

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 11438
16 octobre 2007

Vote à bulletin secret – Code européen de bonne conduite sur le vote à bulletin secret comprenant des lignes directrices pour les personnalités politiques, les observateurs et les électeurs

Rapport
Commission des questions politiques
Rapporteur : M. Miloš ALIGRUDIC, Serbie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La tenue d'élections libres et équitables constitue l'un des principes de base de la démocratie et de l'Etat de droit, et le respect du secret du vote demeure l'un des éléments essentiels d'élections libres et équitables.

L'Assemblée invite les Etats membres à prendre des mesures afin de garantir le secret du vote pour tous les citoyens, y compris les populations les plus fragiles comme les personnes âgées, handicapées, illettrées et à assurer que des outils appropriés soient installés pour permettre à ces populations de voter sans atteindre au secret de leur vote.

A. **Projet de Résolution**

1. Dans tous les Etats membres, le vote secret va de soi sur le plan du principe. Il n'est aujourd'hui plus question de le remettre en cause et il constitue un aspect incontournable de tout processus démocratique.
2. L'Assemblée parlementaire a toujours fait de la défense de la démocratie, de la prééminence du droit et des droits de l'homme ses principales missions. La tenue d'élections libres et équitables constitue l'un des principes de base de la démocratie et de l'Etat de droit. Le droit de vote est donc une liberté fondamentale essentielle dans tout système démocratique. L'Assemblée considère également le droit de vote pour tous les citoyens comme l'une des principales prérogatives du système démocratique. Ce droit est par ailleurs consacré dans plusieurs instruments du Conseil de l'Europe, notamment le Protocole n°1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et le Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la Commission de Venise et approuvé par l'Assemblée en 2003.
3. Le respect du secret du vote demeure donc l'un des éléments essentiels d'élections libres et équitables. Il permet en effet de protéger l'électeur contre toute menace susceptible de nuire à son choix, de préserver sa liberté de pensée et ses convictions politiques et autres. Le secret du vote fait partie intégrante de la légitimation du processus démocratique. Il permet la libre expression du peuple, la juste représentativité des élus, la légitimation des instances législatives et exécutives et par là même, la confiance populaire dans les institutions.
4. Pendant le processus électoral dans le bureau de vote, le secret du vote signifie que les électeurs n'ont pas seulement le droit mais sont obligés de ne pas mentionner leurs votes. Personne n'a le droit d'interférer dans le scrutin pour connaître le choix des électeurs.
5. L'Assemblée rappelle sa propre mission en matière d'élections libres et équitables. Les nombreuses missions d'observation des élections qu'elle a menées dans des Etats membres du Conseil de l'Europe ont été à chaque fois l'occasion pour elle de réaffirmer son attachement au processus de consultation démocratique et sa volonté de promouvoir le plein respect des principes et des règles régissant les élections démocratiques y compris le respect du secret du vote.
6. Elle rappelle également que tous les citoyens, quels que soient leur sexe, leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leurs opinions politiques ou toutes autres opinions, leur origine nationale ou sociale, leur appartenance à une minorité nationale, leur fortune, leur naissance ou tout autre jouissent des mêmes droits, et en particulier celui de pouvoir participer aux scrutins par le biais du vote en secret. Elle estime donc que les Etats membres doivent favoriser le plein exercice de ce droit et adapter au mieux les instances d'organisation et de surveillance en matière électorale à cette fin.
7. Par ailleurs, l'Assemblée reste consciente que les pratiques électorales dans les Etats membres restent toujours marquées par les différentes traditions nationales. Si ces dernières doivent être prises en compte, elles ne doivent pas justifier certaines pratiques mettant en cause les principes de base régissant la tenue d'élections libres et équitables, y compris le secret du vote.
8. Dans ce contexte, l'Assemblée réproouve la pratique du vote familial. Elle encourage les Etats membres où le vote familial est encore pratiqué à réprimer leurs auteurs et à sanctionner les agents électoraux qui le tolèrent.
9. De plus, l'Assemblée condamne fermement toutes les autres atteintes au secret du vote telles que l'achat de votes, le harcèlement des votants, le vote multiple, le marquage des bulletins de vote et le manque de bureaux de vote et d'isoloirs et incite les Etats membres à réprimer ces fraudes.
10. La plus grande attention doit être accordée au vote puisqu'il est bien souvent un moment-clé dans tout processus politique. L'Assemblée estime donc que le contrôle du secret du vote doit être le plus strict possible. C'est pour cette raison qu'elle considère que le Conseil de l'Europe devrait promouvoir un code de bonne conduite sur le vote à bulletin secret comprenant des lignes directrices pour les personnalités politiques, les observateurs et les électeurs. Elle se réfère à la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux (New York, 27 octobre 2005) et aux travaux engagés par la Commission de Venise ces derniers mois en la matière.
11. L'Assemblée se réfère également à sa longue expérience d'observation des élections et à ses nombreuses recommandations issues des missions d'observation qui constituent autant de lignes de conduite pour l'organisation d'élections libres et équitables.

12. En conséquence, l'Assemblée :

12.1. invite les Etats membres à garantir le secret du vote pour tous les citoyens, y compris les populations les plus fragiles comme les personnes âgées, handicapées, illettrées, et à assurer que des outils appropriés soient installés pour permettre à ces populations de voter sans atteindre au secret de leur vote et en particulier à prendre les mesures suivantes si cela n'a pas encore été fait :

- 12.1.1. préserver l'anonymat du vote pour qu'aucun vote ne puisse être relié au votant ;
- 12.1.2. respecter l'individualité du vote et permettre à chaque électeur d'exprimer pleinement son choix ;
- 12.1.3. assurer une sécurité maximale dans le vote par internet en sécurisant le transfert de données et en préservant l'anonymat des votants ;
- 12.1.4. faire en sorte que les agents électoraux n'interfèrent pas dans le secret du vote c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas prendre connaissance du contenu du vote avant les opérations de dépouillement ;
- 12.1.5. disposer et à développer des infrastructures et matériels qui garantissent le vote secret (bureaux de vote, isoloirs, urnes mobiles, etc.) maintenant ainsi ce dernier confidentiel ;
- 12.1.6. abandonner définitivement l'utilisation de bulletins de vote rattachés à des souches et identifiés par des numéros de série ;
- 12.1.7. prononcer en cas de fraudes avérées l'annulation des votes dans les circonscriptions électorales concernées et procéder à un nouveau vote en cas d'une telle fraude si celle-ci est susceptible d'influencer les résultats ;
- 12.1.8. mettre un terme au vote familial quelle que soit sa forme, réprimer et poursuivre leurs auteurs ;
- 12.1.9. sanctionner lourdement les infractions au vote secret telles que l'achat de votes, le harcèlement des votants, le vote multiple, le marquage des bulletins de vote et prendre des mesures drastiques contre le manque de bureaux de vote et d'isoloirs ;
- 12.1.10. sécuriser le transport des bulletins de vote pour que le secret du vote soit respecté ;

12.2. invite également les Etats membres :

- 12.2.1. à entamer des réformes législatives, en particulier dans les codes électoraux pour assurer le secret du vote ;
- 12.2.2. à favoriser des programmes et des politiques d'éducation et d'information sur les principes démocratiques et en particulier sur le respect du vote secret ;
- 12.2.3. à admettre les observateurs internationaux lors des différentes élections et à clarifier le statut de ces derniers ;
- 12.2.4. à former des personnes chargées de l'organisation et de la surveillance des élections ;
- 12.2.5. à suivre et à mettre en œuvre les recommandations issues des missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire ;
- 12.2.6. à garantir une juste composition des commissions électorales ;
- 12.2.7. à intensifier la coopération avec la société civile et les ONG qui œuvrent pour un meilleur respect de la démocratie et du vote secret.

B. Exposé des motifs présenté par M. Aligrudić, rapporteur

I. Introduction

i. Rappel historique

1. Le vote à bulletin secret est un mode de scrutin où le choix de l'électeur est confidentiel. Il vise à permettre à celui-ci de faire son choix sans qu'il fasse l'objet de manœuvres d'intimidation ou de corruption quelles qu'elles soient.

2. Les citoyens des pays démocratiques considèrent le vote à bulletin secret comme allant de soi, mais il n'en est pas toujours allé ainsi. Le Parlement de Victoria en Australie était le premier, au 19^e siècle, à abandonner la méthode de scrutin à main levée pour élire les députés¹. La loi électorale de Tasmanie (1856) était le premier texte législatif à prévoir le vote à bulletin secret. Et c'est également en Australie en 1857 qu'apparaît l'isoloir, système qui permet de cacher le choix de l'électeur. Il est rapidement adopté en Europe notamment par le Royaume-Uni (1872), la Belgique (1873), l'Allemagne (1903) et la France (1913). Au fur et à mesure que le vote s'est démocratisé (suffrage universel pour tous), le vote secret s'est répandu comme étant la principale forme de vote. Cependant, le vote secret n'est pas synonyme de vote universel et démocratique car pendant longtemps, nombreuses ont été les parties de la population et notamment les femmes à ne pas avoir le droit de vote.

3. Ce nouveau mode de scrutin a même été appelé en anglais "*Australian ballot*". Il comprenait quatre éléments : a) le bulletin de vote était imprimé aux frais des contribuables ; b) il comportait le nom des candidats désignés par tous les partis et toutes les propositions ; c) il était distribué dans les bureaux de vote ; et d) il était coché de manière confidentielle.

ii. Le secret dans les différents types de vote

4. Le vote à bulletin secret classique reste le moyen le plus répandu pour garantir le secret du vote. Le choix dans l'isoloir et le dépôt dans l'urne permettent ainsi aux électeurs d'effectuer leur choix en toute sécurité.

5. Le vote familial reste l'une des violations les plus flagrantes du vote secret car il fait du vote du chef de famille, celui des autres membres de cette même famille. Le secret du vote est absent car le choix n'existe pas pour certains votants.

6. Le vote par correspondance concerne les personnes qui votent par voie postale, en raison d'une incapacité à se rendre dans un bureau de vote souvent en raison d'un éloignement géographique. Le secret peut seulement être garanti si la carte d'identification du votant et son choix ne sont pas dans la même enveloppe. En revanche, c'est au moment du choix, peut-être au domicile du votant, que le secret du vote risque d'être compromis.

7. Le vote par procuration permet à une personne qui est dans l'impossibilité de voter de désigner quelqu'un pour voter à sa place. Néanmoins, cette pratique pose le problème du secret. En principe, seul l'électeur devrait connaître son choix. Or, le vote par procuration brise ce secret.

8. Le e-voting ou vote électronique est la dernière expérimentation électorale en matière de vote. Il s'agit pour les électeurs d'exprimer leur suffrage grâce à un matériel issu des nouvelles technologies qu'il s'agisse de machines à voter ou du vote par internet. Le support papier du vote disparaît complètement. Ce dernier peut s'effectuer dans un lieu surveillé ou non, par exemple au domicile du votant. Ici non plus, le secret du vote n'est pas totalement garanti. L'e-voting et le vote à distance font d'ailleurs l'objet d'un rapport en cours d'élaboration à la commission des questions politiques.

iii. Le vote secret dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

9. Il convient de relever que dans les systèmes électoraux parlementaires et généraux utilisés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, il y a à la fois des modes de scrutin public et secret. De plus, lors de ses missions d'observation d'élections, l'Assemblée constate des normes et des pratiques bien différentes en matière de vote secret. Dans certains cas, le secret n'est pas toujours assuré strictement et il cède le pas face aux traditions nationales.

¹ Ernest Scott, "History of the Victorian Ballot" (Histoire du vote de Victoria), 1920.

10. Certaines législations nationales prévoient dans la Constitution ou dans leur Code électoral des garanties du secret du scrutin en raison du suffrage universel.

II. Les législations garantissant le vote secret

11. Les procédures de vote jouent un rôle capital dans le processus électoral, car c'est au cours du scrutin que la fraude électorale a le plus de chances de se produire. Mais il convient avant de rappeler que le vote secret n'est pas un phénomène uniformisé.

i. Les instruments du Conseil de l'Europe

12. D'un point de vue juridique, plusieurs instruments du Conseil de l'Europe prévoient clairement la nécessité du vote secret.

13. Dans le Protocole n°1² à la **Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**, l'article 13 consacre le "droit à des élections libres". Il précise que "*Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.*"

14. Le **Code de bonnes pratiques en matière électorale de la Commission de Venise**³ a aussi codifié le vote secret. En effet, le 8 novembre 2001, la Commission permanente de l'Assemblée a adopté la Résolution 1264 (2001) invitant la Commission de Venise à créer un code de bonnes pratiques en matière électorale. Ce texte repose notamment sur l'idée que le code doit comprendre des règles concernant la campagne électorale, les élections elles-mêmes et la période qui suit immédiatement le scrutin.

15. En 2005⁴, des organisations intergouvernementales et des ONG internationales ont adopté la **Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections** et un **Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux**, qui affirmaient notamment ceci : "*La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics. Cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. (...) Leurs résultats doivent être rigoureusement établis, annoncés et respectés. La tenue d'élections honnêtes et démocratiques implique donc le respect d'un nombre considérable de droits, de libertés, de procédures et de lois, ainsi que l'intervention de certaines institutions.*" Ce document a été approuvé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

16. Enfin, l'Assemblée parlementaire a rappelé à de nombreuses reprises son attachement à la défense du vote secret et l'a consigné dans ses différents rapports sur les élections dans les Etats membres.

ii. Les autres codifications internationales

17. Il est aussi nécessaire de préciser que le secret du scrutin a aussi été codifié par d'autres instruments internationaux.

18. L'article 21 alinéa 3 de la **Déclaration universelle des droits de l'homme**⁵ consacre le fait que "*La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.*".

19. En vertu de l'article 25 du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques**⁶ "Tout citoyen a le droit et la possibilité (...) : b) *De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;*" (...).

20. Certains textes ne constituent pas d'obligation légale mais offrent des instructions générales. Ainsi, le document de la réunion de Copenhague adopté lors de la Deuxième conférence de l'OSCE sur la dimension

² Protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, modifiée par le protocole n°11 (STE n°155) à compter de son entrée en vigueur le 1er novembre 1998.

³ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Code de bonnes pratiques en matière électorale, CDL-AD (2002) 23.

⁴ Adoption célébrée le 27 octobre 2005 aux Nations Unies à New York.

⁵ Adoptés et proclamés le 10 décembre 1948 par la résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁶ Adopté et ouvert à la signature à la ratification et à l'adhésion par la résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, le 16 décembre 1966.

humaine⁷, établit que parmi les éléments de la justice essentiels à l'expression complète de la dignité inhérente à la personne humaine et des droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains, figurent des élections libres, qui seront organisées à intervalles raisonnables, au scrutin secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote, dans des conditions garantissant effectivement la libre expression de la volonté des électeurs dans le choix de leurs représentants⁸.

21. Dans le document de la Conférence de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990), l'article 7.4 prévoit que « *pour faire en sorte que la volonté du peuple soit le fondement des autorités publiques, les Etats participants veilleront à ce que les votes soient émis au scrutin secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote et à ce qu'ils soient recensés et présentés avec objectivité, les résultats officiels étant rendus publics.* »

22. Enfin, le premier principe de la **Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières** de l'Union interparlementaire, adoptée en 1994, précise que : "*Dans tout Etat, l'autorité des pouvoirs publics ne peut être fondée que sur la volonté du peuple exprimée à la faveur d'élections sincères, libres et régulières, tenues périodiquement au suffrage universel, égal et secret.*"

III. Les standards minimums du vote secret

23. Le vote secret comporte pour l'Etat des droits à respecter mais également des devoirs envers les libertés individuelles des citoyens et le respect des normes démocratiques dont il est le dépositaire. Il incombe donc aux autorités la responsabilité de l'organisation équitable des élections et dans le cas de ce rapport, du respect du secret du vote. La Commission de Venise a défini ce qu'elle considérerait comme les standards minimums à respecter en matière de vote secret : l'individualité, la confidentialité, l'anonymat, et la poursuite des fraudes⁹.

i. L'individualité

24. Principe de base du vote secret, l'individualité du vote paraît aller de soi. Chaque personne se détermine de façon individuelle. Inscrite sur la liste des votants, toute personne doit pouvoir exprimer personnellement son choix et celui-ci doit être comptabilisé comme tel.

25. En Suède par exemple, l'électeur et éventuellement les témoins qui ont constaté le secret du vote, signent soit l'enveloppe d'envoi du vote, soit une déposition attestant du caractère à la fois personnel et secret du vote.¹⁰

26. Le vote familial va donc à l'encontre de ce principe d'individualité et porte notamment atteinte à l'égalité entre les femmes et les hommes ou à la liberté de pensée. Selon Kare Vollan, "le vote n'a absolument pas une dimension familiale. C'est le chef de famille qui prend la décision. En conséquence, la conscience politique peut être réduite et la volonté d'exprimer un vote secret, ne jamais être exprimée, même si le chef de famille n'y voit aucun inconvénient."¹¹

27. Ce vote familial peut se manifester sous trois formes bien précises : soit un membre masculin de la famille accompagne l'une de ses parentes dans l'isoloir ; soit le vote a lieu de façon groupée en public ; soit ce même membre masculin vote par procuration en remplissant à sa guise tous les bulletins de vote de ses parentes. Cette pratique condamnable et d'un autre temps reste pourtant bien ancrée dans certaines traditions nationales et tolérées en raison du caractère culturel de cette pratique. Des traces d'une certaine forme de vote familial ont été constatées en Albanie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Lettonie, Serbie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

28. Le vote familial demeure une question complexe et délicate dans de nombreuses cultures parce qu'elle concerne plus généralement les traditions familiales. Manifestement, dans nos sociétés modernes, de nombreuses personnes sont en mesure de résister à ce type d'habitude et voter en secret. Cependant, il n'y a pas de moyens de vérifier cette résistance mais de toute façon aucun Etat ne devrait encourager cette infraction à la liberté du vote.

⁷ Elle s'est tenue du 5 au 29 juin 1990.

⁸ Point 5.1 du document de la réunion de Copenhague.

⁹ 51^{ème} session plénière, 5-6 juillet 2002.

¹⁰ Rapport sur la comptabilité du vote à distance et du vote électronique avec les normes du Conseil de l'Europe, 58^e session plénière de la Commission de Venise, 12-13 mars 2004.

¹¹ Kare Vollan, "le vote dans un environnement non sécurisé et la confidentialité du scrutin, le vote électronique 2006", Deuxième atelier international, Bregenz, 2-4 août 2006.

ii. La confidentialité

29. Dans vote secret, il y a secret. La confidentialité du vote implique que seul le votant connaît l'objet de son vote et qu'il doit pouvoir faire son choix à l'abri des regards, d'où l'importance de l'isoloir, endroit secret où son choix ne pourra être ni dicté, ni vu. Au cours des élections, les membres du bureau électoral veillent à la confidentialité du vote. Cette confidentialité doit s'appliquer du début des opérations de vote jusqu'à la proclamation des résultats et même au-delà s'il y a un autre décompte des voix. De plus, les isolements sont aménagés de manière à empêcher que les bulletins soient vus par autrui.

30. En principe, aucun membre d'un bureau électoral, ni personne d'autre ne sont autorisés à voir le bulletin coché par un électeur. Il est clair que cette interdiction ne s'applique pas à une personne qui est régulièrement autorisée à assister un électeur qui est aveugle ou qui a besoin d'une aide en raison d'un handicap physique ou à cause de son analphabétisme. Il est néanmoins possible de hiérarchiser cette confidentialité en fonction du type de vote et de l'environnement dans lequel se déroule le vote. Il va de soi qu'un vote classique sur papier dans un bureau de vote respectant pleinement le secret (isoloir fermé, non-interférence des agents électoraux notamment) se situe au sommet de cette hiérarchie.

31. C'est ainsi que la pratique du vote par procuration s'est instituée dans de nombreux Etats du Conseil de l'Europe sauf en Albanie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Lettonie, Moldova, Pologne, Saint-Marin et en Turquie, qui n'autorisent pas le vote à distance aussi bien sur leur territoire national que de l'étranger.

32. En effet, malgré son caractère pratique, le vote par procuration viole le secret du vote et ne repose que sur la confiance accordée à celui qui vote à la place du votant. Rien n'empêche le « détournement » du vote par celui qui est censé voter à la place du votant. La législation doit préciser clairement que le bulletin de vote de tout électeur doit être coché et déposé individuellement et en toute confidentialité. Cette confidentialité doit pouvoir s'appliquer à tout le monde, y compris aux personnes illettrées. L'Assemblée s'est déclarée en faveur de mesures *« permettant aux électeurs illettrés de prendre une décision personnelle, grâce à la conception de bulletins de vote répondant à leurs besoins (rédigés en deux langues, revêtus des symboles représentatifs des différents partis et/ou comprenant des photographies, par exemple).¹² »*

iii. L'anonymat

33. L'anonymat du vote est également l'un des standards minimums à exiger dans toute élection. Aucune trace entre le choix du votant et le votant lui-même ne doit exister. L'anonymat du vote représente la garantie du libre choix, élément essentiel de l'état de droit. Dans le cas contraire, c'est la liberté de pensée qui est en péril puisque le choix du votant pourrait être influencé par d'éventuelles sanctions ou représailles. Les urnes doivent être scellées dans les bureaux de vote avant que le scrutin ait lieu. Aucun membre du bureau électoral ne doit contrôler le bulletin coché par un électeur avant que celui-ci ne le dépose dans l'urne.

34. La législation électorale doit veiller, au nom du principe de confidentialité du bulletin, à ce que le vote secret ne soit pas seulement un droit de l'électeur, mais aussi une obligation absolue. La partie détachable du bulletin ne doit porter aucun numéro de série, tandis que le talon doit en avoir un à des fins de contrôle.

35. Certaines législations stipulent que les bulletins de vote peuvent être reliés individuellement aux votants après l'élection s'il y a des allégations de fraude. Les bulletins de vote sont ainsi imprimés dans des carnets et aussi bien les bulletins de vote que les souches sont numérotés. De cette manière, toute allégation peut être contrôlée en faisant correspondre le bulletin de vote suspect avec sa souche, sur laquelle le membre du bureau électoral aura écrit la référence de l'électeur qui figure dans le rôle électoral. Malgré l'intention claire d'empêcher des fraudes possibles, et cela peut se justifier aisément, le dilemme demeure quant à la mise en danger du droit du secret du vote de l'électeur par cette procédure.

36. En Espagne, tous les bulletins de vote sont immédiatement détruits par les agents des bureaux de vote après le dépouillement des voix. Ce procédé ne permet donc pas un nouveau comptage des voix et aucun cas d'infraction ne peut être prouvé.

¹² Recommandation 1676 (2004) Participation des femmes aux élections.

IV. Les infractions au secret du vote

37. Grâce à l'expérience qu'elle a acquise à travers ses missions d'observation d'élections, l'APCE relèvent notamment les exemples manifestes ci-après de violation de la confidentialité du scrutin : isolements mal conçus, absence d'isolements, tamponnage des bulletins, harcèlement des électeurs, divulgation du vote, entrée intempestive dans l'isoloir et achat de voix.

38. Avant de détailler ces infractions, il semble nécessaire de dire que certaines d'entre elles proviennent des législations elles-mêmes. Ainsi inévitablement, les déficits législatifs entraînent des déficits dans la pratique.

i. Manque de bureaux de vote et d'isolements

39. Lorsqu'il y a peu de bureaux de vote, un certain nombre de citoyens ne peuvent exercer leur droit de vote s'ils ne peuvent se rendre dans un bureau de vote éloigné. Ils ne votent pas ou alors confient leur vote à une autre personne qui pourra faire ce qu'elle veut de ce vote. Ensuite, l'affluence d'électeurs et le manque de bureaux de vote et d'espace contraignent les membres des commissions électorales à pratiquer le vote en public, contrevenant ainsi au secret du vote. La commission ad hoc pour l'Observation des élections générales en Bosnie-Herzégovine, le 1^{er} mars 2006, a fait état de ce type de dérive.

40. De plus, les infractions peuvent également porter sur des installations déficientes qui ne garantissent pas le secret du vote comme par exemple des isolements ouverts.

ii. Marquage des bulletins

41. Cette infraction souvent inscrite dans les lois électorales des pays où elle s'applique peut prendre des formes différentes mais porte toujours atteinte au secret du vote. Cette pratique se caractérise par un bulletin de vote tamponné par un membre de la commission électorale du bureau de vote après que l'électeur a fait son choix mais avant l'insertion de ce même bulletin dans l'urne. Le secret du vote est ainsi violé puisque le bulletin doit être tamponné avant le choix de l'électeur.

42. Par ailleurs, le tamponnage du bulletin de vote ou le marquage à l'encre d'un doigt (synonyme de vote) ne sont pas appliqués partout. Ce problème entraîne des votes multiples car on refait voter soit ceux qui ont déjà voté pour le candidat ayant organisé la fraude, soit ceux qui avaient voté pour un autre candidat pour qu'ils changent leur vote. Dans tous les cas, le secret du vote est violé. Les élections parlementaires en Géorgie (28 mars 2004) ont été marquées par ce type de fraude selon le rapport de la mission d'observation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Cependant, ce type de procédure pose un dilemme. En effet, l'apposition d'une marque sur le bulletin est contraire à l'anonymat. Cette procédure doit donc être réalisée avec le plus grand sérieux possible.

iii. Harcèlement de l'électeur

43. Les électeurs peuvent subir des harcèlements et des manœuvres d'intimidation de toute sorte par des fonctionnaires gouvernementaux ou des forces de police afin d'influencer leurs choix. Cette infraction intervient bien souvent avant le vote en obligeant certaines catégories de population (enseignants, étudiants, fonctionnaires) à assister aux réunions des partis dominants et ainsi leur faire comprendre qu'un vote en faveur de ces mêmes partis irait dans l'intérêt de tous et ne mettraient pas en péril leur carrière. Ce type d'infraction a été constatée par les différentes commissions ad hoc de l'Assemblée parlementaire pour l'observation des élections lors des élections parlementaires en Moldova (6 mars 2005) et en Azerbaïdjan (6 novembre 2005).

44. Il existe également d'autres types d'harcèlements des électeurs, moins directs que des menaces ou des pressions. Il s'agit plutôt de « merchandising » à domicile toutefois bien différent des campagnes électorales où les militants viennent convaincre la population de voter pour tel ou tel candidat. Il s'agit là bien entendu de harcèlement manifeste à l'encontre d'une population fragile qui, soit ne maîtrise pas la complexité de l'opération de vote, soit ne comprend pas la langue. Ce genre d'infraction a été constatée au Royaume-Uni lors des élections générales de 2001 et locales de 2003¹³.

45. Durant les élections de 2005 et 2006 au Royaume-Uni, de nombreux cas de fraudes lors des votes par correspondance ont été enregistrés, notamment dans certaines circonscriptions de Birmingham et de Londres. Le 26 avril 2005, la Commission électorale du Royaume-Uni a publié une déclaration dans laquelle

¹³ "Death of the secret ballot" (Mort du vote secret), *The Guardian*, 29 avril 2003.

elle affirmait que la procédure de vote par correspondance devrait être renforcée et que les modalités d'inscription des électeurs devraient être réformées (le Gouvernement britannique n'ayant pas donné suite à ses recommandations de 2003 et de 2004). Cet exemple montre clairement que les déficits législatifs sont souvent la source de fraudes électorales.

iv. *Achat de votes*

46. L'achat de voix est la violation la plus régulière signalée dans les rapports de l'Assemblée. C'est une pratique considérée comme illégale et peu équitable dans tous les pays, bien qu'elle soit sanctionnée de façon différente selon la législation. L'achat de voix comprend l'octroi d'incitations financières ou matérielles à un électeur en échange d'un vote, l'achat d'abstentions, ou la rémunération d'électeurs pour qu'ils s'abstiennent d'aller voter. Dans certains cas, il s'accompagne de la promesse d'emplois, de prêts, de promotions, etc.

47. Si les bulletins sont déposés de façon confidentielle, les candidats et les organisateurs de partis ne peuvent en aucune manière avoir la certitude que l'électeur a voté conformément à l'accord conclu avec le corrupteur. Il y a achat de voix négatif quand un candidat est certain qu'un électeur ne votera pas pour lui et que celui-ci est payé pour ne pas voter.

v. *Les sanctions*

48. Bien entendu, toutes ces infractions ne doivent pas rester impunies et l'une des recommandations de la Commission de Venise a bien spécifié que toute violation du secret du vote doit être sanctionnée. En accord avec la Commission de Venise, la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont inscrit dans leur Code électoral le respect du vote secret et la possibilité de sanctions qui peuvent prendre l'aspect de lois pénales. En Azerbaïdjan par exemple, des dispositions permettent de sanctionner les violations du secret du vote en annulant les résultats des commissions électorales concernées et en procédant à un nouveau vote dans la ou les régions touchées par ces violations¹⁴.

49. Dans certains Etats membres, des sanctions peuvent être prises si le nombre de bulletins dans l'urne est supérieur au nombre de bulletins distribués. Dans ce cas, les résultats de tous les bureaux de vote de la circonscription sont annulés. Ce fut notamment le cas en Croatie durant les élections législatives en 2003 à cause d'un seul bulletin de vote excédentaire.

50. Des sanctions doivent également être prises à l'encontre des agents électoraux qui se rendent coupables de fraudes. Garants de la bonne tenue d'élections libres, honnêtes respectant le secret du vote, ces agents électoraux doivent donc préserver le secret du vote aussi bien lors des opérations de vote qu'au moment du décompte, étape particulièrement importante de tout scrutin. La plus grande sévérité doit donc être appliquée à ceux qui se rendent coupables de fraudes.

V. L'abstention, un cas à part

51. L'abstention est un cas à part. Il y a abstention quand un électeur ne va pas voter ou, dans la procédure parlementaire, quand il est présent lors du vote, mais qu'il ne dépose pas de bulletin. L'abstention et le vote blanc sont deux choses différentes. L'électeur qui vote blanc dépose un bulletin qui ne comporte aucune indication, mais qui peut être considéré comme nul selon la législation, alors que l'abstentionniste, lui, est un électeur qui ne vote pas.

52. L'abstention reste donc un phénomène assez complexe. Bien plus qu'une violation du secret du vote où le vote aurait été imposé ou acheté, l'abstention peut s'avérer parfois parfaitement volontaire devenant un véritable choix de vote pour exprimer une opinion (ne pas vouloir choisir), pour protester contre le système politique en place ou pour manifester une lassitude envers les représentants politiques. Cette idée trouve une explication dans certaines législations qui invalident le résultat d'une élection si l'abstention est trop forte.

53. Plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe ont décidé de lutter contre l'abstention en rendant le vote obligatoire. C'est le cas par exemple en Belgique, au Luxembourg, en Grèce et en Turquie.

¹⁴ Articles 113 et 114 du Code électoral azerbaïdjanais.

VI. Les nouveaux défis du vote

i. Le vote électronique

54. L'expansion rapide d'Internet et du Web à la fin des années 1990 a alimenté un débat sur la possibilité d'employer ce nouveau média public pour améliorer l'efficacité, l'efficacité, et la légitimité d'élections démocratiques. En conséquence, plusieurs études et expériences ont été réalisées. Le consensus général qui s'est dégagé au terme de ces études, c'est que le scrutin à l'aide d'Internet présente un grand nombre de risques auxquels il faut remédier comme il convient avant que son utilisation puisse être étendue.

55. Le recours au vote électronique présente de multiples avantages en comparaison avec le système traditionnel. Dans une société mondialisée, le vote électronique est moins cher, il est plus rapide à mettre en œuvre, il simplifie les étapes du vote, il accélère le décompte et il permet même à la démocratie de devenir participative dans la mesure où il facilite l'organisation rapide d'un référendum sur des questions importantes.

56. Toutefois, il convient de préciser que l'affluence du vote ne dépend pas uniquement des facilités d'accès ou de l'adaptabilité du vote à la modernité mais avant tout des idées avancées par les candidats et des programmes proposés.

57. Le vote électronique risque également de décourager les personnes attachées au système traditionnel ou celles moins à l'aise avec les nouvelles technologies. Enfin, aucun instrument technologique ne permet de garantir le secret du vote dans le vote électronique car il n'y aucune assurance que le choix a été fait dans le plus secret. Le vote anticipé sur plusieurs jours avec la possibilité de modifier son vote jusqu'à la clôture du scrutin permettrait de respecter le secret du vote.

ii. Vote postal

58. Ce mode de scrutin est dans l'intérêt de ceux qui ne peuvent participer à une élection en personne soit parce qu'ils souffrent d'un handicap physique, soit parce qu'ils sont absents de la localité. Il convient de rappeler que ce mode de scrutin n'est valable que pour les électeurs qui en ont fait la demande (parfois sous réserve de certaines restrictions) dans beaucoup d'Etats membres du Conseil de l'Europe.

59. Le scrutin dans les conditions où les bulletins sont distribués par la poste aux électeurs et/ou retournés de la même manière, par opposition au vote des électeurs en personne dans un bureau de vote soulève la question de sa conformité avec les exigences du vote secret. Sur ce point, certains soutiennent que le vote à domicile offre une garantie de respect de la confidentialité qui est égale ou supérieure au vote dans un bureau réservé à cette fin. Cependant, d'autres craignent que le vote par la poste ne donne lieu à des fraudes électorales, depuis le risque de votes multiples jusqu'à celui de destruction des bulletins envoyés par la poste. De plus, dans certains pays, on estime que le vote par la poste ne stimule pas l'intérêt présenté par les élections, mais qu'il favorise la fraude. C'est pourquoi une sécurité maximale du service postal doit être assurée par l'Etat pour éviter des fraudes massives.

60. Pour autant que ce mode de scrutin soit strictement régi par la loi dans les pays où il est autorisé, les incidents sont rares dans la pratique.

iii. Le vote des personnes handicapées

61. Il va sans dire que le scrutin doit être accessible à tous dans tous les types d'élections. De plus, le droit de vote à bulletin secret est la pierre angulaire de la démocratie. Cependant, dans la quasi-totalité des pays, un électeur aveugle a, en pratique, besoin de l'assistance d'un autre pour déposer son bulletin.

62. Selon l'expérience acquise par l'Assemblée à la faveur des missions d'observations, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, les personnes handicapées votent avec l'aide d'autrui si elles sont aveugles ou malvoyantes, ce qui peut compromettre la confidentialité du vote. Elles sont privées non seulement de leur droit à la confidentialité du vote, mais aussi elles ne sont jamais certaines que la personne qui vote pour elles fait bien le choix électoral qu'elles souhaitent. J'estime que si elles ne peuvent participer à un mode de scrutin traditionnel, elles doivent disposer d'un autre moyen de voter. C'est pourquoi, pour éviter cette situation, il faut offrir aux personnes handicapées l'équipement de vote qui leur permet de voter de façon autonome.

63. Dans certains pays, les prestataires de services sont légalement tenus de réaliser des aménagements physiques "raisonnables" de leurs locaux pour les rendre accessibles aux personnes handicapées. Par

exemple, il pourrait y avoir dans les bureaux de vote où des personnes handicapées ont signalé leur cécité, des bulletins en braille afin de respecter le secret de leur vote. Mais le matériel de vote devrait également être en braille et pas seulement le bulletin de vote ceci afin de préserver le secret du vote lors du dépouillement. Ainsi, il s'agit d'adapter le vote aux handicapés et non l'inverse car tous les citoyens ont le droit de jouir des mêmes droits électoraux. Par exemple, l'Albanie, lors des élections nationales de 2005, réalisa des efforts considérables pour adapter le vote aux personnes non voyantes tout en préservant le secret du vote.

64. Pour les personnes dont la mobilité est réduite, certains Etats prévoient le transport des électeurs jusqu'au lieu de vote pour ainsi respecter le secret de leur vote. En Suède et en Finlande par exemple, il est possible de voter dans les hôpitaux et les maisons de retraite. Ces efforts d'adaptabilité du vote et du respect du secret du vote doivent aussi s'exercer en direction des personnes en détention qui doivent jouir pleinement de leur droit de vote.

iv. Urnes mobiles

65. Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, plusieurs membres du bureau électoral compétent apportent une urne sur le lieu de résidence de ceux qui en font la demande pour permettre aux électeurs ayant une motricité réduite de voter. Le secret du vote doit aussi être assuré dans ce cas. La Commission de Venise a néanmoins relevé que dans certains Etats membres, des démarches administratives trop lourdes pour bénéficier d'urnes mobiles freinent encore l'usage de ces dernières.

v. Sondages d'électeurs

66. La publication de sondages d'opinion influence bien trop les électeurs qui sont encore en train de choisir pour qui voter. Il est courant dans notre société de publier des sondages par le biais de sites Web, par textos, à la télé et dans les journaux. Les journalistes attendent parfois à la sortie des bureaux de vote pour interviewer les électeurs juste après qu'ils ont voté.

67. Il conviendrait d'analyser ce que les sondages affirment faire à proprement parler. Ils prétendent exprimer l'opinion du grand public. De façon plus générale, quand on se demande s'il faudrait les interdire, il importe de se rappeler qu'ils remplissent plusieurs fonctions. Bien qu'ils fassent partie intégrante de nos droits constitutionnellement garantis à la liberté d'expression et d'information, ils servent souvent à nous informer sur les tendances de la société. Il faudrait se demander dans quelle mesure et comment la société de l'information traite l'information car elle est souvent le vecteur d'opinions, d'idéologies politiques, économiques et sociales présentes dans nos sociétés et qui influencent nos votes.

68. Les sondages d'opinion renvoient à la liberté des médias d'exercer leur activité. Cependant, dans un monde où l'information traverse en permanence les frontières, ces sondages d'opinion, notamment lors d'élections, doivent être réglementés. Dans certains cas, ils portent indirectement atteinte au secret du vote. En annonçant régulièrement, parfois même jusqu'au dernier jour, le résultat probable du scrutin, il influence indirectement les électeurs sur un vote « utile » en faveur des « favoris » de l'élection. C'est pourquoi plusieurs pays, notamment la France, interdisent les sondages quelques jours avant l'élection.

69. Ainsi, plusieurs journaux belges ont annoncé les résultats de l'élection présidentielle française les 22 avril et 6 mai 2007 à 19h en se fondant sur les premiers résultats sortis des bureaux de vote fermant à 18h. Pourtant de nombreux bureaux de vote dans les grandes agglomérations fermaient à 20h. Pendant une heure, de nombreux électeurs ayant déjà voté ont eu le secret de leur vote divulgué avant l'annonce officielle et les électeurs n'ayant pas encore voté et restant peut-être indécis ont pour leur part été indirectement influencés dans leur vote. Une législation européenne unique permettrait de remédier à ce genre de situation.

VII. Conclusion

70. On peut déduire des rapports de l'Assemblée que, lors des missions d'observation d'élections, elle s'intéresse vivement aux différentes normes et pratiques qui concernent le vote secret. Dans certains cas, la confidentialité du vote n'est pas totalement assurée, car elle cède le pas face aux traditions nationales. C'est pourquoi il faudrait renforcer l'élaboration de certaines normes et directives, destinées à garantir le secret du scrutin.

71. Dans ces conditions, la Commission de Venise devrait encourager les Etats membres à modifier leurs législations pour un meilleur respect du vote secret. Elle devrait également être invitée à participer à la préparation de certaines directives sur cette question importante. Au lieu de créer un nouveau code de bonnes pratiques en matière de vote secret, ces directives pourraient mettre à jour le Code de bonnes

pratiques en matière électorale existant¹⁵ en le complétant par des questions plus détaillées sur le vote secret, notamment à l'intention des responsables politiques, des observateurs et des électeurs.

72. Il incombe également à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe de mettre en œuvre toutes les législations adéquates et d'impulser des politiques d'information et d'éducation en direction des écoles, des administrations électorales et des ONG pour garantir le vote secret, élément de base de la démocratie.

¹⁵ Voir supra note de bas de page 3.

Commission chargée du rapport : Commission des questions politiques

Renvoi en commission : Renvoi n° 3313 du 16.03.07

Projet de résolution adopté par la commission le 02.10.07

Membres de la commission : M. Abdülkadir **Ateş** (Président), M. Konstantion Kosachev (Vice-Président) (remplaçant : M. Victor **Kolesnikov**), M. Zsolt **Németh** (Vice-Président), M. Giorgi Bokeria (Vice-Président), M. Miloš **Aligrudić**, M. Claudio **Azzolini**, M. Denis **Badré**, M. Radu Mircea Berceanu, M. Andris **Bērziņš**, M. Alexandër **Biberaj**, Mme Gudfinna **Bjarnadottir**, Mme Raisa Bohatryova, M. Pedrag Boškovic, M. Luc Van den Brande, M. Lorenzo Cesa, M. Mauro Chiaruzzi, Mme Elvira **Cortajarena**, Mme Anna **Čurdová**, M. Noel Davern, M. Dumitru Diacov, M. Michel **Dreyfus-Schmidt**, Mme Josette Durrieu (remplaçant : M. Laurent **Bétéille**), M. Joan Albert **Farré Santuré**, M. Piero Fassino, M. Per-Kristian **Foss**, Mme Doris **Frommelt**, M. Jean-Charles Gardetto, M. Charles Goerens, M. Andreas Gross, M. Davit Harutiunyan, M. Jean-Pol Henry, M. Serhiy Holovaty, M. Joachim **Hörster**, Mme Sinikka **Hurskainen**, M. Tadeusz Iwiński, M. Bakir Izetbegović, Mme Corien W.A. Jonker, Mme Darja Lavtižar-Bebler (remplaçante : Mme Barbara **Zgajner-Tavs**), M. Göran **Lindblad**, M. Younal Loutfi, M. Mikhail Margelov, M. Tomasz Markowski, M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Murat **Mercan**, M. Mircea Mereuță, Mr Dragoljub Mićunović (remplaçant : M. Zeljko **Ivanji**), M. Jean-Claude **Mignon**, Mme Nadezhda Mikhailova, M. Aydin Mirzazada, M. João Bosco Mota Amaral, Mme Natalia Narochitskaya, Mme Miroslava Nemcova, M. Grygoriy Nemyrya, M. Fritz Neugebauer, Mme Kristina Ojuland, M. Theodoros Pangalos, Mme Elsa Papadimitriou, M. Christos **Pourgourides**, M. John **Prescott**, M. Gabino Puche (remplaçant : M. Pedro **Agramunt**), M. Lluís Maria de Puig, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Andrea Rigoni, Lord Russell-Johnston (remplaçant : M. John **Austin**), M. Oliver Sambevski, M. Ingo **Schmitt**, Mme Hanne Severinsen, M. Samad Seyidov, M. Leonid Slutsky, M. Rainer Steenblock, M. Zoltán **Szabó**, Baroness Taylor of Bolton (remplaçant : Lord **Tomlinson**), M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Mihai Tudose, M. José **Vera Jardim**, Mme Biruté Vesaitė, M. Björn **Von Sydow**, M. Harm Evert Waalkens, M. David **Wilshire**, M. Wolfgang Wodarg, Mme Gisela **Wurm**, M. Boris Zala, M. Krzysztof Zaremba.

Ex-officio: MM. Mátyás Eörsi, Tiny Kox

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**

Chef du Secrétariat : M. Perin

Secrétaires de la Commission : Mme Nachilo, M. Chevtchenko, Mme Sirtori-Milner, M. Pfaadt