



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 1er décembre 2006

CDL-EL(2006)036*

Or. fr.

Etude n°351 / 2005

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**PROJET DE RAPPORT DE SYNTHÈSE
SUR
LE SECRET DU VOTE LORS D'ELECTIONS PAR LE PARLEMENT**

**par
M. Dominique CHAGNOLLAUD (membre, Monaco)**

*Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.
<http://venice.coe.int>

Introduction

1. Suite à une demande formulée par la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, la Commission de Venise a décidé, lors de sa 64^e session plénière (21-22 octobre 2005), d'élaborer une étude sur le secret du vote lors d'élections par le Parlement et a désigné M. Chagnollaud comme rapporteur.

2. Un projet de questionnaire sur le secret du vote lors d'élections indirectes a été élaboré sur la base des commentaires de M. Chagnollaud, et adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 16^e réunion, sur délégation de la Commission de Venise (CDL-EL(2006)004rev).

3. Des réponses au questionnaire ont été reçues des membres de la Commission en provenance des Etats suivants : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Monaco, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Saint-Marin, Espagne, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Royaume-Uni.

4. Sur la base des réponses au questionnaire, M. Chagnollaud a élaboré le présent rapport de synthèse.

5. La présente étude a été adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa ... réunion et par la Commission de Venise lors de sa ... session.

A. Est-ce qu'une disposition constitutionnelle et/ou législative de caractère général garantit le secret du vote dans votre pays ?

6. L'immense majorité des pays concernés par le questionnaire garantissent par des dispositions de nature constitutionnelle ou législative le secret du vote comme corollaire du suffrage universel : seules la principauté d'Andorre et la Bosnie-Herzégovine ne semblent pas garantir formellement le secret du vote.

Concerne-t-elle indifféremment tous les types d'élections ou uniquement celles au suffrage direct ?

7. En ce qui concerne les pays garantissant le secret du vote via une disposition de caractère général, seule la France vise tous les types d'élections, les autres pays ne visant que les élections directes. Parmi les pays garantissant le secret du vote via des dispositions spécifiques, l'Arménie, la Belgique et les Pays-Bas sont les seuls à prendre en compte tous les types d'élections c'est-à-dire à la fois directes et indirectes. Les autres pays ne prennent en compte que les élections directes.

8. Remarques :

- il ne sera pas fait mention ultérieurement de la Bosnie-Herzégovine et du Danemark étant donné que les répondants n'ont peut-être clairement pas compris le sens du reste du questionnaire, à savoir les élections effectuées par le Parlement.
- cas particulier du Luxembourg : il n'y a pas d'élections indirectes.

B. Quelles sont les élections effectuées par le Parlement ?

9. Le panorama des élections effectuées par les Parlements nationaux montre une certaine diversité.

Président de la République / Chef de l'Etat : Albanie, Estonie, Hongrie, Malte, Moldova, Pays-Bas (Roi ou Régent, si besoin), Saint-Marin (élection des Capitaines-Régents).

Président de la Chambre (et membres des commissions parlementaires) : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Croatie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Lituanie, Malte, Moldova, Monaco, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Espagne, « L'ex-République yougoslave de Macédoine », Royaume-Uni.

Médiateur(s) : Belgique, Croatie, Finlande, Géorgie, Malte, Pays-Bas, Espagne, « L'ex-République yougoslave de Macédoine ».

Président de la Banque centrale et/ou membres : Arménie, Azerbaïdjan, Croatie, Estonie, Finlande, Géorgie, Pologne.

Juges constitutionnels : Albanie (élection du président), Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Croatie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Pologne, Portugal, Fédération de Russie, Espagne.

Autres juges des Cours supérieures : Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Croatie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Moldova, Pologne, Fédération de Russie, Saint-Marin, Espagne, « L'ex-République yougoslave de Macédoine ».

Procureur général : Albanie, Arménie, Croatie, Hongrie, Moldova, Fédération de Russie, « L'ex-République yougoslave de Macédoine ».

Nominations relatives au contrôle des finances publiques (membres de la Cour des comptes, commissaires aux comptes, etc.) : Arménie, Autriche, Belgique, Croatie, Estonie, Finlande, Géorgie, Hongrie, Malte, Fédération de Russie, Espagne.

Nominations relatives à l'audiovisuel : Arménie, Croatie, Pologne, Espagne.

Pour chacune d'entre elles :

1. qui est autorisé à voter et comment s'organise la procédure électorale ?

10. Dans tous les pays, il n'est pas mis de conditions à ce qu'un parlementaire exerce son droit de vote : seule sa présence est nécessaire, à l'exception notable de la France où la procuration est acceptée (les autres pays ne précisent pas si cela est possible ou indiquent clairement son interdiction). Les élections et nominations décrites plus haut sont généralement partagées entre les chambres hautes et basses, dans les cas bien sûr où le Parlement est bicaméral. Dans tous les cas, l'élection du Président (de la chambre ou du Parlement) se fait par assemblée. Généralement, les chambres basses sont chargées des élections les plus importantes.

11. En ce qui concerne les détails de la procédure électorale, chaque pays a sa méthode : la diversité est la règle. **Tous les pays qui ont répondu au questionnaire voient les élections par le Parlement supervisées par le bureau et/ou le président de l'assemblée (ou de la séance) à l'exception des pays instaurant des commissions (spéciales ou non) chargées de superviser le scrutin c'est-à-dire l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Fédération de Russie.**

2. le secret du vote est-il formellement requis lors du déroulement du vote ; si oui, par quelles dispositions (règlement des assemblées, etc.) ?

12. Une immense majorité des pays répond positivement à cette question. **Seuls la principauté d'Andorre, l'Irlande, Malte, la Pologne et le Royaume-Uni (sauf pour les élections à la Chambre des Lords) ne requièrent pas le vote secret.**

13. Quelques pays européens se retrouvent dans une situation particulière : c'est le cas de la **Norvège** où le vote secret lors des élections n'est pas formellement requis mais réalisé dans la pratique. La **Fédération de Russie**, quant à elle, requiert le vote secret pour les élections par la chambre haute mais non pour celles par la chambre basse où le choix est laissé aux parlementaires sauf pour la nomination du Commissaire aux Droits de l'Homme. « **L'ex-République yougoslave de Macédoine** » a précisé certes dans son règlement intérieur que le vote secret est requis pour les élections par le Parlement, cette disposition n'a jamais été appliquée dans la pratique. Quant aux autres pays requérant le caractère secret du vote, plusieurs cas sont à distinguer. Pour **l'Espagne, la Turquie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan**, si le vote secret est requis pour un certain nombre d'élections particulières, le choix de la forme du vote (secret ou public) est laissé par le règlement de l'assemblée à la volonté du Parlement. La **Croatie** ne requiert le secret du vote par le Parlement que lorsque le nombre de candidats est supérieur au nombre de postes. Et, enfin, **l'Estonie et la Roumanie** ne requièrent le secret du vote que pour certaines élections particulières.

14. Les pays où le secret du vote est requis pour les élections par le règlement intérieur du Parlement sont les suivants : Albanie (par la Constitution pour l'élection du Président de la République), Arménie, Autriche, Belgique, Finlande, France, Hongrie, Lituanie, Moldova (par la Constitution), Monaco, Pays-Bas, Portugal et Saint-Marin.

3. quelles sont les dispositions matérielles qui garantissent son effectivité ?

15. Pour les pays où le secret du vote est requis, sous une forme ou sous une autre, les dispositions matérielles garantissant son effectivité sont classiquement et assez généralement assurées par la mise à disposition de bulletins scellés et d'une urne. Il en va ainsi par exemple de **la Croatie, de l'Estonie, de la Finlande, de la Hongrie, des Pays-Bas, de Saint-Marin, de la Turquie** (bulletins à trois choix) et de « **L'ex-République yougoslave de Macédoine** (bulletins de liste). En sus de ces moyens traditionnels, quelques pays utilisent des dispositifs électroniques : **la France, la Fédération de Russie et l'Espagne**. Quelques pays utilisent également l'isoloir : **l'Autriche, l'Azerbaïdjan**, (sur demande des parlementaires), **la Lituanie, la Moldova et la Roumanie**.

16. Dans la plupart des pays ayant répondu, la surveillance du scrutin est assurée par le Président de séance, le bureau ou des secrétaires voire par une commission de contrôle.

C. En cas de violation du secret du vote, dans le cadre d'élections par le Parlement :

1. quelles en sont les formes ?

17. *Il est à noter, en ce qui concerne la violation du secret du vote, que très peu de pays européens prévoient une telle hypothèse dans des dispositions réglementaires ou législatives.*

18. Le Parlement **hongrois**, s'il ne prévoit pas dans sa réglementation le cas de violation du secret du vote, cite le cas où des députés ont choisi de révéler leur vote après coup, dans le cadre de l'élection du Président de la République en juin 2005.

2. à quel moment peut-elle être constatée ? Est-elle limitée à la divulgation du contenu du vote lors de son expression ?

19. Une large majorité des pays ayant répondu au questionnaire, n'ayant pas prévu – voire parfois tout simplement imaginé – le cas de la violation du secret du vote dans de telles circonstances, n'ont pas répondu à cette question.

20. Néanmoins, en ce qui concerne l'**Albanie**, la constatation de violation peut être effectuée à tout moment et est effectivement limitée à la divulgation du contenu du vote. Pour la **France** et la **Géorgie**, la constatation peut s'effectuer à tout moment du déroulement du vote. Pour la **Roumanie**, une contestation d'un vote pour cause de soupçon de violation du secret de celui-ci ne pourrait se faire qu'après l'annonce des résultats.

21. *Les pays suivants se fondent sur des hypothèses.* En ce qui concerne la **Moldova**, la constatation (et la réclamation consécutive) devrait se faire avant la proclamation des résultats par la Cour constitutionnelle car toutes ses décisions s'imposent sans aucun moyen de recours possible. Enfin, pour la principauté de **Saint-Marin**, la violation ne pourrait être constatée que durant le scrutin.

3. existe-t-il des voies de recours et devant qui (juge de l'élection, bureau de l'assemblée, etc.) ?

22. En ce qui concerne les voies de recours, la plupart des pays renvoient tout problème concernant un vote à la présidence de séance, le Président de l'assemblée ou la commission de contrôle qui supervise le vote en fonction de la formule retenue quant à l'organisation du scrutin (cf. question B, 1) : **Albanie** (président de séance), **Croatie** (Président du Parlement), **Estonie** (Commission de vote ou commission électorale), **France** (Président ou membres du bureau), **Géorgie** (président de séance), **Pays-Bas** (Présidence de la chambre), **Norvège** (Présidence de la chambre), **Fédération de Russie** (commission compétente), **Espagne** (bureau de l'assemblée).

23. L'**Arménie**, la **Moldova** et le **Portugal** prévoient un recours devant la Cour constitutionnelle.

24. En **Roumanie**, seuls les présidents de groupe parlementaire sont compétents pour faire un recours pour les questions touchant au vote devant le bureau de l'assemblée.

25. Au **Royaume-Uni**, la seule solution en cas de violation du vote secret consisterait en la saisine par le Greffier du Parlement (haut fonctionnaire) de la Commission des Privilèges.

26. Enfin, pour **Saint-Marin**, si le vote en lui-même ne pourrait être contestable, la décision des Capitaines-Régents (tête collégiale de l'Etat), après la demande d'un membre du Parlement, de ne pas suspendre un scrutin soupçonné d'irrégularité pourrait être attaquant par n'importe quel citoyen.

27. Les autres pays ne prévoient aucun recours particulier. La **Belgique** précise d'ailleurs qu'aucun contrôle juridictionnel ne pouvant s'exercer sur les chambres, le vote ne pourrait être contesté devant les cours de justice.

4. dans quelle mesure peut-elle être sanctionnée et comment ?

28. La plupart des pays n'ayant pas juridiquement prévue la violation du secret du vote, aucune sanction n'est prévue dans une telle hypothèse.

29. Pour l'**Albanie**, l'**Estonie**, la **Moldova** (simple hypothèse) et le **Royaume-Uni**, la sanction prévue est l'invalidation du scrutin.

30. La **France**, la **Géorgie**, la **Roumanie** et l'**Espagne** prévoient des sanctions envers tout parlementaire qui violerait le secret du vote, allant du simple avertissement au renvoi temporaire de l'assemblée.

5. existe-il en la matière des précédents ou une jurisprudence précise ?

31. Seuls trois pays sur tous les "répondants" recensent des précédents en matière de violation de secret du vote : il s'agit de l'**Albanie** (problèmes avec des dispositifs électroniques entraînant la protestation de l'opposition), de la **Hongrie** de la **Turquie** (députés révélant leur propre vote dans les deux cas).

32. La **France** précise que le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour juger de la légalité d'élections par le Parlement. C'est le seul cas, semble-t-il, de jurisprudence en rapport avec le secret du vote par le Parlement.

Conclusion

33. En conclusion, on notera que le principe du secret du vote ayant pour finalité de garantir la sincérité de l'élection n'a de force constitutionnelle que s'agissant des élections au suffrage universel direct ou indirect. Pour les élections internes aux Chambres afin de procéder à des désignations personnelles, il n'existe pas de standard européen pour consacrer de façon générale une exception au vote public en séance. Et pour moralement condamnable que puisse être la violation du secret du vote lors du déroulement du scrutin dès lors que ce principe constitue la règle de droit, la sanction d'une telle pratique, au demeurant rarement constatée, s'avère délicate.