

**PROJET DE LOI**  
**MODIFIANT LA LOI N° 839 DU 23 FEVRIER 1968 SUR LES**  
**ELECTIONS NATIONALES ET COMMUNALES**

EXPOSE DES MOTIFS

Traditionnellement, la participation aux élections nationales et communales est toujours très forte dans la Principauté, ce qui montre le grand intérêt que les Monégasques portent à la vie politique de leur pays.

Toutefois, certains électeurs ne peuvent exercer leur droit de vote pour des raisons légitimes, tenant à des causes d'empêchement diverses, telles que l'éloignement ou l'état de santé.

En effet, le vote aux élections nationales et communales s'exerçant classiquement en personne dans notre pays, il nécessite que chaque électeur se déplace au bureau de vote le jour du scrutin, privant ainsi les personnes susmentionnées de la possibilité d'exprimer leur suffrage.

Dès lors, l'introduction dans notre ordonnancement juridique du vote par procuration permettrait de remédier utilement à cette situation.

Il peut être relevé, au titre du droit comparé, que la plupart des Etats européens ont mis en place plusieurs procédures de vote alternatives au vote en personne qui permet aux électeurs se trouvant dans l'impossibilité matérielle de se rendre aux urnes le jour du scrutin d'exprimer malgré tout leur suffrage .

Au nombre de ces dispositifs figurent notamment le vote par procuration, mais aussi le vote par correspondance ou certains mécanismes de vote anticipé, ainsi que le vote électronique pour les Etats les plus avancés.

A titre d'exemple, dans le pays voisin le Code électoral organise précisément le vote par procuration. Celui-ci est admis pour les électeurs attestant sur l'honneur qu'il leur est impossible de participer au scrutin en raison d'obligations professionnelles, d'un handicap, pour raison de santé, en raison de l'assistance apportée à une personne malade ou infirme, d'obligations de formation ou parce qu'ils sont en vacances, ainsi que pour les personnes placées en détention provisoire et pour les détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale.

En outre, une loi a introduit, en 2003, le vote par correspondance électronique pour les Français établis hors de France, pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger, système qui est venu s'ajouter au vote dans les bureaux des ambassades et consulats et au vote par correspondance sous pli fermé.

En Suisse, il est possible de voter en se rendant personnellement dans les bureaux de vote ou par correspondance.

Deux systèmes de vote par correspondance existent selon les cantons : le plus fréquent est le vote par correspondance généralisé ou facilité, avec l'envoi d'office aux électeurs, au plus trois semaines avant le scrutin, du matériel de vote ; l'autre système de vote est le vote par correspondance sur demande, cette demande, effectuée auprès des autorités compétentes, étant valable soit pour un seul scrutin, soit pour la durée d'une législature, soit pour tout futur scrutin.

Par ailleurs, la Suisse est en pointe concernant le vote électronique puisque le vote par Internet a été testé pour la première fois dans ce pays pour un scrutin national en septembre 2004 dans quatre communes du canton de Genève ; les cantons de Neuchâtel et de Zürich poursuivant des projets pilotes.

Le vote par procuration est inscrit dans la Constitution du Grand Duché de Luxembourg, dont le troisième alinéa de l'article 65 dispose : « *Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration* ».

En outre, la loi électorale prévoit le vote par correspondance pour les électeurs domiciliés à l'étranger ou se trouvant à l'étranger le jour des élections, les électeurs absents de leur commune d'inscription ce jour-là pour des nécessités professionnelles ou en raison de leurs études, les électeurs qui éprouvent des difficultés à se déplacer pour prendre part au scrutin en raison de leur état de santé ou de leur condition physique, ainsi que les électeurs âgés de plus de 70 ans.

Enfin, le Luxembourg mettra en place pour les élections législatives de 2009 un système de vote électronique comme application pilote dans au moins un bureau de vote. Les électeurs devront toutefois toujours se rendre dans un bureau de vote pour ce faire ; cependant, une possibilité de vote par via extra net sécurisé utilisant le même système de vote électronique que celui utilisé dans le bureau de vote sera mise en place pour les personnes empêchées de se rendre au bureau de vote, sur leur demande motivée préalable.

En Italie, la Constitution, en affirmant le caractère personnel du vote, exclut toute possibilité de vote par procuration et réserve le vote par correspondance aux électeurs qui résident à l'étranger.

En Espagne, les électeurs empêchés ou momentanément absents peuvent voter par correspondance, tandis qu'au Danemark ils peuvent le faire par anticipation, les modalités du vote anticipé étant adaptées à la situation de l'électeur et pouvant se dérouler, en fonction de la nature de l'empêchement, dans un établissement médical, social ou pénitentiaire, et même à domicile ; de plus, les électeurs danois qui ont connaissance qu'ils ne pourront participer au scrutin le jour de l'élection peuvent voter par anticipation dans n'importe quelle commune dans les trois semaines précédant les élections.

En Allemagne, les électeurs empêchés ou momentanément absents ont le choix entre voter par correspondance ou voter en personne dans un bureau de vote autre que celui où ils sont inscrits mais appartenant à la même circonscription électorale. En outre, les personnes qui travaillent ou séjournent dans un établissement médical ou social, dans un monastère ou dans un établissement pénitentiaire ont la possibilité de voter sur place.

En Grande-Bretagne, les électeurs empêchés ou momentanément absents peuvent voter par procuration ou par correspondance, pour une élection particulière, pour une période définie ou pour une durée indéterminée.

Alors que le vote par correspondance est autorisé sur simple demande, quelque soit la durée envisagée, le vote par procuration est soumis à un certain contrôle. En effet, l'électeur britannique doit motiver sa demande de vote par procuration lorsqu'elle est faite pour une élection particulière, l'Administration pouvant refuser l'autorisation en fonction des raisons invoquées, étant précisé que le fait d'être en vacances est un motif recevable ; d'autre part, si la demande concerne une période déterminée ou non, l'électeur doit correspondre à certains critères tenant notamment à son état de santé ou à des obligations professionnelles.

Il peut également être relevé que dans les pays où le vote est obligatoire, la législation ouvre généralement en contrepartie, et concomitamment à des motifs d'abstention, largement la possibilité de voter par procuration, par correspondance, par anticipation, ou dans un autre bureau de vote, dans un établissement de soins, voire à domicile. Tel est le cas de la Belgique (vote par procuration), de la Grèce, du Liechtenstein (vote par correspondance, vote à domicile), du Luxembourg, examiné *supra*, mais aussi du Land autrichien du Vorarlberg (vote par correspondance pour un référendum, dans un autre bureau de vote ou dans un établissement de soins).

Enfin, s'agissant du vote électronique, il peut être souligné que la Belgique et les Pays-Bas sont les pays européens les plus avancés dans ce domaine, les autres Etats étant toujours dans une phase d'expérimentation.

Dans la Principauté, la préoccupation du vote par procuration ou par correspondance n'est pas nouvelle.

En effet, dès 1968 le Conseil National adoptait à l'unanimité une proposition de loi de Monsieur Louis CARAVEL visant à l'instauration du vote par correspondance.

Sensible à cette proposition, le Gouvernement déposait devant le Conseil National en décembre 1970 le projet de loi n° 262 portant addition à la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales et institution du vote par correspondance.

Ce projet de loi n'a cependant pas abouti, en raison de difficultés techniques d'application soulevées par la Commission de Législation.

En février 1993, à l'initiative de Maître Henry REY était déposée une nouvelle proposition de loi, tendant cette fois à l'instauration du vote par procuration, proposition qui n'eut pas de suite.

Lors de l'examen de ces différents dossiers, diverses inquiétudes furent exprimées quant au risque d'entrave au bon déroulement des opérations électorales, au risque de retards dans la proclamation des résultats, ainsi qu'à l'augmentation des risques d'irrégularités ou de fraudes inhérents aux mécanismes de vote par personne ou par instrument interposé, aboutissant en définitive au maintien du *statu quo* actuel.

Tirant les enseignements des objections opposées dans le cadre des réflexions menées antérieurement, le présent projet de loi, qui trouve son origine dans la proposition de loi n° 182, adoptée par le Conseil National lors de la séance publique du 4 mai 2006, à laquelle le Gouvernement Princier a immédiatement considéré qu'il convenait de réserver une suite favorable, tend à introduire dans notre droit le vote par procuration.

Modifiant à cet effet la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, il définit un cadre légal pour l'exercice du droit de vote par procuration qui soit suffisamment souple pour permettre une utilisation et une gestion simples des procurations, adaptées à nos spécificités tenant en particulier à la taille réduite de l'électorat monégasque et à l'organisation spécifique des opérations de vote, tout en étant suffisamment encadré pour limiter les risques d'abus et de fraude, ainsi que de contestations.

Par ailleurs, si les dispositifs de certains Etats européens examinés ci-avant ont été pris dans un souci de parvenir à un accroissement de la participation électorale et se révèlent de ce fait très libéraux, tel n'est pas le cas pour la Principauté, où la participation est traditionnellement importante, et il n'a dès lors pas été estimé opportun d'adopter les mêmes solutions.

En effet le vote en personne doit demeurer le principe, expression d'un acte fort de participation active à la vie politique du pays, et le vote par procuration être en conséquence limité, constituant uniquement un moyen de remédier aux cas sérieux d'impossibilité de se déplacer au bureau de vote le jour du scrutin et de mettre ainsi en mesure d'exprimer leur suffrage les électeurs réellement empêchés.

Le vote par procuration ne saurait donc en aucun cas devenir une simple facilité permettant de se dispenser à sa guise de venir voter en personne, pour les motifs les plus futiles, ce qui aboutirait à terme à une déresponsabilisation des électeurs.

Au surplus, il convient de souligner que ce projet de loi est un exemple en matière de concertation, les discussions préparatoires ayant étroitement associés la Commune, qui aura à appliquer concrètement le dispositif, le Conseil National et le Gouvernement.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, le présent projet de loi appelle les commentaires particuliers ci-après.

-----

Le présent projet de loi comprend trois articles voués à l'introduction du vote par procuration dans notre droit électoral qui viennent modifier la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales par l'adjonction de dispositions nouvelles.

L'article premier insère un article 43 bis dans la loi n° 839 susvisée qui pose le principe de la faculté de l'exercice du droit de vote par procuration par les personnes qui justifient se trouver dans l'une des deux situations limitativement énumérées, à savoir l'empêchement des électeurs de se rendre au bureau de vote le jour du scrutin en raison soit de leur éloignement de la Principauté, pour les personnes qui résident à l'étranger, soit, pour les autres, de leur état de santé ou de leur condition physique, ou encore d'obligations professionnelles impératives.



Pour les raisons exposées précédemment, seuls ces cas volontairement restreints aux motifs réels et sérieux d'empêchement peuvent légitimer l'absence de participation à l'élection en personne, qui demeure le principe.

Cela étant, la rédaction utilisée est suffisamment large pour couvrir tous les cas de figure constituant le motif valable d'une impossibilité matérielle de se rendre physiquement au bureau de vote situé à la mairie.

Ainsi, les personnes justifiant d'une résidence effective à l'étranger pourront voter par procuration, que ces personnes y habitent de manière permanente ou temporaire, à l'occasion du suivi d'études ou d'une formation, ce qui recouvre notamment les études universitaires et les formations professionnelles.

Néanmoins, cet éloignement géographique doit être suffisamment important pour rendre difficile la venue en personne dans la Principauté. Conséquemment, le 1° de l'article 43 bis inséré dans la loi n° 839 susvisée exclut du bénéfice du vote par procuration les personnes, compte tenu de leur proximité avec Monaco, qui résident, que ce soit temporairement ou à titre permanent, dans le département français des Alpes-Maritimes ou dans la province italienne d'Imperia.

Pour les personnes qui résident dans la Principauté, les causes d'empêchement légalement admises pour autoriser le recours au vote par procuration concernent des motifs tenant, d'une part, à l'état de santé ou à la condition physique des personnes, d'autre part, à des raisons professionnelles impérieuses.

L'énumération est certes limitative, afin d'écarter les motifs futiles, mais est également rédigée en termes suffisamment large pour englober l'ensemble des situations d'impossibilité réelle de se déplacer.

Subséquentement, les motifs d'ordre personnel ont volontairement été exclus de cette énumération ; notamment, les vacances ne sont pas considérées comme un motif autorisant le vote par procuration, contrairement à ce que prévoit le pays voisin.

En revanche, pourront demander à exercer leur droit de vote par procuration les personnes handicapées, invalides, à mobilité réduite, de même que celles atteintes d'une maladie, étant précisé que cette maladie devra par définition risquer d'être d'une certaine durée ou permanence pour justifier que l'empêchement persiste jusqu'au jour du scrutin.

Cette énumération concerne également les personnes âgées, ainsi que les femmes enceintes tenues à l'alitement, celles qui sont à un stade de grossesse avancée ou susceptibles d'être en couche le jour du scrutin.

De manière générale, toute personne attestant un motif médical légitime contre-indiquant toute sortie pourra bénéficier du vote par procuration.

De même, des motifs d'ordre professionnels sont admis, sous réserve de constituer une obligation professionnelle impérative, dont la personne devra apporter la justification lors de sa demande et qui sera soumise à l'appréciation de l'autorité compétente, sous le contrôle habituel du juge. Sont ainsi concernées, par exemple, les personnes résidant à Monaco et obligées d'être absentes de la Principauté le jour du scrutin pour raison professionnelle ou celles astreintes à un service sur le territoire monégasque avec impossibilité de s'absenter pour se rendre au bureau de vote aux heures d'ouverture prévues, tel un médecin de garde toute la journée à l'hôpital.

A cette occasion, il peut être souligné que le nombre d'électeurs susceptibles de pouvoir voter par procuration s'avère important puisqu'il pourrait atteindre le chiffre de cinq cents personnes, environ plus de trois cents Monégasques résidant à titre principal à l'étranger et plus d'une centaine d'étudiants poursuivant leurs études en dehors du département français limitrophe.

Ce chiffre est à comparer au nombre d'électeurs actuel, savoir environ 6200, avec une moyenne de plus de 4000 votants.

Toutes ces personnes, jusqu'alors privées de la possibilité d'exprimer leur suffrage, pourront donc désormais prendre part à l'élection en chargeant un mandataire d'exercer, en leur nom et pour leur compte, leur droit de vote.

Néanmoins, le mandat ne pouvant être impératif, le mandataire désigné est libre de voter comme il l'entend ; cela étant, en pratique, la personne empêchée sera encline à donner procuration à quelqu'un qu'elle connaît personnellement, à qui elle fait confiance et qui partage ses sensibilités politiques.

Le mandataire choisi doit être lui-même un électeur, dans le but évident de ne pas complexifier le suivi des opérations de vote en ouvrant l'accès au bureau de vote à des personnes de nationalité étrangère ou non inscrites sur la liste électorale. Il apparaît en effet légitime que le vote par procuration n'aboutisse pas à conférer artificiellement un suffrage à une personne qui ne disposerait pas à Monaco du droit de vote.

De même, afin de faciliter la gestion et le contrôle de l'utilisation des procurations lors du passage aux urnes, la procuration ne peut être donnée que pour un seul scrutin, ce qui inclut le second tour des élections communales, et un même électeur ne peut être titulaire que de deux procurations. Cela permettra également de circonscrire les risques de votes abusifs ou irréguliers, ainsi que d'éviter des pressions sur les électeurs ou leur démarchage systématique en vue de l'obtention massive de procurations avant un scrutin.

Les procurations sont enregistrées dans l'ordre de leur réception et seules les deux premières reçues pour un électeur peuvent être validées.

Enfin, toujours dans le but de faciliter les contrôles et la gestion des procurations, notamment eu égard au laps de temps limité pour leur établissement, une fois la procuration valablement établie et le nom du mandataire enregistré, celle-ci devient irrévocable.

Toutefois, le mandant conserve en tout état de cause la faculté d'exercer directement son droit de vote en se présentant personnellement au bureau de vote le jour du scrutin, avant son mandataire.

Cette exception au principe général de révocabilité des mandats se justifie par la « durée de vie » limitée de la procuration et par la nécessité d'assurer la sécurité juridique des votes exprimés en vertu d'un tel mandat, sans laquelle la Commune serait dans l'incapacité de s'assurer avec certitude de la validité des procurations présentées le jour du scrutin. Il convient en effet d'éviter que l'instauration du vote par procuration n'entraîne une augmentation du contentieux électoral pour le cas où un électeur aurait la faculté de contester *a posteriori* le vote exprimé en son nom.

Par ailleurs, il est bien évident qu'en cas de décès ou de privation du droit de vote du mandant, la procuration est annulée de plein droit dès que l'autorité communale en a connaissance.

Une ordonnance souveraine fixera les conditions dans lesquelles doit être établie la procuration, notamment la forme qu'elle doit revêtir et les délais dans lesquels elle doit être transmise pour être valablement prise en compte dans le cadre des opérations électorales auxquelles elle se rapporte.

L'article 2, qui insère un article 44 bis dans la loi n° 839 susvisée, prévoit quant à lui les modalités pratiques d'expression du vote par procuration dans la salle de vote.

Dans le but d'éviter des erreurs aux graves conséquences, et donc des contestations, il est prévu de ne remettre à chaque électeur qu'une seule enveloppe électorale à la fois, suivant en cela l'avis exprimé par la Commune.

En effet, si l'électeur recevait, en même temps que son enveloppe destinée à recevoir son bulletin de vote, un nombre supplémentaire d'enveloppes correspondant au nombre de procurations dont il disposerait, des confusions pourraient s'ensuivre du fait que certaines enveloppes pourraient en définitive ne pas être utilisées, aucun moyen de contrôle ne permettant de vérifier que toutes les enveloppes données à l'entrée de la salle de vote soient bien au final déposées dans l'urne. Il convient donc d'éviter de remettre d'emblée au mandataire l'ensemble des enveloppes destinées aux bulletins de vote.

Dans cette optique, une première enveloppe sera remise à l'électeur qui vient exprimer son vote, puis, une fois son bulletin déposé dans l'urne, il devra sortir de la salle de vote afin de s'y présenter à nouveau au vu de la procuration dont il est porteur.

Une nouvelle enveloppe lui sera alors délivrée, après vérification de son identité et de la validité de la procuration, et il pourra ainsi déposer un second bulletin dans l'urne, cette fois pour le compte du mandant.

Si l'intéressé est porteur de deux procurations, la même procédure devra à nouveau être reproduite.

Cette procédure, bien que plus contraignante, s'avère en l'état actuel être la seule permettant un contrôle très précis, évitant toute erreur, notamment d'avoir un nombre d'émargements supérieur à celui d'enveloppes effectivement dans l'urne.

Pour le reste, les opérations de vote prévues par cet article sont des plus classiques et n'appellent pas de commentaire particulier.

L'article 3, par l'insertion d'un article 80 ter dans la loi n°839 susvisée, réprime pénalement les infractions aux dispositions relatives au vote par correspondance par des peines identiques à celles qui sanctionnent, notamment, toute personne qui vote en prenant faussement les nom et qualités d'un électeur inscrit (cf. article 64 de la loi n° 839) ou qui vote plus d'une fois (cf. article 65 de ladite loi).

A titre de comparaison, il peut être relevé que dans le pays voisin les mêmes infractions sont sanctionnées par un emprisonnement de deux ans et une amende de 15.000 euros.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

-----

## PROJET DE LOI

### ARTICLE PREMIER

Il est ajouté après l'article 43 de la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales un article 43 bis ainsi rédigé :

« Article 43 bis : *Peuvent exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration, lorsqu'ils sont admis à voter au sens de l'article précédent, les électeurs qui établissent :*

*1° soit résider de manière permanente ou à des fins d'études ou de formation à l'étranger, hors le département français limitrophe et la province italienne la plus proche ;*

*2° soit être empêchés de se rendre au bureau de vote le jour du scrutin en raison d'un handicap, de leur état de santé ou d'obligations professionnelles impératives.*

*La procuration est établie dans les formes et délais fixés par ordonnance souveraine. Sa validité est limitée à un seul scrutin et s'étend, le cas échéant, au second tour. Le mandataire au profit duquel la procuration est dressée doit jouir de ses droits électoraux et être inscrit sur la liste électorale.*

*Aucun mandataire ne peut disposer de plus de deux procurations. Si cette limite n'est pas respectée, les procurations qui ont été reçues les premières sont seules valables ; la ou les autres sont nulles de plein droit.*

*Toute procuration valablement consentie est irrévocable. Toutefois, un électeur ayant donné procuration peut voter personnellement s'il se présente au bureau de vote avant que son mandataire ait exercé ses pouvoirs. »*

## ARTICLE 2

Il est ajouté après l'article 44 de la loi n°839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales un article 44 bis ainsi rédigé :

*« Article 44 bis : Tout électeur agissant en qualité de mandataire est tenu, pour chacune des procurations dont il est titulaire, à son entrée dans la salle de vote, d'établir son identité par la présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.*

*Après avoir fait constater l'existence et la validité de son mandat de vote par procuration dans les conditions fixées par ordonnance souveraine, il reçoit l'enveloppe destinée à contenir le bulletin de vote.*

*Il participe au scrutin dans les conditions fixées à l'article précédent, hormis le fait que son vote est constaté, au titre de la procuration qu'il détient, par sa signature apposée sur la copie de la liste électorale en marge du nom du mandant et qu'un signe distinctif est apposé sur la procuration par l'un des membres du bureau. »*

## ARTICLE 3

Il est inséré après l'article 80 bis de la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales un article 80 ter ainsi rédigé :

*« Article 80 ter : Toute manœuvre frauduleuse ayant pour but d'enfreindre les dispositions des articles 43 bis et 44 bis est punie des peines prévues à l'article 64. »*