre dans les États membres qui avaient rejoint l'Union depuis 2002 et contenait l'analyse de la Commission relative aux déclarations effectuées en application de l'article 14 de la directive.

visait à rassembler des informations concernant la taille de l'électorat constitué de citoyens mobiles de l'UE dans chaque État membre ainsi que leur représentation sur les listes électorales pour les élections municipales dans leur État membre de résidence. Les informations demandées concernaient également le taux de participation électorale de ces citoyens lors des élections municipales les plus récentes ainsi que les mesures prises pour encourager leur participation au vote. D'autres données de la Commission sont venues s'associer à ces informations et les compléter. Certaines données n'étaient pas toujours disponibles étant donné que les registres des électeurs et de la population nationaux et municipaux possèdent chacun leurs propres caractéristiques.

2. 2. CONNAISSANCE ET PARTICIPATION

Depuis la consécration de la libre circulation dans les traités, il est devenu beaucoup plus simple de vivre, de travailler, d'étudier et de voyager au sein de l'Union européenne. L'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Espagne et l'Italie sont les pays qui accueillent le plus grand nombre de citoyens mobiles de l'UE en valeur absolue. C'est au Luxembourg, à Chypre, en Irlande, en Belgique et en Autriche que la part des citoyens mobiles de l'UE dans la population totale est la plus grande.

Graphique 1: Population de citoyens mobiles de l'UE en âge de voter (15 ans et plus) par État membre au 1.1.2016[6]



Données d'Eurostat pour 2016 relatives à la population par classe d'âge, sexe et nationalité [migr_pop1ctz], extraites le 31.10.2017.

Nombre de ces citoyens mobiles de l'UE résident dans des centres urbains, mais également en dehors des grandes villes, où les possibilités d'emploi constituent un critère déterminant[7]. Les

[6] Les données pertinentes d'Eurostat relatives à la population sont disponibles pour trois classes d'âge (0-14, 15-64 et 65 et plus). Aux fins du présent rapport, la population en âge de voter correspond à la population âgée de 15 ans et plus.

principaux pays de nationalité des citoyens mobiles sont très divers et varient d'un pays à l'autre et d'un lieu à l'autre. Dans certaines zones comme les zones frontalières, seulement une ou un petit nombre de nationalités sont représentées; dans d'autres endroits, la situation est plus complexe.

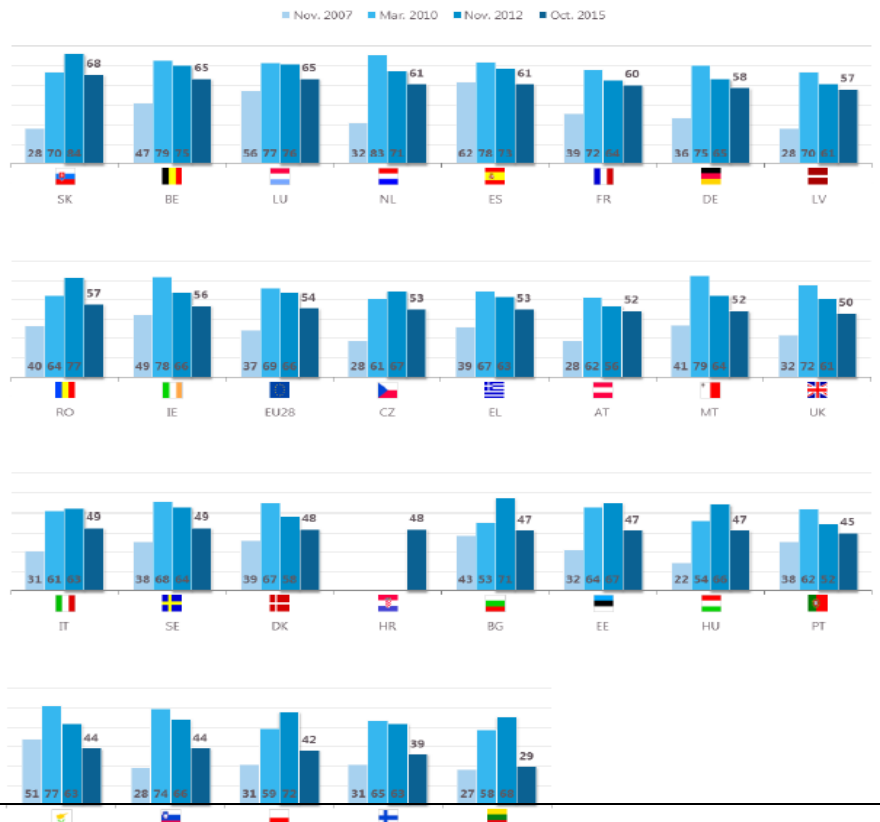
Les citoyens de l'Union exercent leur droit de résider dans d'autres États membres, notamment pour travailler. Ils se déplacent également pour étudier, prendre leur retraite ou rejoindre des membres de leur famille. De nombreux citoyens mobiles de l'UE ne prennent pas la nationalité de l'État membre qui les accueille[8], mais ils sont susceptibles d'y investir une grande partie de leur vie et de leurs ressources.

2.1. Connaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales

Les résultats des dernières enquêtes Eurobaromètre indiquent que l'expression «citoyen de l'Union européenne» est familière à 87 % des citoyens européens[9]. En moyenne, 54 % savent qu'ils disposent du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre dans lequel ils résident. Une baisse considérable a été enregistrée par rapport à 2012[10] et ce dans tous les États membres (à l'exception de la Croatie, pour laquelle aucune donnée n'est disponible pour l'année 2012). La connaissance de ce droit est aujourd'hui nettement supérieure à ce qu'elle était en 2007 (où elle se situait à son niveau le plus bas, soit 37 %), mais elle a décliné dans plus de la moitié des États membres depuis 2010.

Graphique 2: Connaissance des droits électoraux de l'UE parmi les citoyens, 2007-2015

Un citoyen de l'UE vivant en/à/au/aux [NOTRE PAYS] a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales — Vrai



[7] Il n'est pas toujours possible d'obtenir des données exactes concernant les régions et communes où résident les citoyens mobiles de l'UE.

[8] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/fr.

[9] Eurobaromètre Flash 430 – Citoyenneté de l'Union européenne – 2016.

[10] 66 % des citoyens avaient connaissance de ce même droit en 2012. Eurobaromètre Flash 364 – Droits électoraux – 2012.

Source: Eurobaromètre Flash 430 – Citoyenneté de l'Union européenne – mars 2016.

2.2. Participation aux élections municipales

Sur plus de 16 millions de citoyens mobiles de l'UE en 2016, près de 14 millions étaient en âge de voter et jouissaient du droit de vote. Ils représentaient 3,25 % de l'électorat.

Le nombre de citoyens mobiles de l'UE en âge de voter a considérablement augmenté dans de nombreux États membres depuis le rapport de 2012. Depuis 2014[11], la plupart des États membres ont connu une augmentation de ce groupe de population et le nombre total est en hausse de 11,1 % (passant de 12,6 à près de 14 millions)[12].

Pour participer aux élections municipales, un citoyen doit être inscrit sur la liste électorale. Toutefois, il semble que seul un petit nombre de citoyens mobiles ont exercé leurs droits électoraux lors des élections municipales dans leur pays de résidence ces dernières années; même si les chiffres correspondant au taux de participation aux élections municipales n'étaient disponibles que pour le petit groupe d'États qui collectent ces données, les faibles taux d'inscription électorale dans les États ayant fourni des données donnent à penser que tel est le cas[13]. Il est difficile de tirer d'autres conclusions au vu du nombre réduit d'États membres ayant pu fournir des données. Les graphiques 3 et 4 tentent de donner une image la plus fidèle possible des inscriptions en se fondant sur les données d'Eurostat et les réponses au questionnaire.

Les formalités d'inscription des citoyens mobiles de l'UE sur les listes électorales varient[14]. Sur le portail de la Commission *L'Europe est à vous*, les citoyens mobiles peuvent trouver des informations aisément accessibles sur les formalités électorales dans leur État membre de résidence.

Dans les États membres où l'inscription sur les listes électorales n'est pas automatique, les données recueillies indiquent que seulement 18,5 % des citoyens mobiles de l'UE qui étaient résidents ont demandé à y être inscrits. Dans ceux qui ont recours à l'inscription d'office, le pourcentage de citoyens mobiles de l'UE sur les listes électorales est plus de deux fois supérieur (51,2 %). Certains États membres pratiquant l'inscription d'office obligent les citoyens mobiles à faire enregistrer leur résidence, d'autres pas. Par conséquent, dans les États membres où un tel enregistrement n'est pas obligatoire, le nombre de citoyens mobiles de l'UE inscrits sur les listes électorales sera différent du nombre de citoyens mobiles de l'UE résidents.

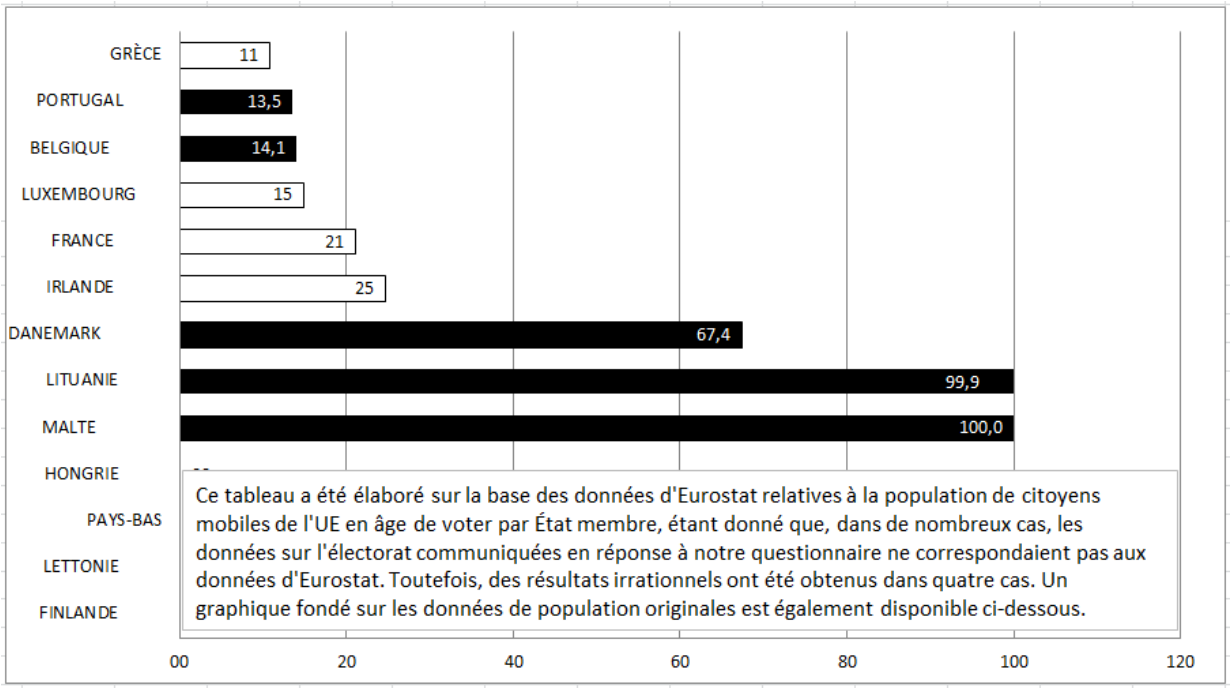
[11] La période la plus ancienne pour laquelle Eurostat dispose de données presque complètes concernant les citoyens mobiles de cette classe d'âge.

[12] Treize États membres ont enregistré des pourcentages d'augmentation à deux chiffres: la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, la Croatie, l'Estonie, Malte, les Pays-Bas, la Lituanie, l'Autriche, la Roumanie, la Slovaquie, la Finlande et le Royaume-Uni.

[13] Cette situation ressort aussi de l'étude élaborée en vue du rapport sur les élections européennes de 2014 http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/final_report_2014_ep_elections_study_cses_10_march_2015.pdf .

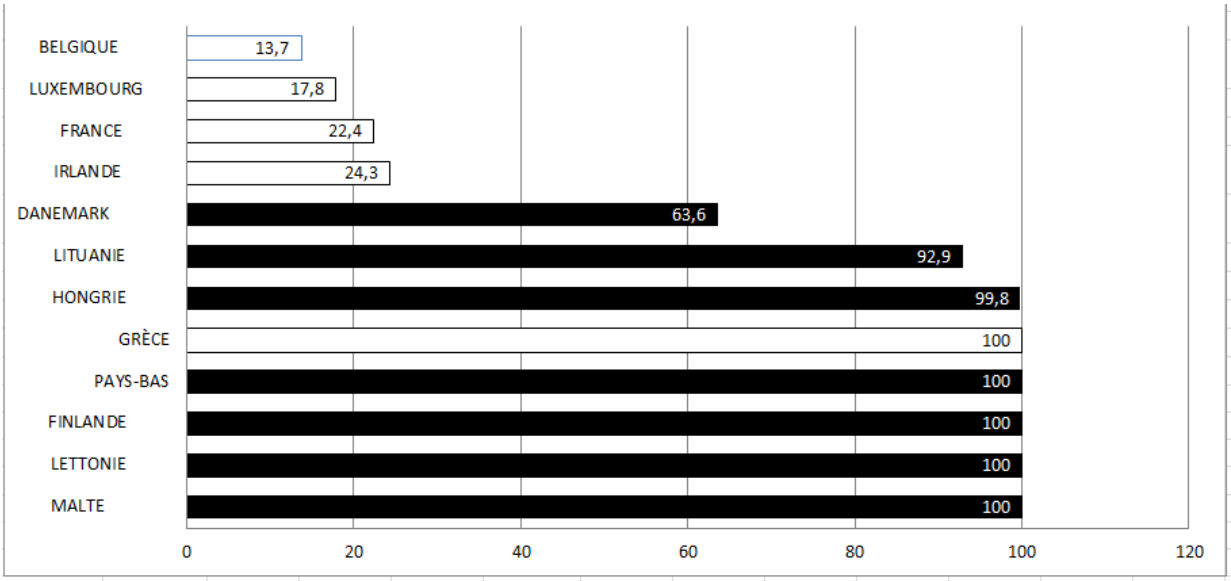
[14] La Bulgarie, la République tchèque, l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Suède et la Slovénie inscrivent d'office leurs citoyens sur les listes électorales.

Graphique 3: Pourcentage de citoyens mobiles de l'UE inscrits sur les listes électorales dans le cadre des élections municipales (les États membres en blanc n'inscrivent pas les citoyens d'office)



Sur la base des données d'Eurostat pour 2016 relatives à la population par classe d'âge, sexe et nationalité [migr_pop1ctz], extraites le 31.10.2017, et des données fournies par les États membres.

Graphique 4: Pourcentage de citoyens mobiles de l'UE inscrits sur les listes électorales dans le cadre des élections municipales (les États membres en blanc n'inscrivent pas les citoyens d'office – données des États membres uniquement)



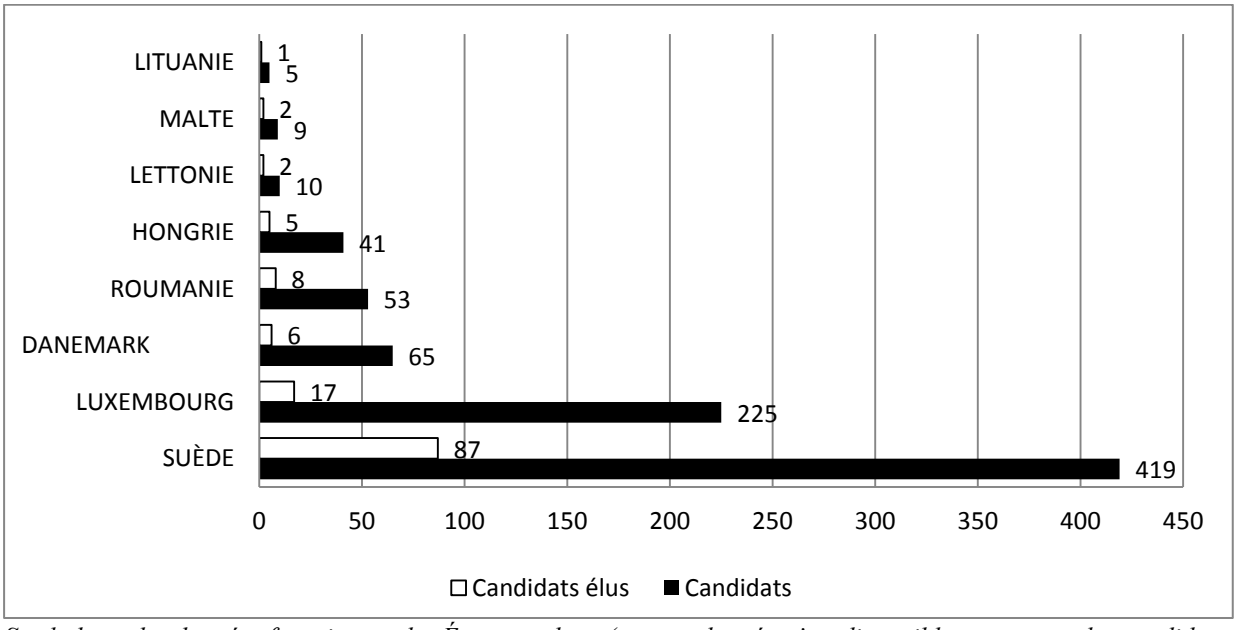
Sur la base des données des États membres uniquement (seules des données d'inscription ont été fournies pour le Portugal).

Très peu de données sont disponibles concernant le nombre de citoyens de l'UE se présentant en tant que candidats à des élections dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité.

Vingt États membres ont précisé que ces données n'étaient pas collectées ou étaient difficiles à obtenir.

L'Espagne est le pays qui a communiqué le plus grand nombre de citoyens de l'UE ressortissants étrangers se présentant aux élections en tant que candidats: 1 913 citoyens mobiles de l'UE y ont exercé leur droit d'éligibilité.

Graphique 5: Citoyens mobiles de l'UE s'étant présentés comme candidats et ayant été élus dans leur État de résidence



Sur la base des données fournies par les États membres (aucune donnée n'est disponible concernant les candidats élus en Espagne).

Les plus forts pourcentages de citoyens mobiles de l'UE élus par rapport à ceux qui se sont présentés comme candidats aux élections sont observés à Malte (22,2 %) et en Suède (20,8 %). En moyenne, 15,5 % des citoyens de l'UE qui exercent leur droit d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre d'accueil sont élus.

3. 3. MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE

3.1. État de la transposition

Sept États membres ont adopté une nouvelle législation de transposition depuis le dernier rapport[15]. Le niveau de transposition de la directive dans tous les États membres semble satisfaisant dans l'ensemble. Presque tous les problèmes liés à la transposition de la directive ont été résolus avec succès, bien que certains soucis de transposition incorrecte ou incomplète, qui risqueraient de représenter un obstacle au plein exercice des droits électoraux, fassent encore l'objet de discussions avec certains États membres.

Définitions et principes communs

Les États membres ont effectivement transposé les définitions des termes de l'article 2[16] de la directive. Différentes pratiques ont été adoptées au niveau national, principalement concernant

[15] La Finlande, la Hongrie, Malte, la Slovénie, le Royaume-Uni, le Luxembourg et la Suède.

[16] L'article 2 définit les termes «collectivité locale de base», «élections municipales», «État membre de résidence», «État membre d'origine», «liste électorale», «jour de référence» et «déclaration formelle».

la définition du terme «liste électorale». La législation de certains États membres prévoit une liste distincte (Chypre) ou une partie de la liste (Bulgarie, Pologne, France, Italie, République tchèque et Roumanie) destinée aux citoyens mobiles de l'UE.

Bénéficiaires du droit de vote

Certains États membres avaient mal transposé l'article 3 de la directive et exigeaient que les citoyens mobiles de l'UE résident de façon permanente dans le pays depuis cinq ans pour exercer leur droit de vote ou d'éligibilité aux élections municipales. Depuis lors, tous les États membres ont modifié leur législation nationale et supprimé ces exigences[17]. Dans un État membre, les citoyens mobiles de l'UE sans résidence fixe ne pouvaient pas être inscrits afin d'exercer leur droit de vote, alors que les ressortissants de cet État membre en avaient le droit. La législation nationale a été modifiée et la question résolue.

Conditions de résidence

L'article 4 de la directive prévoit que lorsque les ressortissants d'un État membre doivent résider depuis une période minimale sur le territoire de cet État pour être électeurs ou éligibles, ils sont réputés remplir cette condition s'ils ont résidé dans d'autres États membres pendant une durée équivalente. La Commission étudie toujours la façon dont cette disposition est mise en œuvre par un État membre.

Exclusions spécifiques

La directive autorise les États membres à déchoir un citoyen de son droit d'éligibilité aux élections municipales si, par l'effet d'une décision individuelle, il a été déchu de son droit d'éligibilité en vertu du droit de son État membre d'origine.

Incompatibilité de mandats

Les personnes exerçant leur droit d'éligibilité sont soumises aux conditions d'incompatibilité qui s'appliquent aux ressortissants de l'État membre de résidence. Cette disposition semble avoir été correctement transposée dans l'ensemble des États membres.

Conditions générales applicables à l'exercice du droit de vote

L'article 7 indique que les citoyens de l'Union peuvent exercer leur droit de vote aux élections municipales dans leur État membre de résidence s'ils le demandent. La plupart des États membres adoptent un système avantageux d'inscription d'office sur la liste électorale[18].

Inscription sur la liste électorale

La directive impose certaines obligations aux États membres afin de faciliter l'inscription des citoyens mobiles de l'UE sur les listes électorales.

Les États membres doivent notamment prendre les mesures nécessaires pour permettre à l'électeur d'être inscrit sur la liste électorale en temps utile avant le scrutin. Par ailleurs, les ressortissants étrangers demandant une inscription sur la liste électorale devraient uniquement être obligés d'apporter les mêmes preuves qu'un électeur national. Toutefois, les États membres peuvent exiger que les citoyens n'ayant pas la nationalité du pays 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.

Preuves à fournir pour l'exercice du droit d'éligibilité

[17] Toutefois, se référer au point 3.3 pour obtenir un complément d'informations.

[18] La Bulgarie, la République tchèque, l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Suède et la Slovénie.

Les citoyens de l'UE éligibles devraient uniquement être obligés d'apporter les mêmes preuves qu'un candidat national. Les États membres peuvent réclamer un certain nombre de documents facultatifs en plus d'une déclaration formelle précisant la nationalité et l'adresse dans l'État membre de résidence.

Une législation nationale exigeant la présentation d'une attestation de l'État membre d'origine certifiant que le citoyen n'a pas été déchu du droit d'éligibilité ne serait pas conforme à la directive. Une telle attestation peut uniquement être demandée si l'authenticité de la déclaration est remise en cause. Autrement, cela imposerait aux citoyens mobiles de l'UE une charge supplémentaire. Demander le numéro de référence d'un certificat de résidence serait également contraire à la directive. La Commission a entamé une procédure d'infraction à l'encontre d'un État membre qui a imposé ces exigences supplémentaires, à la suite de laquelle la législation nationale a été modifiée et mise en conformité avec la directive.

Exigences d'information applicables aux États membres

La directive oblige l'État membre de résidence à informer les citoyens mobiles de l'UE «en temps utile et dans les formes appropriées» des conditions et modalités d'exercice de leurs droits électoraux aux élections municipales. Les Pays-Bas, en tant que membre du groupe d'experts de la Commission sur les questions électorales, ont proposé un formulaire multilingue permettant de faciliter l'échange d'informations. Les experts des autres États membres examinent actuellement le formulaire.

Plus précisément, les citoyens mobiles ont le droit d'être informés de la suite réservée à leur demande d'inscription sur la liste électorale ou à leur candidature. En cas de rejet d'une demande d'inscription sur la liste électorale ou d'une candidature par l'État membre de résidence, la directive prévoit que les citoyens mobiles bénéficient des mêmes recours que les ressortissants de l'État membre.

Tous les États membres ont communiqué des mesures et des initiatives institutionnelles visant à informer les citoyens de leurs droits électoraux, mettant par conséquent en œuvre ces dispositions de la directive.

Possibilité de dispositions dérogatoires si elles sont justifiées par une situation spécifique à un État membre

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. Un État membre dans lequel la proportion de citoyens mobiles de l'UE en âge de voter dépasse 20 % de l'ensemble des électeurs peut exiger une période minimale de résidence, tant des électeurs que des candidats. Il peut également prendre des mesures visant la modification de la composition des listes de candidats, en vue de faciliter l'intégration des ressortissants étrangers et d'éviter une polarisation entre des listes de candidats ayant la nationalité du pays et des listes de candidats ne l'ayant pas.

Le Luxembourg est le seul État membre à appliquer cette dérogation. Il n'octroie le droit de vote aux citoyens mobiles de l'UE que s'ils ont eu leur domicile légal et ont résidé sur son territoire pendant les cinq années précédant l'inscription. Le Luxembourg exige également que les citoyens mobiles de l'UE aient résidé sur son territoire pendant au moins cinq ans avant de pouvoir exercer leur droit d'éligibilité. Conformément à la procédure indiquée dans la directive, le Luxembourg a fait part à la Commission de son souhait de continuer à appliquer cette dérogation. Selon les données communiquées par les autorités luxembourgeoises, 159 485 citoyens de l'Union en âge de voter n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise résident au Luxembourg. Le nombre total de citoyens de l'Union en âge de voter y résidant est de 481 358. Il en résulte que les premiers représentent 33,1 % des seconds, soit une proportion

supérieure au seuil de 20 % fixé par la directive. Aussi l'octroi d'une dérogation au Luxembourg reste-t-il justifié.

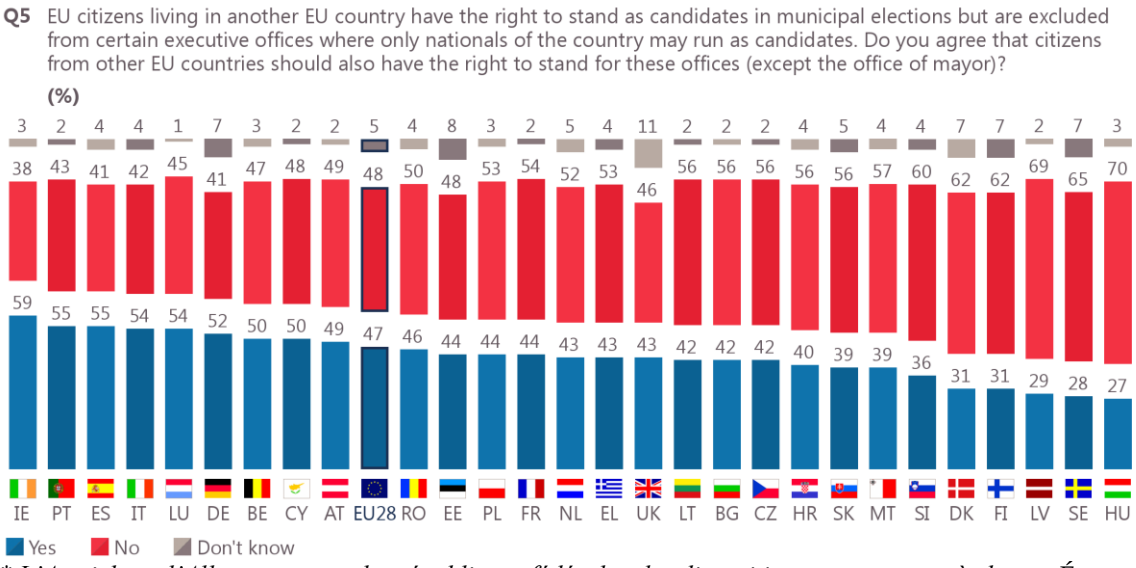
3.2. Accès à certaines fonctions réservé aux citoyens ayant la nationalité de l'État membre

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 de chef, d'adjoint ou de suppléant ou encore de membre du collège directeur de l'exécutif d'une collectivité locale de base. Cette possibilité s'applique qu'un ressortissant de l'État membre soit élu pour exercer ces fonctions pendant toute la durée du mandat ou pour les exercer à titre provisoire et intérimaire.

Lors de la publication du dernier rapport, en 2012, 14 États membres[19] ne réservaient aucune fonction de l'administration locale à leurs propres ressortissants et trois États membres[20] leur réservaient seulement la fonction de chef de l'administration locale. Six États membres leur réservaient l'ensemble des fonctions d'un niveau supérieur à celui de membre de l'exécutif[21] et deux États membres avaient adopté toutes les restrictions autorisées[22]. À la suite de ce rapport, la Hongrie et la Roumanie ont communiqué à la Commission une modification de leur législation d'exécution prévoyant le retrait des restrictions antérieures.

La Commission a évalué les réactions des citoyens à cet égard. Elle les a interrogés pour connaître leur opinion au moyen d'une enquête Eurobaromètre et d'une consultation publique menées en 2015[23]. Les chiffres de l'enquête Eurobaromètre indiquent que les avis se répartissent de façon homogène quant à la question de savoir s'il convient d'octroyer aux citoyens mobiles de l'UE le droit d'éligibilité à certaines fonctions liées à l'exécutif dans leur pays: 47 % y sont favorables et 48 % y sont opposés.

Graphique 6: Fonctions pouvant être occupées par des citoyens de l'UE au sein des collectivités locales de base

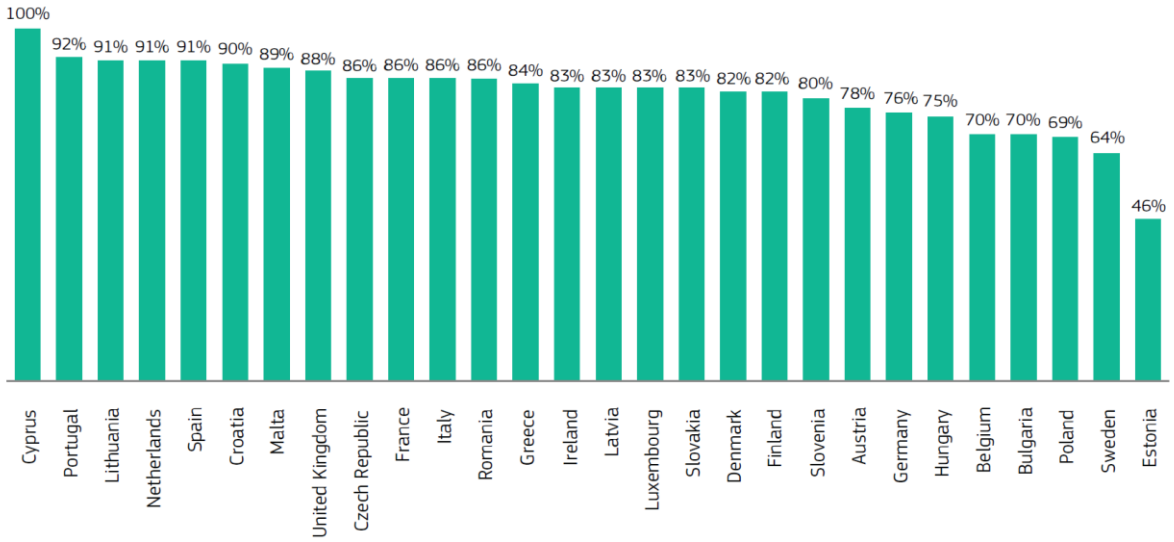


** L'Autriche et l'Allemagne sont des républiques fédérales; les dispositions sont propres à chaque État fédéré.*

[19] Le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.
[20] La Hongrie, la Pologne et la Slovénie.
[21] La Belgique, Chypre, la République tchèque, la France, l'Italie et la Lituanie.
[22] La Bulgarie et la Grèce.
[23] Eurobaromètre Flash 431 – Droits électoraux – 2015.

Toutefois, plus de huit personnes sur dix (83 %) interrogées lors de la consultation publique lancée par la Commission en 2015 concernant la citoyenneté européenne estimaient que les citoyens de l'UE vivant dans un autre pays de l'UE devraient pouvoir occuper une fonction dans les organes exécutifs d'une commune.

Graphique 7: Opinion des citoyens: les citoyens mobiles de l'UE devraient pouvoir occuper une fonction dans les organes exécutifs d'une commune de leur État membre d'accueil



3.3. Droit d'adhérer à un parti politique ou d'en fonder un 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. Ainsi, il est impératif qu'ils aient accès aux mêmes procédures de recours en cas d'omissions ou d'erreurs dans la liste électorale ou la déclaration de candidature; si le vote est obligatoire, il faut qu'il le soit aussi pour les ressortissants étrangers. Le principe de non-discrimination implique également que les citoyens de l'Union doivent pouvoir participer à la vie politique de l'État membre de résidence et adhérer à des partis politiques dans leur pays de résidence.

La Commission est entrée en contact avec les États membres et poursuit le dialogue avec certains d'entre eux dont la législation nationale n'autorise pas les citoyens mobiles de l'UE à jouir des mêmes droits en ce qui concerne les partis politiques. Un certain nombre d'États membres ont déjà modifié leur législation. Les discussions se poursuivent avec les autres.

3.4. «Collectivités locales de base»: définition du champ d'application de la directive

La directive contient une annexe comprenant une liste des définitions nationales du terme «collectivité locale de base»[24]; c'est ainsi qu'elle définit ce que recouvrent les élections municipales relevant de son champ d'application. La Commission a été informée par le Danemark, la Hongrie, l'Irlande, le Royaume-Uni et les Pays-Bas[25] de la nécessité d'apporter des modifications; elle prépare actuellement la mesure qui s'impose.

[24] Selon l'article 2, paragraphe 1, point a), de la directive, on entend par «collectivité locale de base» les entités administratives figurant à l'annexe.
[25] Questionnaire distribué lors de la réunion du groupe d'experts de la Commission sur les questions électorales.

4. 4. APPUI A L'EXERCICE DES DROITS DE VOTE

De nombreux États membres mènent des activités visant à informer les citoyens mobiles de l'UE de leurs droits électoraux dans le cadre des élections municipales, bien qu'ils le fassent de différentes manières[26]. À titre d'exemple, dix États membres ont choisi l'envoi de cartes d'électeur ou de courriers individuels pour informer les citoyens mobiles de l'UE de la procédure électorale. Dix États membres communiquent des informations électorales sur un site internet officiel. Le Luxembourg, l'Espagne et Malte organisent des campagnes qui ciblent spécifiquement les étrangers afin de les sensibiliser aux élections. La Lettonie et le Royaume-Uni ont mis en place des «lignes d'assistance». Cinq États fournissent des informations au moyen de brochures ou dans la presse locale.

À titre d'exemple, en Irlande, les autorités locales de Dublin ont prêté assistance aux citoyens mobiles de l'UE afin qu'ils votent aux élections municipales de 2014. Il s'agissait d'élections à la fois municipales et au Parlement européen. Elles ont utilisé diverses formes de publicité hors domicile et d'informations en ligne. Une campagne en ligne a ciblé l'ensemble des résidents (Irlandais et non Irlandais) afin d'inciter les jeunes à s'inscrire sur la liste électorale. Des dépliants ont également été publiés dans 17 langues pour expliquer le fonctionnement de la liste électorale et des systèmes d'inscription dans le pays.

Certains États membres ont adopté des pratiques spécifiques afin de favoriser la participation de groupes particuliers. À Malte, il existe des services qui permettent aux électeurs souffrant d'un handicap, y compris aux citoyens mobiles de l'UE, de voter plus facilement (modèles de bulletin de vote en braille, magnétophones dans l'isoloir et instructions de vote écrites et lues en maltais et en anglais). La loi sur les conseils locaux a été modifiée afin de permettre aux citoyens nationaux et aux citoyens mobiles de l'UE résidant en maison de retraite de voter depuis leur établissement et aux patients hospitalisés de voter depuis l'hôpital. Par ailleurs, dans les cas où cela se justifie, les citoyens de l'Union peuvent communiquer leur vote une semaine avant le scrutin[27].

La Commission a également pris des initiatives spécifiques afin de sensibiliser davantage les citoyens aux droits électoraux. Des informations sont notamment fournies aux citoyens de l'Union via le portail *L'Europe est à vous*, qui comptabilise actuellement plus de 1,4 million de visites par mois[28].

Dans le cadre du *programme Droits, égalité et citoyenneté*, la Commission a alloué un total de 3,5 millions d'euros sous la forme de subventions à l'action destinées à des projets réalisés en 2014, en 2016 et en 2017 dans le but d'encourager l'intégration réussie et la participation des citoyens mobiles de l'UE dans leur pays d'accueil, notamment leur participation aux élections municipales. Ces projets ont été réalisés par des organisations de toute l'Union et ont touché plusieurs milliers de citoyens mobiles de l'UE.

Par exemple, le projet «Welcome Europe» a rassemblé les villes d'Amsterdam, de Bruxelles, de Copenhague, de Dublin, de Göteborg et de Hambourg ainsi que les universités et le secteur non gouvernemental. Mené de janvier 2015 à décembre 2016, il avait pour objectif d'encourager les échanges de bonnes pratiques en matière de création de «politiques d'accueil»

[26] Source: questionnaire distribué lors de la réunion du groupe d'experts de la Commission sur les questions électorales.

[27] Ils doivent déclarer qu'ils seront à l'étranger, qu'ils subiront une opération médicale ou que leur grossesse arrivera à terme le jour du scrutin. Source: questionnaire distribué lors de la réunion du groupe d'experts de la Commission sur les questions électorales.

[28] COM(2017) 30 final.

pour les citoyens mobiles de l'UE. Les conclusions du projet ont été diffusées au moyen d'une boîte à outils et d'une série de conférences transnationales[29].
Le projet a révélé l'importance pour les autorités municipales d'informer activement les citoyens mobiles de l'UE de leurs droits et devoirs, ainsi que des modalités pratiques de la vie dans leur nouvelle communauté. Cette information active peut par exemple prendre la forme d'un guichet unique et de dépliants. Les canaux de communication des autorités municipales doivent être accessibles aux personnes qui ne maîtrisent pas parfaitement la langue locale. Les autorités municipales doivent également essayer d'intégrer des représentants de groupes de citoyens mobiles de l'UE dans les organes consultatifs et les groupes de discussion locaux. Enfin, la population locale doit être encouragée à échanger avec les citoyens mobiles de l'UE vivant dans sa ville.

5. 5. CONCLUSIONS

Des élections libres et universelles constituent la base d'une gouvernance démocratique légitime; favoriser la participation électorale à tous les niveaux de pouvoir figure ainsi parmi les priorités. Dans son rapport de 2017 sur la citoyenneté de l'Union, la Commission a demandé aux États membres de promouvoir la participation à la vie démocratique en informant mieux les citoyens de leurs droits électoraux et en supprimant les obstacles à leur participation. Dans ses conclusions du 11 mai 2017, le Conseil de l'Union européenne est allé dans le même sens[30]. Le Parlement européen et le Comité des régions devraient se prononcer sur le rapport sur la citoyenneté à la fin de l'année 2017.

De plus en plus de citoyens de l'Union se déplacent et résident dans d'autres États membres. Depuis les deux derniers rapports, la population de citoyens mobiles de l'UE a doublé; elle comprenait quelque 14 millions de personnes en âge de voter en 2016. Toutefois, les niveaux d'inscription des citoyens mobiles de l'UE sur les listes électorales pour les élections municipales restent faibles. La participation électorale représente un défi permanent pour l'ensemble des démocraties. Le très faible taux de participation des citoyens mobiles est préoccupant étant donné le risque réel qu'ils n'exercent leurs droits électoraux ni dans leur pays d'origine, ni dans leur pays d'accueil. Ils s'en trouvent alors complètement exclus de toute participation démocratique. Voter est une habitude qui doit être encouragée[31].

Il semble nécessaire d'améliorer la collecte de données. Disposer de davantage de données quantitatives et qualitatives sur la connaissance et l'exercice des droits politiques par les citoyens mobiles de l'UE, ainsi que sur les difficultés qu'ils rencontrent pour participer à la vie de leur communauté locale, aiderait à remédier au faible taux de participation électorale des citoyens mobiles de l'UE. Les données sur le nombre de citoyens mobiles sont souvent collectées au niveau national uniquement, mais pas au niveau régional ou local. Or des données régionales et locales sont nécessaires pour contribuer à l'élaboration de politiques de l'UE ciblées et accroître la visibilité des citoyens mobiles de l'UE parmi les parties prenantes locales.

[29] Les travaux réalisés dans le cadre de ce projet et d'autres financés par les appels lancés en 2014 au titre du *programme Droits, égalité et citoyenneté* en vue de l'octroi de subventions à l'action ont récemment été présentés lors de la Semaine européenne des régions et des villes, organisée conjointement par la Commission et le Comité des régions. Les contributions comprenaient: le projet ONTHEMOVE du Centre for European Constitutional Law – Themistocles & Dimitris Tsatsos Foundation, le projet «Living Rights» du Law Centres Network, le projet ACT Active Citizens Together de la East of England and Local Government Association et le projet de guichets uniques tendant à la participation politique des citoyens mobiles de l'UE du Migration Policy Group.
[30] http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9008-2017-INIT/fr/pdf.
[31] «Je vote toujours» est la première raison invoquée pour aller voter, selon une enquête du Parlement européen http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_fr.pdf.

Même si de nombreux problèmes ont été réglés, la Commission continue de surveiller la mise en œuvre de la directive et poursuit les discussions avec quelques États membres.

Les accès réservés restreignant l'occupation de fonctions de l'exécutif par des citoyens mobiles de l'UE dans leurs administrations locales diminuent progressivement dans les États membres.

La Commission considère que la demande du Luxembourg de maintenir sa dérogation au titre de la directive reste justifiée. Elle prendra également les mesures nécessaires pour modifier l'annexe de la directive, en mettant à jour la liste des définitions nationales de la collectivité locale de base compte tenu des changements intervenus récemment dans certains États membres.

Faire en sorte que les citoyens mobiles de l'UE participent davantage aux élections municipales et plus généralement à la vie politique européenne est un défi qui exige un effort conjoint de la part des États membres, notamment de leurs autorités locales et régionales, des institutions de l'Union, de la société civile et des partis politiques. Il s'agit là d'une démarche essentielle pour garantir l'intégration des citoyens mobiles de l'UE dans la vie socio-politique de leur communauté d'accueil.

La Commission prendra les mesures suivantes:

Améliorer les connaissances

Dans l'optique de la participation des citoyens de l'Union aux élections municipales dans les États membres ainsi qu'aux élections européennes de 2019, la Commission procédera à une enquête Eurobaromètre spéciale sur la participation démocratique des citoyens mobiles de l'UE en 2018. Cette enquête aura pour but d'améliorer l'exercice des droits électoraux et les normes démocratiques dans l'Union. La Commission cherchera par ailleurs à améliorer la collecte de données démographiques au niveau régional concernant les citoyens mobiles de l'UE. Elle chargera aussi le réseau d'universitaires spécialisés dans les droits liés à la citoyenneté européenne de rassembler davantage de données qualitatives sur ce dont ont besoin les citoyens mobiles pour participer politiquement aux élections municipales et européennes ainsi que sur le contexte démocratique et les pratiques permettant d'encourager leur participation.

Informer et sensibiliser

En préparation des prochaines élections européennes, la Commission intégrera des informations sur les droits liés à la citoyenneté européenne, y compris les droits électoraux, dans ses campagnes d'information. Par ailleurs, des activités de sensibilisation seront menées pour encourager l'inscription et la participation électorales des citoyens mobiles dans les États membres où se tiendront des élections municipales[32].

La Commission promouvra activement le portail «L'Europe est à vous» sur lequel les citoyens de l'Union trouveront des informations facilement accessibles sur les formalités électorales dans leur État membre de résidence.

Simplifier la procédure de vote

[32] La Belgique, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la République tchèque, les Pays-Bas et le Royaume-Uni organiseront des élections municipales en 2018. En 2019, des élections municipales auront lieu en Bulgarie, en Grèce, en Irlande et en Lituanie.

Il est particulièrement important de simplifier l'inscription et le vote pour les électeurs. Des études révèlent que les citoyens de l'Union eux-mêmes, en particulier ceux qui votent dans un pays autre que celui dont ils ont la nationalité, apprécieraient des pratiques visant à faciliter leur participation aux élections en tant que ressortissants étrangers (lettres individuelles, inscription en ligne sur les listes électorales, etc.)[33].

L'inscription d'office des électeurs sera encouragée, y compris par l'intermédiaire du réseau d'experts des États membres en matière de questions électorales.

Une enquête sur le vote à distance (notamment par voie postale ou électronique) sera réalisée en 2018. Dans ce contexte, d'autres manières de simplifier l'inscription sur les listes électorales ainsi que le vote seront examinées, pour tous les types d'élections.

Enfin, une manifestation à haut niveau sur la participation démocratique sera organisée en 2018; elle visera tout particulièrement à encourager les bonnes pratiques en vue d'accroître la participation des jeunes et des groupes vulnérables et sous-représentés.

Associer les parties prenantes

La Commission envisage de coopérer avec le Comité des régions (par l'intermédiaire de sa Commission CIVEX[34]) et son réseau d'autorités régionales et locales. L'objectif est d'encourager les activités qui augmentent la participation à la vie politique en rassemblant des informations sur l'expérience des autorités locales et en favorisant les bonnes pratiques au niveau local. La Commission coordonnera cette tâche en collaboration avec son réseau d'experts des États membres en matière de questions électorales.

La Commission abordera la question de la participation politique des citoyens mobiles de l'UE, notamment ceux souffrant d'un handicap ou appartenant à des minorités, dans le cadre de sa manifestation à haut niveau sur les questions démocratiques en 2018. Elle a également organisé un atelier sur le thème «Intégrer la dimension de genre dans nos démocraties» à l'occasion de son colloque annuel sur les droits fondamentaux en novembre 2017. L'objectif était de contribuer aux pratiques visant à encourager la participation politique des femmes et une mobilisation en faveur de l'amélioration de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes dans le cadre des élections européennes.

La Commission continuera d'utiliser le *programme Droits, égalité et citoyenneté* pour financer des projets favorisant l'intégration réussie et la participation des citoyens mobiles de l'UE dans leur pays d'accueil, notamment la participation aux élections municipales. Ces projets sont réalisés par des organisations de toute l'Union et touchent de nombreux citoyens mobiles de l'UE.

[33] Voir l'enquête Eurobaromètre Flash 430 sur la citoyenneté de l'Union et la consultation publique de 2015 en vue du rapport sur la citoyenneté de l'Union.

[34] La commission de la citoyenneté, de la gouvernance et des affaires institutionnelles et extérieures du Comité des régions.

ANNEXE

Tableaux de données

Tableau 1.1. Inscription des citoyens de l'UE sur les listes électorales pour les élections municipales*

	État membre ayant signalé appliquer l'inscription d'office pour les élections municipales **(Données État membre)**	Population de l'État membre en âge de voter (âgée de 15 ans et plus) au 1.1.2016 **(Données Eurostat de 2016)**	Nombre de citoyens de l'UE (âgés de 15 ans et plus) résidant dans l'État membre au 1.1.2016 **(Données Eurostat de 2016)**	Nombre de citoyens de l'UE signalés comme jouissant du droit de vote aux élections municipales **(Données État membre)**	Nombre de citoyens de l'UE inscrits sur les listes électorales pour les élections municipales **(Données État membre)**	Pourcentage de citoyens de l'UE (âgés de 15 ans et plus) inscrits sur les listes électorales pour les élections municipales au 1.1.2016 **(Données Eurostat et État membre)**	Pourcentage de citoyens de l'UE inscrits sur les listes électorales pour les élections municipales **(Données État membre)**	Part des citoyens de l'UE en âge de voter dans l'électorat de l'État membre (%)
Finlande	x	4 591 285	80 608	81 062	81 062	-	100,0	1,76
Lettonie	x	1 668 697	5 523	15 452	15 452	-	100,0	0,33
Pays-Bas	x	14 179 348	405 499	430 985	430 985	-	100,0	2,86
Hongrie	(x)	8 406 037	79 865	105 061	104 805	-	99,8	0,95
Malte	x	372 514	14 021	14 021	14 021	100,0	100,0	3,76
Lituanie	x	2 464 811	4 528	4 870	4 524	99,9	92,9	0,18
Danemark	x	4 746 977	168 754	178 909	113 773	67,4	63,6	3,55
Irlande		3 687 782	318 565	323 460	78 648	24,7	24,3	8,64
France		54 431 181	1 328 334	1 248 807	279 488	21,0	22,4	2,44
Luxembourg		481 358	189 921	159 485	28 342	14,9	17,8	39,46
Belgique		9 389 775	744 658	765 490	104 683	14,1	13,7	7,93
Portugal	x	8 880 498	96 391		12 992	13,5	-	1,09
Grèce		9 226 985	180 025	19 413	19 413	10,8	100,0	1,95

* *Sur la base des données d'Eurostat pour 2016 relatives à la population par classe d'âge, sexe et nationalité [migr_pop1ctz], extraites le 31.10.2017, et des données fournies par les États membres.*

Tableau 1.2. Vue d'ensemble des données concernant les citoyens mobiles de l'UE**

	Nombre de citoyens de l'UE (âgés de 15 ans et plus) résidant dans l'État membre au 1.1.2016 **(Données Eurostat de 2016)**	Nombre de citoyens de l'UE signalés comme jouissant du droit de vote aux élections municipales **(Données État membre)**	Nombre de citoyens de l'UE inscrits sur les listes électorales pour les élections municipales **(Données État membre)**	Pourcentage de citoyens de l'UE inscrits sur les listes électorales pour les élections municipales **(Données État membre)**	Population de l'État membre en âge de voter (âgée de 15 ans et plus) au 1.1.2016 **(Données Eurostat de 2016)**	Part des citoyens de l'UE en âge de voter dans l'électorat de l'État membre (%)	Nombre de citoyens de l'UE inscrits en vue de se présenter comme candidats aux élections municipales **(Données État membre)**	Pourcentage de citoyens de l'UE s'étant présentés comme candidats élus aux élections municipales
Pays								
Belgique	744 658	765 490	104 683	14,1	9 389 775	7,93		
Bulgarie	12 544				6 155 578	0,20		
République tchèque	183 497				8 930 127	2,05		
Danemark	168 754	178 909	113 773	67,4	4 746 977	3,55	65	9,2
Allemagne	3 437 834	1 885 464*			71 294 558	5,33		
Estonie	14 188				1 104 499	1,28		
Irlande	318 565	323 460	78 648	24,7	3 687 782	8,64		
Grèce	180 025	19 413	19 413	10,8	9 226 985	1,95		
Espagne	1 731 468	2 074 248			39 414 699	4,39	1 913	
France	1 328 334	1 248 807	279 488	21,0	54 431 181	2,44		
Croatie	12 438				3 579 197	0,35		
Italie	1 281 928				52 383 692	2,45		
Chypre	96 362				708 781	13,60		
Lettonie	5 523	15 452	15 452	279,8	1 668 697	0,33	10	20,0
Lituanie	4 528	4 870	4 524	99,9	2 464 811	0,18	5	20,0
Luxembourg	189 921	159 485	28 342	14,9	481 358	39,46	225	7,6
Hongrie	79 865	105 061	104 805	131,2	8 406 037	0,95	41	12,2
Malte	14 021	14 021	14 021	100,0	372 514	3,76	9	22,2
Pays-Bas	405 499	430 985	430 985	106	14 179 348	2,86		
Autriche	525 361				7 444 897	7,06		
Pologne	21 898				32 258 354	0,07		
Portugal	96 391		12 992	13,5	8 880 498	1,09		
Roumanie	46 434		40 846		16 695 321	0,28	53	15
Slovénie	16 697				1 757 798	0,95		
Slovaquie	47 747				4 594 209	1,04		
Finlande	80 608	81 062	81 062	100,6	4 591 285	1,76		
Suède	265 042				8 133 874	3,26	419	20,8
Royaume-Uni	2 677 936				53 795 166	4,98		

**18 ans et plus dans les États fédérés suivants: Bavière, Berlin, Brandebourg, Brême, Hesse, Basse-Saxe, Mecklembourg-Poméranie, Rhénanie-Palatinat, Saxe et Saxe-Anhalt.*

** *Sur la base des données d'Eurostat pour 2016 relatives à la population par classe d'âge, sexe et nationalité [migr_pop1ctz], extraites le 31.10.2017, et des données fournies par les États membres.*

Tableau 1.3. Vue d'ensemble des retours qualitatifs transmis par les États membres en réponse au questionnaire utilisé pour l'élaboration du présent rapport

	Mesures d'aide aux citoyens	Les autorités de l'État membre ont-elles pris des mesures en matière d'information en vue d'aider les citoyens mobiles?	Existe-t-il des actions et des initiatives visant à encourager la participation à la vie politique?	Avez-vous connaissance de difficultés pratiques rencontrées par les ressortissants étrangers ou de retours de leur part?	Informations actualisées sur la législation nationale	Une nouvelle législation liée à la transposition de la directive 94/80/CE est-elle entrée en vigueur depuis janvier 2011?	L'annexe de la directive 94/80/CE concernant les «collectivités locales de base» doit-elle être actualisée?	Les règles nationales limitant l'accès des ressortissants étrangers aux fonctions liées à l'exécutif ont-elles changé?
PAYS								
BELGIQUE		**PL**	**PL Bruxelles**	**NON**				
BULGARIE								
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE		**NON**	**NON**	**NON**				
DANEMARK		**OUI**	**NON**	**s.o.**		**OUI**	**OUI**	
ALLEMAGNE		**PL**	**PL**	**s.o.**				
ESTONIE								
IRLANDE		**OUI**	**OUI**	**s.o.**			**OUI**	
GRÈCE		**PL**	**OUI**	**NON**				
ESPAGNE		**OUI/PL**	**PL**	**NON**				
FRANCE								
CROATIE								
ITALIE		**OUI**	**s.o.**	**s.o.**		**OUI**		
CHYPRE								
LETTONIE		**OUI**	**NON**	**NON**				
LITUANIE		**OUI**	**OUI/PL**	**NON**				
LUXEMBOURG		**OUI**	**OUI**	**NON**		**OUI**		
HONGRIE		**OUI**	**s.o.**	**s.o.**		**OUI**	**OUI**	**OUI (supprimées)**
MALTE		**OUI**	**OUI/PL**	**NON**		**OUI**		
PAYS-BAS		**NON**	**NON**	**NON**			**OUI**	
AUTRICHE		**OUI/PL**	**OUI/PL**	**NON**				
POLOGNE								
PORTUGAL								
ROUMANIE		**OUI**	**s.o.**	**NON**		**OUI**	**NON**	**OUI (supprimées)**
SLOVÉNIE		**OUI**	**OUI/PL**	**NON**		**OUI**	**OUI**	
SLOVAQUIE		**PL**	**NON/PL**	**NON**				
FINLANDE		**OUI**	**NON**	**NON**		**OUI**		
SUÈDE		**OUI/PL**	**OUI**	**NON**		**s.o.**		
ROYAUME-UNI		**OUI**	**NON**	**NON**		**OUI**	**OUI**	

Légende et remarques

PL: Les activités ont été mises en place par les pouvoirs locaux.

OUI/PL: Les activités relèvent de la compétence du pouvoir central et des pouvoirs locaux et sont menées à la fois par le pouvoir central et les pouvoirs locaux.

NON/PL: Les activités relèvent de la compétence du pouvoir central et des pouvoirs locaux mais sont menées uniquement par les pouvoirs locaux.