

N° 182

Le 16 DEC. 2005

PROPOSITION DE LOI

DE M. BRUNO BLANCHY, MME BRIGITTE BOCCONE-PAGES,
MM. CLAUDE BOISSON, ALEXANDRE BORDERO, CLAUDE CELLARIO ET
JEAN-MICHEL CUCCHI, MMES MICHELE DITTLOT
ET CATHERINE FAUTRIER, MM. JEAN-CHARLES GARDETTO,
THOMAS GIACCARDI, JEAN-PIERRE LICARI, BERNARD MARQUET,
JEAN-LUC NIGIONI, FABRICE NOTARI ET VINCENT PALMARO,
MME ANNE POYARD-VATRICAN, MM. DANIEL RAYMOND, JACQUES RIT,
JEAN-FRANÇOIS ROBILLON, CHRISTOPHE SPILIOTIS-SAQUET
ET STEPHANE VALERI
RELATIVE AU VOTE PAR PROCURATION

EXPOSE DES MOTIFS

A Monaco, le vote aux élections nationales et communales s'exerce traditionnellement en personne. Il exige un déplacement de chacun au bureau de vote le jour du scrutin. Il en résulte que les personnes empêchées ou absentes de la Principauté au jour de l'élection n'ont pas à ce jour la possibilité d'exprimer leurs suffrages.

En établissant son programme politique en vue des élections nationales de février 2003, la liste d'union UpM s'engageait, pour le cas où elle serait élue, à introduire le vote par procuration dans notre loi électorale afin de permettre à tous les Monégasques, sans exception, de participer à la vie politique de leur Pays : personnes résidant ou étudiant à l'étranger, personnes malades ou à mobilité réduite, personnes absentes de la Principauté pour des motifs impératifs le jour du scrutin.

Handwritten signatures and initials:
SE, jhi, CF/c.c., ISM, SU, [initials], [initials], [initials], JFR, [initials]

Dans la majorité des pays européens en effet, les Etats ont mis en place une ou plusieurs procédures de vote alternatives au vote en personne permettant aux électeurs qui se trouvent dans l'impossibilité matérielle de se rendre aux urnes le jour du scrutin d'exercer malgré tout leur droit de vote dans le cadre de l'élection à laquelle ils sont empêchés de prendre part physiquement. Parmi les dispositifs les plus usités, le vote par procuration, le vote par correspondance ou certains mécanismes de vote anticipé, tout comme le vote électronique dans les pays les plus avancés, garantissent ainsi à l'ensemble des citoyens les moyens d'un exercice effectif de l'un de leurs droits civiques les plus essentiels, en l'occurrence le droit de vote.

Il est d'autant plus important que nos compatriotes puissent bénéficier de garanties similaires que les élections nationales constituent traditionnellement à Monaco, un rendez-vous majeur pour l'ensemble de la population. En témoigne le taux de participation record enregistré lors des dernières échéances électorales de 2003, où la participation a avoisiné les 80%, confirmant s'il en était besoin la capacité exceptionnelle de mobilisation du peuple monégasque à l'heure où la plupart des pays européens connaissent pour leur part une progression inquiétante des taux d'abstention enregistrés.

Face à ce constat, la mise en place d'outils de nature à faciliter l'exercice du droit de vote apparaît d'autant plus essentielle pour assurer la contribution de tous au processus démocratique en donnant concrètement et de manière égale à tous les Monégasques les moyens de participer aux élections et de prendre part à l'expression du sentiment national.

Il convient à cet égard de saluer les initiatives antérieures du législateur en ce domaine qui, bien que n'ayant pas abouti pour des raisons diverses, ont contribué à mettre l'accent depuis longtemps sur cette préoccupation. C'est ainsi que dès 1968, le Conseil National adoptait à l'unanimité une proposition de loi de M. Louis CARAVEL visant à l'instauration du vote par correspondance et qu'en décembre 1970, le Gouvernement, sensible au principe de cette proposition, déposait sur le

Handwritten notes and signatures at the bottom of the page:

- CF c.c.
- IBM
- SU
- JFR
- BBP
- JFR
- Handwritten signatures and initials including "JFR", "BBP", and others.

bureau du Conseil National un 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'ayant en définitive jamais été soumis au vote de l'Assemblée en raison de difficultés techniques d'application soulevées par la Commission de Législation du Conseil National d'alors, une nouvelle proposition d'initiative parlementaire, tendant cette fois à l'instauration du vote par procuration, était déposée en février 1993 à l'initiative de M. Henry REY, à laquelle il ne fut là encore pas donné suite, et on peut le regretter, sous l'ancienne majorité.

Parmi les craintes exprimées lors de l'examen de ces différents dossiers, le risque d'entrave au bon déroulement des opérations électorales, de retards générés dans la proclamation des résultats ainsi que les risques accrus d'irrégularités ou de fraudes inhérents aux mécanismes de vote par personne ou instrument interposés ont abouti à ce que la situation demeure, en ce domaine, à l'état de *statu quo*.

Tirant les enseignements des obstacles qui se sont fait jour dans le cadre de la réflexion menée sur les dispositifs précédemment envisagés, la présente proposition de loi s'attache, en ses deux articles, à définir un cadre légal pour l'exercice du droit de vote par procuration qui soit à la fois suffisamment souple pour permettre une utilisation et une gestion simples des procurations, adaptées à la taille réduite de l'électorat monégasque et à l'organisation spécifique des opérations de vote en Principauté, et suffisamment encadré pour limiter les risques d'abus et de dérives contentieuses dans l'exercice de ce nouveau droit.

* * *

A ce titre, il est apparu en premier lieu que la possibilité du vote par procuration devait être cantonnée à certaines circonstances limitatives et justifiées, afin de conserver au vote sa dimension d'acte citoyen qui suppose que le principe demeure chaque fois que possible le déplacement physique au bureau de vote, condition d'une démarche civique engagée et d'une participation active des Monégasques à la vie politique du Pays.

JR

JFR

~~JA~~

~~MA~~

Jhi. CF a.c.
ST

ISM

CS SV

~~AA~~

~~OS~~

BSP

JG

~~AA~~

~~AA~~

Aussi la proposition de loi prévoit-elle de réserver la faculté de vote par procuration aux seules personnes placées dans l'une des situations prévues par la loi, légitimant l'absence de participation à l'élection en personne, et définies au regard de deux critères :

- L'éloignement géographique d'une part : il est ainsi proposé que les personnes résidant de manière permanente à l'étranger, ou effectuant des études ou une formation à l'étranger et y résidant habituellement à ce titre, puissent désormais voter par procuration sous réserve de justifier que le lieu de leur résidence effective est situé en-dehors de Monaco et, compte-tenu de leur proximité avec la Principauté, en-dehors du département français limitrophe des Alpes-Maritimes et de la province italienne voisine d'Imperia.
- L'existence d'un empêchement légitime à se rendre au bureau de vote le jour du scrutin d'autre part : à cet égard, la proposition de loi énumère de manière limitative trois motifs d'empêchement, respectivement d'ordre professionnel ou tenant à la condition ou à l'état de santé de la personne, permettant le recours au vote par procuration. Hormis les motifs d'ordre personnel (loisirs, vacances, etc.) qui ne sont volontairement pas couverts par cette énumération, cette liste de motifs est libellée en termes suffisamment larges pour englober la plupart des situations dans lesquelles existe un empêchement manifeste de se déplacer : seront ainsi concernées les personnes retenues le jour du scrutin en raison d'obligations professionnelles impératives, sous réserve qu'elles aient eu connaissance de ces obligations suffisamment à l'avance pour établir la procuration ; les personnes invalides ou à mobilité réduite (personnes âgées ou handicapées, femmes en couches ou à un stade de grossesse avancé) ; les personnes malades (étant précisé que la maladie devra par définition menacer d'une certaine durée ou permanence pour justifier que l'empêchement persiste jusqu'au jour du scrutin) ainsi que, plus généralement, les personnes attestant d'un motif médical légitime contre-indiquant toute sortie.

Handwritten notes and signatures at the bottom of the page:

- Handwritten initials: *FF*, *CF*, *c.c.*, *Bm*, *SU*, *BB?*, *JG*, *JFR*, *JFR*, *JFR*, *JFR*.
- Handwritten signatures: *JFR*, *JFR*, *JFR*, *JFR*.

Ces différentes catégories d'électeurs, qui se trouvent à l'heure actuelle exclues en pratique des opérations de vote en l'absence de possibilité matérielle d'exprimer leurs suffrages, pourront désormais prendre part à l'élection en chargeant un mandataire d'exercer, en leur nom et pour leur compte, leur droit de vote. Bien entendu, le mandat de vote ne pouvant être impératif, le mandataire désigné demeurera libre d'exercer le droit de vote supplémentaire qui lui est confié de manière discrétionnaire et dans le sens où il l'entend. Cette circonstance pourrait être de nature à dissuader certains électeurs empêchés de déléguer l'exercice de leur droit de vote ; néanmoins, le lien de confiance qui préside naturellement à la relation de mandat devrait dans la plupart des cas permettre de répondre à cette préoccupation ; en pratique, un électeur sera plus enclin à donner procuration à une personne qu'il connaît personnellement et dont il partage les sensibilités politiques.

S'agissant des personnes susceptibles d'être désignées en qualité de mandataire, l'option a été prise de ne permettre la représentation d'un électeur que par un autre électeur, dans le souci évident de ne pas complexifier le suivi des opérations de vote en ouvrant l'accès au bureau de vote à des personnes étrangères ou non inscrites sur la liste électorale. Il apparaît par ailleurs légitime que le mécanisme de procuration n'aboutisse pas à conférer artificiellement une voix dans les élections aux personnes ne disposant pas à Monaco du droit de vote. Ne pourront donc être désignés mandataires que les Monégasques en âge de voter, jouissant de leurs droits électoraux et inscrits sur la liste électorale tenue par la Mairie.

Dans un même esprit, et en vue de simplifier la gestion et le contrôle de l'utilisation des procurations lors du passage aux urnes, il est proposé de limiter à deux le nombre de procurations pouvant être détenues par un même électeur, ce qui permettra également de circonscrire les risques de votes abusifs ou irréguliers et d'éviter les pressions ou le démarchage systématique des électeurs pour l'obtention massive de procurations avant les élections. Dans le but là encore de faciliter les contrôles, la proposition de loi prévoit que la procuration ne peut être donnée que pour un seul scrutin (comprenant le second tour des élections communales) et, une

fois valablement établie au nom du mandataire et enregistrée, est irrévocable sauf la faculté du mandant de participer en personne au vote avant que le mandataire ne se soit présenté au bureau de vote pour exercer ses pouvoirs. Il s'agit là d'une exception au principe général de révocabilité des mandats qui se justifie dans ce cas de figure 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 mandat de vote, sans laquelle les services de la Mairie ne pourraient 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 en pratique une augmentation du contentieux électoral pour le cas où un électeur aurait la faculté de contester *a posteriori* le vote exprimé en son nom. Observons du reste que cet impératif de sécurité juridique ne remet pas en cause le principe de suprématie du vote en personne dans la mesure où l'électeur ayant donné procuration conservera malgré tout la faculté de se présenter personnellement au bureau de vote le jour du scrutin en vue d'exercer directement son droit de vote s'il le souhaite.

Enfin, au plan du déroulement pratique des opérations de vote, il est logiquement prévu que la constatation du vote sur procuration se fasse, lors de la remise des enveloppes électorales au bureau de vote et après passage aux urnes, par l'apposition, sur la copie de la liste électorale, de la signature de l'électeur mandataire en marge du nom du ou des électeurs qu'il représente, après vérification de la validité des formulaires de procuration présentés par ce dernier.

L'ensemble de ce dispositif serait formalisé au travers de l'ajout de deux articles, numérotés respectivement 43 bis et 44 bis, à la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales.

* * *

Pour le surplus, la proposition de loi renvoie à une ordonnance souveraine ultérieure le soin de fixer les conditions dans lesquelles devra être établie la

JFR

JFR

37
 M...
 JE
 CE c.c.
 BM
 as

SV
 JFR
 BDP
 1

procuracion, et notamment la forme qu'elle devra revêtir et les délais dans lesquels elle devra avoir été transmise, pour être valablement prise en compte dans le cadre des opérations électorales auxquelles elle se rapporte. Cette option a été retenue, du point de vue de la technique législative, en vue de ne pas alourdir inutilement le texte de loi par des dispositions qui relèvent, par nature, d'un texte réglementaire. Pour autant, les rédacteurs de la présente proposition de loi ont pleinement conscience du caractère central des dispositions qui seront prises en la matière pour garantir l'effectivité du nouveau dispositif envisagé et assurer la cohérence d'ensemble du système de vote par procuracion tel que proposé.

C'est pourquoi il conviendra que le texte d'application que sera amené à prendre le Gouvernement à l'issue de la transformation de la présente proposition de loi soit conforme à l'esprit dans lequel les élus de la majorité ont conçu ce texte et respecte en particulier les principes suivants :

1°) S'agissant des modalités d'établissement de la procuracion

Les rédacteurs de la proposition sont attachés à ce que les formalités du vote par procuracion demeurent simples afin de ne pas dissuader les personnes d'en faire usage par l'instauration d'un mécanisme inutilement lourd et contraignant. A ce titre, un formalisme inspiré de celui en vigueur dans le Pays voisin, qui requiert que l'acte de procuracion soit dressé devant un dépositaire de l'autorité publique (juge du tribunal d'instance ou officier de police judiciaire pour les Français résidant en France, autorité consulaire pour les Français résidant à l'étranger) qui en garantit l'authenticité et en assure la transmission au maire de la commune d'appartenance du mandant, apparait foncièrement inadapté à l'échelle monégasque compte tenu de la taille réduite du territoire et de l'électorat – qui offre la possibilité de mesures de publicité et de contrôle moins coercitives – et de l'absence de représentation diplomatique ou consulaire de la Principauté dans l'ensemble des pays susceptibles d'accueillir des ressortissants monégasques.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including: BB, CE a.o., JF, SV, BBP, Jcg, JFR, and others.

Pour ces raisons, il semble que le principe de liberté devrait prévaloir dans la forme du mandat qui pourra donc valablement consister en une manifestation de volonté de l'électeur constatée dans un acte unilatéral daté et signé de celui-ci et portant indication des nom, prénom et domicile de la personne qu'il désigne en qualité de mandataire ainsi que des motifs justifiant son vote par procuration sur le fondement des dispositions légales applicables. Le Gouvernement pourrait le cas échéant envisager d'imposer l'utilisation d'un formulaire type de procuration, publié sous des références uniques à chaque scrutin et mis à disposition des électeurs par la Mairie dès publication de l'arrêté ministériel prévu à l'article 35 de la loi n° 839 fixant la date du scrutin concerné. Observons que nombre de pays européens parmi lesquels la Belgique, la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas pratiquent à l'heure actuelle un tel système. Bien entendu, ce formulaire type devrait pouvoir être adressé sans frais par voie postale aux électeurs qui en font la demande et être rendu accessible par téléchargement sur le site internet de la Mairie et du Gouvernement.

2°) S'agissant des modalités de traitement et de contrôle des procurations

Les rédacteurs de la proposition considèrent par principe que le pendant de l'absence de formalisme contraignant de la procuration réside dans une exigence accrue de vérification du bien-fondé de la procuration et de sa validité, qui suppose un contrôle administratif des procurations préalable à l'expression du vote et implique donc une centralisation et un suivi des procurations en amont.

Il est proposé que ce rôle de centralisation et de suivi soit confié à la Mairie qui organise et supervise déjà les opérations électorales en application de la loi n° 839 et qui est par ailleurs dépositaire de la liste électorale en vertu de l'article 6 de ladite loi. A l'inverse des autres Etats d'Europe dont le territoire est divisé, pour les besoins des élections, en plusieurs circonscriptions électorales, le territoire national monégasque forme en effet une seule et même circonscription dans le cadre du déroulement des élections tant nationales que communales. Monaco dispose à ce titre d'une liste électorale unique, tenue par la Mairie et recensant l'ensemble des Monégasques en âge de voter et non privés du droit de vote.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including: JFR, CF C.C., JFR, SV, BOP, JCG, JFR, and others.

Cette spécificité monégasque plaide en faveur de la désignation d'un organisme centralisateur unique pour recueillir et traiter l'ensemble des procurations. Pour les Monégasques résidant à l'étranger en particulier, il n'existe pas de véritable nécessité de passer par la voie diplomatique ou consulaire, compte tenu qui plus est des problèmes pratiques que cette solution poserait par ailleurs, ceux-ci étant inscrits sur la liste électorale de la Mairie au même titre que les résidents monégasques et pouvant dès lors effectuer les démarches directement auprès de cette dernière.

Il appartiendrait en conséquence au Secrétariat Général de la Mairie de gérer tant les demandes de formulaires que les procurations elles-mêmes, dont il conviendrait de prévoir qu'elles devraient lui être retournées en deux exemplaires au plus tard le dernier mercredi précédant la date des élections, qui se tiennent toujours un dimanche en vertu de l'article 34 de la loi n° 839, ce qui permettrait de la mentionner en temps utile sur les documents d'émargement de manière à prévenir toute difficulté le jour du vote.

Le processus de validation des procurations aurait lieu le lendemain de l'expiration du délai imparti pour l'envoi ou la remise des procurations en Mairie. Afin d'assurer la transparence et le caractère contradictoire de ce processus, un représentant de chacune des listes concourant à l'élection serait appelé à participer aux opérations de vérification avec faculté pour chacun d'eux d'émettre des observations ou des réserves dont il sera pris note et qui seront consignées par le Secrétariat Général sur un registre spécial prévu à cet effet. Les contestations élevées sur la validité de telle ou telle procuration seraient tranchées *in fine* par le Maire, sous réserve de recours ultérieur dans les conditions du contentieux électoral prévues par la loi n° 839, cette procédure devant néanmoins permettre de prévenir les réclamations ou, lorsqu'il en existe, de faciliter le décompte des procurations considérées dès l'origine par un parti comme litigieuses.

A l'issue du processus de validation des procurations, la Mairie communiquerait un original estampillé de la procuration validée au mandataire désigné, à charge pour lui de se présenter au bureau de vote muni de cet original

SB
MOP

Ju. CF C.E.
JL
JRM en

SU

BBP

JG

~~_____~~

JFR
H
H

JFR

estampillé le jour du scrutin, les électeurs dont les procurations auraient été considérées comme invalides se voyant dûment avisés.

S'agissant de la nature des contrôles à conduire, les rédacteurs de la présente proposition estiment nécessaire que ces contrôles soient de portée large afin de prévenir tout dévoiement du système de vote par procuration, compte tenu de son champ d'application restrictif, et portent tant sur la validité que sur la légalité de la procuration.

Par définition, l'authenticité de la procuration devra être prouvée. Il est proposé à ce titre que la recevabilité de la procuration soit subordonnée à la remise ou à l'envoi au Secrétariat Général de la Mairie, avec l'original du formulaire de procuration en double exemplaire, d'une copie de la carte d'identité du mandat ainsi que de la copie de sa carte d'électeur.

Mais il apparaît également nécessaire que la Mairie puisse contrôler la réalité des motifs qui président à l'établissement de la procuration, dans la mesure où la proposition de loi est bâtie autour de l'idée que l'acte de voter doit être accompli en personne sauf exception dûment justifiée et prévoit à ce titre de n'ouvrir le droit de vote par procuration qu'à certaines catégories d'électeurs. A cet égard, l'ordonnance souveraine d'application devra définir la nature des justificatifs qui seront requis de l'électeur à l'effet d'attester qu'il se trouve bien dans l'une des situations particulières visées par la loi, habilitant l'électeur à voter par procuration.

Relevons à ce sujet que la législation électorale du Pays voisin, qui imposait jusqu'à récemment la production de justificatifs précis à l'appui de la demande de procuration, a été modifiée en 2004 pour prévoir une simple formalité de déclaration sur l'honneur. Les rédacteurs de la proposition de loi ne sont pas favorables à cette approche qui peut se justifier dans une optique d'enrayement de l'abstention mais qui constituerait, pour les besoins de la présente proposition, une atteinte au caractère restrictif du système qu'ils se proposent de mettre en place. Ils considèrent au contraire que le principe supérieur du vote en personne doit conduire à exiger que la

~~BB~~

JFR

JFR

~~MAJ~~ - fin ^{cf c.c.} ~~BA~~ ~~in~~

~~SV~~ ~~BBP~~

~~JG~~

~~H~~

procuracion soit accompagnée d'éléments probants permettant à la Mairie d'apprécier la légalité des procurations qui lui sont retournées. Il pourra s'agir de documents officiels prouvant la résidence à l'étranger ou de certificats de tiers (médicaux ou d'employeurs notamment) dans les cas de figure visés au chiffre 2° du nouvel article 43 bis. En revanche, la production d'un certificat médical pourrait ne pas être requise pour les personnes placées dans une situation objective d'incapacité, par exemple pour les titulaires d'une pension d'invalidité supérieure à un certain taux, sur présentation des justificatifs adéquats.

L'ensemble de ces conditions devra être repris dans le cadre de l'ordonnance souveraine qui accompagnera la promulgation de la nouvelle loi.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

Muller
Faubier
Cebrielle
Hébert
Rayard
Santoni

DISPOSITIF

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 43bis. – 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° 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° être empêchés de se rendre au bureau de vote le jour du scrutin en raison de leur condition, 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 adressées 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.»

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page:

- Top left: *BB*
- Below *BB*: *JSE*, *Mud*, *BN*, *g*
- Center: *CF c.c.*, *SV*, *BBP*
- Right side: *Jep*, *eg*, *JFR*, *JFR*

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 44bis. – Tout électeur agissant en qualité de mandataire participe au scrutin dans les conditions visées à l'article précédent.

A son entrée dans la salle de vote, après avoir fait constater l'existence et la validité de son ou ses mandats de vote par procuration dans les conditions fixées par ordonnance souveraine, il reçoit, en plus de son enveloppe électorale, un nombre d'enveloppes correspondant au nombre de procurations dont il dispose valablement.

Son vote est constaté, au titre de chaque procuration, par sa signature apposée sur la copie de la liste électorale en marge du nom du mandant. »

Handwritten signatures and names scattered across the page, including:

- Madillot
- Tachier
- Cebickie
- Raymond
- Santhé
- André