



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.12.2006

SEC(2006) 1647

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Accompagnant la

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Élections européennes de 2004

Rapport de la Commission sur la participation des citoyens de l'Union européenne aux élections dans l'État membre de résidence (directive 93/109/CE) et sur les modalités électorales (décision 76/787/CE, modifiée par la décision 2002/772/CE)

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

en vue d'une possible modification de la directive 93/109/CE du Conseil, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants

{COM(2006) 790 final}

{SEC(2006) 1645}

{SEC(2006) 1646}

1. ARRIERE-PLAN STRATEGIQUE

Il est établi, au titre des droits des citoyens de l'Union, consacrés dans le traité CE (articles 17-22), que ceux-ci peuvent choisir de participer aux élections européennes dans leur État membre d'origine ou dans leur État membre de résidence, s'il ne s'agit pas du même État. La participation aux élections européennes inclut le droit de vote et d'éligibilité. La directive 93/109/CE fait état des principes concernant le vote et l'éligibilité d'un citoyen de l'Union dans un État membre dont il n'est pas ressortissant. Nul ne peut voter plus d'une fois ou être candidat dans plus d'un État membre lors d'une même élection (article 4 de la directive).

La directive 93/109/CE a été adoptée alors que l'Union ne comptait que 12 États membres. La présente évaluation d'incidences a été lancée pour donner d'autres éléments d'information sur les problèmes repérés depuis l'adoption de la directive et proposer des possibilités de solution face au défi que constitue, en matière d'élections, l'élargissement de l'Union à 27 États membres, lorsque les différences grandissantes entre les systèmes électoraux des États membres accentueront les problèmes en question.

2. OBJECTIFS STRATEGIQUES

La directive 93/109/CE comprend les objectifs stratégiques suivants :

Objectifs généraux :

- **Assurer la participation** de tous les citoyens de l'Union aux élections européennes.
- **Encourager la participation** de tous les citoyens de l'Union aux élections européennes.
- **Assurer un accès égal aux droits électoraux** (principe de non-discrimination) aux citoyens de l'Union afin qu'ils disposent des mêmes droits électoraux dans leur État membre de résidence que les ressortissants de cet État.

Objectifs spécifiques :

- **Prévenir le double vote** aux élections européennes.
- **Prévenir la double candidature** aux élections européennes.
- **Abaisser les obstacles rencontrés par les citoyens de l'Union qui souhaitent être candidats** aux élections européennes dans leur État membre de résidence.

3. LES IMPERFECTIONS DU SYSTEME ACTUEL DE PREVENTION DU DOUBLE VOTE ET DE LA DOUBLE CANDIDATURE

La participation électorale et le double vote

Lors des élections européennes de 2004, il y avait, dans les 25 États membres, plus de 5.5 millions de citoyens de l'Union en âge de voter non-ressortissants de leur État membre de résidence.

Le taux moyen de participation a atteint 45,7% lors de ces élections. Le taux de participation des citoyens de l'Union non-ressortissants de leur État membre de résidence a été plus faible: dans les six pays où l'on a pu obtenir des chiffres (ou des estimations) de leur participation, le taux moyen s'élevait à 19,6 %.

Les problèmes concrets posés par le système actuel d'échange de l'information

La directive 93/109/CE a établi deux moyens de prévention du double vote et de la double candidature: premièrement, le citoyen de l'Union non-ressortissant de son État membre de résidence doit produire une déclaration formelle précisant qu'il n'exercera son droit de vote ou d'éligibilité que dans l'État membre de résidence; deuxièmement, les États membres sont tenus d'échanger des informations sur les ressortissants des autres États membres qui sont inscrits sur les listes électorales ou ont présenté une candidature et de prendre les mesures appropriées afin d'éviter le double vote ou la double candidature de leurs ressortissants. Un système d'échange de l'information entre États membres avait été créé à cette fin et a été utilisé aux trois élections européennes de 1994, 1999 et 2004.

Les principaux inconvénients du système d'échange de l'information sont les suivants: on ne reçoit pas suffisamment d'informations pour être en mesure d'identifier la personne sur les listes nationales existantes; la translittération des noms pose des problèmes; les données parviennent trop tard pour être traitées; les formats de transmission de l'information varient (formulaire papier, disquettes informatiques, CD-ROM), ce qui empêche un traitement automatique. De plus, le système a eu pour conséquence qu'un petit nombre de citoyens a été déchu de son droit de vote. Enfin, il est impossible de savoir si le système a fait reculer le double vote. En 2004, des cas de double vote ont été identifiés dans deux États membres, le Luxembourg (4), et l'Allemagne (environ 120).

Les États membres estiment en général que le système est lourd et inefficace.

Les problèmes sont dus en grande majorité aux différences entre les systèmes électoraux non harmonisés des États membres, aux modalités de traitement, par ces derniers, des listes électorales nationales et aux informations qu'elles contiennent. C'est l'un des obstacles majeurs à l'échange rapide et efficace d'informations relatives aux électeurs de l'Union non-ressortissants de leur État membre de résidence.

Quinze États membres ont transmis des estimations relatives aux ressources mises en oeuvre dans le cadre du système d'échange de l'information lors des élections de 2004. L'estimation des coûts pour ces seuls États membres était de 981 000 euros dont une large part consacrée à l'échange d'informations inadéquates. Il est probable

qu'ils augmenteront si le système demeure inchangé en raison de l'augmentation du nombre de citoyens de l'Union non-ressortissants de leur État membre de résidence et de l'élargissement de l'Union.

Les options ci-après, parmi d'autres ébauchées dans le cadre de l'évaluation d'incidences, ont semblé les plus intéressantes pour traiter la question du double vote et de la double candidature :

Option stratégique 1 – Status quo

On ne change rien à la situation actuelle, ce qui revient à maintenir les mesures ci-après :

- **le système actuel d'échange de l'information** entre États membres. Dans ce système, l'État membre de résidence est responsable de la transmission de l'information relative au citoyen de l'Union non-ressortissant inscrit sur ses listes électorales (ou candidat) à l'État membre d'origine qui le raye donc de ses propres listes électorales afin de prévenir le double vote. La Commission a fixé, avec les États membres, des lignes directrices relatives au contenu et aux modalités de l'échange de l'information;
- **la déclaration formelle du citoyen de l'Union non-ressortissant**, faite lorsqu'il s'inscrit sur les listes électorales ou dépose une déclaration de candidature dans son État membre de résidence; il est précisé dans cette déclaration qu'il n'exerce son droit de vote que dans l'État membre de résidence et non dans l'État membre d'origine (articles 9 et 10 de la directive 93/109/CE) et qu'il n'est pas simultanément candidat dans un autre État membre (article 10).

Option stratégique 2 – Supprimer le système actuel d'échange de l'information tout en maintenant la déclaration précisant qu'il n'y aura ni double vote ni double candidature et en prévoyant des sanctions et des contrôles ex post

Cette option entraîne les modifications suivantes à la directive 93/109/CE:

- suppression du système actuel de l'échange de l'information et maintien de la déclaration des citoyens de l'Union non-ressortissants de l'État membre de résidence précisant qu'il n'y aura ni double vote ni double candidature dans deux États membres différents aux mêmes élections européennes;
- introduction de sanctions en cas de double vote;
- introduction de contrôles *ex post* sur l'occurrence du double vote.

Option stratégique 3 – Améliorer le système actuel d'échange de l'information

Cette option prévoit d'améliorer le système actuel en réformant les procédures administratives et opérationnelles de façon à garantir une cohérence dans l'UE; il faut alors:

- fixer un délai harmonisé unique à l'échange de l'information;

- adapter le format déjà établi pour l'échange d'information de façon à permettre à tous les États membres de disposer de toute l'information nécessaire à l'identification de leurs ressortissants;
- décider que toute information devant être transmise par voie électronique le sera par tel moyen spécifique de façon à permettre son traitement automatique;
- prévoir l'utilisation des alphabets grec et cyrillique;
- prévoir que les États membres informeront dûment les citoyens de leur radiation de telle liste électorale.

Le système serait mis en oeuvre par les États membres, probablement en fonction d'une décision de la Commission adoptée conformément à la procédure de comitologie.

Option stratégique 4 - Établir une liste électorale pour les élections européennes

Cette option implique que toutes les listes électorales des États membres (pour les élections européennes) soient intégrées dans une liste électorale commune à tous les États membres pour les élections européennes. Dans cet ordre d'idées, une sous-option consisterait à entièrement harmoniser les modalités de traitement des listes nationales ainsi que leur contenu informatif. Les États membres partageraient les informations relatives à la liste électorale.

Outre les modifications à la directive 93/109/CE, l'option stratégique nécessiterait aussi que l'on modifie l'acte de 1976 relatif aux élections (annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom).

L'évaluation des options stratégiques

Évaluation des options stratégiques visant à améliorer le système de prévention du double vote et de la double candidature				
Objectif à atteindre/problème abordé	Options stratégiques (anticipation des incidences cotée de - (n'a pas contribué à la réalisation de l'objectif) à √√√√√ (objectif entièrement réalisé))			
	Option stratégique 1: Status quo	Option stratégique 2: supprimer le système actuel de l'échange de l'information	Option stratégique 3: améliorer le système actuel	Option stratégique 4: établir une liste électorale communautaire
Prévenir le double vote aux élections européennes	√√√	√√√√	√√√√	√√√√
Prévenir la double candidature aux élections européennes	√√√	√√√√	√√√√	√√√√
Assurer la participation de tous les citoyens de l'Union aux élections européennes	√√	√√√√	√√√√	√√√√
Encourager la participation de tous les citoyens de l'Union aux élections européennes	√√	√√	√√	√√√
Assurer un accès égal aux droits électoraux (principe de la non-discrimination) aux	√√√√	√√√√	√√√√	√√√√√

citoyens de l'Union, afin qu'ils disposent des mêmes droits électoraux dans leur État membre de résidence que les ressortissants de cet État				
Droits fondamentaux				
Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen (article 39)	√√√	√√√	√√√√	√√√√√
Protection des données personnelles (article 8)	√	√√√	√	√√√
Coûts par rapport au status quo + coûts plus élevés que le <i>status quo</i> ; 0 coûts inchangés; - coûts moins élevés que le <i>status quo</i>	0	-	0	+

L'option préférentielle

L'évaluation et la comparaison des options stratégiques en fonction de la réalisation des objectifs stratégiques, de la contribution aux droits fondamentaux et de leur respect, de l'opinion des États membres et des intéressés, de la faisabilité et des coûts, montrent que la préférence va à l'option 2 – supprimer le système actuel d'échange de l'information tout en maintenant la déclaration précisant qu'il n'y aura ni double vote ni double candidature et en prévoyant des sanctions et des contrôles *ex post* - pour s'attaquer aux imperfections du système de prévention du double vote et de la double candidature. Cela ferait en conséquence disparaître le risque de voir des citoyens rayés par erreur d'une liste électorale ou non informés qu'ils l'ont été et ne pouvant donc pas voter, et économiser les coûts de l'échange de l'information entre États membre. La sanction en cas de double vote pourrait être dissuasive.

Il serait nécessaire de contrôler les cas de double vote des citoyens de l'Union non-ressortissants de leur État membre de résidence. Si l'on conservait l'enregistrement électronique des noms et coordonnées de tous les votants, il serait facile, techniquement parlant, de procéder ainsi. Mais tous les États membres ne le font pas à l'heure actuelle.

Sur la base d'une analyse préliminaire, il semble peu probable qu'un système efficace d'audit des coûts puisse être mis en place avant 2009. Il est en revanche permis de penser que tel puisse être le cas lors d'élections ultérieures. Au lieu d'un système d'audit, on pourrait mettre en place pour 2009 des mesures préventives consistant par exemple à donner de la publicité aux sanctions en cas de double vote ainsi qu'aux systèmes '*light*' de contrôle *post hoc* en cas de doute. Il convient de souligner qu'il n'y a pas de preuve montrant que le double vote s'est pratiqué à grande échelle lors des élections européennes précédentes.

4. **LES CANDIDATS AUX ELECTIONS EUROPEENNES NON-RESSORTISSANTS DE LEUR ÉTAT MEMBRE DE RÉSIDENCE DOIVENT FAIRE FACE A DES LOURDEURS ADMINISTRATIVES**

Il y a eu 8 974 candidats aux élections européennes de 2004, 8 917 se présentant dans leur pays d'origine et seulement 57 dans leur pays de résidence.

Il est clair que le nombre de candidats non-ressortissants de leur État de résidence aurait été plus élevé s'ils n'avaient pas été tenus de certifier, par attestation délivrée par les autorités compétentes de l'État d'origine, qu'ils n'étaient pas déçus de leur droit d'éligibilité. Trois États membres ont fait part d'un certain nombre de difficultés quant à cette obligation, ce qui a eu pour conséquence que l'on a considéré que des citoyens communautaires ne pouvaient se porter candidats dans leur État de résidence. L'actuelle obligation de produire une attestation a donc eu une incidence négative sur la participation, en tant que candidats, de citoyens communautaires non-ressortissants de leur État de résidence.

Une lourde tâche administrative

Certains États membres n'ont pas clairement identifié les autorités nationales compétentes pour délivrer l'attestation obligatoire que doivent fournir à l'heure actuelle, en l'obtenant de leur État membre d'origine, les citoyens communautaires afin de prouver qu'ils sont bien en droit d'être candidats lorsqu'ils déposent une déclaration de candidature aux élections européennes dans leur État membre de résidence, ou ils n'ont pas réglementé cette question. Des entretiens avec des candidats communautaires non-ressortissants de leur État membre de résidence confirment qu'il y a des problèmes de contact avec les autorités compétentes du pays d'origine et de réception, en temps utile, de l'attestation délivrée par ces autorités.

Les options ci-après, parmi d'autres ébauchées dans le cadre de l'évaluation d'incidences, ont semblé les plus intéressantes pour traiter la question du double vote et de la double candidature:

Option stratégique 1 – Status quo

Pas de changement: lors de leur dépôt de candidature aux élections européennes dans l'État membre de résidence, les citoyens de l'Union doivent produire l'attestation fournie par l'État membre d'origine (articles 6 et 10).

Option stratégique 2 – Améliorer le système actuel

Cette option implique par exemple que l'on mène, à l'échelle communautaire, une campagne d'information visant à publier une liste exhaustive des autorités compétentes pour délivrer la preuve de leur éligibilité aux citoyens souhaitant présenter leur candidature dans l'État membre de résidence.

Option stratégique 3 – Supprimer l'obligation, pour les candidats, de certifier, par attestation délivrée par les autorités compétentes de l'État membre d'origine, qu'ils ne sont pas déchus de leur droit d'éligibilité, et la remplacer par l'inclusion d'une mention à cet effet dans la déclaration formelle que doivent produire les candidats conformément à l'actuel article 10, paragraphe 1.

Outre l'inclusion d'une nouvelle mention dans la déclaration que doivent produire les candidats, cette option permettrait aussi d'introduire la possibilité, pour l'État membre de résidence, de vérifier que le citoyen en question n'a effectivement pas été déchu de son droit d'éligibilité en notifiant cette déclaration à l'État membre d'origine.

L'évaluation des options stratégiques

Évaluation des options stratégiques visant à régler la question des lourdeurs administratives auxquelles doivent faire face les citoyens de l'Union non-ressortissants de l'État membre de résidence et candidats aux élections européennes dans cet État			
Objectif à atteindre/problème abordé	Options stratégiques <i>(anticipation des incidences cotée de - (n'a pas contribué à la réalisation de l'objectif) à √√√√ (objectif entièrement réalisé))</i>		
	Option stratégique 1: Status quo	Option stratégique 2: Améliorer le système actuel	Option stratégique 3: Supprimer l'obligation pour les candidats de présenter une attestation
Abaisser les obstacles rencontrés par les citoyens de l'Union qui souhaitent être candidats aux élections européennes dans leur État membre de résidence	√	√√√	√√√√
Assurer la participation de tous les citoyens de l'Union aux élections européennes	√	√√	√√√
Encourager la participation de tous les citoyens de l'Union aux élections européennes	√	√√	√√√
Assurer un accès égal aux droits électoraux (principe de non-discrimination) aux citoyens de l'Union, afin qu'ils disposent des mêmes droits électoraux dans leur État membre de résidence que les ressortissants de cet État	√	√	√√
Droits fondamentaux			
- Droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes (article 39)	-	√√√	√√√√

- Protection des données personnelles (article 8)	√√√√√	√√√√√	√√
Coûts par rapport au status quo + coûts plus élevés que le <i>status quo</i> ; 0 coûts inchangés ; - coûts moins élevés que le <i>status quo</i>	0	+	0

L'option préférentielle

Pour s'attaquer au problème des lourdeurs administratives auxquelles doivent faire face les candidats se présentant aux élections européennes dans leur État membre de résidence dont ils ne sont pas ressortissants, la préférence va à l'option stratégique 3 (supprimer l'obligation, pour les candidats, de certifier, par attestation délivrée par les autorités compétentes de l'État membre d'origine, qu'ils ne sont pas déchus de leur droit d'éligibilité, et la remplacer par l'inclusion d'une mention à cet effet dans la déclaration formelle que doivent produire les candidats conformément à l'actuel article 10, paragraphe 1).

Cette option aurait pour conséquence de lever, dans une large mesure, les obstacles à la candidature, dans leur État membre de résidence, de citoyens de l'Union non-ressortissants de cet État, vu qu'ils n'auraient à produire qu'une déclaration formelle (et non une attestation délivrée par des autorités).

Les États membres auraient la possibilité de vérifier l'exactitude de la déclaration formelle en la notifiant à l'État membre d'origine. De façon plus générale, les «coûts pour la société» de l'option préférentielle resteraient peu élevés.

5. SUBSIDIARITE, PROPORTIONNALITE ET VALEUR AJOUTEE COMMUNAUTAIRE

L'option stratégique préférentielle pour s'attaquer aux imperfections du système actuel d'échange de l'information n'entraînerait pas de mesures d'harmonisation des systèmes électoraux des États membres ou d'action commune excédant ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs. En raison de la nature transnationale du problème, à savoir que les citoyens ne sont pas autorisés à voter ou à se porter candidats dans plus d'un État membre lors des élections européennes dans l'Union, il faut que les États membres coopèrent.

Ne pas introduire de mesures harmonisant les systèmes électoraux des États membres ou prévoir d'action commune excédant ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs, est une condition également valable pour l'option stratégique préférentielle visant à s'attaquer aux lourdeurs administratives pesant sur les candidats éventuels. Introduire une possibilité de vérifier les déclarations des citoyens de l'Union non-ressortissants serait aussi appréciable pour garantir que quelqu'un ayant été considéré comme n'ayant pas le droit d'éligibilité dans un État membre n'est pas en mesure d'être éligible dans un autre État membre.

Une absence d'action communautaire porterait nettement préjudice aux intérêts légitimes des citoyens communautaires qui sont en droit d'attendre que personne ne soit en mesure de violer le régime électoral en votant plus d'une fois aux mêmes élections européennes ou en étant éligible dans un État membre alors qu'il a perdu ce droit dans un autre État membre. Les options stratégiques préférentielles seraient donc conformes à l'obligation communautaire de sauvegarder et de garantir la protection des droits fondamentaux des citoyens. Une action commune respecte donc le principe de subsidiarité mis en place à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et le principe de proportionnalité visé à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne dans les deux options stratégiques préférentielles.