
Droit de vote des membres de la diaspora nigériane

Ufiem Maurice Ogbonnaya

En 2012, six membres de la Chambre des représentants fédérale du Nigeria, dirigés par Abike Dabiri-Erewa, président du comité de la chambre sur la diaspora nigériane, ont présenté un projet de loi visant à modifier la Loi électorale de 2010 afin de permettre aux membres de la diaspora nigériane le droit de voter au cours des élections générales du Nigeria. Le présent article se veut un résumé détaillé du projet de loi et vise à établir et à approfondir le raisonnement qui le sous-tend, les avantages et les désavantages qu'il comporte et les questions constitutionnelles et légales qu'il soulève de même qu'à effectuer une analyse comparative de lois semblables adoptées par d'autres pays.

La loi électorale de 2010 du Nigeria est divisée en neuf parties, 158 articles et trois annexes. Entre autres choses, la Loi prévoit l'établissement de la Commission électorale nationale indépendante (Independent National Electoral Commission, INEC)¹ et en définit les fonctions, elle établit la procédure entourant les élections, le registre national des électeurs, le processus d'enregistrement des électeurs, la formation, les fonctions et les pouvoirs des partis politiques et définit les infractions électorales.

Cependant, la Loi demeure silencieuse sur le droit de vote des membres de la diaspora nigériane au cours d'élections générales. C'est un problème que veulent régler les parrains du projet de loi. Ce dernier vise l'électorat nigérian, le système électoral du Nigeria et les membres de la diaspora nigériane. S'il devient loi, le projet de loi permettra à plus de 17 millions de Nigériens vivant dans la diaspora² de voter lors des élections générales. Quoiqu'il en soit, le projet de loi a provoqué des débats acrimonieux au sein des universitaires, des analystes et des commentateurs politiques et des parlementaires. Certains sont d'avis que l'adoption du projet de loi est nécessaire étant donné le besoin urgent d'adopter des mesures législatives permettant aux membres de la diaspora nigériane de voter aux élections

générales³. Ils fondent leur argumentation sur le fait qu'il est maintenant pratique courante dans les démocraties modernes de permettre aux citoyens de la diaspora d'exercer leur droit de vote lors d'élections générales dans leur pays d'origine^{4,5}. D'autres s'opposent au projet de loi, en grande partie pour des raisons institutionnelles et économiques⁶. Leur argument central est que l'adoption du projet de loi placerait un énorme fardeau sur les capacités humaines et institutionnelles de l'INEC, qui, sous sa forme actuelle, n'a pas les capacités nécessaires pour organiser des élections à l'étranger⁷. D'autres encore sont d'avis que le projet de loi ajoutera un fardeau à l'économie du Nigeria s'il devient loi⁸.

Résumé des dispositions du projet de loi

Du point de vue de la structure, le projet de loi est divisé en cinq articles. Le premier porte sur la modification de la loi principale, la Loi électorale de 2010. Le deuxième prévoit l'établissement des bureaux de la commission électorale à l'intérieur et à l'extérieur du Nigeria. Plus précisément, il vise à modifier le paragraphe 6(1) de la loi principale pour qu'on y lise « dans chaque État de la fédération et dans le territoire de la capitale fédérale et dans tout autre pays désigné⁹ sera établi un bureau de la Commission qui s'acquittera des tâches qui lui seront attribuées, le cas échéant, par la Commission ». Le troisième article vise à insérer un nouveau paragraphe 4 à l'article 9 et à faire du quatrième paragraphe actuel le paragraphe 5. L'article 4 établit les critères d'admissibilité à l'inscription au vote. Plus particulièrement, il modifie l'alinéa 12(1)c) de la loi principale par l'ajout des mots « ou un membre de la diaspora nigériane ». Enfin, l'article 5 porte sur l'interprétation du projet de loi et la manière de le citer.

Ufiem Maurice Ogbonnaya est membre de la Division de recherche de l'Institut national d'études législatives de l'Assemblée nationale du Nigeria.

Considérations constitutionnelles

La modification à la Loi électorale de 2010 que contient le projet de loi – celle visant à accorder le droit de vote aux membres de la diaspora nigérienne – ne contrevient ni à la Constitution du Nigeria ni aux lois en vigueur dans le pays. La modification s’articule autour des droits constitutionnels suivants, tels que définis dans la Loi constitutionnelle de la République fédérale du Nigeria de 1999¹⁰, et vise à les renforcer :

- i. Droit de vote et droit de se porter candidat aux élections;
- ii. Droit de représentation;
- iii. Droit de choisir un candidat lors d’une élection;
- iv. Droit de savoir ce que les représentants accomplissent avec le mandat qui leur est confié (communication dans les circonscriptions);
- v. Droit de vérifier le degré de développement dans la circonscription;
- vi. Droit de rappel.

Le fait que le projet de loi n’enfreigne pas les dispositions de la Constitution de la République fédérale du Nigeria de 1999 a renforcé l’argumentation des personnes qui appuient son adoption.

Comparaisons avec d’autres pays

Le recours au vote des absents remonte au règne de l’empereur romain Auguste (v. 62 av. J.-C. – 14 apr. J.-C.), qui aurait « inventé un nouveau type de suffrage selon lequel les membres du sénat régional de 28 nouvelles colonies éalisaient des candidats pour les postes à Rome en envoyant leurs votes scellés à la capitale le jour des élections¹¹ ». La pratique s’est depuis répandue à travers le monde. À l’heure actuelle, environ 115 pays et territoires¹² – y compris presque l’ensemble des pays développés – ont mis en place des systèmes permettant aux membres de leur diaspora de voter. Voici la répartition de ces pays :

- a. 28 pays de l’Afrique;
- b. 16 pays des Amériques;
- c. 41 pays de l’Europe (Europe de l’Ouest, Europe centrale, Europe de l’Est);
- d. 10 pays de la région du Pacifique;
- e. 20 pays de l’Asie (voir également Andy Sundberg¹³).

En 1862, au cours de la guerre civile américaine, le Wisconsin est devenu le premier de plusieurs États des États-Unis à adopter des mesures accordant le droit de vote à distance aux soldats se battant dans l’armée de l’Union. En 1968, par l’adoption de lois successives, le système de vote des absents s’appliquait à l’ensemble des citoyens américains (militaires et civils) situés à l’extérieur du territoire et, en 1975, les critères d’inscription pour le vote

de citoyens à l’étranger sont devenus obligatoires pour les États des États-Unis¹⁴. La Nouvelle-Zélande a accordé le droit de vote d’absents aux marins en 1890 et l’Australie, quant à elle, l’a accordé en 1902. Au Royaume-Uni, un système de vote d’absents a été établi au sein du personnel militaire en 1918, mais, en 1945, le droit de voter à distance a été accordé aux marins de la marine marchande et aux autres personnes œuvrant à l’étranger pour des intérêts nationaux. Puis, dans les années 1980, tous les citoyens britanniques se trouvant à l’étranger ont obtenu le droit de vote¹⁵.

Au Canada, le système de vote d’absents a été établi principalement pour le personnel militaire entre 1915, année où la question a été débattue pour la première fois à l’échelle fédérale, et 1917, année où les élections fédérales ont eu lieu. La France a accordé le droit de vote d’absents en 1924; l’Inde, en 1951; l’Indonésie, en 1953; la Colombie, en 1961; l’Espagne, en 1978; l’Argentine, en 1993; et l’Autriche, en 1990¹⁶.

Selon Andy Sundberg¹⁷, les raisons pour lesquelles on instaure un système de vote d’absent diffèrent d’un pays à l’autre, mais elles sont généralement déterminées par le « contexte historique et politique ». Par exemple, aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Australie, entre autres, « on a accordé le droit de vote aux personnes se trouvant à l’étranger pour reconnaître le participation active des soldats au cours de la Première et de la Seconde Guerre mondiale¹⁸ » et d’autres déploiements militaires. Pour d’autres pays, le vote d’absents a été adopté pour renforcer le pouvoir politique des partis au pouvoir et de l’élite. Toutefois, le cas des États-Unis, comme l’indique Sundberg, « est un rare exemple où le droit de vote d’absents a été accordé à la demande des citoyens résidant à l’extérieur du pays¹⁹ ».

Même les pays dont la diaspora compte un très grand nombre de membres, comme l’Italie, ont accordé ce droit, et leur nombre augmente. En Amérique latine, les débats se sont largement concentrés sur l’influence du vote des membres de la diaspora sur le résultat des élections, notamment en République dominicaine, au Mexique et au Venezuela²⁰. Avant les élections présidentielles du 20 mai 2012, de sérieux débats ont eu lieu en République dominicaine et, en fin de compte, les citoyens à l’étranger ont obtenu le droit de vote. Au Mexique, on s’est penché sur la possibilité d’accorder le droit de vote aux membres de la diaspora, et, compte tenu de l’immense appui populaire, le pays en est venu à adopter une loi permettant le vote des absents²¹. Le Venezuela permet également aux membres de la diaspora de voter aux élections générales, bien que le poids potentiel de ces électeurs est jugé bien moins important que celui des membres de la diaspora de la République dominicaine²².

Analyse

À notre avis, interdire aux membres de la diaspora nigérienne le droit de vote aux élections générales constitue une violation de leurs droits politiques fondamentaux que prévoit la Constitution de la République fédérale du Nigeria de 1999, soit le droit de vote et le droit de se porter candidat aux élections. En outre, puisque les membres de la diaspora nigérienne contribuent de façon considérable au développement socioéconomique du pays de par des investissements, des envois de fonds²³ et des efforts pour attirer des investisseurs étrangers, il serait raisonnable de leur accorder le droit de voter lors des élections générales et d'ainsi déterminer, à long terme, leur avenir politique et socioéconomique. Ainsi, en accordant le droit de vote aux membres de la diaspora, on augmente les chances qu'ils contribuent au développement sociopolitique et économique du Nigeria. Enfin, les votes de près de 17 millions de Nigériens²⁴ en âge de voter qui vivent et travaillent à l'étranger auront un effet considérable sur les résultats des élections au Nigeria et conféreront de la crédibilité à l'ensemble du processus électoral et aux résultats des élections.

Toutefois, nonobstant ces arguments, le projet de loi, dans son état actuel, ne règle pas de manière satisfaisante les questions que soulève le droit de vote des absents. Par exemple, le projet de loi ne définit pas clairement dans quels types d'élection les membres de la diaspora pourront exercer leur droit de vote. À titre de comparaison, dans les pays cités en exemple, il existe quatre types d'élection où les absents ont le droit de voter :

Tableau 1 :

Différents types d'élections auxquelles le droit de vote d'absents est permis

Type d'élections	Nombre de pays
Élections présidentielles	64
Élections législatives	92
Élections régionales	25
Référendums	38

Source : Données tirées de l'article d'Andy Sundberg, « The History and Politics of Diaspora Voting in Home Country Elections ».

En outre, le projet de loi n'établit pas les méthodes ou les options de vote qui seront offertes aux électeurs absents

lors des élections. Selon les données disponibles, les pays permettant le vote d'absents utilisent cinq méthodes de scrutin différentes :

Tableau 2 :
Méthode et options de scrutin

Méthodes/options de scrutin	Nombre de pays
Vote en personne	79
Vote par la poste	47
Vote par procuration	16
Vote par télécopieur	2 (Australie et Nouvelle-Zélande)
Vote par Internet	2 (Estonie et Pays-Bas)

Source : Données tirées de l'article d'Andy Sundberg, « The History and Politics of Diaspora Voting in Home Country Elections ».

De plus, le projet de loi ne comprend aucune limite en ce qui concerne l'admissibilité au droit de vote, qu'il s'agisse de la durée du séjour à l'étranger des citoyens vivant à l'extérieur du pays (nombre maximum d'années depuis le départ du Nigeria), des conditions de leur séjour ou de leurs revenus. Andy Sundberg, par exemple, relève que 14 pays accordant le droit de vote à la diaspora établissent des restrictions sur la durée du séjour à l'étranger

Quoi qu'il en soit, il ne fait aucun doute que le fait d'accorder le droit de vote aux membres de la diaspora nigérienne engendrera des coûts supplémentaires, financiers et autres pour le pays. De toute évidence, cela constituera un fardeau pour l'État du Nigeria et son économie²⁵. Cette situation s'explique par le fait que les institutions électorales nigérianes devront s'étendre au-delà des frontières, ce qui exigera l'expansion de l'effectif, la création de nouveaux bureaux et la hausse des services logistiques qui pourraient faire augmenter les coûts financiers. En outre, l'adoption du projet de loi mettra à l'épreuve les capacités organisationnelles et humaines de l'institution électorale du Nigeria. Malheureusement, le projet de loi demeure silencieux sur la façon dont on pourrait régler ces défis.

Nonobstant les lacunes du projet de loi et les désavantages potentiels qu'il comprend, on peut s'attendre à ce que le Nigeria, à long terme, tire des avantages politiques de l'établissement d'un système de vote des absents. En plus de s'inspirer de la tendance mondiale à cet égard, le système haussera la crédibilité et la réputation internationale des élections générales du Nigeria.

**Tableau 3 :
Restrictions au droit de vote des membres de la diaspora**

	Pays	Seul un séjour temporaire à l'étranger est permis	Durée maximale du séjour à l'étranger (en années)	Autre
1	Australie		6	
2	Canada		5	
3	Tchad			Les électeurs doivent être inscrits au registre du consulat au moins six mois avant le déclenchement du processus électoral.
4	Île Cook		4	Il existe des exceptions pour les personnes se trouvant à l'étranger pour recevoir des soins de santé ou pour leurs études.
5	Îles Malouines			Seul un séjour temporaire au Royaume-Uni est permis.
6	Gibraltar	1		
7	Guernesey	1		
8	Guinée		19	
9	Île de Man	1		
10	Jersey	1		
11	Mozambique			L'électeur doit d'abord passer une année à l'extérieur du pays avant de pouvoir s'inscrire à titre d'électeur à l'étranger
12	Nouvelle-Zélande		3	
13	Sénégal			L'électeur doit passer au moins six mois sur le territoire d'un pays où se trouve une représentation diplomatique.
14	Royaume-Uni		15	

Données tirées de l'article d'Andy Sundberg, « The History and Politics of Diaspora, Voting in Home Country Elections », p. 6.

Conclusion

À l'heure actuelle, les membres de la diaspora nigériane n'ont pas le droit de voter au Nigeria. À la lumière des événements mondiaux récents, la situation devient quelque peu étrange. Le fait d'accorder le droit de vote à ces personnes, comme le vise le projet de loi, s'inscrit dans la lignée de la tendance mondiale, comme nous l'avons noté précédemment.

Le projet de loi aborde principalement l'absence du droit de vote des membres de la diaspora nigériane dans la Loi électorale de 2010. Comme il a été expliqué, ses dispositions visent à leur accorder le droit de vote.

Les modifications proposées aux paragraphes 6(1) et 9(4) et à l'alinéa 12(1)c) et les ajouts prévus ne contreviennent pas à la Constitution de la République fédérale du Nigeria de 1999 ni aux autres lois en vigueur au pays. Toutefois, une analyse comparative de la situation dans d'autres pays montre que le projet de loi, dans sa forme actuelle, ne parvient pas à bien cerner la question du vote des absents comme c'est le cas dans les autres pays. Il y a donc lieu de modifier les dispositions pour aborder des questions comme les méthodes de scrutin, les types d'élections et l'admissibilité des membres de la diaspora au droit de vote.

On s'attend toutefois à ce que le fait d'accorder le droit de vote aux membres de la diaspora crée un sentiment d'appartenance et incitera ces personnes à contribuer au développement socioéconomique et politique du Nigeria. En outre, on s'attend à ce que le système électoral proposé dans le projet de loi renforce l'intégrité et la crédibilité des élections au Nigeria.

Il découle de l'analyse que les modifications proposées à la Loi électorale de 2010 afin d'accorder le droit de vote aux membres de la diaspora nigériane semblent appropriées, même s'il y aurait lieu d'approfondir les dispositions du projet de loi. On s'attend toutefois à ce que l'adoption du projet de loi fera naître des défis institutionnels, logistiques et financiers, défis qui pourraient être surmontés par l'adoption rapide de cadres juridiques. Malgré ces défis, l'adoption du projet de loi nous apparaît nécessaire.

Notes

- 1 L'INEC est l'organisme chargé d'organiser les élections au Nigeria.
- 2 Charles Soludo, « Is Nigeria Losing Her 17 Million Diaspora? », *This Day*, 2 février 2013, <http://www.thisdaylive.com/articles/is-nigeria-losing-her-17-million-diaspora-/138311/>.
- 3 Alphosus Agborh, « Group Wants Voting Rights for Nigerians in the Diaspora », *Nigerian Tribune*, le vendredi 23 septembre 2011.
- 4 Acho Orabuchi, « Time to Reconsider Diaspora Voting Right Bill », *Daily Sun*, le jeudi 19 avril 2012.
- 5 News Agency of Nigeria (NAN), « Nigerians in Diaspora Collect

Signatures to Support Voting Right », *Leadership*, 5 septembre 2012, http://leadership.ng/nga/articles/34233/2012/09/05/nigerians_diaspora_collect_signatures_support_voting_right.html?quicktabs_1=2&quicktabs_3=1.

- 6 Henry Umoru, « Nigeria not Ripe for Diaspora Voting, says Andy Uba », *Vanguard Newspaper*, 23 avril 2012, www.vanguard.com/2012/04/nigeria [page consultée le 4 juin 2012].
- 7 Nigerian Tribune Editorial, « Voting Rights for Nigerians in the Diaspora », *Nigerian Tribune*, le jeudi 13 décembre 2012, <http://tribune.com.ng/news2013/index.php/en/world-news/item/1053-voting-rights-for-nigerians-in-the-diaspora/1053-voting-rights-for-nigerians-in-the-diaspora?start=75>.
- 8 Bennie Iferi, « No Voting Right for Nigerians in Diaspora Soon », *Daily Times*, 21 octobre 2011, <http://www.dailytimes.com.ng/article/no-voting-rights-nigerians-diaspora-soon>.
- 9 Le passage souligné correspond à l'ajout proposé dans le projet de loi à la loi principale.
- 10 Voir les articles 33 à 45, 69 et 110 de la Constitution de la République fédérale du Nigeria de 1999, telle que modifiée.
- 11 Andy Sundberg, « The History and Politics of Diaspora Voting in Home Country Elections », article rédigé à l'aide de renseignements publiés par Andrew Ellis et d'autres sources, dans « Voting from Abroad »; *The International IDEA Handbook*, 2007.
- 12 Collyer, M et Vathi, Z. (2007: 29 – 36), *Patterns of Extra-territorial Voting*, Sussex Centre on Migration, Globalization and Poverty.
- 13 Andy Sundberg, « The History and Politics of Diaspora Voting in Home Country Elections », p. 6.
- 14 *Ibid.*, p. 1.
- 15 *Ibid.*, p. 1.
- 16 *Ibid.*, p. 2.
- 17 *Ibid.*, p. 2.
- 18 *Ibid.*, p. 1.
- 19 *Ibid.*, p. 1.
- 20 Mark Keller, « Can Diaspora Vote Influence Latin American Elections? », 2012, www.as-coa.org/article.php [page consultée le 1er juin 2012].
- 21 David Gutierrez, Jeanne Batalova et Aaron Terrazas, *The 2012 Mexican Presidential Election and Mexican Immigrants of Voting Age in the United States*, Migration Policy Institute, avril 2012, <http://www.migrationinformation.org/usfocus/display.cfm?ID=890#2>
- 22 Mark Keller, « Can Diaspora Vote Influence Latin American Elections? », p. 2.
- 23 Selon des données de la Banque mondiale, le Nigeria a reçu l'équivalent d'environ 10 pour cent de son PNB (environ 21 milliards de dollars) en envois de fonds en 2012 (voir, Charles Soludo, « Is Nigeria Losing Her 17 Million Diaspora? », *This Day*, 2 février 2013).
- 24 Charles Soludo, « Is Nigeria Losing Her 17 Million Diaspora? », *This Day*, 2 février 2013, <http://www.thisdaylive.com/articles/is-nigeria-losing-her-17-million-diaspora-/138311/>
- 25 Henry Umoru, « Nigeria not Ripe for Diaspora Voting, says Andy Uba », *Vanguard Newspaper*, 23 avril 2012, www.vanguard.com/2012/04/nigeria [page consultée le 4 juin 2012].